

На правах рукописи



Уткина Инна Леонидовна

**МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ  
РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05 -  
Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Ижевск 2003

Диссертационная работа выполнена в ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет».

Научные руководители - Заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор экономических наук, профессор  
Боткин Олег Иванович

кандидат экономических наук, доцент  
Федулова Светлана Федоровна

Официальные оппоненты - доктор экономических наук, профессор  
Каримов Равиль Мухаметович

кандидат экономических наук  
Асадуллин Фарнд Гильмуллович

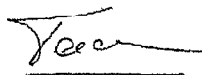
Ведущая организация - Ижевская государственная сельскохозяйственная  
академия

Защита состоится « 18 » ноября 2003г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.275.04 в ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу; 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп.4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет».

Автореферат разослан « 17 » октября 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат экономических наук, профессор



А.С. Баскип

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе развития общественных отношений одной из приоритетных задач российского государства является развитие местного самоуправления как одного из основных стратегических инструментов построения демократического гражданского общества.

Особую значимость в условиях активного реформирования местного самоуправления приобретают проблемы обеспечения финансовой самостоятельности и социальной ответственности муниципальных образований. Центральное место в реализации социально-экономической политики в годы реформ принадлежит бюджету. Являясь главным средством мобилизации и распределения финансовых средств, находящихся в распоряжении органов местной власти, бюджет в современных условиях превратился в важнейший регулятор социально-экономического развития любого города.

Несмотря на позитивные тенденции в системе муниципального управления, бюджетные процедуры в муниципальных образованиях остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления общественными финансами. Ставшая хронической несбалансированность местных бюджетов препятствует развитию бюджетной реформы и становлению местного самоуправления как неотъемлемой части правового государства.

В условиях кризисных социально-экономических явлений и постоянного дефицита бюджетных ресурсов перед муниципальными образованиями как никогда остро встали вопросы оптимизации формирования и использования средств местных бюджетов. Для обеспечения базисных условий экономической стабилизации и структурной адаптации муниципального хозяйства, решения перспективных задач социально-экономического прогресса и долгосрочного экономического развития муниципальных образований, требуется модернизация самой системы муниципального управления общественными финансами.

Важнейшие управленческие характеристики такие, как производительность, эффективность и качество, до недавнего времени не использовались в непосредственной практике управления деятельностью государственных и муниципальных учреждений, однако в последние годы им уделяется особое внимание в научной литературе. Тем не менее, хотя существует множество различных источников информации по проблемам бюджетного планирования и управления остается еще много нерешенных теоретических, методологических и методических проблем управления бюджетным процессом на местном уровне, несмотря на разнообразие и многочисленность информации.

Именно поэтому решение вышеназванных проблем требует концентрации, систематизации и адаптации прогрессивных подходов и технологий к современным системам управления бюджетными ресурсами, адекватным существующим проблемам. Более того, для реализации эффективного управления на практике должно быть сформировано комплексное, системное видение проблематики управления местными бюджетами на основе последовательного методичного подхода, сочетающего интеграцию разнообразных методов и технологий, которые могут включать самые различные способы и системы управления бюджетом, системы планирования, измерения, оценки и принятия

решений.

Таким образом, недостаточная разработанность теоретически целостной системы бюджетного менеджмента, отсутствие апробированных рекомендаций по его кардинальному улучшению определили актуальность исследования и обусловили выбор темы диссертации.

**Область исследования.** Специализация ВАК 5.17 - региональное стратегическое планирование; региональные программы развития; экономические проблемы федерализма; экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации; проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте; экономические проблемы местного самоуправления.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования явилась деятельность финансового органа как сложный и многогранный процесс, в рамках которого реализуется экономический механизм формирования и распределения бюджетных ресурсов. Выбор объекта исследования обусловлен практической необходимостью в разработке эффективных моделей управления бюджетом.

Предметом исследования является совокупность финансово-экономических отношений и механизмов в системе управления бюджетным процессом на уровне муниципальных образований.

**Цель диссертационного исследования.** Основной целью настоящей диссертационной работы является научное обоснование путей совершенствования системы бюджетного менеджмента на местном уровне и разработка многокритериальной индикативной модели системы управления бюджетными ресурсами муниципального образования для достижения максимальной эффективности финансов муниципальных органов власти в условиях переходной экономики.

Для достижения данной цели были поставлены и решены следующие задачи:

- проведен анализ экономического содержания бюджетных ресурсов муниципального образования, разработана классификация бюджетных ресурсов для объективного теоретического обоснования авторской дефиниции экономической категории «бюджетные ресурсы»;
- а** рассмотрены бюджетные ресурсы как объект управления и определено понятие бюджетного менеджмента, его функции в контексте муниципального управления;
- а** проведен сравнительный анализ и обобщение отечественного и зарубежного опыта теории управления по применению различных методов стратегического и оперативного планирования и управления, общего и детального контроля при функционировании сложных многоуровневых объектов, таких как система управления бюджетом муниципального образования на примере г. Губкинский;
- а** обоснованы необходимость и перспективность стратегического подхода в бюджетном менеджменте, определены основные этапы и функции в системе бюджетного планирования и управления;
- разработана методика оценки финансового состояния бюджета муниципального образования и сформирована система актуальных показателей мониторинга местного бюджета;

- разработаны основные направления совершенствования формирования и использования бюджетных ресурсов и обоснованы модели оптимизации ключевых бизнес-процессов бюджетного менеджмента;
- а сформирована многокритериальная индикативная модель системы управления бюджетными ресурсами на основе комплексного, системного и нормативного подходов.
- предложен методологический аппарат разработки стратегических планов развития и совершенствования бюджетного менеджмента на муниципальном уровне.

#### **Методологические и теоретические основы исследования.**

Теоретической основой диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных и муниципальных финансов и теории управления, источники энциклопедического характера по вопросам экономики, периодическая литература, ресурсы глобальной информационной сети Интернет.

Комплексное исследование поставленных в диссертации проблем не могло бы быть плодотворным без анализа научного опыта в этой сфере, получившего свое отражение в общетеоретических и прикладных работах по вопросам государственных и муниципальных финансов, теории управления, финансового и стратегического менеджмента. Среди них можно назвать труды таких ученых и специалистов, как Р.С. Акофф, В.П. Дьяченко, О.В. Врублевская, А.Л. Гапоненко, В.П. Горегляд, А.З. Дадашев, Л.А. Дробозина, П.Ф. Друкер, Е.В. Коломин, А.М. Лавров, С.И. Лушии, Т.Г. Нестеренко, П.А. Ореховский, В.С. Павлов, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.Б. Христенко, Д. Г, Черник и др.

В работе использованы законодательные и нормативные акты, регулирующие бюджетные отношения на территории Российской Федерации и Ямало-Ненецкого автономного округа, а также информационные базы данных, статистические и финансово-бюджетные документы Администрации города Губкинский, полученные в процессе практической работы автора.

В диссертации использованы общенаучные методы познания, такие как системный анализ и синтез теоретического и практического материала, индуктивные и дедуктивные методы. В процессе подготовки диссертации широко использовался сравнительный метод, позволяющий выявлять основные тенденции развития бюджетной системы в целом и отдельных ее звеньев на региональном и местном уровне в частности. При этом сравнительный метод дополнялся историческим подходом, поскольку именно в генезисе явления лучше понимаются как его истоки, так и его современное состояние. Особое внимание уделялось также научной обоснованности, последовательности и логичности анализа рассматриваемых категорий и понятий.

#### **Наиболее существенные результаты и их научная новизна.**

Основным научным результатом диссертационного исследования, определяющим его новизну, автор считает теоретическое обоснование экономического содержания бюджетного менеджмента на местном уровне и разработку многокритериальной индикативной модели системы управления бюджетом, состоящей из связанных методик управления, составляющих систему стратегического и оперативного управления бюджетными ресурсами

муниципального образования. В основу были положены теоретический анализ механизмов муниципального и корпоративного управления, существующих подходов к повышению эффективности деятельности органов власти государственного и местного самоуправления, а также обобщение практического опыта разработки и использования механизмов оптимизации управления бюджетным процессом.

Следует отметить, что в работе были использованы достаточно репрезентативные массивы данных по исполнению бюджетов в конкретных муниципальных образованиях. Тем самым результаты исследования и вытекающие из них практические предложения отражают не только теоретические взгляды автора, но и расчеты на основе реальной бюджетной информации.

К наиболее важным результатам, характеризующим научную новизну исследования и выносимым на защиту, относятся следующие:

- Дана авторская трактовка бюджетных ресурсов как финансовой категории и проведена классификация бюджетных ресурсов муниципальных образований.
- а Обоснована необходимость стратегического подхода в бюджетном планировании и управлении посредством систематизации эффективных технологий бюджетного менеджмента.
- а Построена динамическая функциональная модель бюджетного менеджмента, оптимизирующая систему управления бюджетом.
- Разработана схема диагностики системы бюджетного менеджмента на основе интегральных показателей оценки финансового состояния местного бюджета.
- а Сформирован методический инструментарий построения организационно-ресурсной матрицы СВОТ-анализа бюджетного менеджмента на основе формирования многокритериальной индикативной модели.

Практическая значимость работы. Появление настоящей работы было обусловлено необходимостью обобщения и систематизации теоретических положений в области бюджетного менеджмента и практического материала, накопленного автором в ходе ежедневной работы. Поэтому предлагаемые в работе методики позволяют перейти от интуитивного к научному обоснованию принимаемых решений в процессе текущей деятельности финансового органа.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что использование материалов диссертации позволит финансовому органу организовать мониторинг бюджетного процесса для постоянного контроля и оценки финансового состояния и качества управления бюджетом, а высший менеджмент муниципального образования сможет оценить результативность, эффективность и обоснованность проводимой налогово-бюджетной политики на уровне муниципального образования.

Некоторые вопросы, рассмотренные в данной работе, могут быть включены -в лекционные курсы учебных программ системы подготовки и переподготовки экономических кадров и специалистов, посвященных проблемным вопросам бюджетного менеджмента на местном уровне.

Реализация результатов исследования. Отдельные результаты исследования были использованы:

- а в создании методических материалов по совершенствованию системы

управления исполнением бюджета г. Губкинский;

- а при подготовке проектов годовых бюджетов анализ и оценка финансового состояния местного бюджета осуществлялась на основе разработанных в работе методик оценки;
- а при разработке стратегии информатизации города предложенные схемы оптимизации формирования и использования бюджетных ресурсов города.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации и отдельные результаты опубликованы.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и библиографического списка использованной литературы общим объемом 238 страниц. Библиографический список использованной литературы содержит 191 источник.

Во введении обосновывается выбор темы исследования, раскрываются ее актуальность и состояние научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи исследования, определяются ее теоретико-методологические основы, излагаются научная новизна и практическое значение полученных результатов, показана апробация основных положений работы.

В первой главе «Теоретические основы управления бюджетными ресурсами» проведен анализ понятийного аппарата, предложена классификация бюджетных ресурсов муниципальных образований, дана их авторская дефиниция, определено содержание бюджетного менеджмента и рассмотрены основные составляющие методологии эффективного управления на уровне муниципального образования. В рамках анализа зарубежного опыта выделены основные тенденции планирования и управления на местном уровне, являющиеся наиболее успешными в зарубежной практике в настоящее время. Раскрыты проблемы нормативно-правового регулирования местного самоуправления и реальные возможности их решения на местном уровне.

Во второй главе «Анализ системы управления бюджетом на уровне муниципального образования в условиях трансформационной экономики» определены перспективы совершенствования системы бюджетного планирования и управления, предложены и обоснованы интегральные индикаторы финансового состояния местного бюджета. На основе всестороннего анализа теоретических положений и эмпирической бюджетной информации разработана система диагностики бюджетного менеджмента.

В третьей главе «Построение динамической оптимизационной модели системы бюджетного менеджмента» были выделены актуальные показатели финансового состояния местного бюджета, исследована бизнес-структура системы управления бюджетом, определены ключевые бизнес-процессы и предложены оптимизационные модели стратегического и оперативного управления бюджетом. В результате проведенного комплексного исследования были сформированы основные принципы совершенствования системы управления бюджетными процессами, разработаны конкретные методики повышения эффективности и результативности бюджетного менеджмента на местном уровне.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Классификация бюджетных ресурсов муниципальных образований, отражающая авторскую трактовку сущности бюджетных ресурсов как финансовой категории.

Динамичное развитие бюджетной системы России в целом и отдельных ее звеньев субфедерального и местного уровня в частности выражается в реформации бюджетных отношений, появлении новых форм и элементов бюджетной системы, требующих теоретической обоснованности и дальнейших уточнений экономических категорий в области бюджетных отношений.

На современном этапе трансформации экономических отношений возрастает роль финансовых ресурсов государства и предприятий. Финансовые ресурсы являются результатом взаимодействия поступления, распределения и расходования денежных средств. Поэтому много исследовательских трудов отечественных экономистов посвящено проблемам экономического содержания финансовых ресурсов, источников их формирования и эффективности использования, но в то же время вопросы бюджетных ресурсов, как основного вида финансовых ресурсов, остаются малоизученными.

В современной литературе под бюджетными ресурсами понимаются «денежные средства, поступающие в бюджеты всех уровней (федеральный, региональные, местные) в качестве доходов...». Использование таких определений, в которых фактически бюджетные ресурсы отождествляются с доходами бюджетов в определенных условиях совершенно справедливо и обоснованно, так как они представляют основную часть средств бюджета. Но для осмысления и более глубокого анализа бюджетных ресурсов возникает потребность в обобщении и формализации поступлений бюджета, в качестве доходов и иных поступлений, которые не являются доходами, как таковыми.

Исследование экономической природы бюджета и его основных категорий позволяет определить бюджетные ресурсы как денежные средства, образующие бюджетный фонд органов федеральной, региональной, местной власти, отражающий совокупность денежных отношений органов власти с предприятиями, учреждениями, населением, а также между органами государственной власти, связанных с образованием и использованием на общественные потребности фонда денежных средств.

Состав и структура бюджетных ресурсов отражает экономическое содержание бюджетных отношений, органически связанных с объемами общественного продукта и национального дохода, состоянием финансов, которые определяют бюджетно-финансовую политикой государства, направленной на регулирование социально-экономических процессов. Анализ местных бюджетов показал, что в состав бюджетных ресурсов входят собственно доходы, финансовая помощь, заемные средства и внутренние резервы.

Следовательно, основными видами бюджетных ресурсов, которыми располагают органы местного самоуправления, являются налоги, неналоговые поступления, доходы от собственной хозяйственной деятельности, муниципальный кредит, финансовая помощь.



## Классификация бюджетных ресурсов муниципальных образований

Наименование бюджетных ресурсов	Характеристики видов поступлений				
	Возвратность	Платность	Регулярность поступлений	Субъекты бюджетных поступлений	Полномочия МО по формированию и возможности регулирования
<b>Налоговые доходы</b>					
Собственные налоговые доходы	безвозвратные	бесплатные	постоянные	налогоплательщики	регулирование ставок в соответствии с законодательством
Отчисления от регулирующих налогов и сборов	безвозвратные	бесплатные	на текущий год	налогоплательщики	политические соглашения с органом власти высшего уровня в соответствии с законодательством
<b>Неналоговые доходы</b>					
Доходы от предпринимательской деятельности	безвозвратные	бесплатные	постоянные	юридические и физические лица	полный контроль и полномочия по формированию и управлению в соответствии с законодательством
Доходы от продажи имущества	безвозвратные	бесплатные (умножение имущества)	единовременные	юридические и физические лица	полномочия по формированию в соответствии с законодательством
Иные неналоговые доходы	безвозвратные	бесплатные	единовременные, постоянные	юридические и физические лица	полномочия по формированию в соответствии с законодательством
<b>Финансовая помощь</b>					
Дотации	безвозвратные	бесплатные	на текущий год	иной орган власти	определены в соответствии с нормами минимальной социальной бюджетной обеспеченности, регулируются федеральным и региональным законодательством
Субвенции, субсидии	возвратные, безвозвратные	платные, бесплатные	на текущий год	иной орган власти	политические и экономические соглашения с органом власти высшего уровня в соответствии с законодательством
<b>Заемные средства</b>					
Бюджетные ссуды и кредиты	возвратные	платные, бесплатные	периодические	иной орган власти	политические соглашения с органом власти иного уровня в соответствии с законодательством
Ссуды кредитных организаций	возвратные	платные	периодические	кредиторы	права определены в соответствии с бюджетным законодательством

Первые две группы доходных источников относятся к бюджетным доходам, которые устанавливаются и регулируются законодательно на федеральном и субфедеральном уровне. И в реальности их состав и объем совершенно независимы от нормативно-правовой и экономической деятельности органов местного самоуправления.

Третья и четвертая группа непосредственно зависят от ресурсов, имеющихся у муниципального образования, и способности муниципальных служб грамотно и разумно ими распорядиться. Финансовая помощь относится к особому виду бюджетных поступлений и является своего рода политическим соглашением с вышестоящим уровнем государственной власти, а величина поступлений определяется также финансовыми возможностями субъекта Федерации.

Все источники бюджетных ресурсов зависят также от состояния законодательства, в котором определяется правоспособность органов местного самоуправления.

На основании результатов комплексного анализа теоретических и правовых аспектов бюджетов муниципальных образований была разработана классификация бюджетных ресурсов, представленная в таблице 1.

2. Обоснование необходимости стратегического подхода в бюджетном планировании и управлении посредством систематизации эффективных технологий бюджетного менеджмента.

Развитие местного самоуправления как базиса демократического общества приводит к повышению роли муниципалитетов в вопросах местного социально-экономического развития,

В условиях нестабильной экономической и политической ситуации в период перехода к принципиально иным экономическим отношениям очевидной становится необходимость кардинальной модернизации всей системы государственного и муниципального управления, разработки и внедрения новых методов и технологий, позволяющих в этих условиях наиболее эффективно распоряжаться бюджетными средствами на всех уровнях управленческой иерархии.

Новейшей тенденцией в практике государственного регулирования экономики в конце 90-х годов XX в. стало перенесение на уровень государственной, региональной и муниципальной исполнительной власти принципов организации и методов управления, испытанных и оправдавших себя в коммерческом секторе экономики.

В России в последнее время формируется отношение к бюджету, как механизму рыночной экономики. Следовательно, по мнению автора, в рамках муниципального менеджмента, как управления социально-экономическими процессами МО, можно определить бюджетный менеджмент как процесс управления местными финансами, систему управления местным бюджетом и бюджетным процессом МО, включая бюджетное планирование и регламентацию процедур бюджетного процесса. Другими словами, бюджетный менеджмент представляет собой систему рационального и эффективного формирования, распределения и использования средств бюджета, как механизм управления бюджетными потоками.

В условиях перевода экономики России на рыночные основы

хозяйствования претерпевают изменения содержание, методология и методика бюджетного менеджмента. Отличительной чертой новой системы муниципального управления, в целом, и управления бюджетом, в частности, должно стать наличие в ней функции и способности стратегического планирования, выражающего перспективы дальнейшего развития, согласованного взаимодействия краткосрочных и долгосрочных решений.

Особенностью менеджмента в рыночных условиях хозяйствования должна быть четкая ориентация деятельности на конечные результаты. Причем цели должны быть конкретными, т.е. иметь количественную и качественную определенность. Исходя из этого положения, каждая функциональная подсистема управления должна иметь четкие показатели функционирования и критерии оценки его результатов. Новые подходы менеджмента в региональном и муниципальном управлении основное внимание переносят на постановку целей и задач, выработку инструментов их достижения, измерение и мониторинг результатов, оценку эффективности.

Таблица 2

Сравнительные характеристики традиционного и стратегического управления бюджетом

Характеристика	Традиционное управление	Стратегическое управление
1. Миссия, предназначение.	Предоставление гарантированных услуг населению.	Обеспечение устойчивого социально-экономического роста за счет установления динамичных сбалансированных отношений с внешним окружением.
2. Объект концентрации управленческого внимания.	Взгляд внутрь, поиск путей более эффективного использования имеющихся ресурсов.	Взгляд вовне, поиск новых возможностей, отслеживание и анализ изменений в окружении, адаптация к этим изменениям.
3. Фактор времени.	Ориентация на краткосрочную и среднесрочную перспективу.	Ориентация на долгосрочную перспективу.
4. Ориентиры для построения системы управления.	Функции и организационные структуры, процедуры, техника и технология.	Ориентация на цели и результаты, управление качеством, системы информационного обеспечения.
5. Подход к управлению персоналом.	Взгляд на работников как на исполнителей конкретных работ и функций.	Взгляд на работников как на ценность, основу и источник эффективного управления развитием МО и формирования положительной оценки деятельности органов власти населением.
6. Критерий эффективности управления.	Обеспечение сбалансированности бюджета.	Своевременность и точность реакции на новые запросы и соответствие изменений в организации изменениям в ее окружении.

В сложившейся ситуации бюджетное планирование в МО становится важнейшей составной частью территориально-финансового планирования,

позволяющее определить объем, источники и целенаправленное, рациональное использование бюджетных ресурсов на муниципальном уровне управления. С помощью бюджетного планирования определяется движение бюджетных средств в соответствии с целями и задачами, определенными в основных направлениях концепции социально-экономического развития городского сообщества. Одна из Доминирующих задач бюджетного планирования состоит в поддержании сбалансированности бюджета. Решение данной задачи заключается в обеспечении соответствия объемов полученных ресурсов и их расходования как в пространственном, так и во временном аспектах. Этот подход отражает также сбалансированность бюджета по разделам текущих и капитальных затрат с выделением бюджета развития, обеспечивающего комплексное социально-экономическое развитие территории.

В проекции бюджетного планирования анализ различных подходов показал очевидные преимущества и достоинства стратегического подхода, представленные в таблице 2.

Таким образом, стратегическое планирование имеет дело с более сложными процессами, нежели традиционное управление. В сочетании с концепциями и подходами, основанными на принципах управления качеством, стратегическое планирование открывает возможности многократного снижения неопределенности процессов управления и сведения стохастических задач оптимального управления к задачам оптимальной оценки и синтеза детерминированного управляющего воздействия на значимые процессы бюджетного менеджмента.

3. Динамическая функциональная модель бюджетного менеджмента, оптимизирующая систему управления бюджетом.

Основной целью исследования систем управления является поиск путей и методов совершенствования системных характеристик таких, как цели системы управления, функции управления, управленческие решения и структура управления.

Для задач оптимизации система управления деятельностью финансового органа в проекции стратегического подхода представляется в виде схемы, изображенной на рисунке 1.

При построении динамической модели, по мнению автора, необходимо определить основные ограничения и допущения, выработать общие принципы проектирования моделей, описывающих процесс формирования и исполнения местного бюджета, определить общие целевые функции и индикаторы для предлагаемых моделей.

Модели систем управления используются для более четкого понимания того или иного аспекта функционирования объекта, определения направлений воздействия на объект управления и адаптации к изменениям внешней среды, что позволит органам местной власти добиваться поставленных целей, устойчиво развиваться и обеспечить свою жизнеспособность. Построение моделей включает в себя базовые принципы стратегического управления, которые были исследованы в данной работе, - миссия, образы будущего, целевые установки и задачи, целостность структуры и координация взаимодействия ее элементов, а также аналитический мониторинг и контроль.

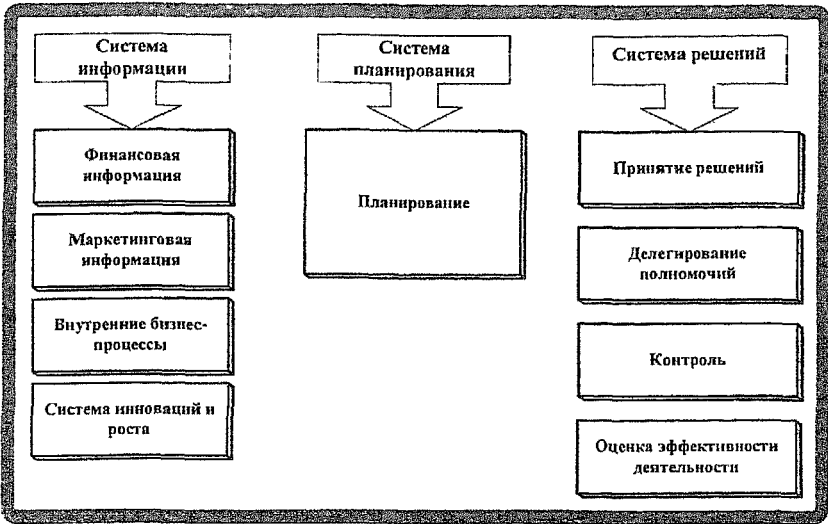


Рис.1. Система управления бюджетными ресурсами в муниципальном образовании

Эффективность управления бюджетными ресурсами уже несколько лет является широко обсуждаемой темой. Оценить эффективность исполнения бюджетов достаточно проблематично, поскольку цели, обозначенные в бюджете не могут быть измерены количественно, не существует системы оценочных индикаторов эффективности. В бюджетном законодательстве не прописано, как составлять закон о бюджете МО, каковы должны быть его структура и принципы построения. Тексты всех ныне принимающихся законов о бюджете составляются практически по устаревшим образцам и традициям административно-командной экономики с учетом стихийно возникающих поправок на рыночную действительность и местное законотворчество. В бюджетных документах, как правило, не содержится описания экономических механизмов реализации намечаемых мероприятий и оценки их экономического и социального эффекта.

Цели, записанные в бюджете, должны соответствовать целям, поставленным в Уставе и Концепции социально-экономического развития территории, а также учитывать требования жителей, выявляемые путем ежегодных опросов и анкетирования. Неконкретность целей, непродуманность деталей часто приводит к тому, что, помимо запланированного результата, наблюдается масса незапланированных, стохастических эффектов. Иногда эти побочные эффекты настолько преобладают над основными, плановыми результатами, что их влияние является определяющим, и при сложившихся обстоятельствах реализация поставленных целей становится невозможной.

Следовательно, основополагающим звеном системы бюджетного планирования является четко сформулированная система целей и показателей результативности и эффективности. Однако следует заметить, что в настоящее время, по крайней мере на местном уровне, не разрабатывается достаточно определенная и обоснованная система целей.

Разработанная в рамках данного исследования динамическая модель предназначена для формирования оптимальной структуры бюджета на

краткосрочную и среднесрочную перспективу в соответствии с целями, обозначенными в стратегии социально-экономического развития территории. Основной целью разработки данной модели является идентификация реальных контуров управления и бизнес-процессов, реализуемых в системе бюджетного менеджмента. Результатом применения модели является построенный оптимальный план формирования и исполнения бюджета финансового органа, удовлетворяющий действующим законодательным и нормативным ограничениям, принципам рациональности и эффективности, с учетом макроэкономической ситуации, тенденций ее развития и статистики исполнения бюджета за предыдущие периоды,

Применение динамической модели управления бюджетом обусловлено необходимостью проследить влияние динамики действующих законодательных, нормативных и рыночных ограничений на процесс формирования и исполнения местного бюджета. Модель позволяет выявить альтернативы решения задачи и оценить результаты, к которым они приводят. В итоге это обеспечивает повышение качества координации внутренних управленческих процессов и функциональности системы контроля, своевременность и рациональность управленческих решений, принимаемых исполнительными органами власти. Подготовка модели, описывающей процесс управления бюджетом города, позволила выявить слабые места действующей практики бюджетного процесса и одновременно прояснила пути решения вскрытых в результате исследования проблем.

Одним из перспективных направлений развития управленческих технологий на основе информационных технологий представляется процессный подход, который является высшим стандартом организационного менеджмента. Поэтому за основу исследования был принят процессный подход с использованием таких стратегических инструментов как системный анализ и комплексный подход, на основе которого и реализована предлагаемая модель управления бюджетными ресурсами.

В последние годы много говорят о переносе опыта управления коммерческими структурами на органы государственного управления. Проблемам управления в коммерческих структурах сейчас уделяется большое внимание. Все чаще звучит понятие - реинжиниринг бизнес-процессов. Классическое определение реинжиниринга бизнес-процессов звучит как «переосмысление и перепроектирование бизнес-процессов для достижения скачкообразных усовершенствований с точки зрения решающих показателей деятельности компании, таких, как затраты, качество и темпы». Но управление государственными и муниципальными структурами - это также бизнес-процесс. Поэтому вполне обоснованно употребление понятия «реинжиниринг бизнес-процессов» в муниципальном управлении.

В целях оптимизации и повышения эффективности управления бюджетными ресурсами первым этапом построения индикативной модели бюджетного процесса, по нашему мнению, должно быть описание бизнес-процессов, выявление дублирующих процессов и дальнейшая их оптимизация, определение контрольных показателей каждого процесса и построение регуляторов для каждой последовательности. Для каждого бизнес-процесса должна быть определена горизонтальная матрица решений. Одно измерение

матрицы решений будет соответствовать основным проблемам, возникающим при достижении целей определенного иерархического уровня, второе измерение - доступным ресурсам, необходимым для достижения обозначенных целей, третье - срокам исполнения.

В результате исследования системы бюджетного менеджмента муниципального образования г. Губкинский была получена структурно-функциональная модель, которая описана с использованием стандартов IDEF0, IDEF3 и может быть успешно использована в малых городах окружного значения данного субъекта РФ. Данная модель служит основой построения динамической модели индикативного планирования и управления бюджетом.

Далее, для описания логики взаимодействия информационных потоков и выделения ключевых процессов на основе разработанной классификации бюджетных ресурсов формируется общая схема формирования бюджетных ресурсов в муниципальном образовании в разрезе основных видов бюджетных ресурсов.

Следует отметить, что контроль и мониторинг бюджета по расходам в муниципальных образованиях данного округа должен быть организован в трех проекциях - текущие расходы, программы развития и целевые средства. На федеральном уровне уже несколько лет ведутся разработки по формированию двух бюджетов — текущего бюджета и бюджета развития. Вследствие высокой дотационности практически во всех муниципальных образованиях Ямало-Ненецкого округа актуально в дополнение к текущему бюджету и бюджету развития организовать мониторинг и контроль по целевым средствам.

Технологии поиска оптимального варианта распределения конкретных суммарных бюджетных ресурсов на текущую дату основаны на принципах эффективности, целесообразности и рациональности и предполагают использование методик оперативного распределения средств с учетом приоритетности, срочности и результативности.

На основе полученных выводов можно утверждать, что любая модель управления - это не универсальный ответ на все текущие и будущие вопросы, а непрерывный процесс совершенствования и систематический поиск возможностей постоянного улучшения всех аспектов деятельности. Использование моделирования процесса бюджетного планирования и принятия управленческих решений позволяет поднять его на качественно новый уровень, разработать и внедрить в практику управления бюджетом современные технологии.

4. Диагностика системы бюджетного менеджмента на основе интегральных показателей оценки финансового состояния местного бюджета.

Понимание и прогнозирование экономических решений органов власти, необходимость повышения качества и эффективности принимаемых решений на основе объективной и релевантной финансовой информации являются неотъемлемыми факторами эволюции местного самоуправления.

Первым шагом для решения назревших проблем местного самоуправления и проведения комплексного анализа общественных финансов органов власти муниципальных образований должна стать разработка системы мониторинга состояния бюджета города. Обобщая и систематизируя данные, полученные из

специальной литературы, можно предложить следующую схему по диагностике финансового состояния и качества управления бюджетными ресурсами:

Таблица 3

## Диагностика системы управления бюджетными ресурсами

Предмет анализа в оценке	Необходимые мероприятия
<b>1. Оценка состояния бюджетных ресурсов города</b>	
бюджетные ресурсы органов местного самоуправления;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• проверка достоверности отчетных данных о состоянии общественных финансов города;</li> <li>• оценка степени сбалансированности, финансовой устойчивости и ликвидности системы общественных финансов города;</li> <li>• оценка влияния факторов, определяющих состояние и тенденции динамики системы местных финансов и ее составляющих;</li> <li>• формирование системы сбалансированных показателей для мониторинга системы общественных финансов города, согласованной с действующей бюджетной и статистической отчетностью;</li> </ul>
<b>2. Оценка кредитоспособности Администрации</b>	
способность Администрации обслуживать и погашать свои обязательства перед кредиторами и бюджетополучателями;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ретроспективный трендовый, факторный анализ кредитной истории города;</li> <li>• систематизация и структуризация муниципального долга и расчет показателей, характеризующие нагрузку на соответствующие бюджеты по обслуживанию и погашению долговых обязательств в отчетном периоде;</li> <li>• оценка планов заимствований, погашения и обслуживания долговых обязательств администрации города;</li> <li>• обоснование максимально допустимого объема и условий заимствований;</li> </ul>
<b>3. Оценка качества управления бюджетными ресурсами</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• организационно-функциональная структура местных органов управления общественными финансами;</li> <li>• система внутренних бизнес-процессов системы бюджетного менеджмента;</li> <li>• результативность, эффективность и последствие управленческих решений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• оценка эффективности системы управления общественными финансами АТО: полнота и качество используемой информации, в том числе по долговым обязательствам всех видов, соответствие полномочий и ответственности органов управления;</li> <li>• оценка квалификации сотрудников финансовых органов города, систему их переподготовки;</li> <li>• оценка прозрачности проводимой в городе налогово-бюджетной политики и системы управления общественными финансами;</li> <li>• оценка качества бюджетного планирования: порядка составления и принятия бюджетов, формата бюджетов, качества прогноза, реалистичности принимаемых бюджетов, степени выполнения бюджетных планов по доходам и расходам, управления дефицитом и долгами, равномерности финансирования бюджетных статей, порядка секвестирования и использования дополнительных доходов, использования показателей конечного результата;</li> <li>• оценка общей эффективности использования заемных средств и бюджетных инвестиций с учетом их необходимости и обоснованности;</li> <li>• оценка порядка и условий предоставления налоговых льгот, субсидий, ссуд и гарантий предприятиям производственной сферы при исполнении бюджетов;</li> <li>• формирование системы индикаторов и критерии для формализованной оценки налогово-бюджетной политики, проводимой администрацией города;</li> <li>• разработка адаптивной модели системы поддержки принятия управленческих решений в области бюджетного менеджмента.</li> </ul>

Большинство проблем, характерных для органов местного самоуправления, возникает из-за отсутствия достоверного анализа финансового состояния местного бюджета. Финансовое состояние относится к способности органов местного



самоуправления поддерживать существующий уровень предоставления услуг общественного сектора, противостоять местной и региональной дезинтеграции, а также адекватно реагировать на имеющиеся место тенденции общего экономического роста, спада и другие изменения экономической ситуации.

Практика финансового анализа в основном включает исследование кассовой и бюджетной платежеспособности, а долгосрочной платежеспособности и уровню предоставления услуг уделяется мало внимания. Как результат, многие муниципальные образования имеют бюджет, в котором представлены только доходы и расходы, детализированные по общим разделам бюджетной классификации. В связи с недостатком данных и отсутствием стандартов и показателей финансовой и бюджетной отчетности невозможно выявить существующие проблемы, включить анализ долгосрочных тенденций в ежегодный бюджетный процесс, оценить долгосрочное финансовое состояние и перспективы дальнейшего развития.

Одной из важных характеристик финансового состояния бюджета с позиций среднесрочной и долгосрочной перспективы является финансовая устойчивость бюджета. В общем смысле финансовая устойчивость отражает степень стабильности финансового положения организации, обеспечиваемого высокой долей собственного капитала в общей сумме используемых финансовых средств.

В экономической литературе часто встречается содержательное определение финансовой устойчивости бюджета, которое можно сформулировать, как движение бюджетных потоков, их структуры и динамики, которое обеспечивает органам власти возможность полного, своевременного и независимого от других бюджетных уровней выполнения своих • обязательств, способствует сбалансированному развитию экономики и социальной сферы.

Исходя из анализа структуры местных бюджетов в ЯНАО, по данному определению все бюджеты муниципальных образований характеризуются абсолютной финансовой неустойчивостью. Доля финансовой помощи из субъекта Федерации в некоторых муниципальных образованиях достигает 94% при сохранении достаточно высокого уровня бюджетной обеспеченности по сравнению с общероссийским уровнем. При этом следует отметить, что субъект Федерации является регионом-донором. Следовательно, такое определение финансовой устойчивости неприменимо в данном регионе для отражения финансового состояния местных бюджетов.

Таким образом, в сложившихся условиях задача обеспечения финансовой устойчивости для органов власти муниципальных образований прежде всего состоит в формировании межбюджетных отношений с высшим органом власти на принципах социальной справедливости и субсидиарности. Решение данной задачи заключается в обоснованном расчете доходов бюджета в планируемом периоде в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством, формировании бюджета расходов на основе рационального и эффективного использования бюджетных ресурсов, согласованного со стратегией социально-экономического развития муниципального образования и создания системы действенного контроля за движением бюджетных потоков в процессе исполнения бюджета.

Предлагается количественную оценку финансовой устойчивости производить на основе коэффициентов, отображенных в таблице 4, анализа их динамики, и тенденций. При этом следует отметить, что при выявлении

финансовой устойчивости бюджета чем более длителен период расчета устойчивости бюджета, тем более адекватной и достоверной будет его оценка.

Таблица 4

## Методика расчета интегрального критерия устойчивости бюджета

Наименование показателя	Формула расчета	Примечание
1. Коэффициент соотношения регулирующих (Др) и собственных доходов (Дс)	$K_{рс} = Др : Дс$	Этот коэффициент показывает зависимость местного бюджета от регулирующих налогов (Др).
2. Коэффициент автономии	$K_a = Дс : Д$	Коэффициент показывает долю собственных доходов (Дс) в общей сумме доходов местного бюджета (Д).
3. Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами	$K_o = Дс : Р_m$	Отражает долю собственных доходов в минимальных расходах бюджета (Р <sub>м</sub> ).
4. Коэффициент бюджетного покрытия	$K_{бп} = Д : Р_m$	Показывает, насколько минимальные расходы покрываются доходами бюджета.
5. Коэффициент бюджетной результативности	$K_{бр} = Д : Ч$	Показывает, сколько приходится в доходах на каждого проживающего на территории.
6. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бо} = Р : Ч$	Свидетельствует о том, на какую сумму на каждого человека было предоставлено товаров и услуг из бюджета.
7. Коэффициент бюджетной задолженности	$K_{бз} = З : Р$	Отражает степень финансовой независимости бюджета.
8. Коэффициент покрытия расходов налоговыми доходами	$K_{рд} = Д_n : Р$	Коэффициент показывает долю налоговых доходов (Д <sub>н</sub> ) в общей сумме расходов (Р).
9. Коэффициент текущих расходов	$K_{тр} = Р_t : Р$	Доля текущих расходов бюджета (Р <sub>т</sub> ), направленных на функционирование деятельности в общей сумме расходов
10. Коэффициент расходов на развитие	$K_{рр} = Р_p : Р$	Доля расходов бюджета на кап. вложения (Р <sub>р</sub> ) в общей сумме расходов

Следующим интегральным критерием эффективности осуществления бюджетного процесса, по нашему мнению, должен выступать показатель соответствия условий формирования и использования бюджетных ресурсов стратегическим целям социально-экономического развития местного сообщества. В качестве такого показателя наиболее адекватным представляется интегральная ликвидность бюджета в стратегическом, тактическом и оперативном плане.

В самом общем смысле под ликвидностью принято понимать способность активов выступать в качестве средства платежа, сохраняя фиксированную свою номинальную стоимость. Ликвидность является важнейшим фактором движения бюджетных потоков, которое находит свое выражение в процессе формирования и расходования бюджетных средств. Данный показатель выражает способность органов власти отвечать по собственным обязательствам в полном соответствии с их объемами и сроками. При этом необходимо исходить из того, что, несмотря на принципиальную сбалансированность бюджета документально представляющего собой смету доходов и расходов, количественно соответствующих друг другу, вероятность его практического исполнения, как в целом, так и в отношении отдельных статей может достаточно сильно колебаться в зависимости от основных

бюджетных параметров.

В соответствии с этим положением под ликвидностью бюджета будем понимать возможность реализации плановых бюджетных поступлений и бюджетных назначений в соответствии с принятой временной и объемной структурой.

Численно ликвидность бюджета определяется оценкой уровня его исполнимости, которая зависит от таких параметров, как:

Таблица 5

## Количественные параметры оценки ликвидности бюджета

Наименование показателя	Формула расчета	Примечание
1. Степень сбалансированности бюджета (Сб)	$Cб = \frac{Н+НН+ФП}{Рб}$	Определяет степень покрытия суммарных налоговых (Н), неналоговых доходов (НН) и финансовой помощи (ФП) к суммарной величине бюджетных расходов (Рб). При этом некоторые авторы предлагают корректировать величину налоговых поступлений на статистический уровень собираемости налогов.
2. Размер бюджетного дефицита (Дб)	$Дб = Н + НН + ФП - Рб$	Рассчитывается как разность между суммарными бюджетными налоговыми, неналоговыми поступлениями, финансовой помощью и бюджетными расходами.
3. Структура источников покрытия дефицита (Упд <sub>і</sub> )	$Упд_i = \frac{Пд_i}{Дб}$	Структура источников покрытия дефицита определяется удельным весом в общей величине дефицита (Дб) размера средств, мобилизованных из каждого конкретного (i-го) источника (Пд <sub>і</sub> ).
4. Структура ФП из бюджета иного уровня (Уфп <sub>і</sub> )	$Уфп_i = \frac{ФП_i}{ФП}$	Структура источников финансовой помощи определяется удельным весом каждого вида в общей величине финансовой помощи.
5. Интегральная ликвидность бюджета Лб	$Лб = F(Cб, Дб, Упд_1, \dots, Упд_n, Уфп_1, \dots, Уфп_m)$	Приоритетной задачей бюджетного менеджмента становится задача определения функциональной зависимости показателей.

На основе расчета важнейших показателей, основанных на горизонтальном и вертикальном исследовании, достигается объективизация в оценке составления и исполнения местных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на состояние бюджета. В свою очередь, знание этих факторов и меры их воздействия на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере.

Кроме того, следует учитывать, что проведение детального анализа, может не только не дать необходимой информации для эффективного управления бюджетом, но и существенно затруднить этот процесс. Как известно из теории и практики системного анализа и моделирования социально-экономических объектов, стремление учесть максимальное количество свойств объекта приводит к тому, что наиболее значимые из них теряют свою весомость и адекватность результатов анализа или модели резко снижается. Число показателей должно быть оптимальным, приближенным к минимуму. Поэтому основной задачей становится формирование оптимальной системы индикаторов, адекватно отражающих финансовое состояние бюджета.

Таким образом, приведенная совокупность бюджетных коэффициентов составляет основу для построения системы бюджетных индикаторов, актуальных для каждого конкретного административно-территориального образования.

5. Методический инструментарий построения организационно-ресурсной матрицы СВОТ-анализа бюджетного менеджмента на основе формирования многокритериальной индикативной модели.

На основе углубленного трендового анализа бюджета, выявления и классификации основных бизнес-процессов системы управления можно определить систему целевых индикаторов бюджетного процесса, мониторинг которых обеспечит высокий уровень эффективности и результативности управления бюджетными ресурсами, достижения и поддержания высокого уровня интегральных показателей бюджета - финансовой устойчивости и ликвидности бюджета.

Таблица 6

## Многоцелевая модель системы управления бюджетными ресурсами

Наименование процесса	Показатели	Цели и результаты
1. Управление формированием бюджетных ресурсов	1. Текущие показатели факторного анализа бюджета по доходам; 2. Система обобщенных показателей бюджетных ресурсов; 3. Система годовых финансовых показателей состояния доходной базы бюджета;	1. Определение негативных факторов бюджетного процесса; 2. Обеспечение финансовой устойчивости в пределах компетенции органов местного самоуправления; 3. Разработка организационных мероприятий по расширению и совершенствованию доходной базы бюджета; 4. Построение качественных прогнозов бюджетных поступлений в соответствии с изменчивыми экономическими условиями;
2. Управление распределением бюджетных ресурсов	1. Текущие показатели исполнения бюджета по расходам в разрезе функциональной и экономической классификации; 2. Система обобщенных показателей распределения бюджетных ресурсов; 3. Система годовых бюджетных индикаторов системы управления бюджетными расходами;	1. Обеспечение эффективности и рациональности использования бюджетных средств; 2. Формирование оптимизационного механизма распределения бюджетных расходов; 3. Усиление контроля и улучшение бюджетных процедур; 4. Обеспечение прозрачности и открытости использования бюджетных средств и формирование равноправных межбюджетных отношений; 5. Создание перспективных возможностей для определения результативности использования бюджетных ресурсов;
3. Управление долговыми обязательствами	1. Эффективность использования заемных средств; 2. Система обобщенных индикаторов системы управления бюджетными обязательствами; 3. Совокупность бюджетных параметров интегральной ликвидности бюджета;	1. Обеспечение интегральной ликвидности; 2. Оптимизация структуры долговых обязательств; 3. Повышение уровня стабильности бюджетного процесса;

Ключевым определяющим фактором построения эффективной системы бюджетного управления должен стать стратегический подход, суть которого состоит в системном анализе и реализации поставленных целей и достижением максимальных результатов с минимальными затратами.

На основании полученных результатов и выводов проведенного анализа финансового состояния местного бюджета и системы управления бюджетными ресурсами, представляется возможным построить динамическую многоцелевую модель системы бюджетного планирования и контроля с заданием обобщенных критериев на уровне процессов, представленную в таблице 6. В данной модели выделены следующие ключевые процессы системы управления бюджетом: разработка, формирование и исполнение бюджета по доходам и расходам, управление долговыми обязательствами.

Модель управления формированием бюджетных ресурсов.

Исходя из комплексного исследования (включая трендовый, факторный и регрессионный анализ) исполнения бюджета по доходам за последние несколько лет, представляется необходимым для организации мониторинга исполнения бюджета по доходам, детального анализа бюджетных поступлений, более точного прогнозирования доходной базы бюджета и формирования обоснованной налогово-бюджетной политики в муниципальном образовании бюджетную классификацию на уровне муниципального образования дополнить классификацией доходов по источникам поступлений и налоговым базам. При этом мониторинг текущего исполнения бюджета по доходам должен отражать динамику состава и структуры бюджетных ресурсов, их состояния и изменения. По результатам анализа бюджета муниципального образования г. Губкинский можно выделить основные доходы бюджета:

<b>Виды бюджетных ресурсов</b>	<b>Вес (%)</b>
1. Налог на доходы физических лиц	23,31
2. Налог на прибыль	16,36
3. Доходы от предпринимательской деятельности	2,29
4. Налог на имущество ЮЛ	2,0
5. Акцизные сборы	1,43
6. Сбор за уборку территорий	1,34
7. ЕНВД	0,77
8. Поступления от сдачи в аренду муниципального имущества	0,57
9. Земельный налог	0,4

Следующим этапом организации системы мониторинга является построение системы обобщенных показателей процесса формирования бюджетных ресурсов муниципального образования. В результате проведенных исследований исполнения бюджета по доходам в г. Губкинский были определены следующие виды бюджетных поступлений:

- целевые доходы;
- ® межбюджетные доходы;
- ® эластичные налоговые доходы;
- единовременные доходы;
- доходы от предпринимательской деятельности;
- местные налоги.

Для эффективного осуществления бюджетного процесса, текущего планирования и регулирования процесса исполнения бюджета по доходам учет

доходов целесообразно разделить на группы по видам, значимости в общей структуре доходов. В общем виде сумму доходов бюджета предлагается представить в виде:

$$D = \sum_{k=1} (D_{nk} + D_{\text{Эк}^*i}) + \sum_{n=1} (\Phi\Pi_{\text{Цн}} + \Phi\Pi_{\text{Дн}})$$

где  $D_{nk}$  - постоянные неэластичные доходы,  $D_{\text{Эк}^*i}$  - эластичные доходы,  $i$  - индекс текущей инфляции,  $\Phi\Pi_{\text{Цн}}$  - целевые средства из бюджетов иного уровня власти,  $\Phi\Pi_{\text{Дн}}$  - средства из бюджетов иного уровня власти на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

На основании полученных результатов проведенного анализа предлагается ввести следующие финансовые коэффициенты доходной базы бюджета, представленные в таблице 7.

Таблица 7

Матрица финансовых коэффициентов состояния доходной базы бюджета

Наименование показателя	Формула расчета	Примечание
1. Коэффициент бюджетной результативности	$K_{\text{Бр}} = D : Ч$	Показывает, сколько приходится в доходах ( $D$ ) на каждого проживающего на территории.
2. Коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов	$K_{\text{рс}} = D_{\text{р}} : D_{\text{с}}$	Этот коэффициент показывает зависимость местного бюджета от регулирующих налогов ( $D_{\text{р}}$ ).
3 Коэффициент автономии	$K_{\text{а}} = D_{\text{с}} : D$	Коэффициент показывает долю собственных доходов ( $D_{\text{с}}$ ) в общей сумме средств местного бюджета ( $D$ ).
4. Коэффициент налоговых доходов	$K_{\text{н}} = D_{\text{н}} : D$	Определяет уровень налоговых доходов ( $D_{\text{н}}$ ) в общей сумме бюджетных ресурсов муниципального образования
5. Коэффициент финансовой помощи (ФП)	$K_{\text{фп}} = \Phi\Pi : D$	Показывает степень зависимости от региональных властей.
6. Отношение объема заемных средств ( $Z$ ) к доходам бюджета	$K_{\text{з}} = Z : D$	Показывает степень несбалансированности бюджета.
7. Уровень целевых доходов ( $D_{\text{ц}}$ )	$K_{\text{цд}} = D_{\text{ц}} : D$	Для данного региона уровень целевых доходов отражает степень зависимости бюджета от субвенций иного уровня власти.
8. Коэффициент эластичных налоговых доходов ( $D_{\text{э}}$ )	$K_{\text{эд}} = D_{\text{э}} : D$	Показывает степень устойчивости финансового состояния бюджета в период инфляции.
9. Коэффициент доходов от налога на имущество	$K_{\text{им}} = D_{\text{им}} : D$	Отражает уровень развития материальной базы экономических субъектов территорий.

Модель управления распределением бюджетных ресурсов.

Традиционный анализ, проводимый местными органами власти и основанный на отчетных статистических материалах, характеризует лишь динамику и структуру фактически произведенных расходов, объем которых предопределен общим размером доходной части бюджета, и не может служить исходным материалом для объективной оценки истинных объемов и уровня обеспеченности

Юджетных расходов, необходимых для полного обеспечения расходных обязательств муниципальной власти на территории города по предоставлению общественных услуг.

Начальным и необходимым этапом анализа использования бюджетных ресурсов является ретроспективный анализ данных о расходовании бюджетных средств.

Анализ структуры расходов бюджета данного муниципального образования дает возможность определить основные расходы местного бюджета в разрезе функциональной и экономической классификации расходов. Следует заметить, что в состав расходов местного бюджета по функциональным признакам входят следующие статьи:

<b>Статьи расходов бюджета</b>	<b>Вес (%)</b>
1. Строительство	20,26
2. ЖКХ	17,39
3. Образование	16,9
4. Социальная политика	16,04
5. здравоохранение	9,08
6. Управленческие расходы	7,62
7. Противопожарная служба	3,21
8. Охрана правопорядка	2,59
9. Культура	1,74
10. Физическая культура и спорт	1,59
11. Телевидение и радиовещание	1,54

Данная структура является достаточно типичной для муниципальных образований исследуемого региона.

Формирование оперативных данных по расходам бюджета для дальнейшей обработки с целью принятия рациональных и действенных решений, оследующего перспективного бюджетного планирования и прогнозирования оптимального распределения бюджетных средств необходимо проводить с учетом целесообразности, приоритетности и срочности бюджетных обязательств.

Для осуществления текущего учета, управления и контроля расходов бюджета в данном модуле системы мониторинга исполнения бюджета должны отражаться данные использования бюджетных ресурсов в разрезе источников финансирования, целевых программ и мероприятий с обозначением качественных количественных целей и степени их реализации.

В процессе мониторинга текущего исполнения бюджета для подготовки аналитических материалов по бюджетным расходам строится система обобщенных показателей, основанная на следующей группировке расходов:

в защищенные статьи бюджета;

- текущие расходы;

в капитальные вложения;

- затраты на содержание городского хозяйства;

® инвестиции бюджета развития.

В стратегическом аспекте дальнейшее развитие системы управления расходами бюджета предполагает построение матрицы финансовых коэффициентов. Совокупность финансовых коэффициентов состояния расходной части бюджета включает:

- коэффициент бюджетной обеспеченности;

- » коэффициент превышения социальных минимальных стандартов по функциональной классификации;
- коэффициент постоянных затрат;
- коэффициент расходов на развитие;
- коэффициент эффективности бюджетных расходов.

Модель управления долговыми обязательствами.

Важным фактором оценки финансового состояния местного бюджета и качества системы бюджетного менеджмента является адекватный и эффективный механизм сглаживания бюджетных колебаний, управления текущим дефицитом бюджета и долговыми обязательствами органа власти местного самоуправления. Ключевыми индикаторами финансового состояния является уровень текущего дефицита и интегральная ликвидность местного бюджета. Мониторинг необходимо осуществлять по следующим характеристикам:

- текущий дефицит;
- в направления использования резервного фонда;
- долговые обязательства.

В ходе анализа управления задолженностью преимущественное внимание уделяется структуре и составу задолженности, в том числе срокам погашения. В формальном виде модель оптимизации управления кредитами можно представить:

$$Zt_0 = \sum_{t=t_0}^{t_{\max}} D_t - \sum_{i=1}^n (P_i t_i) \rightarrow \min$$

где  $Z, 0$  - сумма кредита,  $D_t$  - сумма ожидаемых доходов,  $P_i$  - сумма предстоящих расходов на текущий период  $\{t_0; t_{\max}\}$ ,  $t_i$  - обязательные бюджетные расходы с высоким приоритетом.

Используя результаты проведенного исследования можно сформулировать оперативную задачу оптимального распределения бюджетных ресурсов  $E_t$  обеспечения текущей ликвидности бюджета.

Пусть  $P_{t_0}$  — общая сумма бюджетных ресурсов на начальный момент времени  $t_0$ .

Имеется  $n$  бюджетных заявок на начальный момент времени,  $S_i$  - сумма  $i$ -той заявки со сроком исполнения  $t_i$ , где  $0 \leq t_i \leq t_{\max}$ ,  $p_i$  - приоритет заявки, где  $1 \leq p_i \leq p$ .

Ожидаемая сумма бюджетных ресурсов на дату  $t_{\max}$  -

$$P_{t_{\max}} = P_{t_0} + \sum_{k=1}^{t_{\max}-t_0} P_k$$

Таким образом, экономико-математическая модель оптимизации для исследуемого объекта представляет:

$$\sum_{i=1}^n S_i - \sum_{i=1}^n (S_i / p_i) * (p_i * (1 - y_i)) \rightarrow \max$$

где  $y_i \in \{0, 1\}$ , при ограничениях:  $P_t \leq P_{t_{\max}}$

Если  $y_i = 1$ , то заявки с данным приоритетом могут быть выполнены и  $y_i = 0$  в противном случае.

Эффективный мониторинг кредитоспособности местного бюджета возможно организовать на основе разработанной методики, учитывающей динамику и тенденции параметров бюджетной ликвидности с оценкой уровня



исполнимости и контролем их пороговых значений. Очевидно, что своевременное и эффективное решение данной задачи возможно с использованием компьютерных информационных систем.

Задача определения численного значения интегральной ликвидности местного бюджета, учитывающая влияние каждого из описанных выше показателей состоит в построении функциональной зависимости с использованием эконометрических методов, основанных на математико-статистическом анализе динамических рядов их изменений. Особое внимание, для данного муниципального образования, следует уделить бюджетному анализу динамики, структуры и целевой направленности финансовой помощи.

Финансовые показатели бюджета являются результатом взаимодействия всех аспектов деятельности системы бюджетного менеджмента. Поэтому кроме традиционно используемых финансовых показателей важно иметь измерительную систему важнейших областей функционирования системы управления бюджетом.

Поэтому следующим этапом формирования динамической оптимизационной модели системы бюджетного менеджмента должна стать разработка сбалансированной системы показателей бюджета города на основе эффективного инструмента стратегического планирования - SWOT-анализа. В последние годы SWOT-анализ широко применяется в коммерческих структурах и в муниципальном управлении при разработке стратегий территориального развития.

При всем многообразии описаний SWOT-анализа крайне мало конкретных методик его проведения. Алгоритмы обычно заканчиваются составлением списков сильных, слабых сторон, угроз и возможностей и рекомендаций типа «использовать сильные стороны для усиления слабых». Поэтому необходимость конкретизации методики SWOT-анализа в системе бюджетного менеджмента на местном уровне не вызывает сомнений.

В результате проведенного анализа, на основе системного подхода, ориентированного на стратегию социально-экономического развития муниципального образования, было получено достаточно информации для формирования основы организационно-ресурсной матрицы SWOT-анализа системы бюджетного менеджмента на местном уровне и его основных составляющих - сильные стороны, слабые стороны, возможности, угрозы.

Для объективности и полноты исследования бюджетного процесса важно рассмотреть элементы внутренней среды - сильные и слабые стороны в четырех основных проекциях (по аналогии с широко распространенным в финансовом менеджменте функциональным инструментом анализа - Сбалансированной системы показателей Нортона и Каштана) - финансы, бюджетный маркетинг, структура внутренних бизнес-процессов и возможности роста и инноваций. SWOT-анализ системы информации, рассмотренной в четырех плоскостях, позволяет выявить и структурировать сильные и слабые стороны, а также потенциальные возможности и угрозы. Достигается это путем сравнения внутренних сил и слабостей проекции финансов, бюджетного маркетинга, внутренних бизнес-процессов и инноваций и роста с благоприятными возможностями внешней среды.

Следовательно, можно сказать, SWOT-анализ позволяет сфокусировать внимание на ключевых направлениях развития системы бюджетного менеджмента и совершенствования системы управления бюджетным процессом в четырех

проекциях: финансы, бюджетный маркетинг, внутренние бизнес-процессы, возможности инноваций и роста,

В ходе детального раскрытия теоретических положений и всестороннего анализа эмпирических данных была получена структура и последовательность проведения СВОТ-анализа системы управления местным бюджетом, представленная в блочно-матричном виде, позволяющем наглядно отобразить возможные пути дальнейшего развития и совершенствования системы бюджетного менеджмента, рационального и эффективного управления бюджетными ресурсами.

Таким образом, разработка индикативной оптимизационной модели бюджетного менеджмента и дальнейшее совершенствование системы управления бюджетом города позволят существенно повысить качество управления и улучшить бюджетные параметры, которые будут способствовать объективизации в оценке состояния местного самоуправления и включению анализа долгосрочных тенденций в ежегодный бюджетный процесс. Только системный и объективный подход позволит решить такие фундаментальные задачи, стоящие перед муниципалитетом, как стабилизация финансового положения муниципального образования, повышение эффективности, прозрачности и открытости городского управления и создание благоприятного инвестиционного климата.

**По проблемам диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

1. Уткина И.Л., Федулова С.Ф. Функциональные возможности стратегического подхода в бюджетном менеджменте. Препринт.- Екатеринбург - Ижевск, 2003, - ИЭ УрО РАН - 34с.
2. Боткин О.И., Уткина И.Л. Технология проектирования системы бюджетного менеджмента в муниципальном образовании на базе динамических оптимизационных моделей. Препринт.- Екатеринбург - Ижевск, 2003, - ИЭ УрО РАН-33с.

---

**Уткина Инна Леонидовна**

**АВТОРЕФЕРАТ**

Лицензия ЛУ№ 057 от 12.01.98

---

Сдано в производство 14.10.2003. Формат 60x84 1/16.  
спечатано на ризографе. Уч.-изд. л. 1,75. Усл. печ. л. 1,50  
Заказ №123. Тираж 100 экз.

---

Издательство Института экономики и управления УдГУ  
426034, Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4