

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ПОТОКАМИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В СУБЪЕКТАХ РФ (НА ПРИМЕРЕ ЦФО)

FEATURES OF MANAGING BUDGET FLOWS OF MUNICIPALITIES IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (EXPIRIENCE OF THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT)

D. Lentugov

Summary. This article examines the current state and trends in the development of budget flow management in Central Federal district municipalities, assesses the effectiveness of municipal budget management in the context of comparisons of Central Federal district subjects, and monitors the effectiveness of budget management as a factor in state regulation of the economy.

Keywords: revenues, expenditures, local budgets, budget balance, Central Federal district.

Лентюгов Дмитрий Александрович

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

Аннотация. В данной статье исследовано современное состояние и тенденции развития управления бюджетными потоками муниципалитетов ЦФО, осуществлена оценка эффективности управления муниципальными бюджетами в контексте сравнений субъектов ЦФО, проведен мониторинг эффективности бюджетного менеджмента как фактора государственного регулирования экономики.

Ключевые слова: доходы, расходы, местные бюджеты, сбалансированность бюджетов, Центральный Федеративный округ.

Регулирование является неотъемлемой составляющей организации экономических отношений в различных системах моделирования развития общества, и как общеэкономический институт, олицетворяет совокупность рычагов государственного и рыночно-конкурентного воздействия на социально-экономические процессы в обществе.

История развития научной мысли относительно трактовки, места и значения категории регулирования в экономической системе, с учетом трансформации последней под влиянием эволюции общественно-хозяйственных отношений, позволяет выделить следующие подходы в понимании, восприятии и направленности процессов регулирования экономических систем [1, 4, 7, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 14]:

1. государственное вмешательство в хозяйственную деятельность, регулирование отношений в международной торговле (меркантилисты — Т. Манн, А. Монкретьен);
2. регулирование аграрной сферы как основы развития общества (физиократы — Ф. Кене, А. Тюрго, В. Мирабо, П. Мерсье, Ж. Венсан де Гурне);
3. в основе регулирования лежит рыночный механизм обеспечения согласованности интересов на основе конкуренции (классическая теория регулирования — А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Милль);
4. регулирование основывается на централизованном государственном вмешательстве в эко-

номику, без учета законов рынка (марксизм — К. Маркс, Ф. Энгельс);

5. регулирование осуществляется путем поддержания рыночных сил (кейнсианство — Дж. М. Кейнс);
6. регулирование основывается на активной монетарной политике государства (монетаризм — М. Фридман, А Шварц);
7. в основу регулирования заложено функционирование взаимовыгодных для государства и общества институтов, учитывающих национальные особенности развития рынка (институционализм — Т. Веблен, М. Вебер, Дж. Коммонс, Дж. Гэлбрейт, Р. Коуз, Д. Норт, О. Уильямсон).

Обобщая приведенные выше подходы, следует констатировать тот факт, что, несмотря на их разнонаправленный характер, регулирование является общественным явлением, без которого невозможно функционирование экономики любого типа.

Обращаясь к мировому опыту многовекового функционирования экономик рыночного типа, находим подтверждение необходимости государственного вмешательства в экономику, что обусловлено несостоятельностью только рыночных механизмов решить насущные социальные и экономические проблемы общества. Кроме того, целесообразность государственного вмешательства в экономику обусловлена необходимостью создания условий для эффективного функционирования

самого рыночного механизма, устранения негативных последствий, вызванных рыночными процессами, защиты национальных интересов на мировом рынке.

Термин «регулирование» (от греч. «regulare» — направлять, упорядочивать; от лат. «regulo» — устраиваю, упорядочиваю; «regula» — норма, правило) необходимо понимать как: упорядочивать что-либо, управлять чем-то, покоряя его соответствующим правилам, определенной системе; «влияние на определенный процесс с целью уменьшения отклонений его течения от желаемого; направление развития, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, систематизировать; приведение к такому состоянию, которое обеспечивает нормальную и правильную работу; поддержка постоянства (стабилизации) некоторой регулируемой величины, характеризующей процесс, или ее изменение по заданному закону или согласно некоторому измеряемому внешнему процессу, что осуществляется путем действий регулирующего органа на объект регулирования [3, с. 4].

Одним из определяющих инструментов в составе экономических методов государственного регулирования экономики выступает бюджетная политика, поскольку она направлена на оптимизацию и рационализацию формирования доходов бюджетов и использования бюджетных ресурсов, способствует формированию конкурентоспособной национальной экономики, согласования общегосударственных и местных интересов в сфере межбюджетных отношений, обеспечению финансово-самодостаточного развития регионов, стимулирует инновационное развитие, способствует повышению социальных стандартов и уровня жизни нации.

В научной литературе встречаются различные подходы к трактовке и пониманию сущности понятия «бюджетная политика», однако подавляющее большинство ученых под бюджетной политикой понимают целенаправленную деятельность государственных и региональных органов власти, связанную с мобилизацией бюджетных финансовых ресурсов, их перераспределением и эффективным использованием в целях реализации социально-экономических задач развития, которая формируется и реализуется на соответствующих стадиях бюджетного процесса.

Бюджетная политика призвана обеспечивать функции, возложенные обществом на государство (социальная защита и социальная поддержка населения; развитие приоритетных отраслей экономики; обеспечение безопасности страны; поддержка международных отношений и тому подобное), а по своей сути бюджетная политика является олицетворением целостности процессов формирования и эффективного использования бюджетных ресурсов. Вместе с тем, бюджетная политика,

как самостоятельная система, должна способствовать реализации государственных стратегических и тактических целей. Содержание бюджетной политики раскрывается не только сочетанием процессов ее формирования и реализации, но и подлинным обоснованием ее функциональных, временных (поскольку на каждом конкретном этапе формулируются определенные цели и приоритеты, которые требуют реализации) и институциональных аспектов. Функциональный аспект бюджетной политики включает: политику доходов (предусматривает мобилизацию финансовых ресурсов в бюджет, как за счет налоговых, так и неналоговых поступлений); политику расходов (связана с использованием финансовых ресурсов с целью обеспечения выполнения важнейших государственных программ); политику в сфере государственного долга предполагает осуществление мероприятий по рациональной и эффективной мобилизации, распределения, использования и возврата государством заемных финансовых ресурсов и мероприятий по управлению государственным долгом); политику в сфере бюджетного регулирования и межбюджетных отношений (перераспределение финансовых ресурсов между государственным и местными бюджетами). Временной аспект бюджетной политики включает бюджетную стратегию (политика на долгосрочную перспективу) и бюджетную тактику (реализация мероприятий в краткосрочной перспективе), которые являются взаимодополняющими. Институциональный аспект отражает полномочия органов государственного управления, которые разрабатывают и реализуют бюджетную политику в рамках действующего законодательства [12].

Бюджетная политика предназначена для сглаживания экономических колебаний. В зависимости от экономических условий, для достижения целей правительства, выделяют три типа концепций бюджетной политики, которые связаны с обеспечением экономического развития государства и его регионов. Первый тип базируется на ежегодном сбалансировании бюджета, который считался конечной целью бюджетной политики. Второй тип функционирования бюджетной политики предусматривает сбалансирование бюджета на экономический цикл, а не на каждый год. Сущность этого подхода раскрывается ключевыми положениями о том, что правительство осуществляет антициклическое воздействие с одновременным сбалансированием бюджета. Логика этой концепции в том, чтобы сознательно вызывать дефицит бюджета, путем снижения налогов и увеличения расходов, и этим самым противостоять падению производства. Однако, при инфляционном росте — правительство уменьшает расходы и увеличивает налоги. В результате государство реализует антициклическую политику с одновременным сбалансированием бюджета. Понятно, что такие процессы наблюдаются во временном диапазоне от одного до нескольких лет, поскольку экстремумы эко-

Таблица 1. Доходы местных бюджетов областных центров ЦФО, фактически исполненные, тыс. руб.

Наименование	2015	2016	2017	2018
Городской округ «город Белгород»	8887168	9073619	9823535	9691873
Городской округ «город Брянск»	6372138	7701668	7990138	8571068
Городской округ «город Владимир»	6506386	6636531	7106944.8	6902361.4
Городской округ «город Воронеж»	15757068	18037815	18606566	22693362
Городской округ «город Иваново»	6535778	5578042	5797406	6627548
Городской округ «город Калуга»	8605276	10874973	10961279	12202885
Городской округ «город Кострома»	4344953	4755828	5979602	7077039
Городской округ «город Курск»	744437	773225.3	815888.6	862084.3
Городской округ «город Липецк»	9068382	10293081	11169871	12234475
Городской округ «город Орел»	5767339.3	5789414.2	5008308.9	6044172.7
Городской округ «город Рязань»	8113206	9294018	9733067	10660841
Городской округ «город Смоленск»	5015690.5	5558863.3	5619054.9	5502857.3
Городской округ «город Тамбов»	5237572	7678653	6074543	7529484
Городской округ «город Тверь»	7154143	6850723	7709642	7793717
Городской округ «город Тула»	11177328	12310054	14202957	15247066
Городской округ «город Ярославль»	15708470	34145164	19184702	19297732

Источник: составлено автором на основе [11]

номического цикла могут быть разными как по продолжительности, так и по глубине. Как следствие — циклический дефицит бюджета. Третий тип бюджетной политики базируется на идее существования функциональных финансов. Сущность этой концепции сводится к следующему: государственные финансы должны обеспечивать бюджетную сбалансированность, а сбалансированность экономики, которая может быть достигнута как при имеющемся профиците, так и дефиците бюджета. При таких условиях сбалансированность бюджета не является первоочередной задачей. Этому есть логичные объяснения: при условии подъема экономики налоговые поступления в бюджет возрастут, макроэкономическая сбалансированность стимулирует рост, как следствие — дефицит бюджета будет минимизирован. Реализация этого типа бюджетной политики позволяет контролировать оптимальную величину бюджетного дефицита [12].

Бюджетный процесс направлен на обеспечение своевременного и полного поступления в бюджет финансовых ресурсов в объемах, достаточных для реализации государственных программ социально-экономического и общественного развития государства,— с одной стороны, и эффективного использования мобилизованных бюджетных ресурсов — с другой.

Формирование, распределение и использование бюджетных средств, как на уровне государственного, так и местного бюджетов — это сложный и многогранный процесс, который охватывает все сферы жизнедеятельности государства. Такой процесс требует координирующего и целенаправленного управления, которое обеспечивается благодаря функционированию института

бюджетного менеджмента, что в свою очередь, актуализирует необходимость исследования его экономического содержания.

Основные процедуры составления, рассмотрения, утверждения, выполнения бюджетов, отчетности об их выполнении, а также контроль за соблюдением бюджетного законодательства осуществляются в рамках бюджетного процесса.

Учитывая авторский комплексный подход к раскрытию содержания бюджетного менеджмента и учитывая этимологическую сущность самого понятия «функции менеджмента», считаем, что бюджетному менеджменту присущи такие функции, как: прогнозирование, планирование, организация, регулирование, мотивация, учет, контроль и анализ. Каждая функция бюджетного менеджмента реализуется на соответствующей стадии управления.

Функция регулирования реализуется, во-первых, путем принятия мер по недопущению отклонений при выполнении задач и целей, поставленных на этапе планирования (органы государственной власти и управления — прямые субъекты бюджетного менеджмента, имея информацию о желаемых результатах (план) и отклонения, должны выработать такие управленческие решения, которые позволяют в пределах планового периода ликвидировать эти отклонения), а, во-вторых,— в процессе распределения и перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня в целях выравнивания их финансовых возможностей и сбалансирования доходов и расходов бюджетов разных уровней.

Таблица 2. Расходы местных бюджетов областных центров ЦФО, фактически исполненные, тыс. руб.

Наименование	2015	2016	2017	2018
Городской округ «город Белгород»	9095666	9588216	10245570	10025549
Городской округ «город Брянск»	6724889	7797515	7641284	8803031
Городской округ «город Владимир»	6600992	6730154	7294632.1	7163583.3
Городской округ «город Воронеж»	16640850	16086637	20019016	22280795
Городской округ «город Иваново»	6920267	5856164	6106134	6881219
Городской округ «город Калуга»	10338053	10970714	10994726	11791176
Городской округ «город Кострома»	4608075	5104814	6255741	7366129
Городской округ «город Курск»	722377.8	784606.2	815998.6	869462
Городской округ «город Липецк»	9262802	10228775	11325975	12768480
Городской округ «город Орел»	6074837.8	6082192.3	5766331.6	6131084.7
Городской округ «город Рязань»	8295203	9321154	9899264	11058127
Городской округ «город Смоленск»	5096502.4	5790930.1	5832073.1	5610975.8
Городской округ «город Тамбов»	5915523	7890403	6180824	7768843
Городской округ «город Тверь»	7714549	7331322	8108055	8176234
Городской округ «город Тула»	12099123	12637027	14596485	16222143
Городской округ «город Ярославль»	16284428	35529094	19794613	20040347

Источник: составлено автором на основе [11]

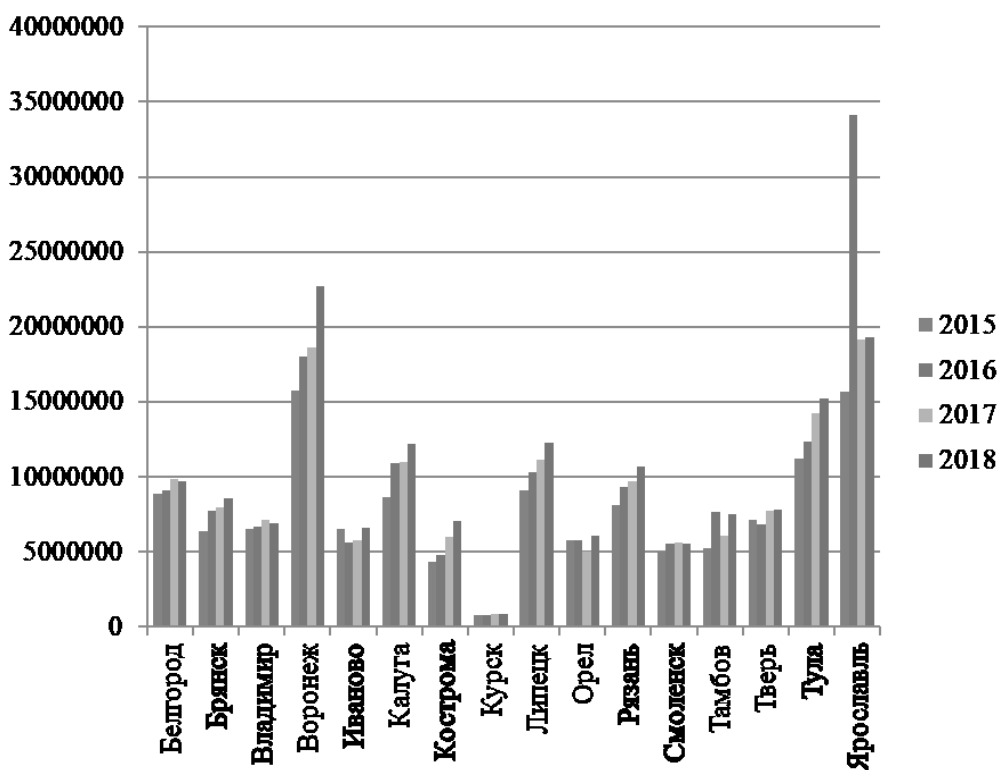


Рис. 1. Динамика доходов местных бюджетов областных центров ЦФО, фактически исполненные, тыс. руб.

Источник: составлено автором на основе [11]

Таблица 3. Профицит, дефицит (–) бюджета муниципальных образований (местных бюджетов) ЦФО, фактически исполненных, тыс. руб.

Наименование	2015	2016	2017	2018
Городской округ «город Белгород»	-208498	-514597	-422035	-333676
Городской округ «город Брянск»	-352751	-95847	348854	-231963
Городской округ «город Владимир»	-94606	-93623	-187687.3	-261221.9
Городской округ «город Воронеж»	-883782	1951178	-1412450	412567
Городской округ «город Иваново»	-384489	-278122	-308728	-253671
Городской округ «город Калуга»	-1732777	-95741	-33447	411709
Городской округ «город Кострома»	-263122	-348986	-276139	-289090
Городской округ «город Курск»	22059.2	-11380.9	-110	-7377.7
Городской округ «город Липецк»	-194420	64306	-156104	-534005
Городской округ «город Орел»	-307498.5	-292778.1	-758022.7	-86912
Городской округ «город Рязань»	-181997	-27136	-166197	-397286
Городской округ «город Смоленск»	-80811.9	-232066.8	-213018.2	-108118.5
Городской округ «город Тамбов»	-677951	-211750	-106281	-239359
Городской округ «город Тверь»	-560406	-480599	-398413	-382517
Городской округ «город Тула»	-921795	-326973	-393528	-975077
Городской округ «город Ярославль»	-575958	-1383930	-609911	-742615

Источник: составлено автором на основе [11]

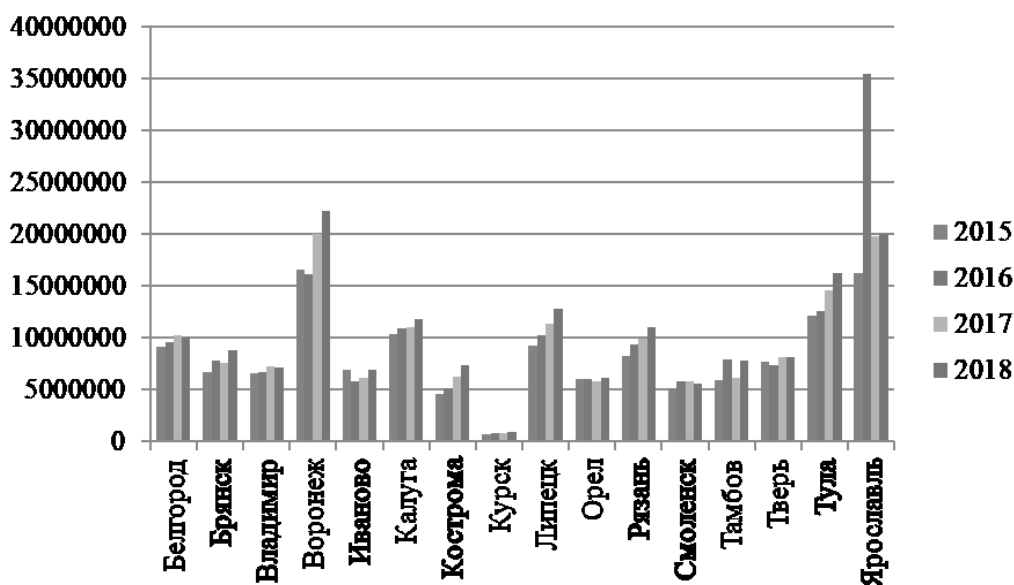


Рис. 2. Динамика расходов местных бюджетов областных центров ЦФО, фактически исполненные, тыс. руб.

Источник: составлено автором на основе [11]

Бюджетное регулирование отражает процессы политического и народнохозяйственного значения, с помощью которых решаются общегосударственные задачи по обеспечению экономического роста, устранения различий в уровнях развития определенных территорий, финансового обеспечения местного самоуправления [2]. Бюджетное регулирование в случаях, когда исчерпаны возможности сбалансирования местных бюджетов,

позволяет достичь соответствия между доходами и расходами местных бюджетов (сбалансирования), обеспечить перераспределение ресурсов между «богатыми» и «бедными» в финансовом аспекте, регионами, создать мотивацию органов местного самоуправления к наращиванию объемов поступлений на своей территории и тому подобное, что в конечном итоге позволит обеспечить населения услугами не ниже уровня минимальных

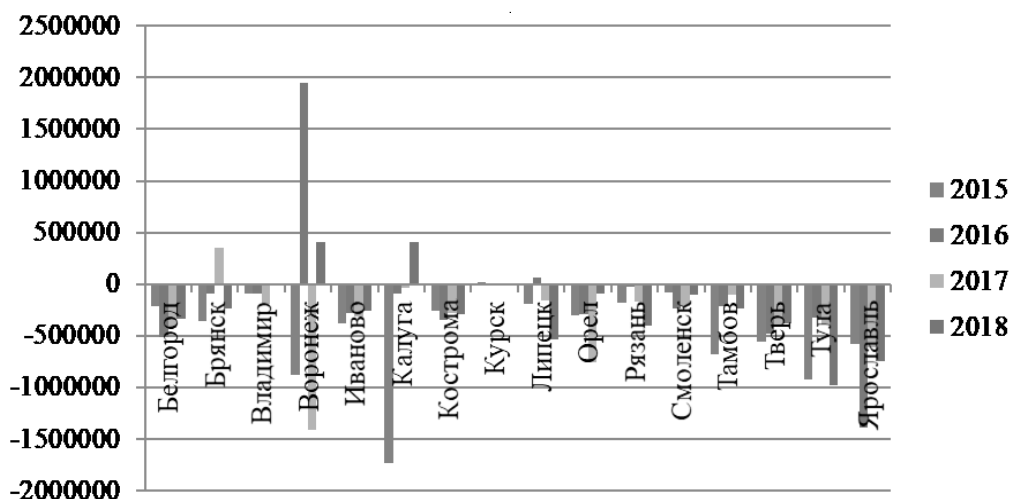


Рис. 3. Динамика профицита, дефицит (–) бюджета муниципальных образований (местных бюджетов) ЦФО, фактически исполненных, тыс. руб.
Источник: составлено автором на основе [11]

социальных потребностей. Указанные цели могут быть достигнуты путем предоставления финансовой помощи местным бюджетам (межбюджетные трансферты) или методом процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов [12].

Следовательно, бюджетное регулирование, как функция бюджетного менеджмента реализуется путем осуществления соответствующей деятельности органами власти вышестоящего уровня с целью сбалансирования бюджетов низшего уровня. Рассмотрение же структуры доходов бюджетов муниципальных образований за несколько последних лет позволит сформировать представление о динамике изменений показателей доходов.

В таблице 1 рассматривается структура доходов местных бюджетов субъектов Центрального федерального округа РФ (областных центров) за исключением Москвы и Московской обл., т.к. Москва относится к городам Федерального значения.

Для более полной картины представим статистические данные в виде диаграммы (рис. 1).

Как видно из представленных данных, положительная динамика роста доходов просматривается во всех областных центрах ЦФО, кроме Владимира (доход 2018 г. ниже дохода предыдущего 2017 г. на 204 583 тыс. руб.) и Смоленска (доход 2018 г. ниже дохода предыдущего 2017 г. на 116 197 тыс. руб.). Первое место по положительной динамике фактически исполненных доходов занимает город Воронеж (увеличение доходов в 2018 г. на 36 626 796 по сравнению с 2017 г.).

Структура фактически исполненных расходов местных бюджетов субъектов Центрального Федерального Округа РФ представлена в табл. 2.

Из представленных данных видно, что динамика роста расходов местных бюджетов также имеет преимущественно положительную тенденцию. Снижение уровня расходов к концу 2018 г. наблюдаем только в Белгороде, Владимире и Смоленске.

Из представленных данных в таблице 3 можно составить картину о сбалансированности муниципальных бюджетов областных центров ЦФО [15]. Из общей картины явно выбивается город Воронеж с колоссально разбалансированным бюджетом за период 2015–2018 гг. Это говорит о неправильном подходе к управлению местным бюджетом. Наиболее придерживается баланса только город Курск, отклонения местного бюджета которого минимальны. Стремятся к максимально сбалансированным местным бюджетам города Белгород, Иваново, Смоленск, и Тверь, ежегодно сокращая дефицит.

Исследование состояния бюджетного менеджмента на мезоуровне (уровень местных бюджетов) позволило выявить наличие факторов, которые приводят к возникновению несбалансированности и несогласованности между его целевой направленностью и задачами в контексте государственного регулирования экономики и современным состоянием формирования и исполнения местных бюджетов. Наблюдается значительная несбалансированность между доходами и расходами местных бюджетов, поскольку начиная с 2015 года по некоторым регионам ЦФО фиксируется сильный разброс дефицита и профицита бюджета за указанный период. В результа-

те можно констатировать тот факт, что уровень развития бюджетного менеджмента находится на низком уровне, что нарушает не только устойчивость финансовой систе-

мы государства, но и приводит к макроэкономической разбалансированности и ненадлежащего выполнения государством его задач и функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бьюкенен Дж. М. Сочинения / Дж. М. Бьюкенен. — Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». — М., 1997. — Т. 1. — 560 с.
2. Глухов В. В. Основы менеджмента: учебн.-справ. пособие. [Текст] / В. В. Глухов. — СПб.: Специальная литература, 1995. — 326 с.
3. Голованова Н. В. Индекс открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта / Н. В. Голованова // Финансовый журнал. — 2015. — № 3. — С. 98–107.
4. Кейнс Д. М. Общая теория занятости, процента и денег / Д. М. Кейнс, пер. с англ. Н. Н. Любимов; Ассоц. российских вузов. — М.: Гелиос АРВ, 1999. — 352 с.
5. Кенэ Ф. Физиократы. Избранные экономические произведения: пер. с фр., англ. и нем. / Ф. Кенэ и др.; предисл. П. Н. Ключкина. — М.: Эксмо, 2008. — 1199 с.
6. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика: пер. с англ. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. — М.: Инфра-М, 2007. — 939 с.
7. Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте / С. Д. Мартынов. — СПб.: Наука, 2002—405 с.
8. Маршалл А. Основы экономической науки / А. Маршалл; пер. с англ. В. И. Бомкин и др. — М.: Эксмо, 2008. — 831 с.
9. Рикардо Д. Сочинения / Д. Рикардо. — М.: Госполитиздат, 1955. — 432 с.
10. Самуэльсон П. Э. Экономика: учебник / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус; пер. с англ. О. Л. Пелявский. — М.; СПб.; К.: Вильямс, 2007. — 1358 с.
11. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
12. Фетисов Ф. Д. Бюджетная система Российской Федерации: учебн. пособие / Ф. Д. Фетисов. — М.: Юнити-Дана, 2003. — 367 с.
13. Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи; пер. с англ. 2-е изд. — М.: «Дело ЛТД», 1993. — 864 с.
14. Фридмен М. Количественная теория денег / М. Фридмен. — М., 1996. — 131 с.
15. Шарко Е. Р. Подходы и методы выбора показателей BSC для предприятия с учетом специфики бизнеса // Международное научное издание Современные фундаментальные и прикладные исследования. — 2014. — № 2 (13). — С. 147–152.

© Лентюгов Дмитрий Александрович (dmitrylentugov@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова