

УДК 338.22.01

DOI: 10.34670/AR.2023.27.13.033

## Технологии и инструменты формирования бюджета на муниципальном уровне

**Эльбиева Лариса Резвановна**

Кандидат социологических наук,  
доцент кафедры философии,  
Чеченский государственный университет им. А.А. Кадырова,  
364093, Российская Федерация, Грозный, ул. Асланбека Шерипова, 32;  
e-mail: Larossa\_2014@mail.ru

**Амерханова Залихан Шаарановна**

Старший преподаватель,  
Чеченский государственный педагогический университет,  
364031, Российская Федерация, Грозный, пр. Исаева, 62;  
e-mail: galateya1979@list.ru

**Токаева Марет Хусейновна**

Магистрант,  
Чеченский государственный педагогический университет,  
364051, Российская Федерация, Грозный, пр. Исаева, 62;  
e-mail: galateya1979@list.ru

### Аннотация

Необходимость прорывного развития российского общества служит предопределяющим фактором достижения национальных целей Российской Федерации и оказывает системное воздействие на экономические отношения, трансформируя финансовую систему страны. В статье исследуется механизм формирования расходов бюджетов на муниципальном уровне, как на долгосрочную, так и среднесрочную перспективу. Раскрывается суть программно-целевых и нормативных методов в соответствии проектами муниципальных образований. Также в статье описана разработка проектов бюджета муниципального района и обеспечение исполнения его в установленном порядке, составление отчета об исполнении бюджета района и консолидированного бюджета муниципального района. Исследование инструментария бюджетного процесса на стадии исполнения бюджетов бюджетной системы РФ было бы неполным без рассмотрения инструментов, применяемых его участниками при оплате государственных (муниципальных) контрактов, а также иных договоров, заключаемых получателями бюджетных средств, а именно совокупности методов, применяемых с целью регламентации организации и контроля государственных закупок и закупок. Целью применения указанных инструментов является экспертиза и подтверждение: полноты отражения показателей отчета об исполнении бюджета; законности исполнения бюджета.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Эльбиева Л.Р., Амерханова З.Ш., Токаева М.Х. Технологии и инструменты формирования бюджета на муниципальном уровне // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 3А. С. 440-449. DOI: 10.34670/AR.2023.27.13.033

**Ключевые слова**

Общество, экономические отношения, финансовая система, бюджет, муниципальные образования.

**Введение**

Необходимость прорывного развития российского общества служит предопределяющим фактором достижения национальных целей Российской Федерации и оказывает системное воздействие на экономические отношения, трансформируя финансовую систему страны.

В рамках единого управленческого организационного процесса, с одной стороны, объективные экономические отношения обретают правовые формы, а с другой стороны, в соответствии с системными принципами конъюгации, конвергенции, равновесия и обратной связи, при помощи финансов осуществляется управление другими подсистемами государства, достигается состояние равновесности и устойчивости в финансовой системе и во всем обществе как социальной системе [Пешкова, 2019].

**Основная часть**

В настоящее время российское муниципальное управление находится на пороге важного рубежа в своем развитии. За прошедшее с принятия Конституции РФ время были созданы его законодательные основы, сформирована его финансово-экономическая база, накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований. В современных условиях значительное число организаций неэффективны в своей деятельности, основной причиной чего является несовершенство структуры управления. Центральной задачей в управлении местной администрацией является формирование структуры аппарата управления, состав и содержание элементов и взаимосвязей которой требуют детального ее изучения и оптимального проектирования. Реорганизация деятельности должна проводиться на основе прямого регулирования деятельности организаций такого рода при улучшении их финансового и материально-технического обеспечения.

Таким образом, публичное управление в финансовой сфере представляет собой регламентированную нормами финансового права целенаправленную деятельность органов публичной власти, а также иных субъектов по финансовому обеспечению реализации публичных функций государства, инновационного развития общества. В широком значении данного термина публичное управление в финансовой сфере во многом совпадает с понятием публичной финансовой деятельности.

Публичная финансовая деятельность представляет собой сложную систему, состоящую из специфических взаимосвязанных элементов, обособленных по сферам однородных общественных отношений, регулируемых финансовым правом. Особое место в данной системе занимает ее видовой, дублирующий элемент – бюджетная деятельность.

Анализ применяемых различными авторами формулировок понятия финансовой

деятельности муниципальных образований с использованием системного подхода позволяет выделить признаки этого специфического вида деятельности, обусловленного потребностями общества в развитии, заключающиеся в особенностях [Пятковская, 2017]:

- объекта;
- целей;
- субъектов публичной финансовой деятельности, а также в ее направленности на образование, распределение, перераспределение и использование различных фондов денежных средств;
- наличия финансового контроля на всех ее стадиях.

Задачи местного значения решаются органами местного самоуправления посредством планомерного образования, распределения и использования муниципальных денежных фондов (финансовая деятельность муниципальных образований).

Объектом публичной финансовой деятельности является финансовая система общества. Осуществляя публичную финансовую деятельность, ее субъекты планомерно воздействуют на всю систему финансовых отношений (финансовую систему), затрагивают все ее звенья (институты), приспособляя организационные государственные инструменты под реальные нужды общества. Обусловленное объективными потребностями общества в инновационном развитии видоизменение финансовой системы страны предъявляет качественно новые требования к организации публичной финансовой деятельности в Российской Федерации.

Ввиду того что финансовые ресурсы государственного сектора экономики в складывающихся финансовых отношениях играют все более весомую роль, особую актуальность приобретают правовые средства (методы) бюджетной деятельности публично-правовых образований, направленные на распределение и перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и различными бюджетами для целей планомерного обеспечения финансирования многочисленных потребностей современного общества [Россинский, 2020]. В совокупности описываемые методы образуют правовой механизм бюджетного регулирования в Российской Федерации, используемый законодателем для упорядочивающего воздействия на межбюджетные отношения в целях обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней.

Роль данного правового механизма, являющегося частью финансово-правового механизма, в современных условиях невозможно переоценить.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, путем исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Местные финансы включают местные бюджеты, целевые бюджетные и внебюджетные фонды муниципальных образований. Многочисленные местные бюджеты составляют важное звено бюджетной системы РФ, их виды представлены на рисунке 1.

При разработке проекта бюджета в соответствии с целями бюджетной политики государства опираются на прогноз социально-экономического развития регионов и страны в целом. «Прогнозирование параметров экономического развития государства в натуральных показателях должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов» [Андреева, 2019].



**Рисунок 1 - Место бюджета муниципального образования в бюджетной системе РФ**

Бюджетный процесс на региональном и местном уровнях бюджетной системы РФ, несмотря на то что регулируется правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления, базируется на общегосударственных нормах бюджетного законодательства.

Можно сказать, что реформа системы управления общественными финансами нашей страны фактически началась с утверждения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», толчком для его принятия явился Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Складывающиеся в научном сообществе разногласия получают отражение в процессе правового регулирования бюджетной деятельности публично-правовых образований, что не всегда ведет к нахождению оптимальных вариантов решения проблем функционирования различных взаимосвязанных элементов финансовой системы Российской Федерации.

Все вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют как о практическом, так и о теоретическом значении формирования и совершенствования правового учения о бюджетном регулировании. При этом исследуемый правовой механизм рассматривается как самостоятельная, объективно обусловленная система, состоящая из иерархически структурированных элементов – основных и производных методов бюджетного регулирования, в совокупности обладающих качествами единства, целостности и неаддитивности.

Отмечается, что бюджетное регулирование относится к организационно-техническим основам бюджетного механизма. Бюджетным механизмом именуется специфичная «бюджетная техника», обеспечивающая функционирование бюджетной системы страны и управление ею.

При всей неоднозначности термина «бюджетный механизм», его содержание в немалой степени совпадает с понятием межбюджетных отношений, которые, в свою очередь, выступают экономическим содержанием бюджетного регулирования в широком значении [Татарникова,

2019].

В этом механизме крайне важны бюджетные взаимосвязи, складывающиеся на федеральном, республиканском (субъектов федерации) и местном уровнях. С помощью бюджетных отношений в распоряжение государственных структур мобилизуется значительная часть национального дохода, перераспределяемого финансовым методом. Экономическая цель бюджетного регулирования – нивелировать диспропорции в региональных, территориальных и местных финансах.

Наделение в установленном законом порядке субъектов публичной финансовой деятельности властными полномочиями, правом принимать в рамках их компетенции (полномочий) управленческие решения в финансовой сфере позволяет говорить об их деятельности как о властной.

Рассмотрим и охарактеризуем основные признаки управления.

Учитывая, что государственное управление, наряду с муниципальным, является разновидностью управления в широком смысле, выделим следующие базовые признаки, характерные для него.

Управление – это свойство организованных систем, которое обеспечивает их устойчивость, целостность, оптимальное сочетание равновесия и динамики системных комплексов. Управление в финансовой системе, осуществляемое субъектами, реализующими публичную финансовую деятельность, ориентировано на сохранение ее устойчивости и сбалансированности всех ее элементов, достигаемое в том числе посредством различных форм бюджетного регулирования [Афанасьев, 2016].

Публичной финансовой деятельности свойственна плановость. Процесс аккумуляции денежных средств для формирования фонда осуществляется в соответствии с прогнозируемыми показателями. Дальнейшее распределение, перераспределение и использование денежных средств производятся строго на запланированные цели и в заранее предусмотренных объемах. Плановость, непрерывность стадий публичной финансовой деятельности обеспечивают равновесность ее осуществления.

Плановый характер публичной финансовой деятельности направлен на сохранение сбалансированности всех звеньев финансовой системы страны, а значит, выступает гарантией ее устойчивости и конвергенции с другими системами государства.

Например, такое направление публичного управления, как бюджетное планирование, осуществляемое в процессе бюджетной деятельности, является важной превентивной мерой, направленной на обеспечение сбалансированности не только отдельных бюджетов, но и всей бюджетной системы Российской Федерации в целом, а также на минимизацию рисков невыполнения расходных полномочий публично-правовыми образованиями. Качество бюджетного планирования определяется, прежде всего, уровнем долговой нагрузки и ее отсутствием/наличием.

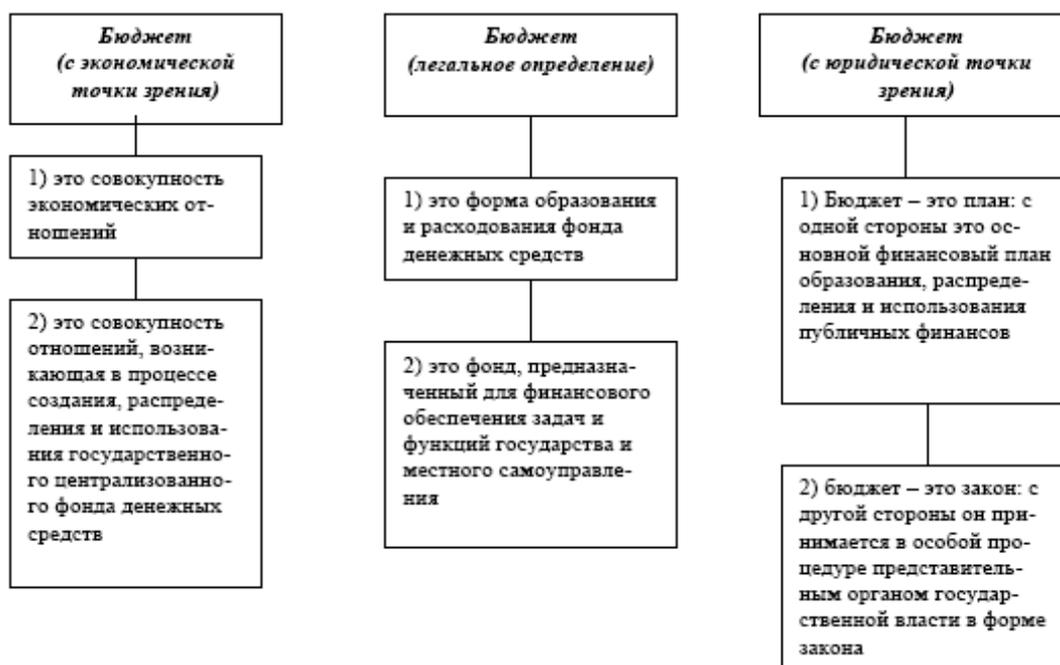
В процессе управления осуществляется целенаправленное упорядочивание системы, реализуемое посредством связи между субъектом и объектом управления. Наличие в системе государственного управления разнообразных каналов, прежде всего обратной связи, обуславливает устойчивость системы, противодействует ее преобразованию в другую систему под воздействием многообразных внутренних и внешних факторов.

Управление предопределено властно-подчиненным характером взаимосвязей между управляющим субъектом и объектом управления, а также тем, что организующее, управляющее воздействие является прерогативой управляющего субъекта. Управление в финансовой сфере

представляет собой реализацию управляющими субъектами их полномочий в сфере публичной финансовой деятельности, например, бюджетных полномочий, носящих императивный характер [Пешкова, 2019].

Итак, муниципальное, равно как и государственное, управление – это структурированная сложная система, содержание которой составляют опосредованные в праве императивные отношения по организующему воздействию на внутрисистемные и межсистемные общественные отношения в установленных формах, осуществляемому органами публичной власти, а также в некоторых случаях иными субъектами, реализующими государственные властные полномочия.

Рассматривается бюджет с нескольких точек зрения (рисунок 2).



**Рисунок 2 - Научное обоснование понятия «бюджет»**

Рассматривая теоретические основы бюджетной системы следует понимать, что главным условием функционирования любой из систем служит ее организация. Ее функционирование базируется на определенных принципах, которые распространяются на всю бюджетную систему, в том числе, на муниципальный уровень.

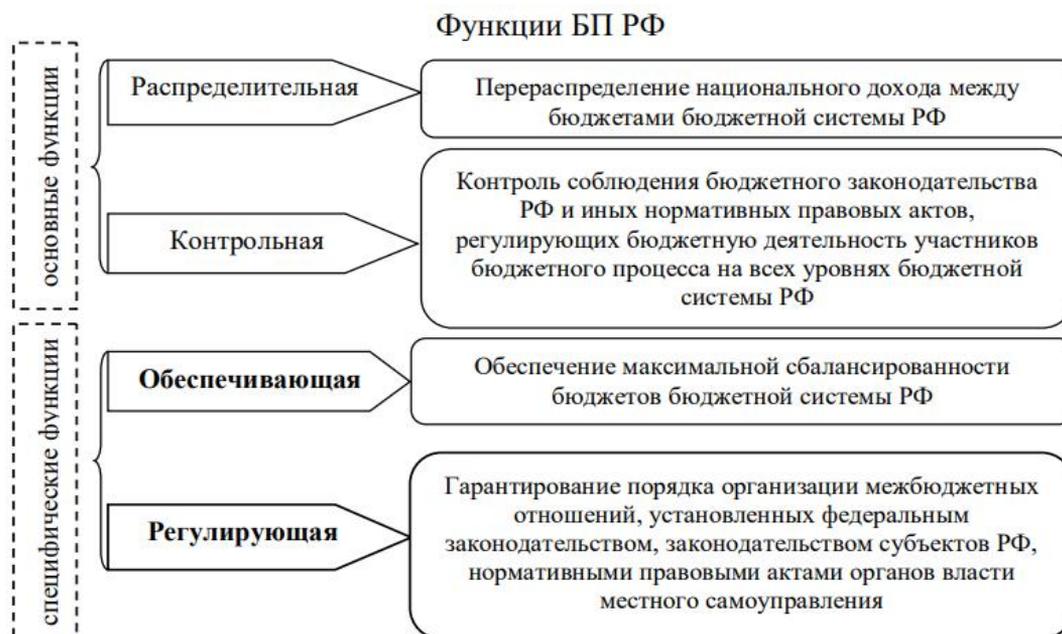
Основополагающие принципы [Сумская, 2019]:

- группа принципов, закрепляющих федеративную основу построения бюджетной системы РФ;
- группа принципов, закрепляющих требования к составлению и исполнению бюджетов бюджетной системы РФ.

Специальные принципы: принципы цикличности, подконтрольности и легитимности всех стадий бюджетного процесса в РФ, а также принцип сопоставимости параметров бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Раскрытие сущности бюджетного процесса будет неполным без определения его функций, поскольку именно через них в полной мере проявляется суть любой экономической категории.

Основные функции – распределительная и контрольная и специфические функции бюджета – обеспечивающая и регулирующая (рисунок 3).



**Рисунок 3 - Функции бюджета**

Распределительная функция бюджетного процесса проявляется путем обеспечения порядка перераспределения национального дохода между бюджетами бюджетной системы РФ. Контрольная функция бюджетного процесса осуществляется посредством обеспечения государственного и муниципального контроля соблюдения федерального бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов [Кравченко, Урман, 2015].

Организационный механизм призван обеспечивать бюджеты всех уровней достаточным объемом финансовых ресурсов для исполнения возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления полномочий, гарантировать равные финансовые возможности для каждого субъекта в составе России и каждого муниципального образования и тем самым предоставлять всем гражданам страны право иметь соответствующий доступ к различного рода государственным и муниципальным услугам, независимо от места их проживания, а также способствовать сбалансированному экономическому развитию регионов, муниципальных образований и страны в целом.

Понимание сущностных основ общественных финансов, касающиеся экономического содержания и назначения бюджета на уровне муниципального образования, а также вопросы их функционирования и применяемые при этом инструменты обеспечивают решение задачи повышения их эффективности, без чего неосуществимо совершенствование бюджетного процесса..

Таким образом, процедуре бюджетного планирования предшествует процедура бюджетного прогнозирования, которая заключается в выработке комплекса вероятностных оценок возможных сценариев развития доходной и расходной частей бюджета муниципального образования на соответствующий период времени. Прогнозирование можно рассматривать как часть общего процесса бюджетного планирования, представляющую его аналитическую

основу.

В общем схематическом виде процесс формирования бюджета муниципального образования включает несколько стадий, на каждой из которых применяется соответствующая группировка инструментов бюджетного процесса, включая следующие стадии:

- составление проектов бюджетов;
- рассмотрение и утверждение проектов бюджетов;
- исполнение бюджетов;
- подготовки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В бюджетном процессе выделяют следующие основные методы бюджетного планирования:

- балансовый;
- нормативный;
- перманентный;
- вариантный;
- метод резервирования;
- экономико-математические методы;
- программно-целевой метод.

На данный момент самым прогрессивный методом, применяемым в бюджетном процессе, считается программно-целевой метод. Обозначенный метод предполагает планирование и контроль расходов бюджетов на основе разрабатываемых программ, с учетом степени достижения заложенных в них показателей результативности.

Стадия рассмотрения и утверждения проектов бюджетов, сутью которой являются рассмотрение и утверждение основных параметров проекта муниципального образования, основными применяемыми инструментами являются верификация и валидация законопроекта о бюджете на очередной финансовый год и соответствующий плановый период.

Процесс верификации осуществляется посредством проведения различного вида экспертиз, по результатам проведения каждого вида экспертизы готовится документ – заключение на проект бюджета, который в зависимости от уровня бюджета направляется в органы местного самоуправления, а также размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения, подготовки и направления обоснованных ответов субъектам соответствующего вида экспертиз в установленный законодательством срок. Это дает возможность проследить логическую взаимосвязь применяемых инструментов, тем самым содействуя обеспечению методологического единства, способствующему повышению эффективности муниципальных финансов.

## **Заключение**

Исследование инструментария бюджетного процесса на стадии исполнения бюджетов бюджетной системы РФ будет неполным без рассмотрения инструментов, применяемых его участниками при оплате государственных (муниципальных) контрактов, а также иных договоров, заключаемых получателями бюджетных средств, а именно совокупности методов, применяемых с целью регламентации организации и контроля государственных закупок и закупок. Целью применения указанных инструментов является экспертиза и подтверждение: полноты отражения показателей отчета об исполнении бюджета; законности исполнения бюджета.

---

## Библиография

1. Андреева Е.М. Анализ бюджетного регулирования в Российской Федерации в аспекте реализации целей социально-экономического развития // Финансовое право. 2019. № 9. С. 3.
2. Афанасьев М.П. Бюджет и бюджетная система. М.: Юрайт, 2016. Т. 1. 363 с.
3. Кравченко П.В., Урман Н.А. Эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в РФ // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2015. № 3 (31). С. 103-111.
4. Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. М., 2019. 315 с.
5. Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъектов Российской Федерации. М., 2017. 288 с.
6. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М., 2020. С. 25-29.
7. Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности местного самоуправления // Федерализм. 2019. № 1. С. 62-81.
8. Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности и экономического развития территорий // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2019. № 3-4. С. 90-103.
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ».

## Technologies and tools for budget formation at the municipal level

**Larisa R. El'bieva**

PhD in Sociology,  
Associate Professor of the Department of Philosophy,  
Chechen State University,  
364049, 32, Sheripova str., Grozny, Russian Federation;  
e-mail: Larossa\_2014@mail.ru

**Zalikhhan Sh. Amerkhanova**

Senior Lecturer,  
Chechen State Pedagogical University  
364031, 62, Isaeva ave., Grozny, Russian Federation;  
e-mail: galateya1979@list

**Maret Kh. Tokaeva**

Master's Student,  
Chechen State Pedagogical University  
364031, 62, Isaeva ave., Grozny, Russian Federation;  
e-mail: galateya1979@list

### Abstract

The need for a breakthrough development of Russian society serves as a predetermining factor in achieving the national goals of the Russian Federation and has a systemic impact on economic relations, transforming the country's financial system. The article examines the mechanism of formation of budget expenditures at the municipal level, both in the long and medium term. The essence of program-target and normative methods is revealed in accordance with the projects of

municipalities. Also, the article shows the development of draft budgets of the municipal district and ensuring its execution in the prescribed manner, drawing up a report on the execution of the district budget and the consolidated budget of the municipal district. The study of the tools of the budget process at the stage of execution of the budgets of the budget system of the Russian Federation would be incomplete without considering the tools used by its participants when paying for state (municipal) contracts, as well as other agreements concluded by recipients of budget funds, namely, a set of methods used to regulate the organization and control of public procurement and procurement. The purpose of the application of these tools is the examination and confirmation of: the completeness of the reflection of the indicators of the report on the execution of the budget; legitimacy of budget execution.

### For citation

El'bieva L.R., Amerkhanova Z.Sh., Tokaeva M.Kh. (2023) Tekhnologii i instrumenty formirovaniya byudzheta na munitsipal'nom urovne [Technologies and tools for budget formation at the municipal level]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (3A), pp. 440-449. DOI: 10.34670/AR.2023.27.13.033

### Keywords

Society, economic relations, financial system, budget, municipalities.

## References

1. Afanas'ev M.P. (2016) *Byudzhet i byudzhetskaya sistema* [Budget and budget system]. Moscow: Yurait Publ. Vol. 1.
2. Andreeva E.M. (2019) Analiz byudzhetnogo regulirovaniya v Rossiiskoi Federatsii v aspekte realizatsii tselei sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Analysis of Budgetary Regulation in the Russian Federation in the Aspect of Realizing the Goals of Socio-Economic Development]. *Finansovoe pravo* [Financial Law], 9, p. 3.
3. *Federal'nyi zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskoy planirovani v RF»* [Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation"].
4. Kravchenko P.V., Urman N.A. (2015) Effektivnost' dotatsii na vyravnivanie byudzhetnoi obespechennosti v RF [Effectiveness of subsidies to equalize budgetary security in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Bulletin of the Tomsk State University. Economics], 3 (31), pp. 103-111.
5. Peshkova Kh.V. (2019) *Teoretiko-pravovye osnovy byudzhetnogo ustroystva gosudarstva* [Theoretical and legal foundations of the budget structure of the state]. Moscow.
6. Pyatkovskaya Yu.V. (2017) *Pravovoe regulirovanie raskhodov byudzheta sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Legal regulation of budget expenditures of constituent entities of the Russian Federation]. Moscow.
7. Rossinskii B.V. (2020) *Administrativno-pravovye aspekty gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Sistemnye podkhody* [Administrative and legal aspects of public administration in Russia. System approaches]. Moscow.
8. Sumskaya T.V. (2019) Problemy byudzhetnoi obespechennosti mestnogo samoupravleniya [Problems of budget security of local self-government]. *Federalizm* [Federalism], 1, pp. 62-81.
9. Tatarnikova V.V. (2019) Klasterizatsiya munitsipal'nykh obrazovaniy po urovnyu byudzhetnoi obespechennosti i ekonomicheskogo razvitiya territorii [Clusterization of municipalities according to the level of budgetary security and economic development of territories]. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 1: Ekonomika i pravo* [Scientific Review. Series 1: Economics and Law], 3-4, pp. 90-103.