

УДК 336.767

---

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ АДМИНИСТРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

---

**Климовец Виктория Витальевна**, маг.

**Альгина Маргарита Валентиновна**, д-р экон. наук, проф.

Донской государственной технической университет, пл. Гагарина, 1, Ростов-на-Дону, Россия, 344000; e-mail: alginam@ya.ru

*Цель:* разработка способов оценки уровня уязвимости модели системы управления финансами муниципального образования в критических точках ее элементов и выработка направлений её совершенствования. *Обсуждение:* относительная самостоятельность бюджетов муниципальных образований реализуется в РФ посредством делегирования ограниченных финансовых прав и обязанностей руководителям органов местного самоуправления в области формирования и расходования бюджетных средств вверенных территориальных образований и реализации делегированных бюджетных полномочий по прогнозированию, планированию, организации и осуществлению бюджетного процесса на муниципально-территориальном уровне. *Результаты:* авторами предложены возможные направления совершенствования системы управления финансами муниципальных образований.

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, управление.

**DOI:** 10.17308/meps.2016.2/1397

### **Введение**

Известно, что органы местной администрации, являющиеся главными распорядителями и одновременно получателями бюджетных средств, а также главными администраторами доходов бюджета и одновременно главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, выполняют эти обязанности, используя следующие бюджетные полномочия:

– исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований обеспечивают составление проекта бюджета и среднесрочного финансового плана, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительных органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной

отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом, осуществляют иные полномочия, определенные Бюджетным кодексом и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения;

– финансовые органы составляют проект соответствующего бюджета и среднесрочного финансового плана, представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в представительный орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности, осуществляют иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Финансовые органы или иные уполномоченные органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации (из ст. 154 БК РФ) [3].

### **Управление бюджетным процессом**

Бюджетный процесс на уровне муниципальных образований обеспечивает следующий функционал работников исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований [Положение об отделе бюджетного планирования, исполнения и контроля] [3]:

- прогнозирование;
- разработка проекта бюджета;
- формирование бюджетной росписи по доходам, расходам и источникам финансирования;
- формирование, утверждение, распределение и уточнение лимитов бюджетных обязательств;
- учет бюджетных обязательств;
- выделение, доведение и распределение объемов финансирования расходов и других выплат из бюджета;
- ведение лицевых счетов распорядителей и получателей средств бюджета;
- учет кассовых поступлений;
- санкционирование платежей и управление кассовыми выплатами бюджетных средств;
- учет операций с наличными средствами;
- контроль расходов бюджета по существу и соответствию КБК;
- составление и представление регламентированных отчетов по исполнению бюджета.

Проблемы исполнения бюджета на уровне муниципально-территориальных образований сводятся к дефициту бюджетных средств, необходимых для исполнения расходов по социальным обязательствам. Главенствующее значение при этом имеет компетентность лиц, принимающих решения в процессе формирования источников финансирования и расходов бюджета. Здесь, на наш взгляд, весьма полезным будет практическое применение некоторых положений менеджмента.

Бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Предоставление собственных услуг должно быть профинансировано собственным населением из собственных налогов [6].

Принцип бюджетной автономии предполагает отказ от расщепления налоговых доходов и выведение из бюджетной практики регулирующих доходных источников (налогов). Необходимо чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов.

При разграничении налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней автор обосновывает следующие принципы:

а) налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий;

б) налоговые полномочия федеральных властей, кроме того, должны быть достаточными для обеспечения возможности регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического, социального и налогового пространства, в том числе за счет выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;

в) налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты) и осуществлять недобросовестную налоговую конкуренцию;

г) каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством страны случаях и порядке свои налоговые полномочия другому уровню власти (без права их дифференциации между властями отдельных территориальных единиц).

При разделении конкретных видов налогов и налоговых полномочий между уровнями власти целесообразно учитывать следующие критерии, утвердившиеся в различных моделях бюджетного федерализма:

- стабильность – чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляются этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность – за каждым уровнем бюджетной си-

стемы должны закрепляться налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- мобильность налоговой базы – чем выше мобильность налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом и наоборот;

- равномерность размещения налоговой базы – чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне она должна облагаться налогом и наоборот;

- социальная справедливость – налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность – сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

Однако несмотря на различные альтернативные схемы распределения налоговых и неналоговых доходов и расходных обязательств, практически всегда возникают вертикальный и/или горизонтальный дисбаланс в модели бюджетного устройства. Вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов или заимствований [11].

Практически в любой децентрализованной модели бюджетного федерализма необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Не следует вводить систему целевых трансфертов и в отсутствие работающей системы мониторинга и эффективного контроля за их использованием. Это может привести к неэффективному использованию ресурсов и росту коррумпированности субнациональных фискальных властей.

Неадекватное воплощение изложенных выше принципов формирования взаимосвязей между органами власти различных уровней бюджетной системы ставит проблему финансовой стабильности и устойчивости национальных государственных финансов [8].

Для обеспечения стабильности финансовой базы муниципалитетов для решения инвестиционных задач экономики территориального образования целесообразно выявить все возможные бюджетные рычаги привлечения бюд-

жетных средств, потенциальные возможности которых полностью не установлены, и научиться эффективно их использовать, включая обеспечение их сохранности. Поэтому ведущую роль в системе управления финансами на уровне муниципальных образований играет система финансового контроля за накоплением и расходованием бюджетных средств, значимость которой и определила выбор темы исследования – совершенствование системы управления финансами на уровне муниципально-территориальных образований [12].

Актуальность темы определяется назревшей необходимостью выработки дополнительных мероприятий по предотвращению неэффективного расходования бюджетных средств на стадии планирования бюджетных расходов, связанной с усложнением общей экономической ситуации, сокращением наполнения источников доходов всех уровней бюджетных поступлений при одновременном увеличении потребности системы управления экономики муниципальных образований в бюджетных средствах, повышением рисков социальной нестабильности [10].

Цель исследования составляют разработка способов оценки уровня уязвимости модели системы управления финансами муниципального образования в критических точках ее элементов и выработка направлений её совершенствования. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1. Разработать типовую модель системы управления финансами муниципального образования. Выявить критические точки модели.

2. Разработать методику анализа уязвимости критических точек модели системы управления финансами муниципального образования на стадиях планирования и исполнения доходов и расходов бюджета муниципального образования. Предложить совокупность критериев определения уровня уязвимости критических точек модели.

3. Оценить существующие и обосновать новые управленческие подходы к финансовому планированию, организации и мониторингу исполнения бюджета в учреждении муниципально-территориального образования, рассматриваемые как фактор повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов в развитии Концепции «управления результатами».

4. Оценить эффективность внедрения разработанных способов и управленческих действий в систему управления финансами муниципального образования.

Объектом исследования станут финансы муниципально-территориальных образований Ростовской области. Предметом исследования – внутриорганизационные управленческие функции, выполняемые в процессе формирования и наполнения источников доходов и направлений расходов муниципально-территориальных образований на уровне администрации города в существующих экономических условиях, рассматриваемых в качестве инструмента оптимизации расходов бюджета.

Информационными источниками исследования станут отчеты об испол-

нении бюджета за отчетный год городского муниципального образования, текущие данные о направлениях и своевременность исполнения бюджета.

### **Заключение**

Достижение цели исследования будет способствовать совершенствованию:

- навыков структурированного представления целей и результатов деятельности руководителей муниципалитета;
- компетенций понимания и соблюдения иерархии целей и задач руководителями муниципалитета;
- способности идентификации, анализа, оценки, планирования действий по управлению рисками;
- системы целевых количественных показателей по некоторым направлениям деятельности, исходя из концепции «общественно значимого результата», что позволит усовершенствовать систему управления бюджетным процессом на уровне муниципально-территориальных образований.

### **Список источников**

1. Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // *Финансовое право*, 2014, no. 1, с. 4.
2. Бочко В.С. Перспективы развития Среднего Урала в условиях растущих экономических угроз // *Экономика региона*, 2014, no. 2, с. 43-53.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. no. 145 Ф3 // *Российская газета*, 12 августа 1998 г., no. 153-154.
4. Гордеев С.С., Даванков А.Ю., Кочеров А.В., Павлова Н.Н., Пряхин Г.Н. Социально-экономическая интеграция закрытых территориальных образований // *Вестник Челябинского гос. ун-та, Экономика*, 2014, no. 15 (344), no. 45, с. 116-123.
5. Гордеев С.С., Зырянов С.Г., Иванов О.П., Кочеров А. В. Устойчивое развитие региона в изменчивой внешней среде // *Социум и власть*, 2015, no. 2 (52), с. 48-55.
6. Каримова Д.Р. Оценка эффективности управления бюджетным процессом // *Экономика и менеджмент инновационных технологий*, 2015, no. 8 (47), с. 68-71.
7. Корнаи Я. Системная парадигма // *Вопросы экономики*, 2002, no. 4, с. 4-22.
8. Кудрин А.Л. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // *Вопросы экономики*, 2009, no. 1, с. 9-27.
9. Кудрин А.Л., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // *Вопросы экономики*, 2014, no. 12, с. 4-36.
10. Кудрин А.Л., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // *Вопросы экономики*, 2012, no. 3, с. 1-28.
11. Мау В.С. Экономические кризисы в новейшей истории России // *Экономическая политика*, 2015, т. 10, no. 2, с. 7-19.
12. Поляк Г. Б. Новации в бюджетном процессе // *Финансы*, 2013, no. 4, с. 67-68.
13. Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Москва, Ин-т Гайдара, 2015. Татаркин, А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // *Экономика региона*, 2014, no. 1, с. 9-33.
14. Фесик С. В. Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации // *Вестник Томского государственного университета*, 2014, no. 383, с. 170-175.

---

# PROBLEMS OF FINANCIAL MANAGEMENT IN THE BUDGET PROCESS OF ADMINISTRATION OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL TAXONS

---

**Klimovets Victoria Vitalievna**, M.A. student

**Algina Margarita Valentinovna**, Dr. Sc. (Econ.), Prof.

Don State Technical University, Gagarin sq., 1, Rostov-on-Don, Russia, 344000;  
e-mail: alginam@ya.ru

*Purpose:* development of methods for vulnerability assessment of the financial management system model of the municipality at the critical points of its elements and formulation of directions for its updating.

*Discussion:* the relative independence of municipal budgets is implemented in Russia through delegation of limited financial rights and responsibilities of local government leaders in the field of formation and an expenditure of budgetary funds entrusted to territorial entities and implementation of delegated budgetary authority on forecasting, planning, organization and implementation of the budget process at the municipal and territorial level. *Results:* the authors suggest possible ways to improve financial management of municipalities.

**Keywords:** budgeting process, management.

## Reference

1. Boiko N.N. K voprosu ob opredelenii poniatiia effektivnosti ispol'zovaniia biudzhethnykh sredstv. *Finansovoe pravo*, 2014, no. 1, p. 4. (In Russ.)
2. Bochko V.S. Perspektivy razvitiia Srednego Urala v usloviakh rastushchikh ekonomicheskikh ugroz. *Ekonomika regiona*, 2014, no. 2, pp. 43-53. (In Russ.)
3. Biudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 iuliia 1998 g. no. 145 FZ. «Rossiiskaya gazeta» of August 12, 1998, no. 153-154. (In Russ.)
4. Gordeev S.S., Davankov A.Iu., Kocherov A.V., Pavlova N.N., Priakhin G.N. Sotsial'no-ekonomicheskaiia integratsiia zakrytykh territorial'nykh obrazovani. *Vestnik Cheliabinskogo gos. un-ta, Ekonomika*, 2014, no. 15 (344), no. 45, pp. 116-123. (In Russ.)
5. Gordeev S.S., Zyriantsev S.G., Ivanov O.P., Kocherov A.V. Ustoichivoe razvitie regiona v izmenchivoi vneshnei srede. *Sotsium i vlast'*, 2015, no. 2 (52), pp. 48-55. (In Russ.)
6. Karimova D. R. Otsenka effektivnosti upravleniia biudzhethnym protsessom. *Ekonomika i menedzhment innovatsionnykh tekhnologii*, 2015, no. 8 (47), pp. 68-71. (In Russ.)
7. Kornai Ia. Sistemnaia paradigma. *Voprosy ekonomiki*, 2002, no. 4, pp. 4-22. (In Russ.)
8. Kudrin A.L. Mirovoi finansovyi krizis i ego vliianie na Rossiiu. *Voprosy ekonomiki*, 2009, no. 1, pp. 9-27. (In Russ.)
9. Kudrin A.L., Gurvich E. Novaia model' rosta dlia rossiiskoi ekonomiki. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 12, pp. 4-36. (In Russ.)
10. Kudrin A.L., Gurvich E. Starenie naseleniia i ugroza biudzhethnogo krizisa. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 3, pp. 1-28. (In Russ.)
11. Mau V. pp. Ekonomicheskie krizisy v

noveishei istorii Rossii. *Ekonomicheskaia Politika*, 2015, vol. 10, no. 2, pp. 7-19. (In Russ.)

12. Poliak G.B. Novatsii v biudzhetnom protsesse. *Finansy*, 2013, no. 4, pp. 67-68. (In Russ.)

13. Rossiiskaia ekonomika v 2014 godu. Tendentsii i perspektivy. Moscow, In-t Gaidara, 2015. (In Russ.)

14. Tatarkin A.I. Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia regionov i munitsipalitetov. *Ekonomika regiona*, 2014, no. 1, pp. 9-33. (In Russ.)

15. Fesik pp. V. Vnedrenie programmno-tselevogo metoda v biudzhetni protsess Rossiiskoi Federatsii. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2014, no. 383, pp. 170-175. (In Russ.)