

А.В. Щурилов

---

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОД КОВРОВ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

---

**Аннотация.** Проведен анализ практики формирования и исполнения местного бюджета на примере городского округа город Ковров. Рассмотрены динамика показателей доходной и расходной частей местного бюджета, аспекты организации бюджетного процесса и муниципального финансового контроля. Выявлены актуальные проблемы формирования и исполнения местного бюджета. Предложен ряд мероприятий по совершенствованию контроля за исполнением бюджета и повышению качества разработки муниципальных целевых программ.

*Ключевые слова:* муниципальное образование, местный бюджет, финансовый мониторинг, бюджетный процесс, муниципальная целевая программа, муниципальный финансовый контроль.

A.V. Shchurilov

---

## ACTUAL PROBLEMS OF FORMATION AND EXECUTION OF LOCAL BUDGETS (ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPAL FORMATION OF THE CITY OF KOVROV, VLADIMIR REGION)

---

**Abstract.** The analysis of the practice of formation and execution of the local budget on the example of the city district of Kovrov is carried out. The dynamics of the indicators of the revenue and expenditure parts of the local budget, aspects of the organization of the budget process and municipal financial control are considered. The conducted research allowed to reveal actual problems of formation and execution of the local budget. A number of measures are proposed to improve control over budget execution and improve the quality of development of municipal target programs.

*Keywords:* municipal formation, local budget, financial monitoring, budget process, municipal target program, municipal financial control.

Город Ковров является самостоятельным муниципальным образованием и обладает статусом городского округа. На начало 2020 года в городе проживали 135,7 тыс. человек. Это второй по численности и объему промышленного производства город после областного центра.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет предмет деятельности органов местного самоуправления *вопросы местного*

*значения* – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования [3]. Комплексное социально-экономическое развитие любого муниципального образования напрямую зависит от эффективности решения вопросов местного значения. Одними из самых значимых выступают вопросы *формирования, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета*. В соответствии с Уставом городского округа город Ковров утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении относится

**Щурилов Алексей Вадимович**

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и гуманитарных наук, Ковровская государственная технологическая академия им. В.А. Дегтярева, город Ковров. Сфера научных интересов: региональная экономика, муниципальное управление, стратегическое и социально-экономическое развитие муниципальных образований. Автор более 35 опубликованных научных работ.  
Электронная почта: shurilow@yandex.ru

исключительно к полномочиям городского Совета народных депутатов, а составление и исполнение местного бюджета осуществляет городская администрация [10].

Согласно «Общему порядку управления и распоряжения муниципальной собственностью города Коврова», средства местного бюджета наряду с имуществом органов местного самоуправления, землями, муниципальными предприятиями и организациями входят в состав муниципальной собственности [4]. Следует подчеркнуть, что средства местных бюджетов составляют экономическую основу местного самоуправления. От эффективности управления бюджетным процессом напрямую зависит развитие подведомственной территории.

В Таблице 1 представлена динамика показателей доходной части бюджета города Коврова за период 2016–2020 годов [2].

В 2020 году доходы городского бюджета составили 2928 млн руб. и увеличились по сравнению с 2019 годом на 271,2 млн руб., или на 10,2%. Однако фактические поступления составили только 85,6% от утвержденного плана. В сумме недовыполнение составило 492,5 млн руб. В 2020 году объем собственных доходов (налоговых и неналоговых) составил 1178,4 млн руб., что составляет 40,2% общих доходов городского бюджета. В структуре собственных доходов наибольшую долю занимают: налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – 53,6%, налог на имущество – 22,8%, налог на

совокупный доход – 8,9%. НДФЛ является основным доходным источником городского бюджета.

В 2020 году в городской бюджет поступило 631,1 млн руб. налога на доходы физических лиц (на 0,4% больше, чем в 2019 году).

Безвозмездные поступления (дотации, субсидии, субвенции) составили 1749,6 млн руб. (увеличение на 99,6 млн руб., или 6%). Если еще пять лет назад безвозмездные поступления превышали объем собственных доходов в 1,2 раза, то в 2020 году превысили в 1,48 раза.

В Таблице 2 представлены показатели расходной части бюджета за период 2016–2020 годов [2].

В 2020 году расходы городского бюджета были произведены в сумме 2864,3 млн руб., что составило только 85% плановых назначений. По сравнению с 2019 годом расходы увеличились на 4,1%, или на 113,6 млн руб.

Данные Таблицы 2 показывают снижение расходов по многим расходным статьям бюджетной классификации (направлениям): «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (–3,87 млн руб.), «Национальная экономика» (–21 млн руб.), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (–99,7 млн руб.), «Охрана окружающей среды» (–1,65 млн руб.), «Социальная политика» (–17,7 млн руб.).

Следует отметить повышение расходов на обслуживание государственного (муни-

Актуальные проблемы формирования и исполнения местных бюджетов  
(на примере муниципального образования город Ковров Владимирской области)

Таблица 1

**Динамика показателей доходной части бюджета города Коврова за период 2016–2020 годов**

№	Доходы, млн руб.	2016	2017	2018	2019	2020
1	Собственные доходы (налоговые и неналоговые)	1048,2	1107,4	1066,5	1101,5	1178,4
2	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ*	1270,8	1334,9	1575,8	1650	1749,6
3	<b>Всего доходов</b>	2318,98	2442,3	2642,3	2751,5	2928
4	<b>Всего расходов</b>	2392,8	2457,1	2749,8	2750,7	2864,3
5	Дефицит (-) Профицит (+)	-73,8	-14,8	-107,5	0,8	63,7

\* Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, субсидии бюджетам муниципальных образований (межбюджетные субсидии), субвенции.

Таблица 2

**Динамика показателей расходной части бюджета города Коврова за период 2016–2020 годов**

Раздел КБК	Расходы, млн руб.	2016	2017	2018	2019	2020
0100	Общегосударственные вопросы	99,58	116,2	122,5	122,6	134,68
0300	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	26,9	30,54	31,84	36,42	32,55
0400	Национальная экономика	417,1	215,2	277,95	158	137
0500	Жилищно-коммунальное хозяйство	153,4	225,4	275,7	322,5	222,8
0600	Охрана окружающей среды	6,78	8,88	4,77	4,54	2,89
0700	Образование	1347,8	1452,9	1562,1	1656,2	1838,9
0800	Культура, кинематография	92,55	124	157,2	164,98	169,5
1000	Социальная политика	145,01	150,8	158,2	161	143,3
1100	Физическая культура и спорт	81,9	116,4	146,4	121,2	179,3
1200	Средства массовой информации	0,77	0,73	0,72	0,71	0,71
1300	Обслуживание государственного (муниципального) долга	21	16,2	12,4	2,45	2,59
	<b>Всего расходов</b>	2392,8	2457,1	2749,8	2750,7	2864,3

ципального) долга на 0,14 млн руб. Отсутствие в таблице строки расходов на статью «Здравоохранение» связано с переходом в 2012 году учреждений в ведомство регионального здравоохранения.

Приоритетное направление в расходах городского бюджета – финансирование учреждений *социальной сферы* – 75,1 % общего объема расходов городского бюджета. Самый большой удельный вес в общих расходах бюджета (64,2 %) занимают расходы на образование – 1838,9 млн руб. Далее следуют «Жилищно-коммунальное хо-

зяйство» (222,8 млн руб.) и «Физическая культура и спорт» (179,3 млн руб.).

Объем финансирования муниципальных целевых программ (далее – МЦП) составил 90,9 % в общих расходах бюджета. В 2020 году на территории городского округа реализовывалось 17 МЦП с общей суммой плановых назначений 3109,3 млн руб. Фактическое финансирование составило 2604,2 млн руб. Недофинансирование составило 16,3 %, или 505,1 млн руб. В 2019 году недофинансирование по МЦП составило 117,8 млн руб., или 4,5 % [9].

## Отрицательный рейтинг по качеству финансового менеджмента [7]

№	Главные распорядители бюджетных средств	Уровень отклонения	Показатели с отрицательными отклонениями
1	Управление городского хозяйства	–36%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований;</li> <li>• погрешность кассового планирования;</li> <li>• доля неиспользованных на конец года бюджетных ассигнований;</li> <li>• своевременность принятия бюджетных обязательств;</li> <li>• качество управления недвижимым имуществом, переданным в аренду</li> </ul>
2	Управление имущественных и земельных отношений	–29%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• погрешность кассового планирования;</li> <li>• доля неиспользованных на конец года бюджетных ассигнований;</li> <li>• управление расходами бюджета на капитальные вложения в объекты муниципальной собственности</li> </ul>
3	Управление образования администрации города Коврова МКУ «Управление культуры и молодежной политики»	–30%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• качество управления недвижимым имуществом, переданным в аренду;</li> <li>• соотношение стоимости аренды недвижимого имущества и средней стоимости содержания недвижимого имущества, находящегося в оперативном управлении</li> </ul>

Анализ действующих МЦП показывает, что в своем большинстве они носят ограниченный характер, не содержат инвестиционной составляющей и не являются программами развития территории. Для обеспечения эффективности разработки и реализации МЦП необходимо формирование *рабочей группы*, в которую целесообразно включить, помимо сотрудников администрации, представителей крупных предприятий, комитетов территориального общественного самоуправления (далее – КТОС), общественных и некоммерческих организаций, научных и учебных заведений, предпринимателей и других представителей местного сообщества. Участники, не зависящие от влияния муниципальной власти, обеспечат объективную оценку предлагаемым мероприятиям.

В 2020 году Финансовым управлением администрации города Коврова проводился мониторинг качества финансового менеджмента в отношении *главных распорядителей средств городского бюджета:*

Администрации города Коврова, Совета народных депутатов города Коврова, Управления образования администрации города Коврова, МКУ «Управление культуры и молодежной политики», МКУ «Управление физической культуры и спорта», Управления городского хозяйства администрации города Коврова, Управления имущественных и земельных отношений администрации города Коврова [7].

При проведении мониторинга качества финансового менеджмента анализировались и оценивались результаты выполнения процедур составления и исполнения бюджета, в том числе процедуры финансового обеспечения закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, управления активами.

По результатам проведенного мониторинга выявлены структуры администрации, по которым значения оценок показателей отклоняются от их целевых значений в *отрицательную сторону* более чем на 25 %.

Актуальные проблемы формирования и исполнения местных бюджетов  
(на примере муниципального образования город Ковров Владимирской области)

В соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2019 года № 199-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения в части совершенствования муниципального финансового контроля. В частности, в числе введенных изменений закрепляется норма об осуществлении *внутреннего финансового аудита* на основе функциональной независимости структурными подразделениями (уполномоченными должностными лицами) главного администратора бюджетных средств, наделенными полномочиями по осуществлению такого аудита [5]. Таким органом внутреннего финансового контроля в администрации города Коврова в настоящее время является Финансово-ревизионный отдел, находящийся в структуре Управления правового обеспечения и финансово-экономической безопасности.

Согласно вышеуказанному федеральному закону, внутренний муниципальный финансовый контроль начиная с 20 июля 2020 года должен осуществляться в соответствии с федеральными стандартами, которые предусматривают, в частности:

- права и обязанности должностных лиц органов данного контроля, в том числе в части организации проведения экспертиз;
- права и обязанности должностных лиц объектов контроля, в том числе в части организационно-технического обеспечения проверок, ревизий и обследований;
- правила планирования, проведения проверок, ревизий и обследований, оформления и реализации их результатов;
- правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности.

До настоящего времени каких-либо положений, инструкций и других документов в этой сфере в администрации города Коврова не принято.

Основополагающим документом бюджетного процесса выступает разрабаты-

ваемый администрацией города Коврова «Прогноз социально-экономического развития города» (Прогноз СЭР) на предстоящий трехлетний период [8]. Практика показывает, что представители городского Совета народных депутатов не участвуют в разработке Прогноза СЭР, не являясь, таким образом, полноправными участниками бюджетного процесса. Одновременно с проектом решения о бюджете городского округа в городской Совет среди прочих документов представляются проекты муниципальных целевых программ. Работа представительного органа сводится к утверждению уже разработанных и представленных администрацией программ без учета общественного мнения и предварительного утверждения приоритетных направлений развития той или иной сферы, которые и должны выступать основой для разработки программ.

Согласно действующему «Положению о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Ковров», контроль за исполнением бюджета обязан осуществлять представительный орган местного самоуправления [8]. Отсутствуют механизм контроля, порядок организации и проведения проверок расходования бюджетных средств. Разрабатываемые Финансовым управлением и утверждаемые главой города «Основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики» не содержат краткого анализа структуры расходов бюджета в текущем и предшествующем финансовых годах, а также обоснования предложений о приоритетных направлениях расходования бюджетных средств.

В соответствии с Бюджетным кодексом (статья 265) предусмотрено проведение *внешнего муниципального финансового контроля* контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муни-

ципальных образований [1]. На практике такой контроль сводится к заключению соглашения со Счетной палатой Владимирской области о взаимодействии и сотрудничестве в сфере внешнего финансового контроля, результатом которого является проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета города Коврова совместно с представителями городского Совета (внешний аудит местного бюджета). В рамках его проведения проводятся:

- внешняя проверка отчета об исполнении местного бюджета;
- экспертиза предлагаемых администрацией изменений в бюджет;
- подготовка заключения по проекту бюджета на очередной год.

При этом, как правило, предложения к устранению недостатков, выявленных

в результате проведения внешнего аудита, носят рекомендательный характер.

Анализ действующего механизма бюджетного процесса в муниципальном образовании город Ковров дает основания сделать следующие выводы:

- уровень собственных доходов городского бюджета недостаточен для эффективного решения вопросов местного значения;
- формирование расходной части бюджета необходимо проводить на основе утвержденных целей и приоритетных направлений развития территории;
- контроль за исполнением бюджета со стороны представительного органа местного самоуправления недостаточен;
- необходимо повысить качество проводимого внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля за исполнением местного бюджета.

### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 29 сентября 2021 года).
2. Об исполнении бюджета города Коврова за 2016 год. Об исполнении бюджета города Коврова за 2017 год. Об исполнении бюджета города Коврова за 2018 год. Об исполнении бюджета города Коврова за 2019 год. Об исполнении бюджета города Коврова за 2020 год. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/budget.php> (дата обращения: 20.11.2021).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в ред. от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ).
4. Общий порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью города Коврова: решение Ковровского городского Совета народных депутатов от 17 января 2001 года № 2/1 (с изм. и доп.). URL: [http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act\\_norm.php](http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act_norm.php) (дата обращения: 22.11.2021).
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 199-ФЗ.
6. Отчет главы города Коврова о результатах своей деятельности и деятельности администрации города за 2020 год. URL: [http://sovets.kovrov-gorod.ru/smi\\_meet.php#173](http://sovets.kovrov-gorod.ru/smi_meet.php#173) (дата обращения: 19.11.2021).
7. Отчет по результатам мониторинга качества финансового менеджмента. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/budget.php> (дата обращения: 20.11.2021).

Актуальные проблемы формирования и исполнения местных бюджетов  
(на примере муниципального образования город Ковров Владимирской области)

8. Положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Ковров: решение Ковровского городского Совета народных депутатов от 28 мая 2008 года № 110. URL: [http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act\\_norm.php](http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act_norm.php) (дата обращения: 28.11.2021).
9. Справочные материалы Управления имущественных и земельных отношений администрации муниципального образования город Ковров.
10. Устав муниципального образования города Ковров: решение Ковровского городского Совета народных депутатов от 15 июня 2005 года № 100, от 29 июля 2005 года № 143. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/docs.php> (дата обращения: 20.11.2021).

### References

1. Byudzhetny`j kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 iyulya 1998 goda No. 145-FZ (red. ot 29 sentyabrya 2021 goda).
2. Ob ispolnenii byudzheta goroda Kovrova za 2016 god. Ob ispolnenii byudzheta goroda Kovrova za 2017 god. Ob ispolnenii byudzheta goroda Kovrova za 2018 god. Ob ispolnenii byudzheta goroda Kovrova za 2019 god. Ob ispolnenii byudzheta goroda Kovrova za 2020 god. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/budget.php> (data obrashheniya: 20.11.2021).
3. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda No. 131-FZ (v red. ot 27 maya 2014 goda No. 136-FZ).
4. Obshhij poryadok upravleniya i rasporyazheniya municipal`noj sobstvennost`yu goroda Kovrova: reshenie Kovrovskogo gorodskogo Soveta narodny`x deputatov ot 17 yanvaryaya 2001 goda No. 2/1 (s izm. i dop.). URL: [http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act\\_norm.php](http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act_norm.php) (data obrashheniya: 22.11.2021).
5. O vnesenii izmenenij v Byudzhetny`j kodeks Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya gosudarstvennogo (municipal`nogo) finansovogo kontrolya, vnutrennego finansovogo kontrolya i vnutrennego finansovogo audita: Federalnyy zakon ot 26 iyulya 2019 goda No. 199-FZ.
6. Otchet glav` goroda Kovrova o rezul`tax svoej deyatel`nosti i deyatel`nosti administracii goroda za 2020 god. URL: [http://sovet.kovrov-gorod.ru/smi\\_meet.php#173](http://sovet.kovrov-gorod.ru/smi_meet.php#173) (data obrashheniya: 19.11.2021).
7. Otchet po rezul`tatam monitoringa kachestva finansovogo menedzhmenta. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/budget.php> (data obrashheniya: 20.11.2021).
8. Polozhenie o byudzhetnom processe v municipal`nom obrazovanii gorod Kovrov: reshenie Kovrovskogo gorodskogo Soveta narodny`x deputatov ot 28 maya 2008 goda No. 110. URL: [http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act\\_norm.php](http://www.sovet.kovrov-gorod.ru/act_norm.php) (data obrashheniya: 28.11.2021).
9. Spravochny`e materialy` Upravleniya imushhestvenny`x i zemel`ny`x otnoshenij administracii municipal`nogo obrazovaniya gorod Kovrov.
10. Ustav municipal`nogo obrazovaniya gorod Kovrov: reshenie Kovrovskogo gorodskogo Soveta narodny`x deputatov ot 15 iyunya 2005 goda No. 100, ot 29 iyulya 2005 goda No. 143. URL: <http://www.kovrov-gorod.ru/docs.php> (data obrashheniya: 20.11.2021).