

УДК 332.1

DOI: 10.26140/anie-2020-0902-0056

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ФИНАНСОВЫМИ ПОТОКАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

© 2020

SPIN: 7896-3198

AuthorID: 763859

ResearcherID: V-1052-2017

ORCID: 0000-0000-3622-7501

Недолужко Ольга Вячеславовна, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики и управления*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(690014, Россия, Владивосток, улица Гоголя, 41, e-mail: technosorb@mail.ru)*

Аннотация. В статье исследуется специфика управления финансовыми потоками муниципальных образований. Чтобы обеспечивать эффективное управление финансовыми ресурсами на региональном уровне, необходимо совершенствовать используемый методический инструментарий. С этой целью в статье предлагается усовершенствованный методический подход к управлению финансовыми потоками. Основная гипотеза исследования заключается в предположении о том, что данный подход за счет оценки качества бюджетного менеджмента и анализа показателей финансовой устойчивости позволит оптимизировать соотношение между собственными доходами бюджета муниципальных образований и финансовой помощью, получаемой извне. Предложен усовершенствованный комплекс принципов разработки концепции управления финансовыми потоками муниципальных образований, позволяющий сформулировать дополнительные задачи, стоящие перед муниципальным субъектом. Обоснована усовершенствованная методика управления финансовыми потоками муниципальных образований, дающая возможность оптимизировать управление финансовыми потоками за счет обеспечения сбалансированности соотношения между собственными доходами бюджета и финансовой помощью, предоставляемой образованию извне. Разработан алгоритм управления финансовыми потоками муниципальных образований, основанный на комбинации результатов оценки качества управления доходной и расходной частью бюджета и анализа показателей финансовой устойчивости с учетом специфики муниципальных образований как экономического субъекта, что позволяет обосновывать управленческие решения, ориентированные на реализацию мероприятий в соответствии с выбранным направлением воздействия. Полученные результаты могут быть использованы при подготовке законопроектов и программных документов на различных уровнях, а также при оценке качества управления бюджетом.

Ключевые слова: финансовые потоки, муниципальное образование, методика, финансовая устойчивость, бюджет, алгоритм, управление финансовыми потоками, показатель, эффективность, налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

**METHODOLOGICAL SUPPORT IMPROVEMENT OF FINANCIAL FLOW
MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES**

© 2020

Nedoluzhko Olga Vyacheslavovna, candidate of economic sciences, associate professor,
associate professor of economics and management department*Vladivostok State University of Economics and Service
(690014, Russia, Vladivostok, street Gogolya 41, e-mail: technosorb@mail.ru)*

Abstract. The article explores the specifics of managing financial flows of municipalities. To ensure effective management of financial resources at the regional level, it is necessary to improve the methodological tools used. To this end, the article proposes an improved methodological approach to managing financial flows. The main hypothesis of the study is the assumption that this approach, by assessing the quality of budget management and analyzing financial stability indicators, will optimize the ratio between the municipal budget's own revenues and financial assistance received from outside. An improved set of principles for developing the concept of managing financial flows of municipalities is proposed, which allows us to formulate additional tasks facing the municipal entity. The improved methodology for managing financial flows of municipalities is justified, which makes it possible to optimize the management of financial flows by ensuring a balance between the own budget revenues and the financial assistance provided to outside education. An algorithm has been developed for managing financial flows of municipalities based on a combination of the results of assessing the quality of managing the revenue and expenditures of the budget and analyzing financial stability indicators taking into account the specifics of municipalities as an economic entity, which allows substantiating management decisions focused on implementing measures in accordance with the chosen direction of impact. The results can be used in the preparation of bills and program documents at various levels, as well as in assessing the quality of budget management.

Keywords: financial flows, municipality, methodology, financial stability, budget, algorithm, financial flow management, indicator, efficiency, tax revenues, non-tax revenues, gratuitous revenues.

ВВЕДЕНИЕ

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Рыночный механизм хозяйствования в настоящее время развивается в условиях финансового кризиса, и результаты данного процесса оказывают непосредственное воздействие на параметры функционирования как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Важной частью этого процесса является управление финансовыми потоками на региональном и местном уровне, что обусловлено наличием проблем при формировании бюджета. В частности, определенные аспекты бюджетных отношений в регионах и муниципальных районах характеризуются выраженной спецификой, так как каж-

дый регион сталкивается со своими, присущими только ему проблемами. Таким образом, в процессе разработки бюджета муниципального района должны быть учтены как общая экономическая ситуация в стране, так и специфическая – в регионе.

Процесс формирования местных бюджетов характеризуется наличием ряда проблем, которые негативно сказываются на современном состоянии муниципальных районов. В качестве основной проблемы может быть обозначено обеспечение их самостоятельности, что создает необходимость ее комплексного решения. Неотъемлемыми составляющими системы управления местным бюджетом становятся создание мотивации муниципального района к увеличению собственных доходов, а также стимулирование процессов социально-эко-

номического развития на региональном уровне. С целью решения обозначенных задач необходима эффективная организация финансовых потоков, связывающих муниципальный район и бюджеты вышестоящих уровней, которая дает основу для управления муниципальными финансами и дает возможность учитывать специфику бюджета муниципального образования. Таким образом, совершенствование методических аспектов управления финансовыми потоками применительно к муниципальному образованию приобретает особую актуальность.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. В отечественной и зарубежной научной литературе достаточно проработаны отдельные аспекты взаимодействия федеральных и местных органов власти, реализуемого в процессе управления финансовыми потоками в ходе выполнения ими социально-экономических функций. Зарубежные экономисты в своих работах подробно анализировали процедуры межбюджетного взаимодействия публичной власти на различных уровнях (J.L. Mikesell [1], С. Farvacque-Vitkovic, М. Koranyi [2], А. Shah [3] и др.). Область исследований российских ученых включает в себя круг вопросов, связанных с сущностью региональных финансов, проблемы функционирования и развития государственных и муниципальных финансов (Н.Ю. Коротина [4], В.Л. Тамбовцев [5], М.И. Яндиев [6], Ю.Б. Миндлин [7]). Анализ работ данных ученых показал, что отдельные аспекты взаимодействия федеральных и местных органов власти, возникающего в области управления финансовыми потоками, отличаются достаточно детальной проработкой. Методика оценки управления местными бюджетами с позиции обеспечения их устойчивости предлагается Е.В. Боровиковой [8], а оценка эффективности такого управления может быть выполнена с помощью схемы, разработанной И.В. Барановой [9]. Методика И.В. Ускова, в свою очередь, обеспечивает возможность оценки качества рассматриваемого процесса [10], а методики И.А. Перонко и Л.Л. Гнетецкой [11], Н.Ю. Коротиной [4] позволяют анализировать финансовое состояние муниципальных бюджетов. Вместе с тем следует отметить, что в бюджетном законодательстве в настоящее время происходят существенные изменения, связанные с развитием третьего уровня бюджетной системы, что, в свою очередь, обуславливает необходимость выделения научных исследований в сфере управления финансовыми потоками муниципальных образований в самостоятельное научное направление. Тем не менее, научные труды в данной сфере немногочисленны и в основном затрагивают проблемы управления региональными финансами (Н.С. Бескоровая [12], А.Г. Игудин [13], В.Н. Мякшин [14], И.А. Ронжина [15]). В исследованиях А.Г. Игудина [13], С.В. Сятчихина [16], И.В. Ускова [10], М.И. Яндиева [6] делается акцент на процессах развития отношений, связывающих бюджеты различных уровней, корректировки бюджетно-налоговых полномочий, обеспечения муниципальных образований финансовыми ресурсами в достаточном объеме.

Тем не менее, в данных работах недостаточно полно разработаны методологические подходы к формированию региональной финансовой политики на современном этапе, а проблематика обеспечения финансовых основ местного самоуправления носит дискуссионный характер. Актуальными остаются также вопросы оценки прогнозных параметров финансовой базы с учетом сводного баланса финансовых ресурсов и расходов в целях определения перспектив социально-экономического развития муниципальных районов. Таким образом, существует необходимость в формировании такого методического подхода, который бы способствовал развитию производства и экономической активности, а также обеспечивал экономии ресурсов, эффективное исполь-

зование средств с учетом новой парадигмы управления финансовыми потоками муниципальных образований.

МЕТОДОЛОГИЯ

Формирование целей статьи. Целью исследования является совершенствование методического подхода к управлению финансовыми ресурсами муниципальных образований.

Постановка задания. Данная цель может быть достигнута посредством решения следующих задач: 1) предложить усовершенствованный комплекс принципов разработки концепции управления финансовыми потоками муниципальных образований; 2) обосновать усовершенствованную методику управления финансовыми потоками муниципальных образований; 3) разработать алгоритм мониторинга показателей финансовой устойчивости муниципальных образований в целях повышения эффективности управления его финансовыми потоками.

Используемые в исследовании методы, методики и технологии. Ключевой проблемой бюджетов муниципальных образований является несбалансированность соотношения между собственными доходами бюджета и финансовой помощью, предоставляемой образованию извне. Очевидно, ключевой задачей при управлении финансовыми потоками муниципальных образований является максимизация доходной части, позволяющая снизить объем финансовой помощи.

Необходимо сформировать единую концепцию управления финансовыми потоками муниципальных образований. В качестве понятия концепции предлагается использовать совокупность базовых положений, которые основываются на комплексной оценке ситуации и формируют целостное представление о характере изучаемой проблемы. Данные положения позволяют определить методологическую основу и практическую направленность управленческих воздействий. С этой точки зрения определенный интерес представляет концепция, предлагаемая Л.С. Гринкевич и Е.А. Лазичевой [17]. Авторы предлагают включать в концепцию в качестве ее основных элементов принципы, задачи, приоритетные направления и способы реализации. Тем не менее, предлагаемая концепция может быть доработана. В частности, обоснованные авторами принципы самоуправления и социально-бюджетной эффективности предлагается расширить за счет добавления принципов комплексности и объективности (рисунок 1).

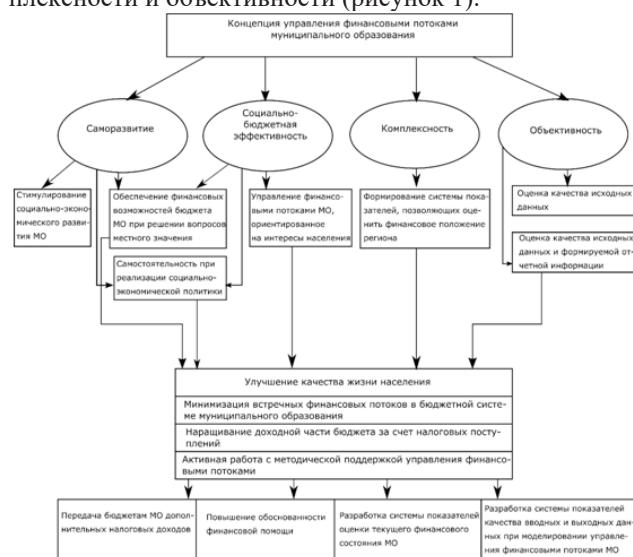


Рисунок 1 – Концепция управления финансовыми потоками муниципальных образований (составлено автором на основе [17])

С учетом добавления принципов перечень задач управления финансовыми потоками также будет расширен. На реализацию принципа комплексности направ-

лена задача формирования системы показателей, позволяющих оценить финансовое положение региона. На реализацию принципа объективности направлены такие задачи, как оценка качества исходных данных и оценка качества формируемой отчетной информации.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Развитие методического инструментария предполагает обоснование методики управления финансовыми потоками муниципальных образований. Данная методика основывается на комбинации оценки качества бюджетного менеджмента и анализа финансовой устойчивости муниципальных образований. Оценку качества бюджетного менеджмента предлагается осуществлять с использованием усовершенствованной методики В.Е. Паникина [18].

В ее основе лежит использование системы индикаторов, отражающих количественную характеристику качества управления доходной и расходной частью бюджета, однако основной проблемой в ее использовании является то, что она не позволяет учесть удельный вес соответствующей статьи бюджета в общей величине доходов и расходов.

Более целесообразно определять величину отклонения в зависимости от удельного веса статьи в общей величине доходов и расходов, что позволит оценить влияние отклонения каждой статьи на итоговое значение отклонения.

Используя полученные значения корректирующих баллов, можно определить уровень финансовой зависимости бюджета от каждого вида доходов (расходов) и итоговый индикатор финансовой зависимости доходной (расходной) части бюджета. Полученные значения общего уровня финансовой зависимости позволят сделать вывод о степени эффективности управления бюджетом муниципальных образований.

Следующим этапом является анализ финансовой устойчивости бюджета муниципальных образований. Автором был выполнен анализ ряда показателей, используемых в целях оценки качества бюджетного менеджмента и анализа финансовой устойчивости муниципальных образований [12, 19-23]. Основным критерием выбора является наличие необходимой информации для расчета показателей, поскольку проблемы с доступом к ней автоматически делают невозможным выполнение процедуры расчета и, соответственно, выполнение комплексной количественной оценки финансовой устойчивости бюджета.

Перечень показателей, включаемых в методику, может быть модифицирован в зависимости от специфики анализируемого объекта. Из рассматриваемой совокупности показателей были исключены «дубликаты» – те из них, которые по своему содержанию и процедуре расчета повторяли другие, несмотря на различия в названиях.

Результаты анализа представлены в таблице 1.

Вышеприведенные коэффициенты позволяют комплексно оценить уровень финансовой устойчивости бюджета муниципальных образований, что в свою очередь позволит принять обоснованные управленческие решения относительно повышения эффективности управления финансовыми потоками бюджета муниципальных образований.

Таблица 1 – Показатели, используемые для анализа финансовой устойчивости бюджета муниципальных образований*

Показатель	Экономическое содержание
Коэффициент автономии	Доля собственных доходов местного бюджета в общем объеме доходов
Коэффициент покрытия расходов муниципальных образований налоговыми и неналоговыми доходами	Степень покрытия текущих расходов местного бюджета налоговыми и неналоговыми доходами

Коэффициент финансовой самостоятельности бюджета	Отношение суммы налоговых и неналоговых доходов к сумме безвозмездных поступлений
Коэффициент сбалансированности бюджета муниципальных образований	Доля дефицита (профицита) бюджета в общей величине расходов муниципальных образований
Коэффициент соотношения расходов и доходов	Достаточность объема налоговых и неналоговых доходов для покрытия местных расходов
Коэффициент бюджетного покрытия	Уровень обеспечения расходов бюджета доходами
Коэффициент обеспечения расходов на социальную сферу собственными доходами	Величина собственных доходов, приходящихся на 1 рубль расходов местного бюджета на социальную сферу
Доля дефицита в доходах местного бюджета без учета финансовой помощи	Величина дефицита в расчете на 1 рубль доходов бюджета без учета межбюджетных трансфертов
Уровень расходов на обслуживание муниципального долга	Величина расходов на обслуживание муниципального долга, приходящаяся на 1 рубль расходов без учета расходов за счет субвенций
Предельный размер муниципального долга	Величина муниципального долга, приходящаяся на 1 рубль собственных доходов бюджета
Уровень финансовой зависимости	Объем перераспределяемых доходов, приходящийся на единицу собственных доходов местного бюджета
Коэффициент собственной (чистой) налоговой устойчивости	Степень покрытия текущих расходов доходами от местных налогов соответствующего бюджета
Коэффициент внешнего финансирования	Отношение перераспределяемых доходов к общей сумме доходов бюджета
Коэффициент неналогового покрытия	Объем неналоговых доходов, приходящийся на 1 руб. минимальных расходов
Коэффициент транспортного покрытия	Объем доходов, поступивших в виде межбюджетных трансфертов, приходящийся на 1 руб. минимальных расходов

* составлено автором на основе [12, 19-23]

Изучение и систематизация существующих подходов к управлению финансами муниципальных образований дало возможность сделать заключение о том, что основой эффективного управления является формирование собственных доходов муниципалитетов и применение инструментов межбюджетного регулирования. С этой целью предлагается использовать алгоритм управления финансовыми потоками муниципальных образований на основе комбинации результатов оценки качества управления доходной и расходной частью бюджета и анализа показателей финансовой устойчивости с учетом специфики муниципальных образований как экономического субъекта (рисунок 2).

Следует отметить, что в результате использования алгоритма реализуется конечная цель управления финансовыми потоками, т.е. обеспечивается эффективность управления.

Итоговое заключение о состоянии и перспективах управления финансовыми потоками муниципальных образований носит только положительный характер, поскольку в случае необходимости ему предшествует реализация мероприятий по повышению качества управления доходной и расходной частью бюджета и по повышению финансовой устойчивости бюджета муниципальных образований.

Сравнение полученных результатов с результатами в других исследованиях. В отличие от других исследований в области управления финансовыми ресурсами муниципальных образований, перечень показателей в предлагаемой методике сформирован с учетом критерия доступности информации, необходимой для расчетов. Предложенный алгоритм позволяет учесть специфику муниципальных образований как экономического субъекта.

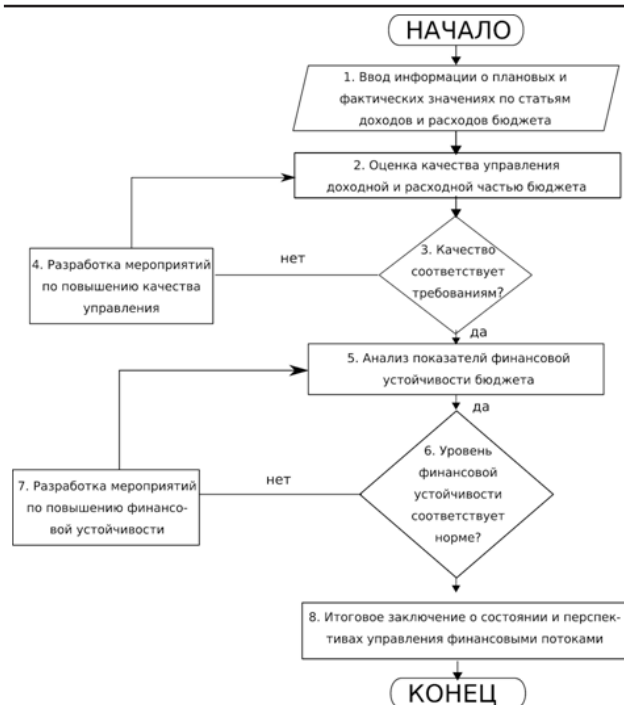


Рисунок 2 - Алгоритм управления финансовыми потоками муниципальных образований (составлено автором)

ВЫВОДЫ

Выводы исследования. Основные результаты, полученные в ходе исследования, заключаются в следующем:

- предложен усовершенствованный комплекс принципов разработки концепции управления финансовыми потоками муниципальных образований, позволяющий сформулировать дополнительные задачи, стоящие перед муниципальным субъектом.

- обоснована усовершенствованная методика управления финансовыми потоками муниципальных образований, дающая возможность оптимизировать управление финансовыми потоками за счет обеспечения сбалансированности соотношения между собственными доходами бюджета и финансовой помощью, предоставляемой образованию извне;

- разработан алгоритм управления финансовыми потоками муниципальных образований, основанный на комбинации результатов оценки качества управления доходной и расходной частью бюджета и анализа показателей финансовой устойчивости с учетом специфики муниципальных образований как экономического субъекта, что позволяет обосновывать управленческие решения, ориентированные на реализацию мероприятий.

Перспективы дальнейших изысканий в данном направлении. Полученные результаты могут быть использованы при подготовке законопроектов и программных документов на различных уровнях, а также при оценке качества управления бюджетом. Применение результатов в перспективе обеспечивает возможности для разработки практических рекомендаций по повышению эффективности управленческих воздействий в отношении финансовых потоков муниципальных образований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Mikesell J.L. Fiscal Administration in Local Government: An Overview / J.L. Mikesell. In *Local Budgeting* ed. A Shah // ResearchGate: <https://www.researchgate.net/publication/284361/download>.
2. Farvacque-Vitkovic C., Kopanyi M. *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments* / C. Farvacque-Vitkovic, M. Kopanyi // WORLD BANK GROUP: – Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/403951468180872451/pdf/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments.pdf>.
3. Shah A. *Local Public Financial Management* // WORLD BANK GROUP: – Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/5452614687623937701/PUBLIC1.pdf>.
4. Коротина Н.Ю. Теоретические основы государственного и муниципального финансового менеджмента / Н.Ю. Коротина // Научная

электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-gosudarstvennogo-munitsipalnogo-finansovogo-menedzhmenta>

5. Тамбовцев В.Л. Общественные блага и общественные интересы: есть ли связь? / В.Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. – 2014. № 11. С. 25–40.

6. Яндиев М.И. Финансы регионов [Электронный ресурс] / М.И. Яндиев - Режим доступа: URL: <http://maga.econ.msu.ru>.

7. Mindlin Yu.B., Litvinenko I.L., Zhangorazova Zh.S., Shichiyakh R.A., Veselova N.Yu., Petruk G.V. Formation and development of cluster management in the regional economy of the Russian Federation // *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. T. 15. № 13. С. 201–211.

8. Боровикова Е.В. Финансовое состояние субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / Е.В. Боровикова // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-sostoyanie-subektov-ty-vier>.

9. Баранова И.В. Индикативный подход к оценке эффективности управления общественными финансами / И.В. Баранова // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – <https://cyberleninka.ru/article/n/sami/viewer>.

10. Усков И.В. Система оценки эффективности управления финансами местных органов власти / И.В. Усков // Бизнес информ. – 2013. – № 1. – С. 56–61.

11. Перонко И.А. Оценка финансового состояния муниципальных образований / И.А. Перонко, Л.Л. Гнетецкая // Финансы. – 2007. – № 7. – С. 18–20.

12. Бескоровайная Н.С. Финансовые потоки в системе управления региональной экономикой [Электронный ресурс] / Н.С. Бескоровайная // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovye-potoki-v-sisteme-upravleniya-regionalnoy-ekonomikoy>.

13. Изгудин А.Г. Об основах разграничения расходных полномочий и доходных источников / А.Г. Изгудин, А.В. Зарубин // Финансы. – 2015. – № 2. – С. 8.

14. Мякишин В.Н. Разработка методологического подхода к регулированию межотраслевых инвестиционно-структурных взаимодействий / В.Н. Мякишин // Дайджест-финансы. – 2016. – № 3(239). – С. 23–37.

15. Ронжина И.А. Механизм нарушения равновесия национальных бюджетных систем // Экономические науки. – Режим доступа: http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301_39.pdf.

16. Сятчихин С.В. Методика оценки результативности управления местными бюджетами / С.В. Сятчихин // Финансовая аналитика. – Проблемы и решения. – 2016. – № 1 (283). – С. 35–46.

17. Гринкевич Л.С. Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности [Электронный ресурс] / Л.С. Гринкевич, Е.А. Лазичева // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-reformirovaniya-vnutreregionalnyh-mezhbyudzhethnyh-otnosheniy-na-snoye-kriteriev-obespecheniya-samorazvitiya-i>.

18. Паникин В.Е. Финансовая устойчивость бюджета муниципальных образований в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Паникин Вадим Евгеньевич [Электронный ресурс] // disserCat — электронная библиотека диссертаций: сайт. – Режим доступа: <https://www.dissertat.com/content/finansovaya-ustoychivost-byudzheta-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-rossii>.

19. Тухбатуллин Р.М. Комплексная оценка финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований с применением корреляционного анализа / Р.М. Тухбатуллин // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 2. – С. 121–125.

20. Сорокина Т.В. Оценка финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований [Электронный ресурс] / Т.В. Сорокина // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/otsenka-finansovo-byudzhethnoy-ustoychivosti-munitsipalnih-obrazovaniy>.

21. Коротина Н.Ю. Оценка финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований [Электронный ресурс] / Н.Ю. Коротина // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/metodika-analiza-finansovogo-sostoyaniya-byudzheta-munitsipalnih-obrazovaniy>.

22. Кремповая Н.Л. Финансовая устойчивость и безопасность местных бюджетов / Н.Л. Кремповая, А.Х. Кузьмичева // БЮЛЛЕТЕНЬ НАУКИ И ПРАКТИКИ. – 2016. – № 10 (11). – С. 197–202.

23. Паздникова Н.П. Коэффициентный анализ устойчивости местных бюджетов [Электронный ресурс] / Н.Ю. Коротина // Научная электронная библиотека «CYBERLENINKA». – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/koeffitsientnyy-analiz-ustoychivosti-mestnyh-byudzheta>.

Статья поступила в редакцию 13.02.2020

Статья принята к публикации 27.05.2020