Фадейкин Георгий Алексеевич. Финансовое регулирование деятельности субъектов муниципального сектора экономики (На примере города Новосибирска) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Новосибирск, 2002 237 c. РГБ ОД, 61:03-8/2183-0

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы и объективные предпосылки совершенствования системы финансового регулирования деятельности субъектов муниципального сектора экономики 14

1.1. Основные теоретические аспекты формирования рациональной структуры муниципального сектора экономики 14

1.2. Анализ теории и практики финансового регулирования деятельности субъектов муниципального сектора экономики 32

Глава 2. Организационно-методические основы разработки финансовой стратегии развития муниципального сектора экономики и его субъектов 44

2.1. Основные принципы, подходы, элементы, процедуры стратегического планирования и финансовые индикаторы развития муниципального сектора экономики 44

2.2. Финансовое планирование деятельности муниципальных унитарных предприятий и финансовая экспертиза решений об их приватизации 57

2.3. Финансовый контроль за исполнением программы развития муниципального сектора экономики 91

Глава 3. Практические аспекты реализации инструментария финансового регулирования деятельности субъектов муниципального предпринимательства (на примере г. Новосибирска) 108

3.1. Диагностика финансового состояния муниципального сектора экономики и его субъектов 108

3.2. Применение методических подходов к комплексной оценке бизнес-проектов, разрабатываемых в целях реализации целевых программ города и реализуемых субъектами муниципального сектора экономики 138

3.3. Практические рекомендации по совершенствованию финансовых и имущественных отношений, возникающих в сфере муниципального сектора экономики 145

Заключение 162

Библиографический список 168

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. К числу наиболее сложных и важных проблем, решение которых является условием радикального улучшения социально-экономической ситуации в стране, несомненно, относится проблема формирования и развития механизма финансового регулирования деятельности субъектов муниципального сектора экономики (МСЭ). Существует прямая зависимость между состоянием указанного сектора и состоянием местного бюджета, который формируется на основе целой системы взаимосвязанных важнейших экономических и финансовых документов: прогноза социально-экономического развития (СЭР), основных направлений бюджетной и налоговой политики, прогноза сводного финансового баланса и плана развития МСЭ на очередной финансовый год.

Практика показывает, что в настоящее время функционирование механизма финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ не отвечает потребностям муниципальной экономики: нет достаточных источников для бюджетного инвестирования и финансирования муниципальных программ; не создана институциональная структура муниципальной экономики, адекватная рыночным механизмам; не используется должным образом программно-целевой подход при формировании плана развития МСЭ; не эффективно работают инструменты управления муниципальным имуществом (МИ); не введены в действие современные способы приватизации МИ, применение которых регламентируется новым Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Что касается нормативно-законодательного обеспечения функционирования органов местного самоуправления (МСУ) и развития их финансовых основ, то оно по-прежнему является противоречивым и не в полной мере отвечает требованиям эффективной организации управления муниципальными финансами. Ситуация с финансовыми основами управления СЭР в регионах России ныне не только не соответствует реализации особой «внегосударст-венной» управленческой роли МСУ, но и нередко прямо мешает ее осуществлению на местах. В этом направлении самые актуальные проблемы связаны сегодня, прежде всего, с уточнением «ниши» МСУ в системе управления финансами территорий различного ранга, с определением наиболее целесообразного круга функций и ответственности органов МСУ, а также финансовых и материальных ресурсов, обеспечивающих развитие МСЭ.

В теоретическом и методическом плане недостаточно проработаны проблемы воздействия рыночных отношений на функционирование механизмов финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ, не определены даже принципиальные позиции в части структуры и границ МСЭ.

Объективно необходимым и крайне актуальным в этой ситуации представляется исследование теоретических и практических аспектов функционирования механизма финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ и их влияния на улучшение состояния муниципальных финансов и совершенствование экономических отношений в сфере муниципальной собственности.

Степень разработанности проблемы. Сложность и многоплановость проблем финансового регулирования в сфере МСЭ обусловлена широким спектром вопросов, связанных с разработкой стратегии развития муниципального образования (города) и применением современных финансовых методов в ходе ее реализации; обоснованием структуры финансового механизма функционирования МСЭ; формированием системы финансовых индикаторов -стоимостных показателей, применяемых для характеристики финансового состояния муниципального образования и субъектов МСЭ; выявлением факторов, влияющих на повышение эффективности деятельности указанных субъектов; созданием программных документов, регулирующих деятельность субъектов МСЭ, и разработкой процедур и организационно-методического обеспечения финансового контроля и финансовой экспертизы в сфере МСЭ.

В настоящее время имеется немало публикаций и диссертационных работ по проблемам развития финансово-бюджетных основ на муниципальном уровне, реформирования местных бюджетов, совершенствования механизма управления муниципальной собственностью, стратегического планирования и устойчивого развития городов; проводятся дискуссии, вносятся различные практические рекомендации по усилению роли органов МСУ и расширению их финансовой самостоятельности, по модернизации экономических отно шений в сфере МСЭ, радикальному оздоровлению социально-экономической ситуации в регионах. Однако, остается немало нерешенных вопросов как теоретического, так и прикладного характера. Слабо исследованы вопросы, связанные с финансовым планированием и прогнозированием развития МСЭ, диагностикой финансового состояния МСЭ, финансовым контролем (аудитом) субъектов МСЭ с применением международных стандартов. Практически отсутствуют теоретические разработки в области применения системного подхода и его модификаций (системно-комплексного, программно-целевого и системно-нормативного подходов) к построению эффективного механизма финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ.

По тематике диссертации не опубликовано ни одной монографии, не защищались кандидатские и докторские диссертации. Проблемы формирования оптимальной структуры МСЭ, ориентированного как на решение социальных проблем, так и на улучшение состояния муниципальных финансов, в экономической литературе практически не рассматривались. Данное диссертационное исследование учитывает новые направления и инструменты государственной политики РФ по управлению имуществом (федеральным, субфедеральным) в преломлении к новым нормативно-правовым актам, действующим в сфере управления и защиты собственности, приватизации и модернизации экономических отношений в сфере государственного сектора экономики (ГСЭ).

Общетеоретической основой исследования явились современные подходы к формированию механизма финансового регулирования в сфере ГСЭ и совершенствованию экономических отношений в области МСЭ. Заметный вклад в разработку теоретических и практических проблем управления муниципальной собственностью, регулирования деятельности субъектов государственного и муниципального секторов экономики, совершенствования финансовых отношений в сфере МСЭ внесли такие известные российские ученые как Л.И. Барабашев, П.И. Бурак, С.Г. Быков, В.П. Кокарев, Н.В. Лазарева, В. Лексин, А.А. Лютенко, В.В. Михайлов, Ю.В. Рожков, М.В. Романовский, Н.В. Фадейкина, В.Н. Федоткин и др. Среди зарубежных исследователей, посвятивших свои труды стратегическому планированию развития городов, проблемам формирования и функционирования муници пальной собственности в институционально-рыночной среде, известны имена Г. Беккера, Дж. Бьюкенена, Ф. Визера, Г. Гордона, Дж. Кейнса, А. Маршалла, М.Х. Мескона, М. Паркинсона, М. Пелинга и др.

Цель и задачи исследования. Главной целью диссертационной работы явилось исследование процессов функционирования механизма финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ и разработка на их основе организационно-методического обеспечения процедур стратегического финансового планирования и программирования развития МСЭ, финансовой диагностики и контроля за состоянием субъектов указанного сектора в целях совершенствования финансовых и имущественных отношений в сфере МСЭ и улучшения состояния муниципальных финансов.

Для достижения данной цели решались следующие задачи:

- определение границ и структуры МСЭ, а также изучение отечественного и зарубежного опыта формирования и развития указанного сектора;

- анализ экономической роли и места муниципальной собственности в экономике города (на примере г. Новосибирска);

- исследование теоретических основ финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ в условиях рыночных отношений, действующих основ организации МСУ и установленных законодательством норм в области гражданского, бюджетного и налогового права;

- разработка основных подходов, принципов и процедур формирования и реализации стратегического плана развития МСЭ с учетом финансовых возможностей местного и субфедерального бюджетов в рамках структуры целей стратегического плана устойчивого развития города (на примере г. Новосибирска);

- анализ использования методов прямого и косвенного воздействия органов МСУ на развитие МСЭ с целью учета эффектов от применения этих методов при разработке и реализации финансовых стратегий, планов, программ деятельности как отдельных субъектов МСЭ, так и сектора в целом;

- определение структуры финансового механизма деятельности субъектов МСЭ и выявление факторов, способствующих устойчивому развитию МСЭ и улучшению состояния муниципальных финансов;

- разработка практических рекомендаций по повышению эффективности использования МИ;

- изучение теории и практики приватизации МИ и обоснование рекомендаций по совершенствованию механизма его реализации с учетом применения норм нового Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в приложении к целям и задачам муниципальной политики в области управления имуществом и модернизации финансовых отношений органов МСУ г. Новосибирска с хозяйствующими субъектами, функционирующими в сфере МСЭ;

- определение структуры и содержания Программы финансово-хозяйственной деятельности и бюджета муниципальных унитарных предприятий и формирование для мэрии г. Новосибирска комплекса мер по использованию указанных документов в практике внешнего и внутреннего регулирования их деятельности;

- формирование системы финансовых индикаторов развития МСЭ и его субъектов;

- разработка организационно-методических основ комплексной оценки бизнес-проектов коммерческих организаций - субъектов МСЭ, предназначенных для реализации муниципальных целевых программ.

Объект исследования - муниципальный сектор экономики г. Новосибирска.

Предмет исследования - механизм финансового регулирования деятельности субъектов муниципального сектора экономики, а также система финансовых отношений, возникающих между указанными субъектами и муниципальным бюджетом.

Теоретической и методологической базой исследования явились фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области муниципальных финансов и финансов организаций; экономических отношений, связанных с использованием муниципального имущества; стратегического планирования и программирования развития территорий. В ходе исследования изучались теории, концепции, методологические подходы к финансовому регулированию деятельности коммерческих и некоммерческих муниципальных организаций, стратегическому планированию сложных социально-экономических систем и к разработке концепций устойчивого развития городов и муниципальных финансов.

В основе исследования лежит диалектический метод, предопределяющий изучение объективных экономических законов, закономерностей, явлений и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи. В процессе работы использовались такие методы научного познания как индукция, дедукция, анализ и синтез, систематизация и идентификация; методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, эксперимент); методы, применяемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне исследований (абстрагирование, анализ и моделирование), а также методы теорий финансов, систем, управления (менеджмента) и принятия решений, финансового контроля и аудита.

Информационная база исследования. В ходе диссертационного исследования использовались статистические и фактические данные, характеризующие состояние муниципальной экономики, финансов, МИ и бюджета, субъектов МСЭ, данные бухгалтерских отчетов и отчетов руководителей МУП, муниципальных учреждений (МУ), АО и ООО - субъектов МСЭ Новосибирска и других городов Сибири, а также нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс, деятельность органов государственной власти и МСУ, предприятий и организаций, относящихся к государственному и муниципальному секторам экономики, экономические отношения в сфере управления государственным и МИ, нормативные документы, регламентирующие формирование и реализацию стратегических планов устойчивого развития различных городов России.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней на основе исследования методологических, методических и организационно-правовых основ управления муниципальными финансами, муниципальным имуществом и регулирования деятельности субъектов муниципального сектора экономики предложен комплекс мер, направленных на решение важной государственной задачи - формирования и развития системы финанс вого регулирования муниципального сектора экономики и обоснования его рациональной структуры в целях улучшения состояния муниципальных финансов. К числу наиболее значимых и новых научных результатов, выносимых автором на защиту, можно отнести следующие:

- на основе исследования сущности финансового регулирования деятельности коммерческих и некоммерческих организаций муниципального сектора в условиях рыночной экономики сформулирован механизм финансового регулирования деятельности субъектов указанного сектора, а также выявлены факторы динамических перемен экономической среды и предпринимательского климата, влияющие на устойчивое развитие муниципального сектора экономики;

- выявлены причины, усиливающие актуальность разработки стратегического плана развития муниципального сектора экономики и сформулированы основные подходы, принципы, элементы и процедуры его реализации с учетом финансовых возможностей органов местного самоуправления и других субъектов экономики в рамках структуры целей финансовой стратегии устойчивого развития города;

- на основе комплексного подхода определена система финансовых индикаторов, представляющая собой совокупность четырех агрегатов ключевых финансовых показателей, позволяющих в определенной степени предвидеть, в каком направлении следует ожидать развития муниципального сектора экономики и отдельных его структур;

- разработано организационно-методическое обеспечение для формирования Программы финансово-хозяйственной деятельности и бюджета муниципальных унитарных предприятий и осуществления финансового контроля за ее исполнением;

- обоснована необходимость формирования рациональной структуры муниципального сектора экономики и сформулированы основные принципы и меры, призванные обеспечить цели государственной и муниципальной политики в области приватизации, эффективного управления муниципальным имуществом и улучшения состояния местного бюджета;

- даны практические рекомендации по применению международных стандартов финансовой отчетности и аудита в целях совершенствования фи нансового контроля за деятельностью субъектов муниципального сектора экономики.

В диссертации содержатся также другие менее значимые научные результаты, полученные в ходе исследования и отражающие личный вклад диссертанта в исследование проблемы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теоретических основ формирования и совершенствования механизма финансового регулирования деятельности субъектов муниципального сектора в условиях рыночной экономики, бюджетной и налоговой реформы, модернизации экономических отношений в муниципальной сфере. Главный результат исследования - разработка инструментария финансового регулирования субъектов МСЭ, представляющего собой совокупность финансовых методов, финансовых рычагов и стимулов, обеспечивающих подсистем (в том числе подсистемы финансового обеспечения деятельности субъектов), и методического обеспечения для применения указанных методов в новых условиях развития программы бюджетного федерализма и усиления роли органов МСУ.

Практическая значимость работы заключается в разработке конкретных мер, программных документов и методик по стратегическому финансовому планированию и развитию МСЭ, финансовому управлению его субъектами, независимому финансовому контролю за деятельностью субъектов МСЭ с применением международных стандартов финансовой отчетности и аудита.

Результаты исследования были использованы при реализации проектов по финансовой диагностике общественного сектора Новосибирской области, г. Новосибирска и др., в ходе осуществления аудиторских проверок субъектов государственного и муниципального секторов экономики, в которых автор лично принимал участие в течение 1999 - 2002 гг., а также при формировании учебно-методических пособий на кафедре финансов и кредита в Сибирском институте финансов и банковского дела (СИФБД) по дисциплинам: «Бюджетная система Российской Федерации», «Инвестиционное проектирование», «Финансовый контроль и аудит в сфере общественного сектора экономики» (спецкурс по выбору).

Основные результаты диссертационного исследования:

- определение сущности финансового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в сфере МСЭ;

- разработка теоретических основ и практического инструментария для формирования и развития механизма финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ в условиях реализации современной бюджетной и налоговой политики, реформирования имущественных отношений и модернизации экономических отношений в муниципальной сфере;

- создание организационно-методического обеспечения финансовой политики, стратегического плана развития МСЭ и выявление факторов, определяющих эффективность реализации финансовых отношений субъектов муниципальной экономики;

- обоснование необходимости формирования рациональной структуры МСЭ и разработка практических рекомендаций по повышению эффективности использования муниципального имущества, переданного в хозяйственное ведение (МУП) или оперативное управление (МУ), или в качестве долгосрочных финансовых вложений в АО (ООО), если последние являются субъектами МСЭ;

-разработка практических рекомендаций по реализации механизма приватизации муниципального имущества (или МУП) с учетом дифференцированного подхода, обеспечивающего эффективность управления муниципальным имуществом, поступление доходов в муниципальный бюджет от его использования, а также учитывающего роль МУП в СЭР города (муниципального образования);

- предложен практический инструментарий финансового планирования деятельности коммерческих субъектов МСЭ, финансового контроля (аудита) деятельности МУП в целях приватизации или подтверждения финансовой отчетности (с учетом проведения глубокого анализа финансово- хозяйственной деятельности) на основе применения международных стандартов финансовой отчетности и аудита.

Апробация работы. Отдельные результаты были оформлены в виде научных отчетов по заказам мэрии г. Новосибирска, Межрегиональной ассо циации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (МАСС), аудиторских фирм «Финансовая экспертиза» и «Экономические нововведения» по тематике данной диссертации, о чем свидетельствуют справки о внедрениях. В 1999- 2002 гг. результаты диссертационных исследований неоднократно докладывались и обсуждались на научно-практических семинарах МАСС, СИФБД, ИПАР. Практические разработки автора в области стратегического планирования и финансового управления в сфере МСЭ используются в учебном процессе СИФБД, о чем также свидетельствуют справки о внедрении. По теме исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 6,85 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (159 наименований, в том числе 8 на иностранном языке) и семи приложений.

## Основные теоретические аспекты формирования рациональной структуры муниципального сектора экономики

В отечественной и зарубежной практике для обозначения границ муниципального сектора экономики (МСЭ) используются разные критерии. В ряде стран к МСЭ относят организации, участие органов местного самоуправления (МСУ) в капитале которых составляет более 50 %, но нередко применяются и менее жесткие критерии. Подход автора работы к понятию МСЭ сформировался при применении метода «аналогия права». В результате использования понятия «государственный сектор экономики» (ГСЭ), сформулированного в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 09.09.99 г. № 1024), автор трактует МСЭ как совокупность экономических отношений, связанных с использованием муниципального имущества (МИ), закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями (МУП), муниципальными учреждениями (MY), и объектов муниципальной казны, а также имущественных прав органов МСУ, вытекающих из их участия в коммерческих организациях. Таким образом, в организационно-институциональном плане МСЭ представляет собой совокупность юридических лиц (МУП, МУ, акционерные общества (АО) или обгцества с ограниченной ответственностью (ООО), в уставном капитале которых доля муниципалитета составляет более 25 %) и установленных объектов муниципальной казны.

Формирование рациональной структуры МСЭ зависит от многих факторов: от муниципальной экономической политики, состава имущественного комплекса МСУ, состояния местного (муниципального) бюджета и т.д. Но главным фактором развития МСЭ является государственная политика в сфере МСУ. Проанализируем, как она изменялась в течение последних 150 лет в России. Становление основ МСУ в России происходило в непростых условиях. Россия середины XIX в. представляла собой сложное государственное образование, включающее множество административно-территориальных и других единиц: около 90 губерний, областей и округов, которые имели свои особенности управления и систему взаимоотношений с центральной властью, 13 судебных и 14 военных округов, 61 епархия. Кроме того, особую специфику выработки общих подходов к государственному и муниципальному управлению придавал тот факт, что в различных губерниях насчитывалось от 4 до 15 уездов. Однако главные трудности становления МСУ, несомненно, носили политический характер и были связаны с характерной для России системой противодействия земству, которое оказывали бюрократические структуры монархического режима.

В монархической России второй половины XIX в. в соответствии с реформами Александра II деятельность земских и городских органов МСУ не признавалась государственной, а считалась общественной. В силу этого служащие земских и городских органов МСУ не являлись государственными служащими. Такой подход соответствовал общехозяйственной теории МСУ, под влиянием которой были разработаны Положение «О губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.) и «Городовое положение» (1870 г.) [66, с. 99].

В дальнейшем в ходе контрреформ Александра III в основу был положен другой подход, реализующий государственную теорию МСУ, в соответствии с которой МСУ определялась как система децентрализованного государственного управления [52, с. 46-47]. Этот подход был закреплен в Положении «О земских учреждениях» (1890 г.) и вышеназванном нормативном документе «Городовое положение» (новая редакция 1892 г.). Выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, были признаны состоящими на государственной службе.

Основная причина достаточно медленного распространения земского движения в России в XIX в. была связана с тем, что, наделяя его правом решать многие вопросы, центральные власти не создали необходимых для этого условий. Хотя формально губернские и уездные земства были самостоя 16

тельными и независимыми друг от друга, реально этого не наблюдалось. Кроме того, центральная власть попыталась переложить решение многих государственных обязанностей на местный, земский уровень.

Хотя земские реформы в России и не привели к созданию целостной законченной модели МСУ в стране, тем не менее, обращение к опыту реформ актуально по ряду причин. Во-первых, становление правовых и экономических основ МСУ в такой большой по территории и столь разнообразной по своим условиям стране как Россия не могло дать быстрый и единообразный результат - требовалось время для накопления опыта. Во-вторых, центральная власть, с одной стороны, стремилась передать решение целого ряда экономических, социальных и иных задач на местный уровень, то есть снимала с себя заботу и ответственность даже за исполнение своих функций. С другой стороны, та же центральная власть постоянно боялась потерять свое влияние на процессы, происходящие на местах. Неизбежно вызванная этим противоречивость и половинчатость шагов по развитию земства стала причиной основного конфликта - между центральной властью и земским самоуправлением, а также сохранившейся ситуации неполного и непоследовательного развития МСУ. В-третьих, нечеткость в разделении полномочий и ответственности государственных и земских органов управления, как и сегодня, привела к противостоянию интересов двух ветвей власти на местах. В-четвертых, практически на протяжении всего периода их существования у земств постоянно не хватало финансовых средств. Доходная база земских бюджетов была недостаточна. Передаваемые из центра государственные обязанности (полномочия) часто не подкреплялись необходимой материальной и финансовой поддержкой. К этому добавлялись существенные различия в экономическом потенциале разных регионов России, что, как и ныне, приводит к росту неравенства территорий в возможностях решения их ключевых экономических и социальных проблем и, следовательно, к различной эффективности в деятельности систем МСУ. Наконец, в-пятых, одной из серьезных причин, породивших немало конфликтов, стал сам порядок разработки документов о земской реформе. Хотя требования развития начал МСУ, расширения его функций и экономических возможностей неизменно шли «снизу», разраба 17

тывались же необходимые правовые документы на верхних уровнях власти. Представители широких слоев общества к разработке и обсуждению этих документов допущены не были. В результате, их замечания Так что законодательные установления далеко не всегда отвечали интересам прогрессивного развития страны и ее экономики.

Важные уроки для новой политики в области внутрирегионального (территориального) самоуправления и функционирования местных бюджетов могут быть извлечены также при анализе опыта советского периода. Для правильной оценки этого опыта автор посчитал целесообразным сделать несколько предварительных замечаний.

1. Развитие государственной политики в отношении местных органов власти в 1920-е и последующие годы во многом опиралось на опыт российского земства, хотя формально это, как правило, никем не признавалось. В 1928 г. известный ученый Л. Велихов в своей монографии отмечал следующие особенности МСУ:

- МСУ в отличие от государственной власти (ГВ) - власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами ГВ;

- МСУ возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось решение центральных органов власти;

- для реализации полномочий по предметам ведения МСУ должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности [24, с. 217].

2. В советский период система местных бюджетов рассматривалась в качестве неразрывной составной части единой общегосударственной финансовой системы. Она включала в себя краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые бюджеты.

3. Органы МСУ являлись по существу одновременно органами ГВ и государственного управления. Образовывались они в соответствии с административно-территориальным делением государства и имели двойное назначение: как органы ГВ и как органы МСУ. В соответствии с этим они имели и двойное подчинение.

4. В анализе практики экономического управления территориями в советский период, в том числе и ее финансово-бюджетного аспекта, не может быть однозначной - исключительно положительной или исключительно негативной - оценки этого периода. Управленческие решения как на уровне местных органов власти, так и страны в целом в этот период нередко диктовались не только экономической целесообразностью, не только задачами достижения социальной эффективности, но также и жесткой необходимостью скорейшего радикального исправления общей хозяйственной ситуации, укрепления тех или иных ключевых сфер или отраслей экономики.

Анализируя период нэпа, многие исследователи среди главных его характеристик называют переход от принудительного изъятия всех излишков продовольствия (продразверстки) к системе налогов, допущение элементов рыночной экономики и свободного предпринимательства, которое стало источником экономического роста и накопления капитала. Но мало кто исследовал такую важную сторону нэпа как развитие МСУ. Предприниматель действует на конкретной территории, для осуществления хозяйственной деятельности на этой территории ему нужны определенные условия и возможности, которые создает местная власть. Именно тогда, в 20-е годы, в ведение местного управления были переданы землеустройство, благоустройство городов, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное дело и многое другое. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки. В 1926 г. было принято Положение о местных финансах, которое четко определило состав местных финансовых ресурсов и полномочия органов МСУ в хозяйственной сфере. Без всего этого быстрый подъем экономики, который осуществлялся именно на местном уровне, был бы невозможен [5, с. 9].

## Основные принципы, подходы, элементы, процедуры стратегического планирования и финансовые индикаторы развития муниципального сектора экономики

Любое муниципальное образование определяет финансовую политику, цель проведения которой - эффективное управление финансами. Конкретными методами и формами проведения финансовой политики в сфере МСЭ выступают прогнозирование, программирование, финансовое регулирование (в том числе финансовое планирование, финансовый контроль), система методов мобилизации финансовых ресурсов и т.д.

Финансовая политика проявляется через финансовую стратегию и финансовую тактику, другими словами, финансовую политику города можно представить как форму интеграции финансовой стратегии и тактики в прогрессе осуществления городом своего стратегического плана устойчивого развития. Содержание финансовой политики МО многогранно и включает множество аспектов, одним из которых является разработка оптимальной концепции управления финансами в сфере МСЭ. В Концепции должны быть определены основные направления использования финансовых ресурсов муниципалитетом и субъектами МСЭ на долгосрочную перспективу с учетом стратегического плана устойчивого развития города, состояния муниципальных финансов, финансового состояния МСЭ и его субъектов, а также макроэкономической конъюнктуры.

Стратегия развития МСЭ должна формироваться в рамках общей стратегии СЭР города исходя из реальных финансовых возможностей. Поэтому стратегическое планирование развития МСЭ есть продуманная реакция на объективные внешние и внутренние обстоятельства, основанная на всестороннем учете и эффективном использовании субъектами МСЭ и другими лицами имеющихся у муниципалитета финансовых и других ресурсов, предназначенных для развития МСЭ. По мнению автора работы, разработка основ финансовой стратегии развития МСЭ должна базироваться на использовании системного подхода, который представляет собой рассмотрение МСЭ как большой и сложной социально-экономической системы и, одновременно, как элемента более общей системы СЭР города. Под финансовой стратегией развития МСЭ автор понимает долгосрочный курс муниципальной финансовой политики, рассчитанный на перспективу и предусматривающий формирование и реализацию стратегического плана развития (СПР) МСЭ на основе единства методологии, организации и разработки долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных финансовых планов, обеспечивающего их согласованность, преемственность и непрерывность. При формировании и реализации СПР МСЭ применяются такие модификации системного подхода как:

- системно-комплексный подход - рассмотрение МСЭ как социально-экономической системы (комплекса) на основе органического единства структурного, элементного, функционального, целевого, ресурсного и исторического аспектов;

- программно-целевой (системно-программный) подход - рассмотрение крупной локальной (научной, социально-экономической, финансовой, организационно-технологической) проблемы разработки финансовой стратегии развития МСЭ и ее реализации - на основе единства четкой целевой ориентации, комплексности намечаемых мероприятий в разрезе структур и субъектов МСЭ, адресности и указания источников ресурсов. Программно-целевой метод — это совокупность приемов и способов согласования целей с ресурсами при помощи программы. Метод предполагает формирование программ (в данном случае, Программы развития МСЭ) по решению крупных проблем на основе предварительной оценки конечных общественных потребностей, разработки сбалансированного обеспечения ресурсами, определения эффективных путей, средств и организационных мероприятий по достижению установленных целей. Сравнение альтернативных вариантов финансовых стратегий по выбранным критериям оценки позволяет выбрать наилучший вариант;

- системно-нормативный подход - рассмотрение объекта планирования (субъекта МСЭ, комплекса субъектов, объединенных по отраслевому или другим признакам, или МСЭ в целом) на основе реализации требований по оптимальному использованию выделенных ресурсов. Нормативный метод, реализующий указанный подход, базируется на установлении социальных ориентиров на базе сформулированных целевых установок (например, получение конкретного объема доходов бюджета от использования МИ) и использовании прогрессивной системы нормативов и норм (научно обоснованных величин затрат ресурсов на изготовление единицы продукции (выполнение работы, предоставление услуги) заданного качества. Существует комплекс материальных, трудовых и финансовых норм и нормативов, например, нормы и нормативы обеспеченности населения жильем, коммунально-бытовыми и транспортными услугами, отчислений от прибыли, нормативы формирования различных фондов и т.д.

## Диагностика финансового состояния муниципального сектора экономики и его субъектов

Методика проведения диагностики финансового состояния МСЭ базируется на общей логике проведения комплексного анализа финансового состояния муниципального (местного) бюджета г. Новосибирска, МСЭ и его субъектов (МУП, МУ и АО (ООО), относящихся к субъектам МСЭ). В рамках комплексного анализа осуществлялись:

1) объективный анализ финансового состояния указанных объектов;

2) изучение ключевых аспектов взаимозависимости между имеющимися проблемами развития МСЭ, стратегическими целями устойчивого развития города, используемыми методами и достигнутыми в ходе диагностики результатами;

3) формирование аналитической информации для принятия решений о совершенствовании системы финансового регулирования деятельности субъектов МСЭ и механизма функционирования сектора в целом.

В ходе выполнения диссертационной работы проведена диагностика финансового состояния муниципального сектора экономики г. Новосибирска и его субъектов на базе данных, собранных из разных источников, в том числе -органов статистики. Диагностика проводилась с применением разработанной автором системы финансовых индикаторов, изложенных в п.2.1. работы.

С 1999 по 2002 г. количество МУП и МУ увеличилось на 89 организаций (с 1289 организаций - по состоянию на 01.01.2000 г., до 1378 организаций - по состоянию на 01.04.2002 г.). Около половины всех МУП И МУ (679 организаций) сосредоточено в сфере образования и дополнительного образования. Около 20% от общего количества МУП и МУ зарегистрировано в сфере здравоохранения (251 организация). Существенное количество МУП и МУ находится в сфере торговли и общественного питания (102 организации, или 7,4% от общего количества), в культурной сфере (98 организаций, или 7,1%) и фармации (73 организации, или 5,3%). Остальные отрасли и сферы народного хозяйства представлены незначительным количеством МУП и МУ (табл. 3.1.1).