



УДК 336.02

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Баланов Антон Николаевич**

Бакалавр, кандидат МВА Российского университета дружбы народов, Владелец сегмента  
“Привилегия”, банка ВТБ “ПАО”, г. Москва

E-mail: [balanov\\_anton@bk.ru](mailto:balanov_anton@bk.ru)

### Аннотация

В статье рассматриваются различные подходы авторов к определению понятия «муниципальные финансы», а также способы повышения эффективности использования государственных муниципальных финансов.

**Ключевые слова:** муниципальное образование; муниципальные финансы; бюджет; экономика; эффективное управление; оценка качества управления.

## MUNICIPAL FINANCE AND WAYS TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF MUNICIPAL MANAGEMENT

**Anton N. Balanov**

Bachelor, Candidate of MBA, Peoples ' Friendship University of Russia, Owner of the Privilege  
segment, VTB Bank PJSC, Moscow

E-mail: [balanov\\_anton@bk.ru](mailto:balanov_anton@bk.ru)

### ABSTRACT

The article discusses the various approaches of the authors to the definition of the concept of «municipal finance», as well as ways to improve the efficiency of the use of public municipal finance.

**Keywords:** municipality; municipal finance; budget; economy; effective management; management quality assessment.

Муниципальные финансы играют важную роль в экономической системе любой страны, являются основой развития экономики муниципального образования и удовлетворения потребностей его населения в общественных благах. Отличительной характеристикой муниципальных финансов является их нацеленность на решение вопросов местного значения.

Для понимания сущности муниципальных финансов и их значения в экономике страны, необходимо дать определение муниципальному образованию. «Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ

либо внутригородская территория города федерального значения» [3, ст. 2].

Каждое муниципальное образование имеет свой бюджет. История детализации данного уровня финансовой системы в России начинается с 90-х годов, когда понятие местных финансов было законодательно закреплено в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [2, с.3]. В законе устанавливалось, что «местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства».

Вопросам муниципальных финансов, проблемам и тенденциям их развития уделялось внимание в работах отечественных и зарубежных авторов: Афанасьева М. П., Шаш Н. Н., Бабич А.М., Игониной Л. Л., Маркиной Е. В., Ярошенко Т.П, Dawson W. H., Jitsing A., Henke T. S. и др.

Грант Б., Вудс Р., Тан С. Ф. говорят о том, что муниципальные финансы составляют экономическую основу местного самоуправления наряду с муниципальной собственностью, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования [25, с.150].

По мнению Н.М. Сабитовой, муниципальные финансы представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих при распределении и перераспределении ВВП и части национального богатства, в процессе которого осуществляется формирование и использование финансовых ресурсов не только самих муниципальных образований, но и муниципальных предприятий [18, с.115].

В трудах некоторых авторов недостаточно полно раскрываются теоретические основы системы муниципальных финансов в условиях трансформации российской экономики, усиления бюджетно-налоговой децентрализации на уровне территориальных образований. Например, по мнению Л.Л. Игониной, муниципальные финансы - совокупность денежных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов для решения задач экономического и социального развития муниципального образования [10, с.37]. Таким образом, автор рассматривает муниципальные финансы только с точки зрения денежных отношений. Однако, муниципальные финансы являются более сложной экономической категорией, направленной на регулирование и стимулирование развития бюджетного потенциала территорий [22, с. 5].

Р. Г. Самоев определяет муниципальные финансы в широком смысле как совокупность экономических отношений, складывающихся на всех стадиях общественного воспроизводства и опосредованных необходимостью финансового обеспечения социально-экономических программ местных органов власти. В узком смысле они характеризуются как реальная финансовая база органов местного самоуправления, формируемая за счет изъятия части национального дохода в целях его использования [19, с.20].

Анализируя все определения муниципальных финансов, можно сформулировать одно общее понятие. Муниципальные финансы - совокупность социально - экономических отношений, складывающихся между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, с другой стороны, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.

Доходная часть муниципальных бюджетов большинства стран состоит из местных, федеральных, региональных налогов и сборов, безвозмездных перечислений из бюджетов

других уровней, поступлений от муниципального имущества, части прибыли от муниципальных предприятий, штрафов и пожертвований.

Если систематизировать информацию о формировании доходов местных бюджетов в развитых странах, можно выделить европейские страны, в которых доходы муниципальных бюджетов формируются преимущественно за счет отчислений от подоходных налогов, и страны с англо-саксонской моделью бюджетного федерализма, где основную долю налоговых поступлений составляют налоги на имущество. Например, в Великобритании собственные доходы местных бюджетов составляют около 60%, а остальные доходы поступают в виде помощи государства - дотаций и субвенций [13, с. 55]. Во Франции главным источником покрытия текущих расходов муниципальных образований являются субсидии от центрального правительства. Другим источником дохода местного бюджета являются местные налоги и сборы: налог на землю, налог на жилище, сборы за переработку отходов, транспортные сборы и т.д. [12, с. 57].

Расходная часть местных бюджетов включает расходы, связанные с решением вопросов местного значения, осуществлением отдельных государственных полномочий, обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам и ссудам и другие расходы. В Великобритании основные расходы муниципального бюджета составляют затраты на содержание социальной сферы, системы образования, социального обеспечения, а также муниципальной полиции, дорожных и транспортных служб. Органы местного самоуправления вправе получать краткосрочные и долгосрочные кредиты, они могут выпускать ценные бумаги и закладывать собственность. В США местные органы власти определяют порядок налогообложения, устанавливают минимальные обязательства по предоставлению услуг, устанавливают распределение ассигнований, процесс составления местного бюджета. Финансовая система США, благодаря разработанной системе перераспределения финансовых средств между уровнями власти, позволяет решать финансовые проблемы американских муниципалитетов. Речь идет о политике «нового федерализма», когда значительная часть функций и расходов была передана на уровень штатов и муниципалитетов [12, с.55].

Муниципальными образованиями Российской Федерации может быть заимствован опыт организации финансовой деятельности в муниципалитетах развитых стран, прежде всего, в сфере их деятельности на рынке частного капитала, способов привлечения инвестиций и кредитов таких, как, например, используемые в США облигации, освобождающие их владельцев от уплаты местных налогов [12, с.59].

В целях повышения устойчивости местных бюджетов в нестабильных экономических условиях одной из стратегий финансирования должна стать стабилизация доходной базы и увеличение потенциала муниципальных образований. При этом, должна быть решена проблема пополнения доходной части местных бюджетов и ее соответствия расходам муниципальных образований, поскольку низкая доходность приводит к зависимости местного самоуправления от межбюджетных трансфертов, т. е. от решения федеральных и региональных властей. Стимулирование роста собственной доходной базы местных бюджетов, формирование условий для полноценного развития местных финансов должно стать основой развития муниципальных образований [11, с. 239].

В целях стабилизации финансового состояния муниципалитетов применяются следующие меры:

- увеличение налоговой нагрузки, проведение мероприятий по поддержке предприятий и обеспечению рабочих мест;

- укрепление сотрудничества между муниципалитетами, повышение производительности труда сотрудников, обеспечение прозрачности закупок и расходов бюджетов;
- совершенствование межбюджетного взаимодействия в бюджетной системе государства, например, разделение доходов и система грантов;
- эффективная система управления муниципальным долгом [17, с. 164].

Согласно методическим рекомендациям, которые указаны в Концепции, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р, муниципальные органы власти должны оценивать свою работу по следующим направлениям:

- уровень финансового планирования, его порядок, обоснованность планов, применение прогрессивных технологий и новых подходов;
- исполнение бюджета муниципального образования, степень достижения основных параметров утвержденного бюджета;
- уровень кредиторской задолженности муниципального образования, т.е. задержки выплат зарплаты и других расходов;
- качество доходной базы бюджета, т.е. администрирование неналоговых доходов, а также уровень финансового потенциала муниципального образования;
- расходы местного бюджета, с точки зрения использования методов планирования, управления и контроля за расходами бюджета муниципального образования;
- дефицит бюджета и муниципальный долг, их соответствие действующим бюджетным правилам и ограничениям;
- открытость и публичность управления финансами, в том числе своевременность и качество составляемой отчетности [1].

Анализ подходов к оценке эффективности управления муниципальными финансами показывает, что экономисты предлагают различные методы оценки качества управления муниципальными финансами - от оценки уровня финансового менеджмента органов местного самоуправления до интегрированной оценки качества управления с построением рейтингов муниципальных образований [8, с.15].

Следует отметить публикации в научных изданиях, монографии и учебные пособия по рассматриваемой тематике таких ученых, как В. А. Артамонов, Е. В. Бегаль, А. В. Валеев, Э. С. Карпов, Ж.А. Кеворкова, А.Н. Саунин и др. В научных исследованиях этих авторов предприняты попытки решения различных проблем осуществления финансового контроля над местными бюджетами, поиск способов совершенствования его законодательного регулирования.

Основными путями комплексного повышения эффективности использования муниципальных финансов, по мнению многих авторов, являются: развитие методов программно-целевого бюджетирования, нормирование затрат государственных закупок.

Программный бюджет является основным форматом расходования средств в секторе государственных и муниципальных финансов. Во избежание неэффективного использования бюджетных средств необходимо оптимизировать количество целевых ведомственных программ, соответствующих приоритетным направлениям социально-экономического развития государства [9, с. 67]. В 2017 году президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию было одобрено внедрение проектной деятельности при формировании и реализации государственных программ. В рамках этой деятельности предусмотрено выделение проектов в составе государственных программ, определены требования по организации проектной деятельности и механизмы управления

частями государственных программ. Однако, внедрение принципов проектного управления сопровождается проблемами: невозможностью управления рисками при формировании и реализации государственных программ, проблемами в сфере оценки результативности и эффективности муниципальных программ [11, с. 240].

По мнению экспертов, необходимо усовершенствование методики оценки государственных программ, использование таких показателей, как степень реализации целевых программ, соответствие запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета, учет отраслевых особенностей и др. На практике же используется единая методика, не учитывающая отраслевые особенности государственной программы, происходит сравнение только факта с планом и применение целевых индикаторов [5, с. 24].

Проблема совершенствования управления целевыми программами в муниципальных образованиях заключается в недостатке бюджетных средств для решения актуальных задач, обозначенных в муниципальных программах. Перспективным направлением работы по решению этой проблемы является государственно-муниципальное частное партнерство, способствующее развитию муниципальных программ за счет дополнительных финансовых и прочих ресурсов из частного сектора [6, с. 6].

Другим способом повышения эффективности использования муниципальных финансов является нормирование затрат закупок для государственных и муниципальных нужд, которое отражено в Федеральном законе № 44-ФЗ [4]. В соответствии с данным законом, основное правило нормирования затрат можно определить следующим образом: общий объем затрат, связанных с закупкой товаров, работ и услуг, рассчитанный на основе нормативных затрат, не должен превышать объема лимитов бюджетных обязательств, доведенных до муниципальных органов как получателей средств соответствующего бюджета на закупку товаров, работ и услуг в рамках исполнения местных бюджетов. Для обеспечения данного правила и общих требований нормирования затрат 1 января 2016 года представлена Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС).

Для эффективного решения вопросов необходимо дальнейшее совершенствование информационно-технологической базы нормирования расходов государственных и муниципальных ресурсов, их автоматизация. В частности, внедрение централизованной модели с доступом к ней всех органов власти, единой классификации товаров, работ и услуг, а также наличие ведомственных нормативов затрат и требований к объектам закупок, автоматически контролирующим заявки инициаторов на соответствие установленным нормам [9, с. 70].

Более эффективному расходованию бюджетных средств муниципальных образований может способствовать активное участие граждан в бюджетном процессе. Для этого в практике муниципального управления в различных городах мира более тридцати лет существует процедура «инициативного бюджетирования», то есть планирование бюджета с участием граждан в распределении части расходных статей муниципального образования [7, 16, 20].

Однако, существует ряд проблем, препятствующих распространению проектов инициативного бюджетирования:

- отсутствие правового механизма реализации таких проектов;
- отсутствие механизма возникновения расходных обязательств муниципальных образований по финансированию проектов для отражения соответствующих бюджетных ассигнований в региональных и местных бюджетах;

– не определены полномочия региональных органов исполнительной власти в вопросах, касающихся софинансирования проектов из региональных бюджетов [14, 15];

– не определена взаимосвязь между данными проектами и принципом местного самоуправления об осуществлении волеизъявления граждан через выборные органы местного самоуправления [23, с. 1411].

Несмотря на это, около трети субъектов Российской Федерации уже обладают практическим опытом по реализации проектов инициативного бюджетирования (в том числе «Народная Инициатива», «Народный бюджет», программа поддержки местных инициатив Всемирного банка) [24, с. 46].

Таким образом, на основе проведенного анализа российской и зарубежной практики, наиболее перспективными направлениями управления муниципальными финансами можно считать следующие:

- переход на долгосрочное бюджетное планирование, формирование долгосрочных бюджетных стратегий, что даст возможность определить приоритетные задачи и необходимые для их реализации финансовые ресурсы;

- развитие инструментов программно-целевого управления и бюджетирования, расширение возможностей интеграции программ с бюджетным планом и усиление роли исполнителей программ на всех этапах бюджетного процесса;

- расширение практики общественного участия в процедурах обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности;

- привлечение внебюджетных источников финансирования инфраструктурных проектов, развитие публично-частного партнерства;

- активизация участия органов местного самоуправления в цифровой экономике, создание постоянно действующего механизма управления изменениями в сфере регулирования экономики.

Выполнение этих задач будет способствовать дальнейшему развитию системы межгосударственных отношений, повышению эффективности бюджетной системы страны на основе сочетания принципов независимости бюджетов всех уровней и единства их общих интересов [21, с. 18].

### **Список литературы**

1. Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изменениями и дополнениями)»
2. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ (последняя редакция)
3. Федеральный Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция)
5. Андреева О.В. К вопросу о повышении эффективности управления государственными и муниципальными финансами // Fundamental research. 2020. № 5. С. 22-26
6. Будаев В.Н. Пути повышения эффективности муниципального управления на основе опыта регионов Российской Федерации // Вектор экономики. 2019. № 6. С. 1-8

7. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117–122.
8. Дуплинская Е.Б. Бюджетная политика региона: монография. - Новосибирск: Изд-во СГУПС. 2016. - 130 с.
9. Иванов В.Д. Повышение эффективности использования государственных и муниципальных финансов // Дневник науки. 2019. № 3(27). С.62-72
10. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: учебник. М., 2015 - 330 с.
11. Киященко Т. П. Некоторые проблемы и тенденции развития сферы государственных и муниципальных финансов России // Инновационное развитие экономики. 2018. № 1 (43). С. 236- 244
12. Кынина Н.А. Организация муниципального финансирования в странах Запада: сравнительный анализ // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 3 (6). С. 54-59
13. Кынина Н.А. Теоретические основы муниципальных финансов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 7 (103). С. 27-31
14. Лапатухина Н.С. Институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2009. № 5-6. С. 64–67
15. Лукин А.Г. Постулаты и принципы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5. С. 29–3
16. Мельцер Д.В. Партиципаторное бюджетирование как механизм прямого участия граждан в процессе обсуждения и принятия городского бюджета // Молодой ученый. 2015. № 4. С. 389-391
17. Орлова Е.В. Исследование зарубежного опыта управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований // Вестник университета. 2017. № 7-8. С. 160-166
18. Сабитова Н. М. Финансовые риски и финансовая деятельность публично-правовых образований // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. №. 3 (771). С.115-126
19. Самоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие бюджетных отношений в Российской Федерации: монография. СПб. 2018. - 234 с.
20. Сергиенко Н.С., Сусякова О.Н. Инициативное бюджетирование в бюджетном процессе на местном уровне // В мире научных открытий. 2015. № 7.10. С. 373–374
21. Улыбина Л.К., Исаков И.Я. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии общества // Современные исследования социальных проблем. - 2010. № 2. С. 18-21
22. Усков И.В. Теоретические подходы к определению сущности муниципальных финансов, бюджетов // Экономика: теория и практика. - 2015. № 1 (37). С. 3-8
23. Чулков А.С. Перспективы повышения открытости (прозрачности) государственных и муниципальных финансов в субъектах Российской Федерации / Финансы и кредит. 2017. Т. 23, выпуск. 24. С. 1410-1421
24. Ярошевский В.С., Сафонова М.В. Народному бюджету народный размах // Бюджет. 2015. № 2. С. 46–50
25. Grant B., Woods R., Tan S. F. Subnational finance in Australia and China: The case for municipal bond banks // Handbook of Research on Sub-National Governance and Development. IGI Global. 2017. С. 150-166

### References

1. Order of the Government of the Russian Federation of July 20, 2011 No. 1275-r "On the Concept of Creation and Development of the State Integrated Information System for Public Finance Management" Electronic Budget "(with amendments and additions)"
2. Federal Law "On the financial foundations of local self-government in the Russian Federation" dated 25.09.1997 No. 126-FZ (last edition)
3. Federal Law of the Russian Federation of October 6, 2003 No. 131-FZ "On general principles of organizing local self-government in the Russian Federation"
4. Federal Law "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" dated 05.04.2013 No. 44-FZ (last edition)
5. Andreeva O.V. On the issue of improving the efficiency of state and municipal finance management // Fundamental research. 2020. No. 5. P. 22-26
6. Budaev V.N. Ways to improve the efficiency of municipal management based on the experience of the regions of the Russian Federation // Vector of Economics. 2019. No. 6. P. 1-8
7. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. Initiative budgeting: the international context of the Russian version // Financial Journal. 2015. No. 3. P. 117-122.
8. Duplinskaya Ye.B. The budgetary policy of the region: a monograph. - Novosibirsk: Publishing house of SGUPS. 2016. -- 130 p.
9. Ivanov V.D. Increasing the efficiency of the use of state and municipal finance // Science Diary. 2019. No. 3 (27). P.62-72
10. Igonina L.L. Municipal finance: textbook. M., 2015 - 330 p.
11. Kiyashchenko TP Some problems and trends in the development of the sphere of state and municipal finance in Russia // Innovative development of the economy. 2018. No. 1 (43). S. 236 - 244
12. Kynina N.A. Organization of municipal financing in Western countries: a comparative analysis // Regional economy: theory and practice. 2016. No. 3 (6). S. 54-59
13. Kynina N.A. Theoretical foundations of municipal finance // Accounting in budgetary and non-commercial organizations. 2015. No. 7 (103). S. 27-31
14. Lapatukhina N.S. Institute of parliamentary control in the constituent entities of the Russian Federation // Representative power - XXI century: legislation, comments, problems. 2009. No. 5-6. P. 64-67
15. Lukin A.G. Postulates and principles of state financial control in the Russian Federation // Fundamentals of Economics, Management and Law. 2013. No. 5. P. 29-3
16. Melzer D.V. Participatory budgeting as a mechanism for the direct participation of citizens in the process of discussion and adoption of the city budget // Young Scientist. 2015. No. 4. P. 389-391
17. Orlova E.V. Study of foreign experience in managing the financial and budgetary insolvency of municipalities // Bulletin of the University. 2017. No. 7-8. S. 160-166



18. Sabitova NM Financial risks and financial activity of public legal entities // Finance and credit. 2018.Vol. 24.No. 3 (771). Pp. 115-126
19. Samoev R.G. Budgetary federalism and the development of budgetary relations in the Russian Federation: monograph. SPb. 2018 .-- 234 p.
20. Sergienko N.S., Suslyakova O.N. Initiative budgeting in the budget process at the local level // In the world of scientific discoveries. 2015. No. 7.10. P. 373–374
21. Ulybina L.K., Isakov I.Ya. The role of investments in the socio-economic development of society // Modern studies of social problems. - 2010. No. 2. S. 18-21
22. Uskov I.V. Theoretical approaches to defining the essence of municipal finance, budgets // Economics: theory and practice. - 2015. No. 1 (37). S. 3-8
23. Chulkov A.S. Prospects for increasing the openness (transparency) of state and municipal finance in the constituent entities of the Russian Federation / Finance and credit. 2017.Vol. 23, issue. 24.S. 1410-1421
24. Yaroshevsky V.S., Safonova M.V. To the people's budget the people's scope // Budget. 2015. No. 2. P. 46–50
25. Grant B., Woods R., Tan S. F. Subnational finance in Australia and China: The case for municipal bond banks // Handbook of Research on Sub-National Governance and Development. IGI Global. 2017.S. 150-166