

## СОВРЕМЕННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ПОТОКАМИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

### MODERN VECTOR OF MANAGEMENT SYSTEMS OF MUNICIPAL BUDGET FLOW DEVELOPMENT

*D. Lentugov*

*Summary.* The article describes the features of the process of management of local budgets in Russia, which identifies three main stages: the formation of the local budget, the execution of the local budget, as well as control, monitoring and evaluation of the results of the execution of the local budget. The problems that arise in the formation of revenues and expenditures of local budgets are identified. The assessment of the main measures to reform the budget process in the field in Russia is done.

*Keywords:* local budgets, local budget revenues, local budget expenditures, intergovernmental transfers.

**Лентюгов Дмитрий Александрович**

Аспирант, ФБОБУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»  
dmitrylentugov@mail.ru

*Аннотация.* В статье раскрыты особенности процесса управления средствами местных бюджетов в России, в котором выделены три основных этапа: формирование местного бюджета, исполнения местного бюджета, а также контроль, мониторинг и оценка результатов исполнения местного бюджета. Определены проблемы, которые возникают в процессе формирования доходов и расходов местных бюджетов. Проведена оценка основных мероприятий по реформированию бюджетного процесса на местах в России.

*Ключевые слова:* местные бюджеты, доходы местного бюджета, расходы местного бюджета, межбюджетные трансферты/.

**П**остановка проблемы. Демократическое развитие страны предполагает эффективное функционирование территориальных общин, способных решать вопросы самоуправляемого развития. Такая способность требует соответствующего финансового обеспечения, что реализуется через формирование местных бюджетов, за счет расходов которых финансируются учреждения образования, культуры, здравоохранения, средства массовой информации, жилищно-коммунальное хозяйство, различные молодежные программы. Именно из местных бюджетов проводят расходы на социальную защиту и социальное обеспечение населения.

Проблемы функционирования местных бюджетов на современном этапе имеют много аспектов. Это, в первую очередь, распределение полномочий и средств между различными уровнями бюджетной системы, проблемы расширения доходной базы бюджетов, повышение результативности бюджетных расходов и тому подобное. Нестабильность доходной базы местных бюджетов, недостаточно эффективный механизм межрегионального перераспределения бюджетных поступлений, значительные различия в уровне экономического развития регионов, условиях жизни в них ведут к социальным конфликтам и политической нестабильности.

Анализ последних исследований и публикаций. Учитывая необходимость построения эффективной систе-

мы управления средствами местных бюджетов, которая играет важную роль в обеспечении их бесперебойного функционирования, этой проблематике посвящено немало научных трудов таких российских и зарубежных ученых как В. Васильева [3] А. Вагнера [2], Дж. М. Кейнса [4], П. Самуэльсона [5], А. Смита, Дж. Стиглица, С. Фишера, М. Фридмена.

Постановка задачи. Целью статьи является исследование современных особенностей процесса управления средствами местных бюджетов, анализ доходов и расходов местных бюджетов, а также выделение по его результатам проблем, которые возникают в результате выполнения местных бюджетов.

Изложение основного материала исследования. Финансовые ресурсы сосредоточены в местных бюджетах, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления. Управление средствами местных бюджетов основывается на знании экономических законов развития общества, закономерностей распределения валового внутреннего продукта и национального дохода между государством и субъектами хозяйствования, государством и населением, между отраслями экономики и между территориями. Схема процесса управления бюджетными средствами приведена на рисунке 1.

Анализировать функционирование процесса управления средствами местных бюджетов целесообразно по двум направлениям:

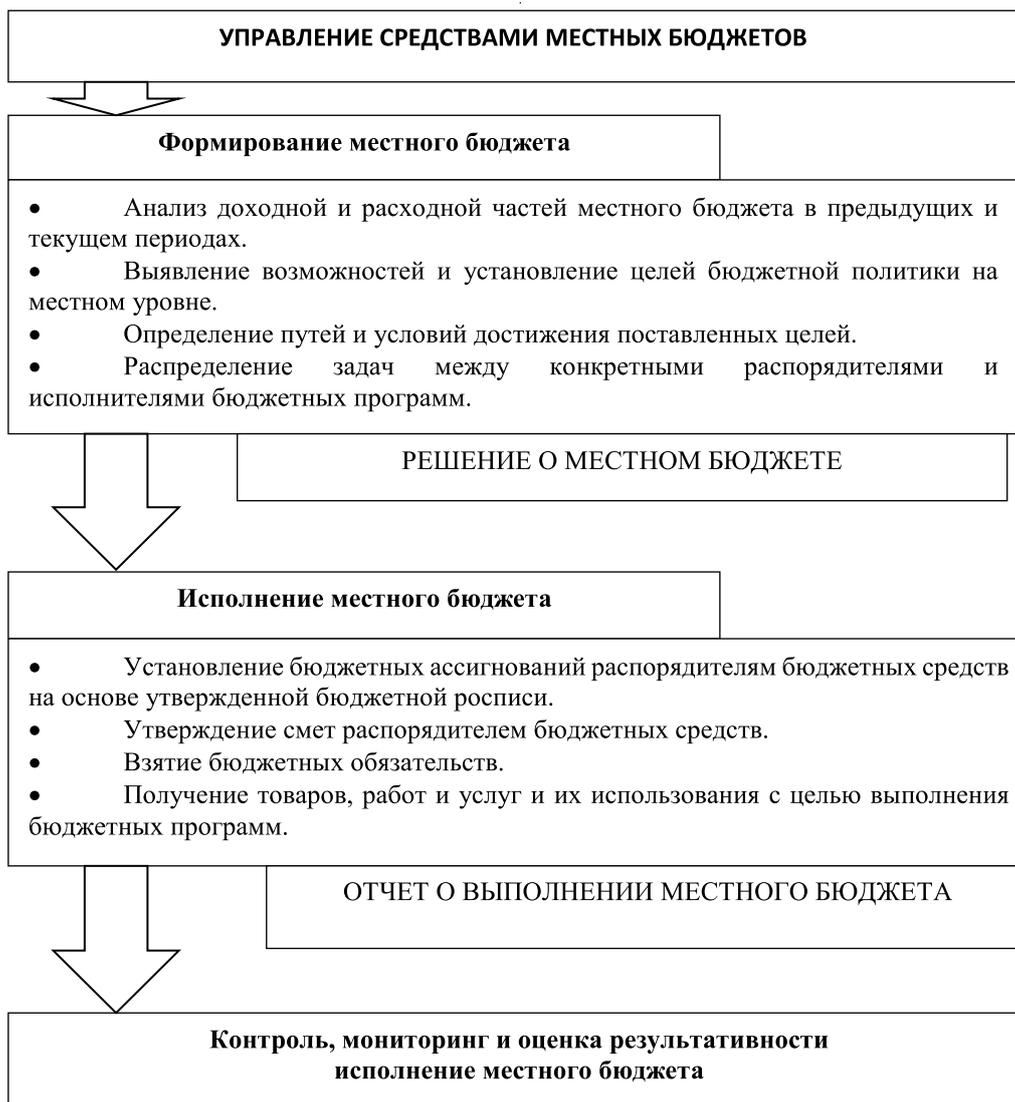


Рис. 1. Схема процесса управления средствами местных бюджетов  
Источник: составлено автором

- ◆ формирование местного бюджета, включающего в себя планирование бюджетных показателей и приобретение бюджетом статуса законодательного акта;
- ◆ экономический анализ, отчетность, контроль за использованием бюджетных средств, мониторинг и оценка эффективности исполнения местными органами власти доходных и расходных полномочий.

Бюджетный процесс играет центральную роль в управлении бюджетными средствами и является регламентированной нормами права деятельностью, связанной с составлением, рассмотрением, утверждением бюджетов, их выполнением, рассмотрением отчетов о выполнении бюджетов.

Формирование доходной и расходной частей местных бюджетов начинается на стадии планирования. Планирование — важный инструмент управления, который обеспечивает местным органам власти возможность влияния на экономическое развитие территории в перспективе.

Процесс формирования местных бюджетов целесообразно разделить на четыре этапа:

- 1) аналитический: анализируется расходная часть бюджета в предыдущих и текущем периодах, фиксируются тенденции развития;
- 2) поисковый: выявляются возможности вследствие принятия новых решений, реализации новой политики местных органов власти, формируются новые цели;

- 3) программный: определяются пути и условия достижения поставленных целей, проводится их оценка;
- 4) организационный: осуществляется распределение задач между конкретными распорядителями бюджетных средств, исполнителями бюджетных программ, которые обеспечивают достижение определенных целей [2].

Формирование местного бюджета должно основываться на приоритетах региональной бюджетной политики. Прогнозные и программные документы социально-экономического развития территории, прогноз финансового баланса на последующие годы должны быть основанием для определения приоритетных направлений расходов. В бюджетном процессе должны быть учтены среднесрочная и долгосрочная перспектива, установлена связь с общими целями социально-экономического развития страны и административно-территориальных единиц.

Как правило, при планировании бюджета на среднесрочную перспективу (3–5 лет) бюджетные показатели пересматривают ежегодно, приводя их в соответствие с направлениями бюджетной политики, которые могут меняться из года в год. Условием при ежегодном пересмотре среднесрочного бюджета является анализ бюджетной политики прошлого периода.

Следующим этапом в процессе управления бюджетными средствами является выполнение местных бюджетов, которое можно разделить на несколько стадий:

1. Установление бюджетных ассигнований распорядителям бюджетных средств на основе утвержденной бюджетной росписи. До утверждения росписи финансовым органом утверждается временная роспись на соответствующий период, на основе которого происходит финансирование бюджетных расходов в соответствии со структурой назначений.
2. Утверждение смет распорядителем бюджетных средств. Смета определяет сферу ответственности для руководителя учреждения, распорядителя средств, финансового органа и федерального казначейства РФ и является основным средством контроля за деятельностью распорядителя бюджетных средств.
3. Взятие бюджетных обязательств. Главный распорядитель бюджетных средств в первую очередь должен обеспечить проведения защищенных расходов бюджета, к числу которых относятся расходы на оплату труда работников бюджетных учреждений, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, обеспечение продуктами питания, оплату коммунальных услуг и энергоносителей и тому подобное.

4. Получение товаров, работ и услуг и их использования с целью выполнения бюджетных программ. Путем сбора информации о расходную и доходную части бюджета проводят постоянный мониторинг его выполнения, осуществляют контроль соответствия фактических показателей плановым.

Ни одна система не может быть успешной, если она не имеет действенного контроля. Этот инструмент обеспечивает эффективное управление расходами местных бюджетов и способствует достижению определенных целей. Условием эффективного бюджетного процесса, важными факторами для формирования показателей проекта бюджета на следующий год является отчетность, мониторинг и оценка результативности управления средствами местных бюджетов.

Информация, содержащаяся в отчетах об исполнении местных бюджетов, помогает оценить эффективность реализации бюджетных программ, выявить недостатки и ошибки, своевременно их устранить. Мониторинг и оценка осуществляются на основании данных официальной отчетности, в частности финансовой или казначейской, а отчетность, в свою очередь, должна формироваться таким образом, чтобы содержать данные, необходимые для мониторинга и оценки.

Мониторинг и оценка имеют разное назначение. Мониторинг обеспечивает непрерывный процесс сбора и обработки данных по показателям исполнения местных бюджетов. Оценка эффективности работы местных органов власти по использованию бюджетных средств позволяет своевременно предупредить возможные проблемы, связанные с исполнением бюджета, обнаружить тенденции, установить причинно-следственные связи существования определенных трендов и разработать мероприятия для улучшения качества общественных услуг и эффективности расходов местных бюджетов. В то время, как мониторинг сосредотачивается на текущих операциях и сравнению показателей, оценка — на анализе конечных результатов выполнения местных бюджетов.

Основные задачи системы мониторинга и оценки сводятся к следующему:

- ◆ определить, выполняют ли местные органы власти возложенные на них полномочия и функции с соблюдением требований бюджетного законодательства;
- ◆ определить, соблюдаются ли бюджетными учреждениями, финансируемыми из местных бюджетов, требования бюджетного законодательства при использовании предоставленных ассигнований;
- ◆ определить, происходит ли деятельность местных органов власти и учреждений, финансиру-

емых из местных бюджетов, при осуществлении операций с бюджетными средствами согласно утвержденных смет и бюджетных росписей;

- ◆ оценить фискальную и кредитную способность органов местного самоуправления с помощью финансовых коэффициентов;
- ◆ оценить экономическую эффективность и результативность конкретной бюджетной программы и определить пути повышения результативности ее выполнения, оптимизации бюджетных расходов, перераспределения средств внутри программы или, в случае необходимости, нескольких программ;
- ◆ определить стоимость различных общественных услуг, предоставляемых местными органами власти, а также факторы, определяющие стоимость этих услуг, для разработки эффективной региональной политики и оценки объема бюджетных ресурсов, необходимых для выполнения собственных и делегированных полномочий местного самоуправления.

Дальнейшее совершенствование менеджмента бюджетных средств требует внедрения формирования бюджетов с учетом стратегических целей социально-экономического развития территории на многолетнюю перспективу и результатов деятельности участников бюджетного процесса, достигнутых в предыдущих бюджетных периодах. Кроме того, необходимо повышение эффективности и результативности использования финансовых ресурсов местных бюджетов путем внедрения прогрессивных методик бюджетного планирования, одними из которых является программно-целевой метод и среднесрочное бюджетное планирование.

Современная наука государственного управления имеет широкий спектр средств государственного влияния на развитие местных бюджетов в стране. Однако недостаточность доходной базы в регионах, невозможность местных бюджетов в полном объеме финансировать выполнение своих обязанностей требуют совершенствования методов государственного управления местными бюджетами, использование которых является актуальным в России с учетом социально — экономических диспропорций общественного развития и многоаспектного анализа внешних факторов.

Активное влияние местного самоуправления на формирование новых экономических и социальных отношений возможен лишь в том случае, если оно будет иметь в своем распоряжении достаточный объем финансовых ресурсов. Роль местных бюджетов в значительной мере определяется долей доходов и расходов местных бюджетов в сводном бюджете России, которая свидетельствует об участии местного самоуправления в решении

актуальных проблем развития государства, определенную ограниченность функций центральных органов власти. Такая доля является общим показателем, который отражает уровень финансовой независимости органов местного самоуправления, дает возможность оценить степень развития местных бюджетов.

Большинство расходов местных бюджетов традиционно направляются на социально-культурную сферу (образование, здравоохранение, социальную защиту и социальное обеспечение, культура и искусство, физическая культура и спорт). Расходы на социальные нужды не должны быть расходами местного значения, поскольку местные органы не могут влиять на решение об их предоставлении или непредоставлении. Поскольку обеспечение социальной сферы является задачей государства, то местные бюджеты должны получать средства из государственного бюджета на обеспечение расходов социальной сферы.

Местные бюджеты не получают средства, необходимые для содержания объектов социальной инфраструктуры, которые переходят в коммунальную собственность. Местные органы власти не имеют достаточных финансовых возможностей по выполнению функций местного значения еще и вследствие нерациональной системы предоставления услуг и избыточного количества учреждений, предоставляющих такие услуги, что, соответственно, требует дополнительных расходов на осуществление управленческих функций.

Важным направлением управления бюджетными средствами на местах является обеспечение ликвидности местных бюджетов, путем получения займов на покрытие временных кассовых разрывов. Такие займы местные бюджеты могут получать в коммерческих банках и в федеральном Казначействе РФ. Однако, в условиях финансового кризиса банковские займы практически недоступны, поэтому единственным инструментом обеспечения ликвидности местных бюджетов являются текущие и среднесрочные ссуды, которые предоставляются за счет средств единого казначейского счета.

Активное влияние местного самоуправления на формирование новых экономических и социальных отношений возможен лишь в том случае, если оно будет иметь в своем распоряжении достаточный объем финансовых ресурсов. Главным признаком финансовой независимости — это владение и самостоятельное распоряжение финансовыми ресурсами, размер которых соответствует функциям и задачам, которые возлагаются на органы местного самоуправления. Такие финансовые ресурсы необходимые для реализации поставленных целей и программ экономического и социального развития территории в соответствии с выбранными приорите-

тами. Так, для увеличения ресурса на выполнение собственных полномочий местной власти целесообразно также увеличить количество налогов и сборов, по которым местные советы имеют полномочия по установлению их ставок и размеров.

Сегодняшняя реформа должна стимулировать общины к объединению, ведь только в этом случае территориальные общины смогут перейти на прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом и получить полномочия городов федеративного значения.

### Выводы

Считаем, что в современных условиях совершенствование системы управления финансами местных бюджетов, должна проводиться по следующим направлениям:

- ♦ предоставление большей управленческой свободы местным властям, а именно органам местного самоуправления (общинам);
- ♦ создание действенных механизмов проверки качества предоставления местных услуг, через которые центральный уровень мог бы убеждаться,

что в делегированных функциях достигнуты ожидаемые показатели успеваемости и соблюдены национальные стандарты качества;

- ♦ разграничение расходов органов местного самоуправления на выполнение делегированных государством и собственных полномочий;
- ♦ схемы определения расходных полномочий местных бюджетов в конкретных отраслях бюджетной сферы (отдельные расходы на обеспечение функционирования учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства, социальной защиты и осуществления мер в соответствующих сферах).

Процесс управления средствами местных бюджетов как главной составляющей финансового обеспечения местного самоуправления характеризуется недостаточностью доходной базы, зависимостью от межбюджетных трансфертов и невозможностью местных бюджетов полностью финансировать выполнение своих обязанностей. Поэтому первоочередной задачей является увеличение доходной части местных бюджетов, что, в свою очередь, будет способствовать улучшению работы местных органов власти и укрепит их самостоятельность.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: от 17.07.1998 г. (с изменениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.budgerrf.ru> (дата обращения 11.09.2019).
2. Вагнер А. Теория финансов / А. Вагнер. — Л.: Петроком, 1993. — 231 с.
3. Васильев В. И. Местное самоуправление [Текст] / В. И. Васильев. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1999. — С. 18.
4. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс; пер. с англ. — М.: Гелиос, 2012. — 352 с.
5. Самуэльсон Пол. Э. Экономика / Пол. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус; пер. с англ. — 18-е изд. — М.: Вильямс, 2010. — 1360 с.

© Лентюгов Дмитрий Александрович ( [dmitrylentugov@mail.ru](mailto:dmitrylentugov@mail.ru) ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»