Максимов Андрей Владимирович. Управление финансами муниципальных образований в современной России (Теория и практика) : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2003 314 c. РГБ ОД, 71:04-8/366

**Содержание к диссертации**

Введение

РАЗДЕЛ I. Теоретико-методологические основы управления муниципальными финансами

1.1. Финансово-бюджетное равновесие муниципального образования как фундаментальная характеристика его финансового состояния 15

1.1.1. Общее равновесие финансовой системы муниципального образования: сущность, параметры, формы проявления 15

1.1.2. Структурное равновесие доходов и расходов муниципального бюджета..38

1.2. Система управления финансами муниципального образования в современной России. 54

1.2.1. Финансовое управление муниципальным образованием: сущность, принципы, механизм осуществления.. 54

1.2.2. Концепция финансовых потоков в управлении муниципальными, финансами 74

1.2.3. Механизм казначейского исполнения бюджета в системе управления муниципальными финансами 87

1.3. Финансовая политика муниципального образования в условиях административной реформы 105

1.3.1. Объективные предпосылки финансовой стабильности муниципальных образований и их отражение в финансовой политике 105

1.3.2. Наращивание финансово-экономического потенциала муниципального образования как главная цель его финансовой политики 126

1.3.3. Концептуальные подходы к формированию эффективного налогового потенциала муниципального образования как фундаментальная основа устойчивости муниципальных финансов 140

РАЗДЕЛ II. Управление финансовыми потоками муниципальных образований

2.1. Инструментальное обеспечение управления муниципальными финансами на практике 157

2.1.1. Технологии бюджетного анализа как инструмент совершенствования управления муниципальными финансами.. 157

2.1.2. Нормирование бюджетных расходов 173

2.1.3. Финансовая реструктуризация субъектов территориально-хозяйственного комплекса как эффективный механизм рационирования финансовых потоков

муниципального образования 186

2.2. Казначейская система исполнения муниципального бюджета в вертикально-интегрированной модели управления муниципальными финансами 202

2.2.1. Процессе формирования казначейской системы исполнения бюджета города 202

2.2.2. Стандарты бюджетных технологий в казначейской системе исполнения муниципального бюджета 227

2.2.3. Сравнительная оценка технологий автоматизации казначейской системы исполнения бюджета и эффективности их внедрения 244

Заключение 264

Список использованных источников 276

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Обеспечение эффективности управления публичными финансами — непреходящая народнохозяйственная задача, которая постоянно находится в центре внимания ученых-экономистов. Исследователи разных поколений, оставившие заметный след в экономической науке, - М. Алле, Дж. Бьюкенен, Дж. Кейнс, Р. Масгрейв, С. Тибу, В. Оутс, И. Фишер, М. Фридмен и др., -внесли огромный вклад в становление и развитие теории государственных финансов. Однако проблемы муниципальных финансов продолжают оставаться наименее изученными.

Неэффективность бюджетной системы России отчетливо проявляется в неспособности органов власти всех уровней обеспечивать, население гарантированными благами, а бюджетные учреждения — достаточным финансированием, чтобы своевременно погашать собственные заимствования на открытом рынке. Непомерные объемы кредиторской задолженности, непрозрачность и неполная подконтрольность финансовых операций исполнительных органов власти законодательным обусловливают необходимость разработки мер **с**целью «укрепления финансовых основ местных бюджетов, закрепления в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения в местный бюджет»1. Это в современных условиях - одна из актуальных проблем развития бюджетного федерализма, а незавершенность реформы бюджетной системы России выступает подлинной угрозой безопасности не только отдельных территорий, но и страны в целом.

Анализ процесса стабилизации экономического и социального положения в регионах России сквозь призму целенаправленной работы по укреплению территориальных финансов и совершенствованию управления ими позволяет сделать вывод о рассогласованности усилий, архаичности подходов и недостаточной системности при разработке решений в развитии бюджетного федерализма и публичных финансов.

Прежде всего необходима разработка моделей управления муниципальными финансами, призванных обеспечивать устойчивое финансово-бюджетное равновесие в муниципальных образованиях, организация рационального движения потоков

Мокрый B.C. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. 2001. №1. С. 9.

финансовых ресурсов, развитие финансового потенциала муниципального образования на основе финансовой реструктуризации предпринимательских структур в регионе.

В равной мере актуальными являются задачи определения прогнозных параметров финансовой базы на основе сводного баланса финансовых ресурсов и расходов для оценки перспектив социально-экономического развития муниципального образования..

Важным направлением исследования представляется разработка технологий казначейского управления муниципальными финансами, анализ опыта внедрения автоматизированной казначейской муниципальной системы, порядка формирования особого алгоритма управления денежным оборотом муниципального образования на базе небанковской кредитной организации (НКО), позволяющей радикально повысить управляемость денежным оборотом, высвободить часть дополнительных бюджетных средств.

Следует отметить, что совершенствование управления муниципальными финансами все еще отличает фрагментарный подход, а достижение финансовой стабилизации в экономике неоправданно отрывается от процесса оздоровления финансов муниципальных образований.

Таким образом, возникает актуальная необходимость в теоретико-методологической и практической разработке такого финансового механизма, который стимулировал бы развитие производства и экономической активности, а также экономию ресурсов, обеспечение эффективного использования средств в рамках новой парадигмы управления финансами территориальных образований.

Решение названных проблем и составило содержание данной работы. Проведенный полный цикл диссертационного исследования и его результаты приобретает особую значимость и актуальность в свете предстоящей административной реформы России.

**Степень разработанности проблемы в научной литературе.**

Выбранное направление диссертационного исследования является недостаточно разработанным в российской финансовой науке. Большинство авторов ограничиваются исследованием проблем муниципальных финансов в контексте межбюджетных отношений (А.Г. Игудин, В.Б. Христенко, B.C. Мокрый, В.Н. Лексин, К.К. Баранова и др.), другие исследуют теорию и практику управления в конкретном регионе (Ю.В. Коростелев, В.И. Матеюк, В.И. Пашков, М.И. Яндиев), однако обилие цифр и

расчетов в этих работах в недостаточной степени связанно **с**собственно научным исследованием.

Совершенствование управления муниципальными финансами все еще отличает фрагментарный подход. В последние годы появились исследования по применению потокового подхода в управлении территориальными финансами (А.П. Горбунов, И.Д. Мацкулюк и др.), тем не менее это направление остается наименее разработанным. Это одна из причин серьезных затруднений внедрения казначейской системы исполнения муниципальных бюджетов. Несмотря на большое количество научных публикаций по казначейской проблематике (Т.Г. Нестеренко, В.И. Пашков, В.В. Сидоренко и др), в них лишь частично отражены важнейшие прикладные аспекты; деятельности муниципального казначейства: методические подходы к разработке современных бюджетных технологий и институциональные проблемы организации движения финансовых потоков муниципального образования.

Проблемы достижения бюджетной стабилизации в экономике территорий поставлены рядом исследователей: Р.А. Белоусовым, Д. Городецким, А.В. Грачевым, В.И. Гришиным, В.Б. Христенко, однако их исследования ограничиваются анализом ликвидности бюджета, а о таких важных вопросах, как риски, лишь упоминается.

Много нерешенных проблем остается в области бюджетного анализа и контроля бюджетных потоков. Преобладают статические методы анализа финансовых потоков по стандартным формам отчетности (М.И. Яндиев, СО. Шохин, В.И. Шлейников и? др.), в то время как управление финансами территорий уже по определению является динамичным и требует применения иных инструментов*:*при определении интенсивности финансовых потоков в определенных временных интервалах.

**Целью исследования является**разработка научной проблемы формирования комплекса теоретико-методологических положений и средств инструментальной поддержки по формированию системы управления финансами муниципальных образований.

В соответствии с этой целью в диссертации поставлены и решены следующие **задачи:**

систематизировать, обобщить и критически осмыслить сложившиеся в экономической литературе представления о рыночной трансформации финансовой системы России и управлении территориальными финансами;

рассмотреть на концептуальном уровне основополагающие условия, на которых базируется современное управление муниципальными финансами: финансово-бюджетное равновесие,

финансовые стабилизаторы, финансово-экономический потенциал, финансовая база муниципального образования;

определить предпосылки и критерии, характеризующие устойчивое равновесие муниципальных финансов;

выявить параметры равновесного состояния финансовых ресурсов и расходов муниципального образования;

разработать концепцию достаточности финансовой базы муниципального образования как императив его эюлюционного развития;

выявить объективные предпосылки и субъективные факторы финансовой стабильности муниципальных образований;

осуществить системный анализ финансово-экономического потенциала муниципального образования как предпосылки совершенствования бюджетного процесса;

обосновать направления финансовой реструктуризации в системе территориально-хозяйственного комплекса крупного города;

разработать методическое обеспечение казначейской системы исполнения бюджета на уровне муниципального образования;

сформировать вертикально-интегрированную модель автоматизированной информационной системы управления муниципальными финансами.

**Объектом**исследования являются финансовые потоки муниципального образования в системе местного самоуправления.

**Предметом исследования**является теоретико-методологический аппарат и поддерживающие его инструментальные средства управления муниципальными финансами.

**Теоретическая основа и методологическая база исследования.**

В качестве теоретической основы исследования использованы фундаментальные научные труды отечественных (A.M. Бабича, С.Д. Валентея, М.Г. Делягина, А.Г. Игудина, В.А. Кашина, В.Н. Лексина, Д.С. Львова, И.Д. Мацкулюка, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, В.К. Сенчагова, А.Ю. Симановского, В.Н. Сумарокова, В.Б. Христенко, Л.И. Якобсона и др.) и зарубежных (Р. Айснера, М. Алле, М. Альбера, Р.Барро, М.Боскина, Дж. Бьюкенена, Е.Домара, Д.Казея, Дж. Кейнса, П. Козловски, В. Леонтьева, А. Лернера, Р. Масгрейва, В. Ойкена, В. Оутса, С. Тибу, Дж. Тобина,

И. Фишера, М. Фридмена, Ф. Хайека, А.Хансена, Дж. Хикса, К. Эрроу и др.) авторов, законодательные и нормативные акты Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют теория финансово-бюджетного равновесия классической экономической школы, а также другие методологические подходы, выработанные отечественными и зарубежными учеными для проведения анализа равновесных состояний, включая потоковый подход.

Общая логика исследования выстроена на методологических принципах *эффективности, системности, единства макро- и микро уровней, морфологии анализа, наследственности в экономике, историзма.*

В качестве источниковой базы исследования использованы данные статистических ежегодников России, материалы и аналитические справки Минфина страны, казначейских органов, данные первичной отчетности муниципальных образований, проекты и отчеты по исполнению местных бюджетов. Отдельные данные собраны автором методом специальных опросов и извлечений по специально разработанным программам.

Работа выполнена в соответствии с п.п.2.5.,2.6. паспорта специальности 080010 "Финансы, денежное обращение и кредит".

Концепция исследования исходит из глубинной трансформации всей системы публичных финансов России, обусловившей новую парадигму управления финансовыми потоками территорий, которая вбирает в себя взаимоотношения качественно разных субъектов управления: федеральных, субфедеральных органов и органов местного самоуправления.

Финансы муниципальных образований - важнейшая органичная часть единой финансовой системы России, которой присущи единые родовые признаки, общие принципы и процедуры управления, формы и методы реорганизации в условиях рыночных преобразований. Вместе с тем, территориальные финансы - это не просто низшая ступень в табеле о рангах единой иерархической финансовой системы, лишенная самостоятельности.

Управление финансами территориальных образований требует институционального обоснования их региональной детерминанты как условия и активного инструмента воздействия на социально-экономическое развитие территории прежде всего с целью обеспечения нормальных условий жизни населения. Только с позиции субъектно-объектного, функционально-процессного и структурно-организационного подходов можно определить меру и пределы допустимой

самостоятельности управления муниципальными финансами и при этом обеспечить конструктивную схему инкорпорирования интересов федерального центра в стратегию развития экономики территории.

Во взаимоотношениях федеральных, региональных органов государственного управления и органов местного самоуправления потенциальная устойчивость финансов муниципального образования может быть достигнута лишь обеспечением баланса интересов участников бюджетного процесса. Это требует разработки единой методологии обеспечения финансово-бюджетного равновесия муниципального образованияз и верификации на практике механизма ее реализации на базе автоматизированной системы казначейского исполнения муниципального бюджета.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Развитие бюджетного федерализма - это проблема не только взаимоотношений бюджетов различных уровней, субординированных законодательными актами, но прежде всего взаимоотношений государства и его граждан по поводу организации рационального движения потоков финансовых ресурсов. В двуедином процессе совершенствования бюджетного федерализма сегодня это направление представляется более важным, поскольку в условиях минимальной бюджетной обеспеченности муниципальное образование может деградировать. Опыт свидетельствует, что утрата публичного контроля за бюджетными потоками приводит к тому, что бюджетные ресурсы распыляются, "отвлекаются" на непредусмотренные цели либо разворовываются.
2. Устойчивое состояние экономической системы характеризуется как способность достижения и поддержания равновесия между основными параметрами, определяющими функционирование этой системы. Только на фоне достигнутого равновесия в национальном хозяйстве и его секторах, как и в отдельно взятом муниципальном образовании, можно вообще судить об эффективности управления.

3. При выборе параметров, определяющих социально-экономическое положение  
хозяйствующего субъекта, необходимо исходить из природы его деятельности. Три  
параметра - доходность, ликвидность и риск, взятые в единстве, могут выступать  
основными параметрами, достаточными для характеристики экономического состояния  
любого хозяйствующего субъекта, позволяющими наиболее полно отразить процессы,  
протекающие как на предприятии, так и в муниципальном образовании. При этом,  
несмотря на финансовую природу этих параметров, они позволяют оценить не только  
финансовую, но и производственную, инвестиционную, социальную деятельность

хозяйствующего субъекта. Поэтому модель финансово-бюджетного равновесия муниципального образования, выстроенная на базе трех основополагающих финансовых параметров, только и раскрывает истинный смысл равновесия.

1. В условиях финансовой нестабильности и необходимости восстановления и совершенствования контроля за исполнением бюджетов особую актуальность приобретают муниципальные балансовые построения, делающие их прозрачными, отражающие социально-экономические, финансовые и кредитно-денежные отношения и позволяющие удовлетворить информационные потребности органов власти и населения. Не менее актуальными являются задачи определения прогнозных параметров финансовой базы на основе сводного баланса финансовых ресурсов и затрат для оценки перспектив социально-экономического развития муниципального образования.
2. В условиях проводимой федеральным центром межбюджетной политики для сохранения и укрепления собственной самостоятельности, муниципальное образование (город, район, поселок) должно рассматриваться не только как субъект финансовых полномочий и распорядительных функций, но прежде всего как хозяйствующий субъект, определяющий собственное саморазвитие. Саморазвитие муниципального образования, синтезирующееся в самоокупаемости, самофинансировании и самоуправлении, предполагает эффективное использование всех ресурсов территории, включая природные, материальные, интеллектуальные, трудовые, информационные, выступающие базовыми источниками ее финансовых ресурсов.
3. Саморазвитие не означает замкнутости территории, ее самоизоляции. Напротив, максимальное расширение экономических связей с другими территориями -один из решающих факторов саморазвития. Его основной целью является "выравнивание" социально-экономических условий территории с более развитыми при использовании для этой цели прежде всего собственных источников и скрытых резервов, а не трансфертов и дотаций из федерального и регионального центров.
4. Утверждение новой парадигмы управления способствует формированию финансовой стратегии муниципальных образований, адекватной рыночным условиям. Стержнем новой парадигмы управления финансовыми потоками муниципального образования является концепция саморазвития территории, определяющая содержательную основу финансовой политики муниципального образования, ее активный характер и динамизм. Эти характеристики финансовой политики

реализуются посредством особых моделей и инструментов управления финансовыми потоками муниципального образования.

1. Взаимосвязанная система моделей и инструментов управления финансовыми потоками муниципального образования должна опираться на правовую базу государственного регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований - с одной стороны и концептуальные основы обеспечения финансово-бюджетного равновесия в них - с другой. При этом непостоянство правовой базы и распространенная практика ее применения в интересах вышестоящих уровней бюджетной системы в ущерб муниципальным образованиям требует высокой гибкости и адаптивности моделей управления финансовыми потоками территорий. Добиться этих качеств можно только посредством стандартизации бюджетных технологий и автоматизации операций бюджетного процесса.
2. Модели и инструменты управления финансовыми потоками муниципального образования должны вбирать весь спектр легитимных источников финансирования, технологий финансово-экономического анализа и управления, институтов, адаптированных к функциональной деятельности муниципалитета крупного города и прежде всего бюджетно-финансовый менеджмент, проектное финансирование, SWOT -анализ, институты казначейства и НКО, программные продукты на базе научно обоснованных бюджетных технологий. Положения, раскрывающие пути решения этих проблем, составляют содержательную основу данной диссертации и выносятся на защиту.

**Научная новизна**диссертационного исследования состоит в формировании системной концепции управления финансами муниципальных образований.

Элементы научной новизны:

существенно дополнен и развит понятийный аппарат, используемый в сфере теории финансов муниципальных образований. В частности, введено понятие финансово-бюджетного равновесия муниципальных образований: уточнены понятия доходности, ликвидности и риска с целью обоснования требований равновесия между финансовыми потоками, доходами муниципального хозяйства и потоками его расходов за определенный промежуток времени; сформулированы принципы формирования балансовых построений, позволяющие одной структуре — финансовому органу — управлять входящими и исходящими финансовыми потоками в режиме реального времени;

разработана и теоретически обоснована алгоритмическая последовательность  
процессов финансирования бюджетных расходов на базе концепции связанных  
ресурсов, которые позволяют при равенстве источников финансирования и  
обязательств по расходам обеспечить ликвидность бюджета;

разработана вербальная модель механизма обеспечения устойчивости финансовой системы муниципальных образований;

разработана и научно обоснована технология управления финансовыми потоками муниципального образования;

выявлены предпочтительные направления развития местного сообщества с учетом перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней;

обоснован критерий минимально необходимой достаточности финансовой базы в соответствии с типом муниципального образования, основанный на интеграции требований поддержания объема и характера его деятельности по оказанию услуг местному населению, покрытия возможных потерь, не возмещенных текущими доходами, а также системы мер, позволяющих реализовать на практике концепцию саморазвития территории;

раскрыта роль муниципального образования и его полномочий в  
регулировании возможностей развития предпринимательства за счет местных  
источников;

определено на концептуальном уровне представление о параметрах и  
структуре автоматизированной системы казначейского исполнения муниципального  
бюджета, обеспечивающей реализацию функций управления финансовьми потоками в  
реальном масштабе времени. С этой целью разработаны структура базы данных и  
поддерживающие ее технологии;

разработана вертикально - интегрированная модель управления  
муниципальными финансами, построенная на основе потокового подхода и единой  
информационной базе;

построена динамическая модель управления процессом исполнения бюджетом  
муниципального образования в оперативном режиме, охватывающая всех участников  
бюджетного процесса от бюджетополучателей до аппарата казначейства, позволяющая  
формировать единую муниципальную базу цен и обеспечивающая создание единого  
стандарта заказа;

обосновано институциональное нововведение в организационной структуре муниципального казначейства — небанковская кредитная организация (НКО), способствующая ускорению финансовых потоков муниципального образования и повышению их транспарентности, снижению затрат на посреднические операции по обслуживанию финансовых потоков и связанных с этим рисков, что в-конечном счете позволяет существенно повысить ликвидность муниципального бюджета.

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации ориентированы на широкое использование финансовыми органами при формировании механизма обеспечения финансового равновесия муниципального образования.

Практическая значимость работы заключается также в обосновании финансовых аспектов стратегии и тактики органов местного самоуправления, обеспечивающих переход к экономическому росту, что позволяет использовать полученные результаты при разработке документов законодательного и нормативного, прогнозного и программного характера, определяющих направления реформирования системы государственного регулирования межбюджетных отношений и повьшіения их эффективности.

Самостоятельное практическое значение имеют:

технологии обработки данных в информационной системе муниципального бюджета;

организационная структура системы управления муниципальными финансами;

- рекомендации по формированию базы данных автоматизированной  
информационной системы муниципального уровня.

**Апробация и внедрение результатов работы.**

Разработанные в диссертации основные положения и выводы по проблеме равновесия муниципального образования, методологические и методические рекомендации нашли широкое применение в практике работы администрации, исполнительных органов и финансовых организаций многих регионов РФ.

Сформулированные в диссертации методологические основы обеспечения финансового равновесия в муниципальном образовании трансформированы в методические принципы, которые в свою очередь послужили базой для формирования эффективных механизмов обеспечения финансово-бюджетной политики муниципального образования. Полученные результаты исследования положены в

основу конкретных методических материалов, применяемых в настоящее время в практике организации бюджетного процесса в ряде крупных городов России.

Разработанная в диссертации вертикально-интегрированная модель казначейского управления муниципальными финансами внедрена и успешно применяется в муниципалитетах ряда городов: Воронежа, Калининграда, Белгорода, Волгограда, Чаинского района Томской области и других, что подтверждается актами внедрения.

Материалы настоящего диссертационного исследования используются в преподавании дисциплин "Бюджет и бюджетная система", "Казначейское исполнение бюджета" и "Финансы" в Ростовском государственном экономическом университете (РИНХ).

**Публикация результатов исследования.**

Теоретические и практические результаты докладывались и обсуждались на всероссийских и региональных научно-практических конференциях и семинарах.

Концепция диссертации доложена автором на Международной научной конференции "Финансовая экономика: концепции, структуры, менеджмент" в МГУ им М.В. Ломоносова, 2000 г., на Международной научной конференции "Ломоносов-2003" в МГУ им. М.В. Ломоносова, 2003 г.

По теме диссертации опубликовано 26 работ общим объемом более 60 печатных листов.

## Финансово-бюджетное равновесие муниципального образования как фундаментальная характеристика его финансового состояния

Успешное управление любой социально-экономической системой всегда базируется на информации о состоянии управляемого объекта, параметры которого позволяют обосновывать эффективные управленческие решения. Следуя постулатам классической экономической школы, исследование проблем экономической эффективности принято осуществлять с позиций экономического равновесия . Именно поэтому настоящее исследование начинается с анализа состояния финансово-бюджетного равновесия муниципального образования. Только на фоне достигнутого равновесия в национальном хозяйстве и его секторах, равным образом и в отдельно взятом муниципальном образовании, можно вообще: судить об эффективности использования ресурсов или об эффективности управления.

Проблема экономического равновесия - далеко не только теоретическая проблема, это еще и центральная проблема реальной практики. Практика ориентирована на достижение равновесия, которое сводится обычно к достижению балансов: баланса фирмы (равновесие остатков активов и их обеспечения финансовыми источниками на определенный момент времени); баланса доходов и расходов государства (муниципального образования) - бюджета (равновесие оборотов доходов и расходов государства или муниципалитета за год); платежного оборота страны (равновесие товарных и финансовых потоков в масштабах национального хозяйства); торгового баланса (равновесие импорта и экспорта); платежного баланса (торгового с учетом движения капитала). В определенном смысле можно утверждать, что бытие хозяйствующих субъектов и пространственных хозяйственных образований - это бытие от баланса до баланса, которые между собой тесно связаны. Стремление к

балансам проявляется всегда и везде, но состояние хозяйствующих субъектов и образований при этом бывает весьма разное. Следовательно, равновесные состояния, фиксируемые в различных балансах, качественно различны.

В общем случае финансово-бюджетное равновесие — это такое состояние финансовой системы муниципального образования, когда финансы не создают помех выполнению принятых на себя муниципалитетом обязательств . Формирование блоков реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами каждого уровня публичной власти, или обеспечение финансово-бюджетного равновесия - центральная проблема бюджетного федерализма4.

В экономической науке понятие равновесия неотделимо от понятия устойчивости экономической системы. Применительно к экономическому субъекту понятие устойчивости может рассматриваться с точки зрения устойчивости равновесия и устойчивости развития или способности противостоять воздействию внешней среды. Так, А.В. Грачев пишет: «Условием для возникновения финансово-экономической устойчивости является определение точки финансово-экономического равновесия, что позволяет за счет определенного соотношения собственных и заемных средств иметь источники для покрытия долгов и обязательств»5. Следовательно, условия финансово-бюджетного равновесия выступают исходными посылками управления устойчивостью муниципальными финансами во времени.

В прикладном аспекте финансово-бюджетное равновесие есть равновесная система между финансовыми потоками доходов муниципального хозяйства и потоками его расходов на определенный момент времени. Другими словами, финансовые потоки доходов, взаимодействуя с финансовыми потоками расходов, образуют равновесную систему, которая выражается с помощью финансовых балансов территорий. Из этого следует, что устойчивость финансово-бюджетного равновесия выражается в способности обеспечивать запланированные параметры равновесия.

Устойчивость финансово-бюджетного равновесия муниципальных образований справедливо относится к условиям экономической безопасности региона и страны. Специалисты в этой области отмечают: «К основным критериям, характеризующим интересы региона в области безопасности и обеспечивающим приемлемые для большинства населения условия жизни и развития личности, устойчивость социально-экономической ситуации, политическую стабильность, целостность общества и экономики, относятся:

- способность экономики территории функционировать в условиях режима расширенного воспроизводства;

- границы критической зависимости экономики от импорта важнейших видов продукции, производство которых на необходимом уровне не может быть организовано в регионе;

- муниципальный контроль над стратегическими ресурсами;

- устойчивость финансовой системы муниципального образования;

- поддержание научного и инновационного потенциала территории;

- сохранение экономического единства в муниципальном образовании;

- обеспечение необходимого уровня государственного регулирования экономических процессов с целью формирования условий для нормального функционирования рыночной экономики» .

## Система управления финансами муниципального образования в современной России.

Наиболее привлекательной инвестиционной сферой являются инвестиции в систему управления. Именно эта сфера ввиду неурегулированности в России территориального управления43 и прежде всего управления территориальными финансами44, обладает самой высокой ожидаемой отдачей. Именно в этой сфере по терминологии М. Алле, сосредоточены в современной России наибольшие излишки. Результаты научных изысканий М. Алле проясняют глубинный смысл современной формы экономического дохода, которую он сформулировал так: «После 1966 г., полностью отойдя от общепринятых теорий и используемой в них вальрасовской модели, я разработал новую теорию, в которой вся экономическая динамика в реальном выражении основывается на поиске, реализации и распределении излишков. Связанная с ней модель — это модель экономики рынков. Данная теория свободна от каких - либо нереалистических гипотез непрерывности, дифференцируемости и выпуклости. Что касается поиска состояний максимальной эффективности, то в данном подходе поиск определенной системы цен, одинаковой для всех операторов, заменяется поиском такой ситуации, при которой нет реализуемого излишка. Понятие цены отходит на второй план анализа и играет лишь вспомогательную роль. Главная роль в новой формулировке принадлежит понятию излишка».45

В любой экономике всегда имеются излишки, вызванные наличием неиспользуемых доступных ресурсов, плохой организацией производства, неэффективной организацией экономической системы территории, либо национального хозяйства в целом. М. Алле впервые ввел в научный оборот понятие распределяемого излишка как максимальную потерю абстрактного блага в экономике, которую можно избежать путем «лучшего устройства экономики» с сохранением неизменности «индексов предпочтения». Ценность идеи М.Алле состоит в том, что, если под излишком понимать современную ренту, то сведение ее к нулю действительно приводит к высшей эффективности национального хозяйства либо его части, тем более что излишек в условиях финансовой доминанты в экономических отношениях приобретает форму особой - финансовой ренты.

Следует заметить, что во властных кругах современной России есть понимание пагубного воздействия излишков в форме различных рент на эффективность деятельности хозяйствующих субъектов. Подтверждением тому является введение в оборот с подачи Д. Козака нового термина - отрицательный трансферт. Д. Козак предлагает изъятие у муниципальных образований излишков в форме превышения бюджетной обеспеченности данного муниципального образования в расчете на душу населения против среднего по соответствующему субъекту Федерации, образовавшихся в результате сложившейся еще в советские времена неравномерной структуры экономики по территории страны. Эти излишки муниципального образования, если уровень его бюджетной обеспеченности в 2 и более раза превьпдает среднерегиональный, предлагается изымать в региональный фонд финансовой поддержки.

Нет сомнений, что излишки такого рода вредны, поэтому важен механизм их нейтрализации. Предложенный Д. Козаком механизм изъятия, на наш взгляд, принесет больше вреда, нежели пользы. Многие российские аналитики справедливо отмечают, что этот механизм изъятия приведет к следующим результатам: полного выравнивания бюджетной обеспеченности так и не произойдет; будут подорваны стимулы к расширению доходной базы для успешных муниципальных образований; сохранится влияние субъективных факторов при определении методики расчета субвенций; будет укреплена тенденция к формированию перераспределительной психологии местных властей, что наиболее пагубно. Альтернативы такому подходу есть, например, опыт Швейцарии. Возможно, этот опыт будет использован в процессе дальнейших слушаний законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Сегодня важнее направить усилия муниципальных властей на другие излишки. С позиций неоинституциональной теории излишки территории — это прежде всего трансакционные издержки. В структуре издержек традиционной экономики, если их разделить на расходы на преобразование факторов бизнеса для получения конечного продукта (производственные расходы) и расходы на согласование, или трансакционные издержки (затраты на поиск информации, координация взаимодействия как внутри хозяйствующего субъекта, так и за его пределами, обмен данными, контроль эффективности взаимодействия), к концу XX в. наступил паритет.

Апофеозом эпохи индустриального общества стало радикальное сокращение производственных издержек. Но стремление к получению дополнительных выгод от масштаба производства неуклонно вело к нарастанию трансакционных издержек. В результате в общих издержках трансакционные достигли в банковской сфере 65-70%, а в целом в экономике США 5 0%46. Стремительный рост трансакционных издержек в эпоху финансовой экономики вел мировое хозяйство в тупик. Венцом этого процесса был мировой финансовый кризис. Это был предел исторической формы хозяйства, ее потолок, достигнув которого, она пережила мировую трансакционную революцию.47

Наступление постиндустриального общества связано с радикальным сокращением трансакционных издержек. Это достигается благодаря устранению географических, отраслевых и корпоративных препятствий на пути к экономической интеграции. Успех был подготовлен предшествующим периодом бурного развития компьютеризации и сетевого программного обеспечения, либерализацию рынков, повышения мобильности капитала, введения единых стандартов качества, финансового учета и др., признания английского языка в качестве общепризнанного языка делового общения. Наступила эпоха триумфа теоремы Коуза. Радикальное снижение трансакционных издержек открыло огромные возможности роста производительности труда в сетевых структурах.

## Инструментальное обеспечение управления муниципальными финансами на практике

Анализ муниципальных финансов - это процедуры определения параметров финансового состояния муниципального образования и их интерпретация, приемлемая для принятия управленческих решений. Он базируется на понимании концепции социально-экономической деятельности муниципального образования как процесса формирования потока решений об использовании ресурсов (факторов) с целью получения социально-экономической выгоды.

По ряду объективных причин сегодня назрела необходимость закрепления в теории и практике управления бюджетными ресурсами новой парадигмы бюджетного менеджмента, основанной на признании информационно-аналитических технологий как атрибута совершенствования межбюджетных отношений, обеспечения реальных позитивных изменений в структуре, ив порядке формирования и использования финансовых ресурсов муниципальных образований. Эти задачи решаются посредством бюджетного анализа.

Бюджетный анализ есть системное, комплексное исследование формирования и исполнения бюджетных планов, установление, измерение и обобщение влияния факторов на эти процессы посредством обработки различными приемами и способами источников информации с целью выявления резервов совершенствования межбюджетных отношений, повышения качества управления муниципальными финансами.

Бюджетный анализ — это инструмент в системе управления муниципальными финансами, необходимый для поиска резервов увеличения финансовой базы, прогнозирования финансового потенциала и подготовки обоснованных финансовых решений. Успех в управлении финансами муниципального образования решающим образом зависит от трех элементов:

- понимания состояния дел в муниципальном образовании на данный момент;

- ясного представления того уровня, которого муниципальное образование собирается достичь;

- эффективного планирования процесса перехода из одного состояния в другое.

Эти фундаментальные проблемы удалось разрешить с появлением специальной технологии анализа, получившей название SWOT-анализ. SWOT-анализ - это ситуационный анализ. SWOT - аббревиатура английских слов: Strenth - сила; Weafhess - слабость; Oportunitis - возможность; Troubles -опасности. SWOT-анализ - это технология определения характеристик хозяйственных рисков. И в этом качестве он незаменим.

В процессе разработки перспектив развития муниципального образования, оценки его финансового потенциала посредством SWOT-анализа оцениваются сильные и слабые стороны - это те характеристики территории, которые могут быть проконтролированы муниципальной властью, на которые она может оказать воздействие. Они обычно относятся к настоящему времени и исследуются в следующих областях:

- общая экономическая среда в муниципальном образовании;

- местные компании;

- иностранные инвестиции;

- рынок промышленной и коммерческой недвижимости в городе;

- городская инфраструктура;

- рабочая сила;

- туризм;

- прочие секторы городской экономики;

- институциональный потенциал города с точки зрения реализации разработанных рекомендаций по наращиванию его финансового потенциала.