Екименкова Наталья Валентиновна. Формирование финансовых потоков местных бюджетов в условиях бюджетного реформирования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Екименкова Наталья Валентиновна; [Место защиты: Оренбург. гос. аграр. ун-т].- Оренбург, 2010.- 244 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1445

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические аспекты формирования финансовых потоков местных бюджетов в условиях бюджетного реформирования 10

1.1. Сущность и значение финансовых потоков при формировании местных бюджетов 10

1.2. Бюджетное реформирование как условие формирования финансовых потоков местных бюджетов 30

1.3. Зарубежный опыт формирования местных бюджетов 44

Глава 2 Влияние бюджетного реформирования на формирование финансовых потоков местных бюджетов в Оренбургской области 59

2.1. Формирование местных бюджетов Оренбургской области в условиях бюджетного реформирования 59

2.2. Оценка структуры входящих финансовых потоков местных бюджетов 82

2.3. Оценка структуры исходящих финансовых потоков местных бюджетов 89

Глава 3 Совершенствование процесса управления финансовыми потоками местных бюджетов в условиях бюджетного реформирования 101

3.1. Механизм управления финансами местных бюджетов 101

3.2. Модели управления входящими и исходящими финансовыми потоками местных бюджетов 112

3.3. Повышение эффективности использования бюджетных финансовых потоков муниципальных образований 133

Заключение 157

Библиографический список использованной литературы 162

Приложения 174

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Современное состояние муниципальных образований характеризуется наличием проблем, связанных с формированием и использованием соответствующих материальных и финансовых потоков, управление которыми следует отнести к числу наиболее сложных задач местного значения, требующих дальнейшего теоретического и практического развития. В течение последних лет в Российской Федерации идет планомерный процесс реформирования системы местных финансов с целью повышения эффективности и качества управления общественными финансами на местном уровне, результатом которого будут являться формы эффективного управления муниципальным имуществом, имущественными правами и средствами местных бюджетов. Взаимоувязка данных элементов представляет собой бюджетный менеджмент, одной из главных финансовых задач которого является обеспечение достаточности финансовых ресурсов и эффективность их использования для реализации принятых управленческих решений.

На протяжении последних пяти лет особенностям формирования местных бюджетов уделяют большое внимание органы государственной власти, так как, с одной стороны, развитие муниципальных образований напрямую или косвенно регулирует и стимулирует экономическую и хозяйственную деятельность субъектов, а, с другой стороны, решает целый ряд социальных задач, тем самым, улучшая благосостояние населения. Эти и другие моменты, определенные бюджетными реформами, потребовали большей ответственности и большей самостоятельности местных органов власти, что нашло свое отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Реализация данного закона определила новые подходы к формированию финансовой политики муниципалитетов и финансированию обязательств, принятых местными органами власти, основой реализации которых является мест-

ный бюджет, а именно, его доходная и расходная части, зависящие от размеров финансовых потоков их образующих. Проблема определения финансовых потоков местных бюджетов является актуальной вследствие крайне нестабильной их доходной базы, большой дотационности, а также наличия больших объемов встречных финансовых потоков, снижающих эффективность использования бюджетных средств.

Эти обстоятельства дают возможность считать, что тема диссертационной работы является актуальной как с теоретической, так и с практической стороны.

**Степень разработанности проблемы.**Основы управления финансовыми (денежными) потоками рассматриваются многими зарубежными экономистами, такими как Ю. Бригхэм, С.Л. Брю, Б. Нил, К.Р. Макконнелл, Р. Пайк, Дж.К. Хорн, X. Циммерманн, М. Эрхардт и др.

Изучению особенностей и условий формирования муниципальных финансов, финансовых ресурсов местных бюджетов посвящены труды известных российских ученых С.С. Артемьевой, СВ. Барулина, О.В.Врублевской, А.Г. Грязновой, В.В. Ковалева, Т.М. Ковалевой, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, P.P. Яруллина и др.

Непосредственно финансовые потоки были исследованы российскими экономистами в основном на уровне предприятий, корпораций, регионов. Среди них следует отметить работы: Т.В. Алесинской, Н.В.Астафьева, Н.С. Бескоровайной, А.В. Гутовой, В.Н. Жидкова, Н.В.Живалова, А.Г. Игудина, СВ. Карташова, А.А. Куклина, A.M. Лаврова, В.Н. Лескина, СИ. Лушиной, А.В. Максимова, В.В. Морозова, В.А. Слеповой, Е.Н. Сидоровой, Т.В. Тимофеевой, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и др.

Несмотря на значительную проработанность отдельных направлений темы исследования, по-прежнему остаются мало изученными и актуальными проблемы формирования и использования финансовых потоков на уровне муниципальных образований. К их числу относятся состав и структура финансовых потоков местных бюджетов, их зависимость от социально-экономической

политики, проводимой местными органами власти, обеспеченность органов местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами, построение баланса финансовых потоков между муниципалитетами и регионом, системы управления финансовыми потоками местных бюджетов.

Область диссертационного исследования ограниченна рамками специальности 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит. Паспорта специальности ВАК (экономические науки) — (пункты 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике»; 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования»; 3.14 «Финансовый менеджмент в управлении финансовыми потоками и финансовыми оборотами»).

**Объектом исследования**выступают финансовые потоки местных бюджетов Оренбургской области.

**Предметом исследования**являются финансово-экономические отношения по формированию финансовых потоков местных бюджетов в условиях современного реформирования муниципальных самообразований.

**Целью диссертационного исследования**является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию эффективности управления финансовыми потоками местных бюджетов в условиях бюджетного реформирования.

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе предусмотрено решение следующих задач:

исследовать сущность понятия «финансовый поток» применительно к местному бюджету, его состав и структуру;

выявить основные проблемы и факторы, влияющие на формирование финансовых потоков местных бюджетов в современных условиях;

дать сравнительную характеристику структуры местных бюджетов различных зарубежных стран и Российской Федерации с целью определения общих закономерностей и индивидуальных различий;

проанализировать и дать оценку совокупности элементов, составляющих входящие и исходящие финансовые потоки местных бюджетов в условиях бюджетного реформирования;

определить механизм управления финансовыми потоками местных бюджетов условиях бюджетного реформирования;

обосновать рекомендации по повышению эффективности использования входящих и исходящих финансовых потоков местных бюджетов.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили научные труды зарубежных и отечественных ученых, федеральные, региональные и муниципальные законодательные и нормативные акты, монографии, материалы научных конференций, публикации в периодической печати, посвященные теоретическим и практическим проблемам формирования муниципальных бюджетов и межбюджетным отношениям в регионах. Исследования базировалась на принципах систематизации и научного обобщения, методах статистического анализа, а также принципах результативного подхода к изучению финансов местных бюджетов.

**Информационную базу диссертационного исследования**составили статистические и информационно-аналитические материалы Управления Федерального казначейства, территориального органа Федеральной службы государственной статистики, Управления Федеральной налоговой службы, Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли Оренбургской области.

**Основные научные результаты,**полученные лично соискателем, и их **научная новизна**заключаются в разработке теории и методологии управления финансовыми потоками местных бюджетов, а именно:

- уточнено определение «финансовый поток» применительно к местно  
му бюджету, выявлены основные характеристики бюджетного финансового

потока, его состав и структура, а также роль в системе функционирования муниципального образования;

на основе существующей классификации финансовых (денежных) потоков предприятий дополнена и предложена для целей финансового планирования и учета бюджетных потоков на муниципальном уровне классификация с выделением новых признаков: по содержанию, виду деятельности, источникам привлечения, структуре формирования, видам ассигнований, форме движения и регламентированности;

обоснованы модели управления финансовыми потоками местного бюджета, где определены основные элементы входящего и исходящего финансовых потоков, взаимосвязь субъектов и объектов управления, методы и рычаги воздействия на процесс управления.

разработана комплексная модель формирования и распределения финансовых потоков местных бюджетов, включающая входящий, исходящий и чистый финансовые потоки, а также формулы расчета основных их элементов, условия, влияющие на формирование совокупного входящего и исходящего финансовых потоков;

предложены показатели обеспеченности и эффективности бюджетных потоков муниципальных образований, позволяющие определить бюджетные доходы и расходы на душу населения муниципального образования, коэффициенты самостоятельности и достаточности муниципальных бюджетных ресурсов.

**Практическая значимость**работы состоит в том, что полученные результаты исследования могут быть использованы в разработке проектов среднесрочного бюджетного финансового плана муниципальных образований, определений параметров бюджетных финансовых потоков бюджетной системы на трехлетний период, при формировании структуры доходов и расходов местных бюджетов; пропорций финансовых потоков трансфертного характера; создании финансовых резервов; регулировании взаимосвязей между региональным и местными бюджетами, между местными бюджетами и муници-

пальными хозяйствами, при определении основных направлений финансовой, налоговой, социальной политики муниципального самообразования.

Учитывая современные тенденции развития третьего уровня бюджетной системы Российской Федерации - местные бюджеты, предложенные рекомендации по их совершенствованию позволят обеспечить контроль, оценку, прогнозирование и внедрение новых более эффективных форм использования государственных и муниципальных ресурсов необходимых для более полного обеспечения удовлетворения потребностей населения муниципальных самообразований.

**Апробация результатов исследования.**Результаты диссертационного исследования были доложены и получили одобрение в Северо-Западной Академии государственной службы (г. Санкт-Петербург) в ходе реализации проекта «Обучение региональных и муниципальных финансовых служащих в рамках проведения разграничения полномочий и муниципальной реформы», проводимого АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» в 2008 году. А также основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационной работе, докладывались в порядке обсуждения на межвузовской научно-практической конференции посвященной 15-летию кафедры статистики и экономического анализа Оренбургского ГАУ (2007г.), международной научно-практической конференции Оренбургского ГАУ (2008 г.).

Разработки диссертанта используются в бюджетном процессе при принятии управленческих решений финансового характера Законодательным Собранием Оренбургской области; планировании и прогнозировании местных бюджетов финансовыми отделами муниципальных образований районов Оренбургской области и г. Орска, а также в учебном процессе Оренбургского государственного аграрного университета при курсовом и дипломном проектировании, преподавании дисциплин: «Бюджетная система РФ», «Финансы», «Финансовый менеджмент» для студентов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит».

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 7 работ (в том числе 3 работы в изданиях, рекомендованных ВАК) общим объемом 2,8 п.л.

**Структура и объем работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и 25 приложений. Основной текст изложен на 173 страницах, включает 33 таблиц, 16 рисунков. Список использованной литературы включает 131 информационный источник.

## Сущность и значение финансовых потоков при формировании местных бюджетов

В научно-экономической литературе, законодательных актах используются разные трактовки понятия «местный бюджет», «муниципальный бюджет». Он может рассматриваться как роспись предполагаемых муниципальных доходов и расходов, как основной финансовый план, как фонд денежных средств, как совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и расходования денежных средств для осуществления функций и компетенции местного самоуправления. В ранних редакциях Бюджетного кодекса РФ давалось определение местному бюджету как форме образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Но уже в новой, действующей сегодня, редакции Бюджетного кодекса РФ данное определение исключено и дается определение только термину «бюджет». Согласно которому, «бюджет» - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [19].

Каждое из приведенных определений отражает ту или иную сторону экономических отношений, связанных с формированием централизованных финансовых ресурсов для выполнения определенных функций муниципальных органов власти.

Мы считаем, что в понятии «местный бюджет» сочетаются элементы экономического, правового и социального характера.

Как экономическая категория «местный бюджет» выражает систему денежных отношений между местными органами власти, экономическими субъектами и населением по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта и использования централизованных фондов денежных средств для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства. Он представляет также систему отношений между государственными органами власти, органами власти местного самоуправления и экономическими субъектами, населением по вопросам хозяйственной деятельности и жизнеобеспеченности.

Как правовая категория «местный бюджет» — это юридический документ, принимающий форму нормативно-правового акта (постановления, решения), на основании которого формируются и расходуются фонды денежных средств на выполнение задач и функций органов местного самоуправления.

Как социальная категория «местный бюджет» — это, с одной стороны, уровень налогового бремени для отдельных групп населения и экономических субъектов, а с другой стороны, это использование денежных средств в интересах населения, в связи с обеспечением основных социальных статей Конституции РФ [11].

Эти отношения формируют ряд функций местных бюджетов как общего характера (общие функции финансов) - воспроизводственная, распределительная и контрольная, так и некоторые специфические — перераспределительная, регулирующая, стимулирующая, плановая и социальная, которые, мы считаем, необходимо раскрыть.

## Формирование местных бюджетов Оренбургской области в условиях бюджетного реформирования

Оренбургская область в современных границах - это одна из крупнейших областей в Российской Федерации. Ее площадь составляет 124 000 км2. Она занимает обширные пространства Южного Предуралья, территорию по среднему течению Урала, бассейнам рек Сакмары, Самары, Илека, Тока и др. Протяженность территории с запада на восток - 750 километров, область граничит с Башкирией, Татарстаном, Челябинской областью на севере и востоке, Самарской областью на западе, Республикой Казахстан на юге. Общая протяженность границ области составляет около 3700 км. (приложение В)

По площади Оренбургская область занимает 24 место в Российской Федерации среди других регионов, в современных границах - это один из крупнейших регионов Российской Федерации, он имеет 35 муниципальных районов (приложение Д).

Оренбургская область - регион индустриально-аграрный. На территории области разведано 2500 месторождений более 75 видов полезных ископаемых, в том числе газ, нефть, бурый уголь, медно-колчеданные и железные руды, каменная соль, хризотил-асбест, яшма. Богатство недр благоприятно отражается на экономическом развитии области. Здесь созданы и успешно функционируют газовый, нефтяной, энергетический, металлургический и машиностроительный комплексы.

Оренбургская область располагает крупными предприятиями различных видов экономической деятельности. Они производят сотни наименований продукции: чугун, сталь, нефтепродукты, газ, уголь, сера, хромовые соединения, строительные материалы. Занимая 0,7% территории России и имея 1,5% населения, область производит 28,8% доменного и сталеплавильного оборудования, 23,4% кузнечно-прессовых машин, 4,7% стали, 3,8% нефти, включая газовый конденсат, 3,2% природного газа и пр.[127].

Главные направления развития промышленности - черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка. В Новотроицке действует один из крупнейших в России металлургических комбинатов. В Медногорске выплавляется медь, в Орске - никель и кобальт. Работают крупные заводы -тяжелого машиностроения (Орск, Бузулук), электротехнических изделий (Медногорск), сельскохозяйственного машиностроения (Бузулук). Развита нефтеперерабатывающая и химическая промышленность (топливо, масла, сера, азотные удобрения, резинотехнические изделия), а также - крупное производство стройматериалов. Общероссийское значение имеет ряд предприятий пищевой и легкой промышленности.

Главные железнодорожные магистрали: Самара - Оренбург, Бугурус-лан — Уфа, Орск - Карталы — Челябинск, Орск - Магнитогорск. Развита сеть шоссейных дорог. Воздушные линии соединяют центр области с другими крупными городами России. Важный транспортный центр (3 железнодорожные линии, 3 автотрассы, аэропорт) - г. Оренбург.

Оренбургская область является крупным сельскохозяйственным регионом России. Сельскохозяйственные угодья занимают 87% территории области. Основной технической культурой является подсолнечник. В животноводстве доминирует разведение крупного рогатого скота молочно-мясного и мясного направлений, а также свиноводство. Область выделяется производством мяса, молока, шерсти, яиц и другой сельскохозяйственной продукции, в связи с чем, получили развитие мясная, молочная, мукомольно-крупяная и другие отрасли перерабатывающей промышленности.

## Механизм управления финансами местных бюджетов

Ключевым аспектом муниципальной реформы было изменение механизма финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Очевидно, что такого рода преобразования были невозможны без перераспределения доходных источников бюджетов и расходных полномочий различных уровней публичной власти. Основными целевыми ориентирами в этой части были необходимость ликвидации нефинансируемых мандатов, упорядочения работы бюджетной и налоговой систем, движение к соответствию доходных полномочий и расходных обязательств местных бюджетов, повышению их сбалансированности.

В рамках концепции муниципальной реформы этих целей предполагалось достичь путем решения следующих задач:

1. Обеспечения реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепления за ними постоянных доходных источников и повышения роли местных налогов, а также расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств;

2. Обеспечения формализованных и долгосрочных процедур предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям, а также гласности процесса предоставления финансовой помощи;

3. Обеспечения механизмов финансирования переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, защищающих интересы муниципальных образований и препятствующих возникновению не-финансируемых мандатов;

4. Ужесточения контроля за финансовой деятельностью высокодотационных и неплатежеспособных муниципальных образований [113].

Реализация данной концепции предполагает разработку механизма управления финансами на региональном и местном уровнях.

При выработке управленческих решений финансового характера, учитываются требования экономических и юридических законов, результаты экономического анализа прошлого хозяйственного периода, а также перспективы, экономико-математические методы и автоматизированные системы управления финансами, рациональное сочетание экономических и административных методов управления.

Теоретическим фундаментом управления финансами территории являются принципы финансового управления. Как пишет В.В. Ковалев: «принципы финансового менеджмента - это совокупность общенаучных и конкретно научных способов управления финансовой деятельностью хозяйствующих субъектов, они регулируют процедурную сторону его методологии и методики. К ним относятся: системность, комплексность, регулярность, преемственность, объективность и др.» [52].