

**УДК 336.146**

## **Расходные обязательства муниципальных образований и региональные проблемы их финансового обеспечения**

**Ибрагимова Нахапу Адамовна**

Аспирант,  
кафедра менеджмента,  
Северо-Кавказский федеральный университет,  
355009, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1;  
e-mail: nahapu-raifu@rambler.ru

**Панькова Людмила Николаевна**

Кандидат экономических наук, доцент,  
кафедра менеджмента,  
Северо-Кавказский федеральный университет,  
355009, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1;  
e-mail: ludmilaganshina@rambler.ru

**Парахина Валентина Николаевна**

Доктор экономических наук, профессор,  
завкафедрой менеджмента,  
Северо-Кавказский федеральный университет,  
355009, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1;  
e-mail: v-parahina@mail.ru

### **Аннотация**

В статье подчеркивается значение финансовой стабильности муниципальных образований для обеспечения социально-экономического раз-

вития региона. Показано, что финансовое положение муниципалитетов определяют принятые механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности на основе межбюджетных трансфертов, их совершенство и объективность. Показана прямая зависимость эффективности территориальных бюджетов от степени децентрализации бюджетного процесса. Сделан вывод о значимости фискальной децентрализации в системе управления государственными и муниципальными финансами. Представлен опыт Ставропольского края в регулировании бюджетных отношений и повышении эффективности бюджетных расходов.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Ибрагимова Н.А., Панькова Л.Н., Парахина В.Н. Расходные обязательства муниципальных образований и региональные проблемы их финансового обеспечения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 10. С. 91-113.

#### **Ключевые слова**

Бюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, бюджетные расходы, бюджетный процесс, бюджетная реформа, децентрализация налоговых полномочий, дотационный бюджет, межбюджетный трансферт, налоговая система, налоговые доходы, расходные обязательства, финансовая самостоятельность, финансовый контроль.

## **Введение**

Финансовая стабильность муниципальных образований в Ставропольском крае имеет решающее значение в обеспечении социально-экономического развития региона и гарантий необходимого объема бюджетных услуг всем гражданам, независимо от места их проживания.

Независимо от финансового состояния муниципального образования, оно обязано обеспечить исполнение закрепленных законом полномочий, однако слабая финансовая база муниципальных образований фактически лишает возможности органы местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения.

Известно, что в РФ в настоящее время в системе налогов и сборов существует три уровня (Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ):

1) федеральные налоги – первый уровень, он включает налог на добавленную стоимость, акцизные сборы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за использование объектов животного мира и за использование объектов водных биологических ресурсов, государственную пошлину;

2) региональные налоги – второй уровень, который включает налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог;

3) местные налоги – третий уровень, к нему относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

В соответствии со сводной статистической налоговой отчетностью на 1 января 2013 года, удельный вес поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации распределяется следующим образом [Данные сводной статистической налоговой отчетности..., 2013, www]:

- поступления в Федеральный бюджет – 47%;
- поступления в бюджеты субъектов РФ – 44%;
- поступления в местные бюджеты – 9%.

Понятно, что при таком распределении существует абсолютная зависимость бюджетов муниципальных образований от бюджетов вышестоящих уровней и невозможно говорить о самостоятельности местных бюджетов, поэтому понятие дотационного муниципального образования имеет весьма условное значение и требует уточнения.

В процессе формирования бюджета Ставропольского края возникает множество проблем, которые могут быть сгруппированы следующим образом [Каменова, 2007]:

- 1) медленный темп прироста объема доходов бюджета;
- 2) недооценка значения налоговой политики;
- 3) неэффективная система мер социальной поддержки населения;
- 4) недостаточное развитие программно-целевого метода;

5) высокая погрешность между планируемыми и фактическими показателями бюджетных расходов.

Что касается первых двух проблем, то их решение должно происходить в долгосрочной перспективе, на основе мер, направленных на развитие бизнеса (привлечения инвестиций, развития разнообразных форм сотрудничества, принятия и реализации целевых программ и др.). Эффективность мер социальной поддержки населения возможно обеспечить путем диверсификации услуг и созданием альтернатив денежным выплатам. Программно-целевой метод является эффективным инструментом совершенствования бюджета, поскольку способствует концентрации ресурсов на приоритетных направлениях. Повышению точности планирования бюджетных расходов будет способствовать создание новых методов прогнозирования, моделирования состояния экономики и тенденций возможных изменений [Шаталов, 2009].

Существующая проблема неэффективного использования доходов бюджета при финансировании деятельности государственных и муниципальных бюджетных учреждений также требует своего разрешения. Изменившиеся социально-экономические условия их функционирования требуют иных подходов к управлению и пересмотра принципов финансирования деятельности.

### **Выравнивание бюджетной обеспеченности как способ повышения финансовой стабильности местных бюджетов**

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется на основе межбюджетных трансфертов, поэтому совершенство данного механизма, его объективность и обоснованность во многом определяют финансовое положение муниципалитетов и их статус.

Согласно статье 135 Бюджетного кодекса существуют следующие формы межбюджетных трансфертов, которые предоставляются бюджетами субъектов РФ в местные бюджеты:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности как поселений, так и муниципальных районов (городских округов);
- субсидии, которые направляются в местные бюджеты;
- субвенции, которые направляются в бюджеты местного уровня и бюджеты автономных округов, находящихся в составе краев, областей, для осуществ-

вления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передающихся на основе договоров между органами муниципальной власти и государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исходя из смысла межбюджетных трансфертов, можно определить дотационные муниципальные образования как муниципалитеты, получающие из бюджетов вышестоящих уровней дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии и налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений.

Доминирующую часть региональных и местных налогов занимают налоги на имущество. Достаточно определенной является прямая зависимость эффективности бюджетных доходов от увеличения степени децентрализации по причине того, что конкретной территорией делается больше для сбора принадлежащих им доходов, чем при мобилизации налогов только для государства. Ответ на этот вопрос находится в плоскости улучшения налогового законодательства [Там же].

В бюджет Ставропольского края поступают налоговые доходы по региональным налогам – налогу на имущество предприятий, налогу на игорный бизнес, транспортному налогу. Также поступают доходы по целому ряду федеральных налогов и сборов, а также по налогам, предусмотренным специальными налоговыми режимами. Так, в бюджеты регионов частично поступают доходы по налогу на прибыль предприятий, налогу на доходы физических лиц, акцизам на спирт этиловый, акцизам на спиртосодержащую продукцию, акцизам на автомобильный бензин, акцизам на алкогольную продукцию и пиво, налогу на добычу полезных ископаемых, сборам за пользование объектами водных ресурсов, сбору за использование объектов животного мира, единому налогу, взимаемому по упрощенной системе налогообложения. Нормативные отчисления от налоговых доходов в региональный бюджет установлены Бюджетным кодексом РФ и налоговым законодательством.

Согласно существующей налоговой системе, доминирующая доля налоговых доходов поступает в федеральный бюджет. При этом к их числу от-

носятся налоги, которые являются самыми стабильными и хорошо собираемыми. Динамика изменения доли федеральных налогов имеет тенденцию к росту. Так, в 2001-2002 годах соотношение налоговых доходов, распределяемых между федеральным и региональным бюджетами было около 50/50, а к 2006 году на местном (региональном и муниципальном) уровне оставалось чуть более 30% от общей суммы поступивших налогов. Как следствие, к 2006 году доля собственных средств в бюджетах субъектов РФ уменьшилась до 13% (см. № 131-ФЗ).

Доходы бюджета Ставропольского края за 2013 год изображены в таблице 1.

**Таблица 1. Доходы бюджета Ставропольского края за 2013 год**

Источники доходов	Сумма, тыс. рублей	Доля в % от общей суммы
Налоговые доходы, всего, в том числе:	56 875 289	61,86
Налог на прибыль организаций	12 230 439	13,30
Налог на доходы физических лиц	22 856 134	24,86
Акцизы	7 713 440	8,39
Налог, взимаемый по УСН	2 608 976	2,84
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы	20 048	0,02
Минимальный налог по УСН	222 165	0,24
Единый налог на вмененный доход	1 424 851	1,55
Единый сельскохозяйственный налог	163 520	0,18
Налог на имущество физических лиц	346 559	0,38
Налог на имущество организаций	6 050 915	6,58
Транспортный налог	848 367	0,92
Налог на игорный бизнес	11 092	0,012
Земельный налог	2 050 742	2,23
Налог на добычу полезных ископаемых	51 322	0,05
Сборы за пользование объектами животного мира	74	0,00
Государственная пошлина	271 312	0,30
Неналоговые доходы, всего, в том числе:	4 221 343	4,59
Арендная плата за земли	1 806 284	1,96
Доходы от сдачи в аренду имущества	150 318	0,16
Платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий	75 028	0,082
Прочие доходы от использования имущества	98 921	0,11
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	114 841	0,12
Платежи при пользовании недрами	10 166	0,011
Доходы от оказания платных услуг	625 250	0,68
Доходы от реализации имущества	293 775	0,32
Доходы от продажи земельных участков	351 857	0,38

Таблица 1. (Продолжение)

Источники доходов	Сумма, тыс. рублей	Доля в % от общей суммы
Административные платежи и сборы	72 760	0,079
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	576 213	0,63
Прочие неналоговые доходы	45 930	0,05
Безвозмездные поступления	30 851 822	33,55
Дотации	14 856 076	16,16
Субсидии	9 911 545	10,78
Субвенции	3 780 925	4,11
Иные межбюджетные трансферты	605 696	0,66
Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов РФ	1 387 932	1,51
Безвозмездные поступления от государственных организаций	350 530	0,38
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>91 948 454</b>	<b>100</b>

Как следствие, имея небольшую долю собственных доходов, регионы для своего функционирования должны получать отчисления от федеральных налогов. Так, более 80% налоговых доходов бюджета Ставропольского края представлены отчислениями от федеральных налогов. Главными источниками пополнения регионального бюджета являются доли от налога на прибыль, от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и разделенные между федеральным и региональным бюджетом акцизы. Во время кризиса 2008-2009 годов поступления от первого источника почти прекратились – прибыли у предприятий существенно упали [Там же].

В области повышения доходов от получения налога на прибыль и налога на имущество организаций Ставропольский край имеет очень хорошие перспективы.

Ставропольский край – регион с достаточно высоким промышленным и сельскохозяйственным потенциалом. Промышленный комплекс края насчитывает 347 крупных и средних предприятий и около двух тысяч малых. Ставропольский край с его емким внутренним рынком, значительным научно-техническим потенциалом, богатыми природными ресурсами, квалифицированной и дешевой рабочей силой может быть одним из основных в мире объектов приложения иностранного капитала.

Очевидно, что необходим приток частных инвестиций в развитие предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность на территории края.

По итогам рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России за 2009-2010 годы Ставрополье заняло 8-е место по уровню инвестиционного риска.

Согласно данным, опубликованным рейтинговым агентством «Эксперт-Ра», в 2014 году Ставропольский край в таблице инвестиционного потенциала российских регионов занимает 22-е место (из 83 субъектов), поднявшись по сравнению с 2013 годом на 2 пункта [Ставропольский край, www].

В декабре 2013 года международное рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило кредитный рейтинг Ставропольского края по уровням [Общероссийская общественная организация..., www]:

- долгосрочные рейтинги в иностранной валюте установлены на уровне «ВВ» («стабильный рейтинг»);
- краткосрочный рейтинг в иностранной валюте – на уровне «В» («стабильный рейтинг»);
- национальный долгосрочный рейтинг – на уровне «АА» («очень высокая кредитоспособность»).

### **Фискальная децентрализация в системе управления государственными и муниципальными финансами**

Сегодня мы продолжаем говорить о том, что целесообразна фискальная децентрализация, или, другими словами, необходимо наделить налоговыми полномочиями субъекты Российской Федерации. Обладание большим количеством собственных источников бюджетных доходов и прав по их использованию, при их малой величине, не позволяет сделать вывод о финансовой независимости субъектов и муниципальных образований Российской Федерации. Следовательно, для того, чтобы улучшить финансовое положение региона, обеспечить его устойчивый экономический рост, нужно [Вдовина, 2009]:

- 1) совершенствовать действующее бюджетное и налоговое законодательство в направлении роста фискальных полномочий субъектов Российской Федерации;
- 2) увеличить долю собственных налоговых доходов.



Укрепление финансовых основ местного самоуправления в регионах Российской Федерации целесообразно осуществлять как путем роста количества и объема налогов, которые закрепляются за бюджетами муниципального уровня, так и в направлениях улучшения механизмов предоставления межбюджетных трансфертов и эффективного расходования средств бюджета.

Ухудшение экономического положения вследствие макроэкономической нестабильности неизбежно приводит к снижению доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, а значит к уменьшению возможностей для достижения стратегических целей и перспективных задач, а также для исполнения имеющихся текущих расходных обязательств перед жителями региона.

В начале 2000-х годов правительство Российской Федерации предприняло ряд шагов по осуществлению бюджетных реформ в стране. Вступивший в силу в 2000 году Бюджетный кодекс РФ обеспечил закрепление основных подходов к регулированию бюджетного процесса по всем уровням бюджетной системы в стране.

Была осуществлена реализация следующих Программ бюджетных реформ:

- Программы развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы;
- Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года;
- Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах;
- Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах;
- мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003-2004 годы [Фомин, 2008].

В результате реформ в Российской Федерации была в целом сформирована система управления государственными и муниципальными финансами, установившая единые принципы бюджетной системы, разграничение полномочий и расходных обязательств по уровням публично-правовых образований,

формализацию методик распределения межбюджетных трансфертов, инструменты бюджетирования, переход от годового к среднесрочному финансовому планированию, создание системы мониторинга качества финансового менеджмента.

Однако в силу того, что не все планы были реализованы, остаются недостатки и нерешенные проблемы, среди которых можно отметить недостаточную связь между стратегическим и финансовым планированием, отсутствие мотивации у органов власти и бюджетных учреждений к повышению эффективности деятельности и сокращению бюджетных расходов, нестабильность доходной базы региональных и местных бюджетов и отсутствие у регионов и муниципальных образований заинтересованности в ее наращивании и другие.

В современных экономических условиях при замедлении темпов роста бюджетных доходов, возрастает необходимость разработки и принятия мер, направленных на повышение эффективности финансовых решений, модернизацию системы общественных финансов Российской Федерации. В условиях осложнения внешнеполитической ситуации необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации осложняется требованием адаптации бюджетной системы Российской Федерации к снижению темпов роста доходов бюджета от экспортных операций. Это приводит к повышению значимости разработки и осуществления системы мер по росту эффективности функционирования органов государственной и муниципальной власти в дополнение к актуализации процессов модернизации системы общественных финансов Российской Федерации [Сохова, 2008].

Масштабные преобразования сферы управления общественными финансами, начатые на федеральном уровне, в совокупности с необходимостью достижения стратегических целей социально-экономического развития Ставропольского края, осуществляемые в современных условиях снижения темпов роста бюджетных доходов, определяют актуальность формирования и осуществления комплекса мер по росту эффективности расходов бюджета на основе реализации нового этапа преобразования бюджетного процесса в Ставропольском крае [Программа Правительства РФ..., www].

## Повышение эффективности бюджетных расходов

В 2010 году Правительством Ставропольского края была утверждена программа повышения эффективности бюджетных расходов в Ставропольском крае. Эта программа имеет следующую цель: создать условия для роста эффективности функционирования органов исполнительной власти Ставропольского края по исполнению государственных функций, а также для обеспечения удовлетворения потребностей жителей региона в государственных услугах, росту доступности и качества этих услуг, выполнения стратегических приоритетов и долгосрочных целей социально-экономического развития Ставропольского края.

Достижение целей Программы потребовало решения ряда взаимосвязанных задач:

1) обеспечение сбалансированности и устойчивости регионального и местных бюджетов. Ухудшение условий экономической деятельности в Ставропольском крае детерминирует замедление темпов увеличения доходов, которые поступают в региональный и местные бюджеты, что существенно уменьшает возможности региональной и муниципальной власти для принятия новых или исполнения действующих расходных обязательств. В целях полномасштабного обеспечения расходных обязательств перед жителями региона, осуществления сбалансированной бюджетной политики, наполнения краевого и местных бюджетов необходимыми доходами важно опираться на консервативный прогноз инерционного развития экономики Ставропольского края, предусматривая при этом меры по ее активизации. Для консервативного варианта характерны низкие темпы роста, меньшая инвестиционная активность, использование наиболее осторожных предположений. Такой прогноз часто называют инерционным, так как в нем не предполагается осуществление каких-то структурных реформ, фактически не находят отражения стратегические цели и задачи. При этом, чтобы обеспечить устойчивое исполнение краевого и местных бюджетов на среднесрочный период, необходимо реально оценить параметры бюджетного дефицита и возникающего государственного долга региона, которые обусловлены требованием срочного выполнения долговых обязательств;

2) увеличение эффективности расходов бюджета по областям государственной политики (социальная поддержка населения, государственная поддержка хозяйствующих субъектов и др.);

3) совершенствование механизма предоставления межбюджетных трансфертов. Межбюджетное регулирование требует совершенствования, с учетом того, что данный финансовый механизм необходим, так как добиться полностью самостоятельных местных бюджетов невозможно. В интересах роста эффективности бюджетных расходов Ставропольского края, которые связаны с покрытием расходов местных бюджетов в форме межбюджетных трансфертов, целесообразно:

– при оказании финансовой помощи муниципалитетам, стремиться к оптимальному сочетанию таких факторов, как стимулирование активности органов местного самоуправления к эффективной деятельности по обеспечению финансовой самостоятельности и предупреждение у них иждивенческих настроений;

– разработать и применять при осуществлении финансовой деятельности нормативы минимальных затрат на муниципальные услуги и реализацию полномочий по разрешению вопросов и проблем местного уровня;

– выполнять оценку эффективности использования субсидий и межбюджетных трансфертов, которые выделяются муниципальным образованиям, при этом считать целесообразным их выделение лишь в случаях, когда они возникают в результате излишне дифференцированного распределения потребителей конкретных муниципальных услуг по отдельным городским и сельским поселениям, округам и районам и ориентированы на уменьшение существенных различий в обеспечении их предоставления между муниципалитетами, а также если субсидии предполагают повышение качества и количества предоставления конкретных муниципальных услуг до определенного установленного показателя;

– установить четкие конечные цели выделения бюджетных средств и сроки их достижения, после которых предоставление субсидий будет прекращено;

4) применение государственных и муниципальных программ как инструментов увеличения эффективности расходов бюджета. Реализация программно-

целевого принципа осуществления различных работ органами исполнительной власти региона предопределяет необходимость разработки и осуществления целевых программ, направленных на решение конкретных задач, в соответствии с распределением полномочий по уровням власти;

5) совершенствование государственного (муниципального) финансового контроля. Работа органов финансового контроля должна быть сконцентрирована на следующих объектах и процессах:

– соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации и других нормативно-правовых актов, которые регулируют правоотношения в бюджетной сфере (аудит законности);

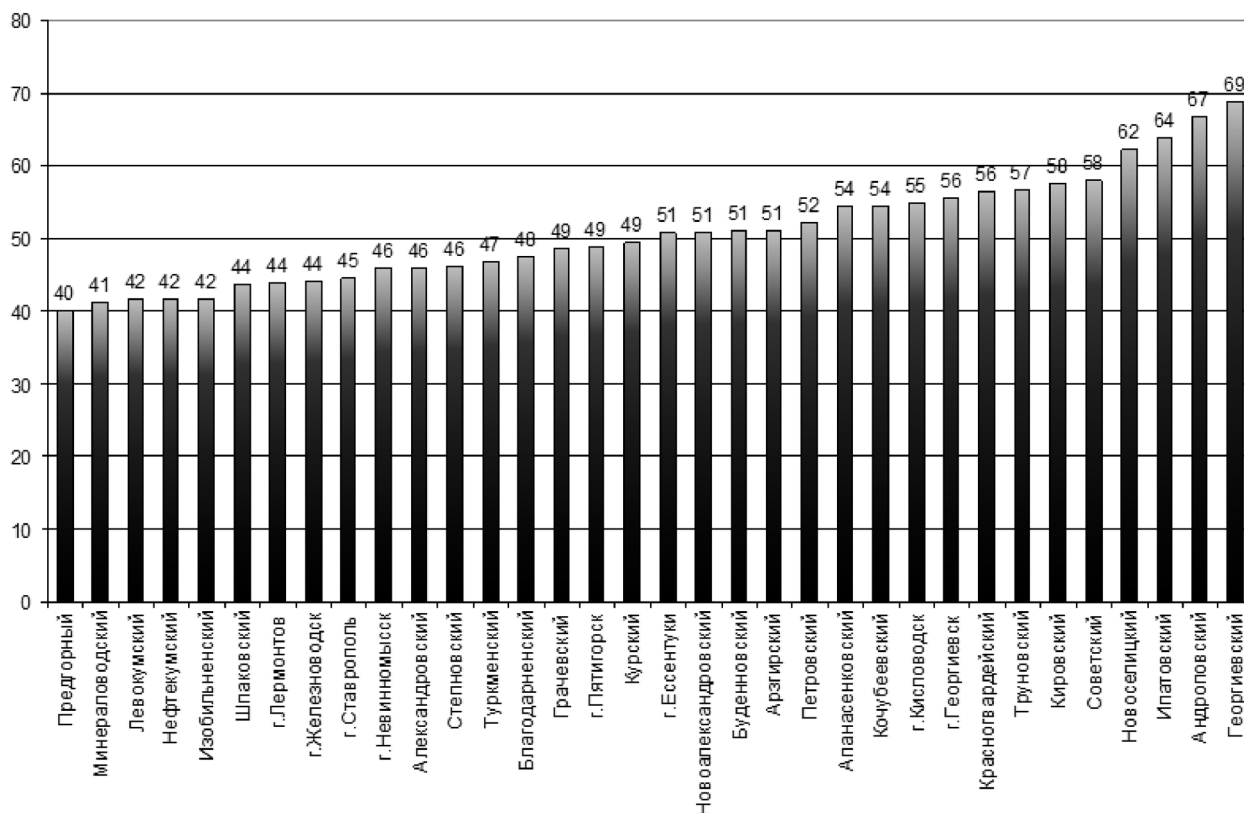
– соблюдение требований достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям отчетности по бюджету (аудит бюджетной отчетности);

– соблюдение принципов экономности, результативности и эффективности расходования средств регионального и муниципальных бюджетов (аудит эффективности);

б) рост качества деятельности органов управления бюджетным процессом [Там же].

### **Оценка качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях**

По итогам проведенной в 2012 году оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Ставропольского края, 10 муниципальным районам и городским округам была присвоена третья степень уровня качества управления бюджетным процессом, 16 муниципальным районам и городским округам присвоена вторая степень качества управления бюджетным процессом, восьми муниципалитетам присвоена первая степень качества, что говорит о высоком уровне качества деятельности органов по организации бюджетного процесса. Результаты оценки уровня качества организации бюджетного процесса в муниципальных районах, городских округах и сельских поселениях Ставропольского края показаны на рисунке 1.



**Рис. 1. Результаты оценки уровня качества организации бюджетного процесса [Общероссийская общественная организация..., www]**

Первые три места рейтинга муниципальных образований согласно полученным оценкам качества управления процессом формирования и расходования бюджета по порядку убывания занимают Георгиевский, Андроповский и Ипатовский муниципальные районы.

Завершают рейтинг Нефтекумский, Изобильненский и Левокумский муниципальные районы (42 балла), Минераловодский и Предгорный муниципальные районы (41 и 40 баллов соответственно) [Методика расчета оценки..., www].

Методика расчета оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных районах и городских округах Ставропольского края утверждена приказом министерства финансов Ставропольского края от 29 октября 2010 года № 116. Оценка качества проводится на основании показателей, утвержденных решением муниципального образования края о бюджете, данных отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований края

и иной информации, находящейся в распоряжении министерства финансов Ставропольского края, а также документов и материалов, полученных от финансовых органов муниципальных образований края. Перечень документов и материалов, представляемых финансовыми органами муниципальных образований края для проведения оценки качества, ежегодно определяется министерством финансов Ставропольского края и доводится до финансовых органов муниципальных образований края.

Исходя из проведенного анализа качества управления бюджетным процессом и выявленных проблем в процессе формирования бюджета Ставропольского края, можно предложить принципы построения механизмов финансового обеспечения бюджетных учреждений, оказывающих государственные и муниципальные услуги:

- переход от сметного финансирования к финансовому обеспечению выполнения государственного и муниципального задания, сформированного на основе программно-целевого подхода;

- самостоятельное распоряжение доходами, полученными от иной деятельности, что позволит расширить спектр оказываемых услуг (в том числе социальных) и повысить их качество, увеличить доходную часть бюджета;

- расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению закрепленным за ними имуществом, что также будет способствовать расширению возможностей бюджетных учреждений и повышению сбалансированности бюджета.

Актуальными являются также меры по повышению эффективности расходов в сфере государственного и муниципального управления, которые должны быть направлены на сокращение дублирующих и избыточных функций и полномочий, сокращение численности и расходов на содержание аппарата государственной и муниципальной службы; совершенствование системы мотивации государственных и муниципальных служащих к повышению качества и эффективности деятельности; обеспечение открытости информации о деятельности органов власти и противодействию коррупции; повышение профессионализма государственных и муниципальных служащих, повышение качества финансового менеджмента.

Как показал анализ существующих проблем в эффективном расходовании бюджетных средств, а также предложенные направления их решения, требуется применение программно-целевого планирования как эффективного инструмента управления финансовыми ресурсами.

В Ставропольском крае ведется работа в этом направлении. Программы, разработанные органами исполнительной власти региона в соответствующих сферах деятельности, нацелены на учет приоритетов, которые установлены в Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края на период до 2020 года (она утверждена распоряжением Правительства Ставропольского края от 15.07.2009 № 221-рп.). Министерством финансов Ставропольского края осуществляется внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которого реализуется интеграция стратегического и бюджетного планирования, что предполагает осуществление деятельности органов исполнительной власти региона и органов муниципального управления в соответствии с программно-целевым принципом.

Так как для реализации программ социально-экономического развития привлекаются, как правило, средства бюджетов соответствующих уровней, бюджетное планирование и финансирование должны быть также построены на основе программно-целевого принципа, предполагающего системное выделение финансовых средств на основе показателей, утвержденных долгосрочными программами. Программно-целевой принцип распределения финансовых ресурсов требует повышения качества организации бюджетного планирования программных расходов и их обоснованности.

В Ставропольском крае используется конкурсная процедура распределения субсидий на реформирование муниципальных финансов, что имеет своей целью повышение качества управления, так как создает влиятельные мотивы для проведения реформы бюджетной системы органами муниципальной власти в крае и для внедрения методов бюджетирования, которые ориентированы на результаты. Для оптимизации бюджетных расходов в крае внедряются современные информационные и коммуникационные технологии в территориальном управлении, в организации государственных закупок и бюджетном планировании. В целях дальнейшего повышения качественных характери-



стик государственного управления, прогнозирования параметров социально-экономического развития, осуществляется внедрение современных методов планирования бюджета, которые ориентированы на оптимизацию бюджетных расходов.

### **Заключение**

Итак, в результате анализа расходных полномочий муниципальных образований и их финансового обеспечения, можно заключить следующее:

1) минимальный спектр вопросов местного значения муниципальных образований определяется его типом и не зависит от экономического потенциала и финансовых возможностей;

2) бюджетно-налоговая система в Российской Федерации, включающая три уровня (федеральный, региональный, муниципальный), является жестко централизованной, что фактически исключает возможность самостоятельности в решении вопросов местного значения, местных проблем внутри муниципалитета;

3) для повышения эффективности бюджетных расходов региональное правительство предпринимает меры, включающие повышение эффективности конкретных видов бюджетных расходов, совершенствование механизма предоставления межбюджетных трансфертов, использование программно-целевого метода в планировании и распределении финансовых средств, совершенствование финансового контроля, использование конкурсных процедур распределения субсидий, внедрение современных информационных и коммуникационных технологий в территориальном управлении, управлении государственными закупками и бюджетном планировании и другие инструменты.

### **Библиография**

1. Бюджетный кодекс РФ: федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 17.07.1998: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Российской Федерации 17.07.1998 // Ко-

- дексы и Законы РФ: правовая навигационная система. URL: <http://www.zakonrf.info/budjetniy-kodeks/> (дата обращения: 14.11.2015).
2. Вдовина В.А. Управление системой экономических отношений на муниципальном уровне: автореф. ... канд. экон. наук. Хабаровск: ДВГУПС, 2009. 22 с.
  3. Данные сводной статистической налоговой отчетности (о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей; задолженности по налогам, пеням и налоговым санкциям; налоговой базе и структуре начислений по отдельным видам налогов и сборов). Отчет по форме № 1-НМ по состоянию на 01.01.2013 // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: [http://www.nalog.ru/nal\\_statistik/forms\\_stat/otchet\\_svod/4001025/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/otchet_svod/4001025/) (дата обращения: 14.11.2015).
  4. Каменева Е.В. Формирование и использование финансового потенциала субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2007. 201 с.
  5. Методика расчета оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных районах и городских округах Ставропольского края: утверждена приказом Министерства финансов Ставропольского края от 29.10.2010 № 116 // Центр нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424060776> (дата обращения: 14.11.2015).
  6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 16.07.1998: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Российской Федерации 17.07.1998 // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/) (дата обращения: 14.11.2015).
  7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. 30.12.2012): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 16.09.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Российской Федерации 24.09.2003 // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/) (дата обращения: 14.11.2015).

8. Об утверждении Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Ставропольском крае на период до 2013 года: распоряжение Правительства Ставропольского края от 17.11.2010 № 481-рп // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc=RLAW077;n=33162> (дата обращения: 14.11.2015).
9. Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», Ставропольское краевое отделение. URL: [orogastavropol.ru](http://orogastavropol.ru) (дата обращения: 14.11.2015).
10. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123215/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123215/?frame=1) (дата обращения: 14.11.2015).
11. Сохова Ф.В. Налоговый механизм развития бюджетного потенциала региона: автореф. ... канд. экон. наук. Москва: РАНХиГС, 2008. 23 с.
12. Ставропольский край // Рейтинговое агентство «Эксперт-Ра». URL: <http://raexpert.ru/database/regions/stavropol/> (дата обращения: 14.11.2015).
13. Фомин А.Г. Финансовое обеспечение расходных полномочий муниципальных образований: автореф. ... канд. экон. наук. Иваново: ИГХТУ, 2008. 17 с.
14. Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации (части первой). М.: МЦФЭР, 2009. 638 с.

## **Expenditure commitments of municipalities and the regional problems of their financial support**

**Nakhapu A. Ibragimova**

Postgraduate,

Department of management,

North-Caucasus Federal University,

355009, 1 Pushkina str., Stavropol, Russian Federation;

e-mail: [nahapu-raifu@rambler.ru](mailto:nahapu-raifu@rambler.ru)

**Lyudmila N. Pan'kova**

PhD in Economics, Associate Professor,  
Department of management,  
North-Caucasus Federal University,  
355009, 1 Pushkina str., Stavropol, Russian Federation;  
e-mail: ludmilaganshina@rambler.ru

**Valentina N. Parakhina**

Doctor of Economics, Professor,  
Head of the Department of management,  
North-Caucasus Federal University,  
355009, 1 Pushkina str., Stavropol, Russian Federation;  
e-mail: v-parahina@mail.ru

**Abstract**

The article stresses the importance of the financial stability of municipalities for ensuring the social economic development of a region. The authors show that the financial situation in municipalities determines the accepted mechanisms of the equalization of fiscal capacity based on interbudgetary transfers, their efficiency and objectivity. The study shows the direct dependence of the efficiency of territorial budgets on the degree of budget process decentralization. The article presents the experience of the Stavropol region in the management of budgetary relations and improving the effectiveness of budget expenditures. According to the existing tax system, the predominant share of the taxation revenues is received by the federal budget. Here belong the taxes that are the most stable and well-collected. The dynamics of change in the share of the federal taxes reveals a tendency to growth. Over 80 % of the taxation revenues of the Stavropol region budget are constituted by the deductions from the federal taxes. The main sources of income for the regional budget are the shares from the commercial profit tax, from the personal income tax, and from the excise duty shared between the federal and regional budget. Having analyzed the expenditure powers of the municipal bodies and their financial provision, the authors have found out that the minimal range of issues of local significance for a municipal body

depends on its type and does not depend on its economic potential and financial possibilities; the tax and budgetary system in the Russian Federation that has three levels (the federal one, the regional and the municipal) is highly centralized, which actually makes it impossible to solve the problems of local significance, the local problems by the municipalities.

### For citation

Ibragimova N.A., Pan'kova L.N., Parakhina V.N. (2015) Raskhodnye obyazatel'stva munitsipal'nykh obrazovaniy i regional'nye problemy ikh finansovogo obespecheniya [Expenditure commitments of municipalities and the regional problems of their financial support]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10, pp. 91-113.

### Keywords

Budgetary relations, fiscal capacity, budget expenditures, budget process, budget reform, decentralization of tax authorities, subsidized budget, interbudgetary transfer, tax system, tax revenues, expenditure commitments, financial sustainability, financial supervision.

## References

1. Byudzhetniy kodeks RF: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 17.07.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 17.07.1998 [Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998]. *Kodeksy i Zakony RF: pravovaya navigatsionnaya sistema* [Codes and laws of the RF: a legal navigation system]. Available at: <http://www.zakonrf.info/budjetniy-kodeks/> [Accessed 14/11/15].
2. Dannye svodnoi statisticheskoi nalogovoi otchetnosti (o nachislenii i postuplenii nalogov, sborov i inykh obyazatel'nykh platezhei; zadolzhennosti po nalogam, penyam i nalogovym sanktsiyam; nalogovoi baze i strukture nachislenii po otdel'nym vidam nalogov i sborov). Otchet po forme № 1-NM po sostoyaniyu na 01.01.2013 [Data of the consolidated statistical tax report (on assessment and receipt of taxes, duties and other mandatory payments; taxes, fines and tax sanc-

- tions payable; the tax base and the structure of the assessment of certain types of taxes and duties). A report according to form No. 1-NM as of January 1, 2013]. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi nalogovoi sluzhby* [The official website of the Federal Tax Service]. Available at: [http://www.nalog.ru/nal\\_statistik/forms\\_stat\\_otchet\\_svod/4001025/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat_otchet_svod/4001025/) [Accessed 14/11/15].
3. Fomin A.G. (2008) *Finansovoe obespechenie raskhodnykh polnomochii munitsipal'nykh obrazovaniy. Avtoref. Dokt. Diss.* [Financial support of the expenditure commitments of municipalities. Doct. Diss. Abstract]. Ivanovo: IGKhTU Publ.
  4. Kameneva E.V. (2007) *Formirovanie i ispol'zovanie finansovogo potentsiala sub"ekta Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss.* [Development and use of the financial capacity of a constituent entity of the Russian Federation. Doct. Diss.]. Saratov.
  5. Metodika rascheta otsenki kachestva upravleniya byudzhetyem protsessom v munitsipal'nykh raionakh i gorodskikh okrugakh Stavropol'skogo kraia: utverzhdena prikazom Ministerstva finansov Stavropol'skogo kraia ot 29.10.2010 № 116 [Methodology of the calculation of the assessment of the quality of budget process management in municipal and urban districts of the Stavropol Krai: approved by Order of the Ministry of Finance of the Stavropol Krai No. 116 of October 29, 2010]. *Tsentr normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii* [The center of normative and technical documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/424060776> [Accessed 14/11/15].
  6. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' pervaya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31.07.1998 № 146-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 16.07.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 17.07.1998 [Tax Code of the Russian Federation. Part 1: Federal Law of the Russian Federation No. 146-FZ of July 31, 1998]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/) [Accessed 14/11/15].
  7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (v red. 30.12.2012): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Rossiiskoi Federatsii 24.09.2003 [On the general principles of the organization of local government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December

- 30, 2012)]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/) [Accessed 14/11/15].
8. Ob utverzhdenii Programmy povysheniya effektivnosti byudzhetykh raskhodov v Stavropol'skom krae na period do 2013 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Stavropol'skogo kraia ot 17.11.2010 №481-rp [On the approval of the Programme aimed at improving the efficiency of budgetary expenses in the Stavropol Krai for the period until 2013: Decree of the Government of the Stavropol Krai No. 481-rp of November 17, 2010]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc=RLAW077;n=33162> [Accessed 14/11/15].
  9. *Obshcherossiiskaya obshchestvennaya organizatsiya malogo i srednego predprinimatel'stva "OPORA Rossii", Stavropol'skoe kraevoe otdelenie* [All-Russian Non-Governmental Organization of Small and Medium Enterprises "Opora Rossii", Stavropol regional branch]. Available at: [oporastavropol.ru](http://oporastavropol.ru) [Accessed 14/11/15].
  10. Programma Pravitel'stva RF po povysheniyu effektivnosti byudzhetykh raskhodov na period do 2012 goda [Program of the Russian Government aimed at improving the efficiency of budget expenditures for the period up to 2012] *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123215/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123215/?frame=1) [Accessed 14/11/15].
  11. Shatalov S.D. (2009) *Kommentarii k Nalogovomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (chasti pervoi)* [Commentary on the Tax Code of the Russian Federation (Part 1)]. Moscow: MTsFER Publ.
  12. Sokhova F.V. (2008) *Nalogovyi mekhanizm razvitiya byudzhetnogo potentsiala regiona. Avtoref. Dokt. Diss.* [Tax mechanism of the development of the budgetary potential of a region. Doct. Diss. Abstract]. Moscow: RANKhiGS Publ.
  13. Stavropol'skii krai [Stavropol Krai]. Reitingovoe agentstvo "Ekspert-Ra" [Expert RA Rating Agency]. Available at: <http://raexpert.ru/database/regions/stavropol/> [Accessed 14/11/15].
  14. Vdovina V.A. (2009) *Upravlenie sistemoi ekonomicheskikh otnoshenii na munitsipal'nom urovne. Avtoref. Dokt. Diss.* [Management of the system of economic relations at the municipal level. Doct. Diss. Abstract.]. Khabarovsk: DVGUPS Publ.