

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

DOI: 10.15838/tdi.2023.1.63.5

УДК 336.1. 352 | ББК 65.261.8

© Гоцко Т.В.

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ



ТАТЬЯНА ВАСИЛЬЕВНА ГОЦКО

Государственный социально-гуманитарный университет

Коломна, Российская Федерация

e-mail: gotskotv@mail.ru

ORCID: 0009-0008-8804-8143; ResearcherID: HTO-9312-2023

Ключевым трендом развития современного общества является местное самоуправление, которое стало локомотивом сбалансированного экономического развития территории страны. В статье внимание акцентировано на зависимости системы управления муниципальными финансами от территориальной организации местного самоуправления, обоснованного разграничения расходных полномочий и установления ограничений для дотационных муниципалитетов. С учетом практического опыта, действующего законодательства и аналитического материала систематизированы основные тенденции трансформации муниципальных финансов: формирование комплексной модели контроля, интеграция инициативного бюджетирования в организацию бюджетного процесса, сфокусированность на неукоснительном соблюдении условий муниципальных контрактов при их расширенном казначейском сопровождении, оказание мер поддержки местным бюджетам. Показана роль инновационных механизмов межмуниципального сотрудничества для достижения результатов по реализации мероприятий по совместному развитию инфраструктуры, проведению межмуниципальных мероприятий и предоставлению муниципальных услуг жителям нескольких муниципалитетов. Эволюция принципа публичности бюджетного процесса нацелена на вовлечение населения путем все более широкого распространения инициативного бюджетирования, которое направлено на решение наиболее острых проблем с помощью формирования и реализации инициативных проектов. В целях повышения качества управления муниципальными финансами предложено сфокусировать деятельность на расширении превентивной и консультативной функций, использовании «сквозных» информационных технологий, развитии финансовой и нефинансовой поддержки муниципалитетов, распространении оценки качества финансового менеджмента на бюджетные и автономные учреждения. Кроме того, отражено, какое влияние на качество управления муниципальными финансами оказывают использование креативных инструментов и неукоснительное соблюдение действующего

законодательства органами местного самоуправления и специалистами муниципальных учреждений.

Муниципальные финансы, цель, проблемы, эффективность, местный бюджет, развитие.

Введение

В современных нестабильных условиях роль муниципальных финансов становится все более разнообразной, сложной и противоречивой (Бухарский, 2021; Морунова и др., 2022; Силуанов, 2021). С их помощью происходит перераспределение значительной части доходов между институциональными единицами, осуществляется эффективное размещение ресурсов для производства значительной части общественных благ, стимулирование занятости населения и устойчивого экономического роста. В связи с этим особую значимость приобретают научные исследования ученых, распространение лучшей практики управления муниципальными финансами, а также многовековой опыт практической деятельности органов местного самоуправления. Наиболее значимыми исследованиями в этой сфере являются аналитические обзоры Контрольно-счетной палаты РФ, Министерства финансов РФ, Научно-исследовательского финансового института, Института реформирования общественных финансов и другие. В публикациях ведущих отечественных и зарубежных специалистов (Бухарский, Лавров, 2021; Климанов, 2023; Grant et al., 2017; Shkarlet et al., 2019) рассмотрены вопросы финансовой устойчивости местных бюджетов, межбюджетных отношений, межмуниципального сотрудничества, эффективности функционирования муниципальных организаций, эволюции бюджетирования.

Тем не менее противоречия в законодательных и нормативно-правовых документах и недостаточная квалификация отдельных муниципальных служащих сохраняют тренд на «иждивенчество» ряда муниципалитетов и приводят к отсутствию реальной ответственности за нарушение законодательства. Кроме того, стимулирование органов местного самоуправления к ответственному управлению муниципальными финансами зачастую направлено на подго-

товку отчетов «с красивыми данными», а не на решение конкретных проблем обеспечения жизнедеятельности населения. Рассмотрению этих вопросов и посвящено настоящее исследование.

Актуальность изучения проблемы муниципальных финансов в условиях глобальных вызовов связана с их возрастающей ролью как инструмента государственного регулирования для своевременного и полного объема выполнения вопросов местного значения и минимизации негативного воздействия санкционного давления на российскую экономику. Поэтому при управлении муниципальными финансами драйвером становится ответственное определение приоритетов использования ограниченных объемов финансовых ресурсов, обеспечение сочетания интересов разных институциональных единиц. Однако мониторинг качества управления муниципальными финансами, проводимый Министерством финансов РФ и региональными финансовыми органами, свидетельствует о существенной дифференциации в эффективности использования ресурсов. Для нивелирования таких различий необходимо обобщать и распространять лучшие практики для разработки рекомендаций по ответственному управлению муниципальными финансами.

Цель исследования состоит в выявлении ключевых тенденций в управлении муниципальными финансами и разработке предложений по повышению результативности деятельности муниципалитетов. Предусмотрено решение следующих задач:

- характеристика современного состояния управления муниципальными финансами;
- выявление основных проблем в методологии и практической деятельности институциональных единиц;
- разработка рекомендаций по повышению результативности использования финансовых ресурсов муниципальных образований, прежде всего средств местных бюджетов.

Для решения этих задач основным методологическим подходом стал системный. Внимание сфокусировано на методах формализованного и неформализованного анализа и аналогии с применением приемов группировки, сравнения, расчета относительных показателей, обобщения, выявления слабых и сильных сторон при управлении муниципальными финансами.

На основе анализа действующего законодательства и переосмысления сложившейся практики управления муниципальными финансами предложены инновационные мероприятия по повышению эффективности использования ограниченных ресурсов.

В связи с предложением конкретных мероприятий по повышению эффективности управления муниципальными финансами статья может быть полезна представителям научного сообщества и муниципальным служащим.

Результаты исследования

В Послании Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Огромную роль в укреплении гражданского общества, в решении повседневных проблем играет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. От его работы во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны»¹.

Система территориальной организации местного самоуправления является базовым элементом, определяющим основу демократического общества, а организация муници-

пальных финансов зависит от типа муниципального образования (Пространственное развитие..., 2020; Smoke, 2015; Yang, 2016; Smith et al., 2019; Zulkarnay, 2018). Начиная с 2014 года муниципальные образования трансформировались путем объединения нескольких городских округов в один, придания муниципальным районам статуса городского округа, присоединения поселений к городским округам и т. д. с целью повышения эффективности муниципального управления и сокращения расходов на содержание органов местного самоуправления. Эти тенденции привели к существенному сокращению количества муниципальных образований. Например, их число уменьшилось в 2021 году по сравнению с 2019 годом на 543 единицы, или на 2,6%². Особенно активно этот процесс происходил в Московской области, где в 2023 году функционировали только городские округа, т. е. в регионе была полностью ликвидирована двухуровневая модель организации местного самоуправления. Укрупнение муниципальных образований способствует, как правило, снижению доли высокодотационных муниципалитетов. Например, доля местных бюджетов в Московской области с критерием дотационности свыше 20,0% сократилась с 58,7% в 2021 году до 54,4% в 2023 году³.

При изменении муниципальных образований на практике использовались более широкие формы, чем были установлены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Поэтому в 2019 году в данный закон были внесены изменения: установлены три критерия для городских округов (плотность насе-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565>

² Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношениях в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне за 2021 год. С. 4. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results

³ Об утверждении перечней муниципальных образований Московской области, распределенных в зависимости от доли дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ на 2021 год: Распоряжение Министерства экономики и финансов Московской области от 27 июля 2020 г. № 25PB-130; Об утверждении перечней городских округов Московской области соответствующих основным условиям предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области, определенным статьей 136 Бюджетного кодекса РФ, на 2023 год: Распоряжение Министерства экономики и финансов Московской области от 28 сентября 2022 г. № 24 PB-97.

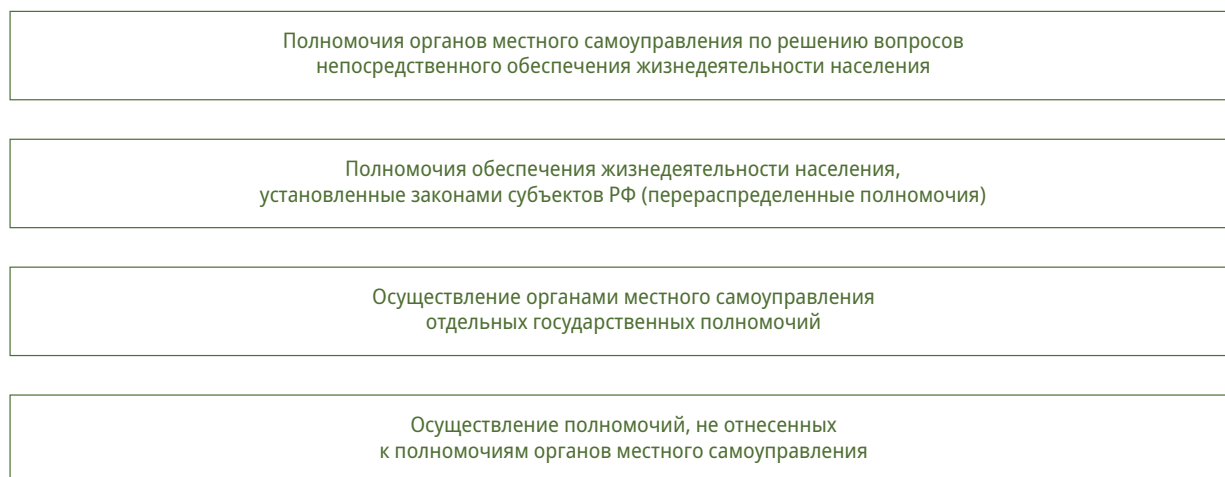


Рис. 1. Прогнозируемые изменения полномочий органов местного самоуправления

Источник: составлено автором.

ления, доля площади городских населенных пунктов и численность проживающих на их территории). В случае несоблюдения хотя бы одного из этих критериев предоставляется право на создание муниципальных округов в преимущественно сельских территориях. Однако процесс преобразования в муниципальные округа происходит крайне медленно. Так, по состоянию на 1 января 2022 года было образовано всего 113 муниципальных округов в 18 субъектах Российской Федерации⁴.

Поскольку в городских и муниципальных округах доходные источники и расходные полномочия идентичны, то возникают различия только в организации муниципальных финансов при применении кодов бюджетной классификации, в результате статистическая и финансовая отчетность не всегда характеризует реальную ситуацию. Для нивелирования такой ситуации возможно в мониторинг качества управления муниципальными финансами в разделе «Качество бюджетного планирования» включать критерий «Соответствие типа муниципального образования требованиям действующего законодательства», что позволит создать единую логическую модель муниципального управления.

Для обеспечения единства публичной власти в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусмотрены городские и муниципальные округа, внутригородские территории городов федерального значения и перераспределение полномочий между регионами и муниципальными образованиями (рис. 1).

Таким образом, новизной данного законопроекта является, во-первых, существенное сокращение количества муниципальных образований путем отказа от поселенческого уровня управления, во-вторых, декларируется укрепление финансовой основы местного самоуправления путем сокращения расходов на первый раздел бюджетной классификации расходов бюджетов «Общегосударственные вопросы». Однако данные мониторинга информации на едином портале бюджетной системы РФ об участниках и неучастниках бюджетного процесса свидетельствуют о том, что при укрупнении муниципальных образований широкое распространение получило создание учреждений по транспортному обслуживанию органов местного самоуправления, их кадровому обеспечению, организации закупок и т. д.

⁴ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношениях в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне за 2021 год. С. 4. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results

Результаты исследований показывают, что важнейшим базисом для эффективно-го управления муниципальными финансами является обоснованное разграничение расходных полномочий между уровнями власти (Арлашкин, 2020; Бадагов, Азиева, 2022; Баланов, 2021; Boadway, Shah, 2009). Такое разграничение было закреплено Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако путаница с трактовкой вопросов местного значения (организация, содержание, создание условий, участие, осуществление, содержание, предоставление) создает возможность для субъективного подхода как при их финансовом обеспечении, так и при создании муниципальных учреждений и предприятий. Данная проблема усугубляется тем, что в этом законе установлено, что реализация вопросов местного значения должна осуществляться в границах муниципальных образований, а на практике муниципальные служащие, специалисты и учащиеся муниципальных учреждений участвуют в мероприятиях федерального и регионального уровней. Таким образом, возникают «вынужденные» нарушения действующего законодательства, а как следствие – неправомерное использование бюджетных средств. Аналогичный подход к формулировке полномочий органов местного самоуправления пока сохранен и в законопроекте. Поэтому сейчас экспертное сообщество предлагает ввести в закон их более четкую формулировку.

Одновременно с разграничением полномочий между уровнями власти в базовой модели управления муниципальными финансами были введены ограничения для муниципальных образований, уровень дотационности которых превышает 20%, на исполнение «факультативных» вопросов местного значения. Такая ситуация характерна для большинства местных бюджетов: в 2021 году доля таких муниципалитетов со-

ставляла 63,5%⁵. В целях минимизации негативного влияния санкционного давления с 1 января 2023 года такие ограничения были отменены. С одной стороны, это расширяет самостоятельность муниципальных образований при одновременном снижении стимулов к расширению доходного потенциала. В связи с этим требуется проведение взвешенной финансовой политики при определении приоритетов.

Качество управления муниципальными финансами оценивается эффективностью решения вопросов местного самоуправления. Низкое качество исполнения расходных полномочий на территориях отдельных муниципальных образований обусловлено, прежде всего, незавершенностью процессов внедрения программно-целевых механизмов управления и отсутствием единой методологической базы при распределении средств между учреждениями. В связи с отсутствием реальной синхронизации процессов управления муниципальными программами с национальными проектами и государственными программами совместным письмом Министерства экономического развития РФ и Министерства финансов от 6 февраля 2023 года органам местного самоуправления рекомендовано предусматривать единый подход к их структуре, целеполаганию и оценке результативности от реализации программных мероприятий.

Стержнем управления муниципальными финансами является обоснованное распределение ресурсов учредителем по подведомственным учреждениям. Большинство местных администраций в своих нормативных актах о порядке расчета субсидий на финансовое обеспечение муниципальных заданий бюджетным и автономным учреждениям предоставили право учредителям использовать коэффициенты выравнивания. Негативным фактором является отсутствие, как правило, методических рекомендаций по определению механизма их расчета и применения, на чем акцентирует внимание

⁵ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношениях в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне за 2021 год. С. 47, 105, 113. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results

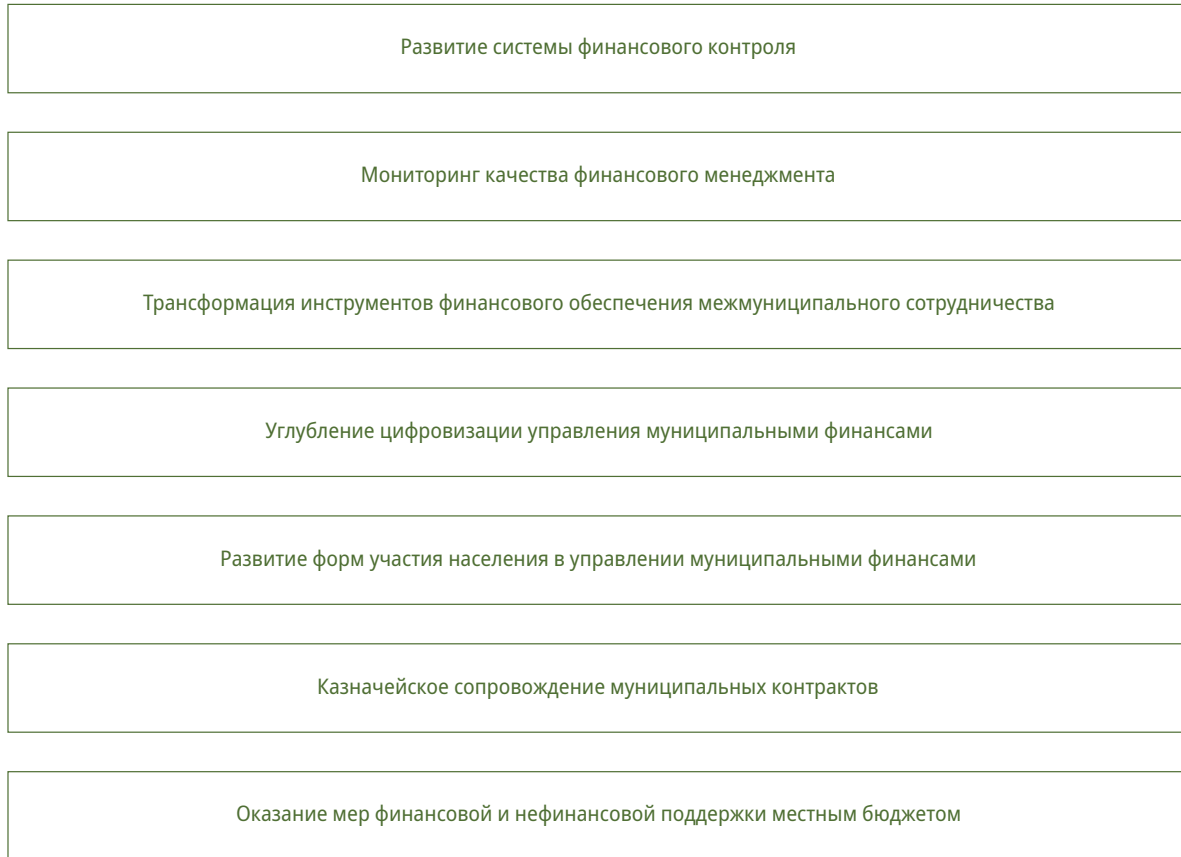


Рис. 2. Современные тенденции трансформации муниципальных финансов

Источник: составлено автором.

Контрольно-счетная палата России в своих отчетах⁶. Практика показывает, что такая возможность позволяет определять их объемы независимо от фактических результатов деятельности. Кроме того, нередки случаи, когда, например, при невыполнении «указных» показателей из-за невыполнения мероприятий по оптимизации деятельности такие учреждения получают дополнительные объемы средств из бюджета независимо от результатов деятельности. Для минимизации негативного влияния субъективного подхода при распределении бюджетных ассигнований целесообразно использовать в качестве одного из критериев качества финансового менеджмента единую методологию при распределении и исполнении средств на финансовое обеспечение муниципального задания.

Современные тенденции трансформации муниципальных финансов систематизированы на *рис. 2*.

1. В результате масштабной реформы в настоящее время сформирована стройная и логичная система муниципального финансового контроля, разработаны и утверждены стандарты деятельности, законодательно расширены права по обязательному финансовому, социальному и материальному обеспечению органов внешнего контроля и их должностных лиц. Однако существует целый ряд проблем в квалификации работников контрольных органов, синхронизации деятельности между контролирующими субъектами и организации взаимодействия с объектами контроля. Например, при подготовке заключения контрольно-счетной палаты городского округа Коломна на проект

⁶ Отчет КСП России о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ полноты, обоснованности, результативности и эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b061955a37e8555beb974c4c87eae169.pdf>

местного бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 гг. был сделан вывод о соблюдении законодательства об обязательной публикации в СМИ, несмотря на его размещение только на официальном сайте (Гоцко, Капанина, 2022). Поэтому актуально акцентировать внимание на превентивной, консультативной и обучающей функциях органов муниципального финансового контроля, интеграции их информационных систем с информационными системами объектов контроля, а также более широком использовании риск-ориентированных подходов в контрольной деятельности.

2. Одним из ключевых драйверов реформирования муниципальных финансов является внедрение оценки качества финансового менеджмента для участников бюджетного процесса, которая формирует информационную базу для принятия органами местного самоуправления ответственных решений по использованию ограниченных ресурсов муниципалитетов. Систематический мониторинг позволяет оперативно реагировать на возникающие «острые» проблемы обеспечения жизнедеятельности населения и предпринимательских структур, а также более широко применять лучшие практики управления муниципальными финансами (Белов, 2023; Гоцко, 2021).

Внедренная система оценки качества финансового менеджмента в настоящее время распространяется только на участников бюджетного процесса⁷, т. е. не распространяется на оценку деятельности бюджетных и автономных учреждений, а также на муниципальные предприятия. Однако, поскольку именно эти организации непосредственно оказывают муниципальные услуги (выполняют работы), органам местного самоуправления целесообразно самостоятельно внедрить оценку качества управления финансовыми ресурсами данных организаций. При внедрении мо-

нитинга финансового менеджмента на уровне неучастников бюджетного процесса необходимо акцентировать внимание на обоснованности нормативных затрат на выполнение муниципального задания для учреждений, а для муниципальных предприятий – на использовании финансовых ресурсов в соответствии с основными видами деятельности.

3. В течение последних лет происходила трансформация территориального устройства местного самоуправления путем укрупнения муниципальных образований, которая не всегда приводила к повышению эффективности муниципального управления. Для обмена опытом управления муниципальными финансами активно используются различные формы ассоциативного сотрудничества. Наиболее значимую роль среди них занимает Союз финансистов России, в работе которого активное участие принимают не только специалисты Министерства финансов России, но и ведущие специалисты профильных научных организаций. Однако среди негативных факторов межмуниципального взаимодействия стоит отметить создание межхозяйственных обществ лишь в 264 муниципальных образованиях. Основными направлениями деятельности таких организаций являются жилищно-коммунальное хозяйство, защита окружающей среды, организация пассажирских перевозок и другие⁸. Такая ситуация обусловлена тем, что муниципальные образования утрачивают право собственности на передаваемое имущество, как следствие, возникает проблема с организацией контроля. В ходе построения единого методологического подхода для включения этого имущества в состав муниципальной казны каждого из участников реализации проектов можно воспользоваться опытом передачи активов в доверительное управление специализированному казенному учреждению на

⁷ Письмо Министерства финансов РФ от 28 апреля 2023 г. № 02-10-08/1/30512. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406719073>

⁸ Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания РФ «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» (2020). Москва. 110 с. URL: <http://council.gov.ru/media/files>

основе сформированных реестров объектов по функциональному принципу.

В настоящее время основными направлениями межмуниципального сотрудничества признаны межмуниципальные бюджетные кредиты в пределах одного субъекта РФ и горизонтальные субсидии (Афанасьева, 2021; Богомолова, 2022; Плахота, 2019; Секушина, 2021). Их введение не только расширяет границы заимствований, но и создает возможности для обеспечения устойчивости местных бюджетов в кризисных ситуациях.

Использование такого инструмента при своевременном формировании нормативной базы муниципальных образований могло бы показать его результативность при переходе в 2023 году на единый налоговый платеж, когда основная доля налоговых платежей в местные бюджеты в январе – феврале 2023 года поступала только в следующем месяце. Однако формальный подход не позволил реализовать его преимущества. Для стабилизации ситуации по финансовому обеспечению принятых обязательств участниками и неучастниками бюджетного процесса были внесены изменения в регламент о порядке зачисления отдельных бюджетобразующих налогов в местные бюджеты, минув систему единого платежа.

Внедрение горизонтальных субсидий как важнейшего инструмента финансового механизма межмуниципального взаимодействия ориентировано на достижение результатов по реализации запланированных

программных мероприятий. Основные модели предоставления горизонтальных субсидий отражены на рис. 3.

Приоритетным направлением межмуниципального сотрудничества признана реализация совместных инфраструктурных проектов. Позитивными результатами от модернизации инфраструктурных объектов с использованием горизонтальных субсидий могут стать экономия ресурсов, внедрение инновационных инструментов для решения проблем по достижению национальных целей, а также обеспечение сбалансированного роста экономики муниципальных образований на территории конкретного субъекта Российской Федерации. Для оценки влияния таких субсидий на развитие экономического потенциала участников межмуниципального взаимодействия необходимо разработать методические рекомендации о порядке проведения мониторинга по оценке влияния субсидий на качество финансового менеджмента. Кроме того целесообразно на региональном уровне использовать индикаторы результатов их внедрения при оценке деятельности высших должностных лиц органов местного самоуправления.

4. В современных условиях одним из приоритетных векторов повышения качества управления муниципальными финансами признано углубление цифровой трансформации с акцентом на создание единой системы автоматизированного бюджетного процесса, контроля и учета («сквозные циф-

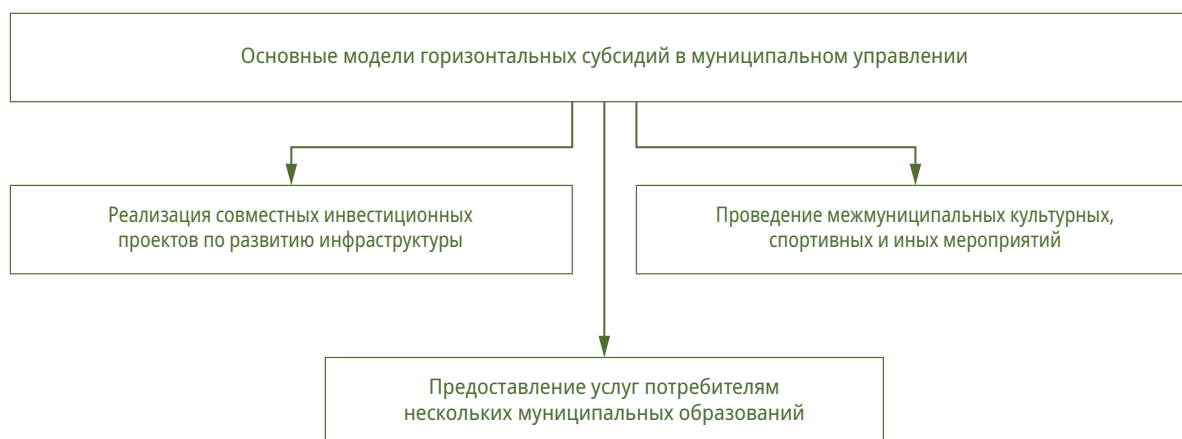


Рис. 3. Основные модели предоставления горизонтальных субсидий

Составлено по: рекомендации Министерства финансов РФ.

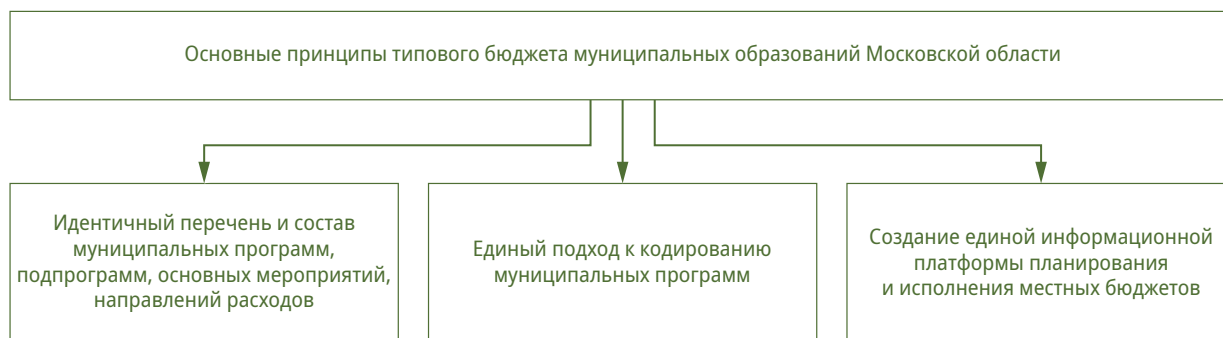


Рис. 4. Основные принципы типового бюджета в Московской области

Источник: составлено автором.

ровые технологии»). К 2024 году прогнозируется уровень цифровой зрелости в органах государственной власти и органах местного самоуправления на уровне 60%⁹. Использование прогрессивных цифровых технологий дает широкие возможности для социально-экономического развития муниципальных образований за счет консолидации усилий всех уровней власти и контроля над соблюдением закрепленных полномочий. Положительный опыт реализации «сквозных» цифровых технологий и платформенных решений на основе типового бюджета муниципальных образований внедрен и активно распространяется в Московской области. Ключевые принципы концепции типового бюджета представлены на *рис. 4*.

Цифровая трансформация бюджетного процесса в муниципальных образованиях, конечно, не является панацеей для решения проблем по своевременному и качественному оказанию государственных и муниципальных услуг. Вместе с тем она позволила использовать модели риск-ориентированного бюджетирования путем моделирования разных условий развития событий, что снижает риски недостоверного бюджетного планирования и стимулирует повышение цифровой зрелости муниципальных служащих. Кроме того, осуществление в режиме онлайн мониторинга местных бюджетов

позволяет оперативно реагировать на проблемные ситуации, сокращать количество коррупционных рисков и дублирующих функций муниципальных служащих. Таким образом, возникает реальная возможность автоматически выявлять отчетность, сформированную ради «красивых цифр» (Гоцко, Капанина, 2022). В качестве негативного фактора использования концепции типового бюджета выступает сокращение инициативы работников финансовых органов по использованию креативных инструментов управления муниципальными финансами.

5. Следующим направлением реформирования местного самоуправления является развитие участия граждан в управлении муниципальными финансами. На важность этого тренда указывает то, что в 2021 году к принципам бюджетной системы было отнесено «участие граждан в бюджетном процессе»¹⁰. Таким образом, помимо публичных слушаний стали активно реализовываться инициативные проекты. Они дают возможность активным жителям муниципальных образований не только фиксировать негативные аспекты управления муниципальными финансами, но и оказывать влияние на определение приоритетов по использованию бюджетных средств для исполнения расходных полномочий. Вместе с тем в настоящее время акцентировано внимание на использовании

⁹ Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления: Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402867092>

¹⁰ Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022 № 562-ФЗ), ст. 28. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702

механизма инициативного бюджетирования муниципальными учреждениями. Например, более 80% проектов в Московской области в 2022 году были представлены именно муниципальными учреждениями¹¹. В связи с этим вектором развития данного вида бюджетирования может стать вовлеченность студенчества в разработку инициативных проектов по решению проблем на территории муниципальных образований с преимущественно трудовым участием.

6. С 1 января 2022 года в целях сокращения финансовых нарушений при исполнении муниципальных контрактов и усиления контроля над своевременностью их исполнения внедрена система простого и расширенного казначейского сопровождения. Данный механизм предусматривает перечисление средств под потребность, сопровождение контрактов по всей кооперации исполнителей (соисполнителей), санкционирование расходов. При расширенном казначейском сопровождении осуществляется дополнительный контроль работниками финансовых органов соответствия фактического исполнения муниципального контракта договорным условиям¹². Использование этого механизма ведет к сокращению объемов нецелевых средств и ускорению ввода в эксплуатацию объектов за счет бюджетных средств. Вместе с тем выполнение специалистами финансовых органов указанных функций приводит к размытости ответственности заказчиков за исполнение контрактов.

7. Ключевым звеном муниципальных финансов является бюджет, который играет важную экономическую и политическую роль в любом современном обществе. Устройство бюджетной системы России ориентировано на возможности установления вышестоящими органами власти для муниципальных образований «дополнительных»

расходных полномочий. Соответственно, это требует их синхронизации с различными вариантами поддержки местных бюджетов (Morunova et al., 2018), которые сфокусированы на стимулировании расширения доходного потенциала, снижении долговой нагрузки и использовании инновационных инструментов в бюджетном процессе.

Широкое распространение в настоящее время получили бюджетные кредиты, объемы которых стабильно растут: их величина из федерального бюджета в 2022 году увеличилась по сравнению с 2021 годом почти в 2,4 раза¹³. Одновременно наблюдается тренд на расширение целевой направленности их предоставления: по сравнению с традиционными кредитами на временный кассовый разрыв все большую роль приобретают бюджетные кредиты на замещение коммерческих долговых обязательств, на развитие инфраструктуры и опережающее развитие экономического потенциала муниципальных образований.

Особое место занимает грантовая поддержка по стимулированию использования новелл в бюджетном процессе, для выявления лучших муниципальных практик ежегодно проводится конкурс. По его результатам победители получают соответствующие субсидии и публикуются сборники, в которых отражены наиболее интересные инициативы муниципальных служащих.

В связи с внесением частых изменений в действующее законодательство, отсутствием единых подходов к разным аспектам управления муниципальными финансами Министерство финансов РФ делает акцент на методологической и консультационной поддержке специалистов местных администраций. Особое значение имеет участие работников финансовых органов муниципалитетов в семинарах и других мероприятиях, на которых проходят обсуждения проблемных вопросов и обмен опытом.

¹¹ Перечень проектов – победителей конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования в Московской области 2022 года. URL: <https://minter.mosreg.ru/download/document/11040924> (дата обращения 01.05.2023).

¹² Об утверждении общих требований к порядку осуществления финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований) казначейского сопровождения средств: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2155. URL: <https://base.garant.ru/403170799>

¹³ Горнин Л.В. Муниципалитеты без поддержки государства не останутся! URL: https://minfin.gov.ru/press-center?id_4=38346

Заключение

Характеристика современного состояния и систематизация ключевых трендов трансформации управления муниципальными финансами показали, что в условиях глобальных вызовов роль муниципальных финансов как инструмента государственного регулирования становится все более разнообразной и сложной при выполнении вопросов местного значения и минимизации негативного воздействия санкционного давления.

На основе проведенного исследования предложено:

- для формирования единой логической модели управления в мониторинге качества управления муниципальными финансами в раздел «Качество бюджетного планирования» включить критерий «Соответствие типа муниципального образования требованиям действующего законодательства»;
- акцентировать деятельность органов муниципального финансового контроля на превентивной, консультативной и обучающей функциях, интеграции их информационных систем с информационными системами объектов контроля, а также более широком использовании риск-ориентированных подходов в контрольной деятельности (Гоцко, Капанина, 2022);
- целесообразно распространить оценку качества финансового менеджмента на муниципальные организации с акцентом на применение формализованной обоснованности нормативных затрат на выполнение муниципального задания для учреждений, а для муниципальных предприятий –

на использование финансовых ресурсов в соответствии с основными видами деятельности;

- для стимулирования совместного взаимодействия при разработке и реализации инфраструктурных проектов целесообразно на региональном уровне использовать индикаторы результатов от внедрения межмуниципального сотрудничества при оценке деятельности высших должностных лиц органов местного самоуправления;
- углублять цифровизацию системы управления муниципальными финансами, в том числе с использованием «сквозных цифровых технологий»;
- стимулировать вовлечение студенчества в разработку и реализацию инициативных проектов по решению проблем на территории муниципальных образований с преимущественно трудовым участием;
- при использовании расширенного казначейского сопровождения муниципальных контрактов вектор ответственности за их исполнение концентрировать на заказчиках;
- распространять лучшие муниципальные практики путем обсуждения, например, в Союзе финансистов России, на Васильевских чтениях и других совещаниях;
- повышать уровень компетенций муниципальных служащих, в том числе цифровой зрелости.

Реализация данных предложений на основе системного подхода направлена на совершенствование действующих нормативных актов, развитие компетенций муниципальных служащих и популяризацию лучших муниципальных практик.

ЛИТЕРАТУРА

- Арлашкин И.Ю. (2020). Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. Т. 12. № 6. С. 54–68. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-54-68> (дата обращения 17.04.2023).
- Афанасьева Е.Н. (2021). Горизонтальные субсидии на муниципальном уровне // Бюджет. № 7. С. 86–88.
- Бадагов М.А., Азиева Р.Х. (2022). Роль и место системы управления финансами в обеспечении развития муниципального образования // Финансовая экономика. № 10. С. 93–95.
- Баланов А.Н. (2021). Муниципальные финансы и пути повышения эффективности муниципального управления // Оригинальные исследования. Т. 11. № 3. С. 68–76.
- Белов Р.О. (2023). Проблемы бюджетного планирования из-за различий НПА субъектов РФ и муниципалитетов // Бюджет. № 1. С. 17–19.

- Богомолова А.А. (2022). Горизонтальные межбюджетные трансферты как инструмент финансового взаимодействия регионов и муниципальных образований // Вестник Московского университета С.Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и управление. № 1. С. 12–18.
- Бухарский В.В. (2021). Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации // Финансовый журнал. Т. 13. № 2. С. 114–129. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129>
- Бухарский В.В., Лавров А.М. (2021). Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 126–153.
- Гоцко Т.В. (2021). Новации и основные направления развития финансового менеджмента в муниципальном управлении // Вестник ГСГУ. № 1. С. 35–41.
- Гоцко Т.В., Капанина Т.С. (2022). Муниципальный финансовый контроль как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Креативная экономика. Т. 16. № 3. С. 1459–1476.
- Климанов В.В. (2023). Бюджетная устойчивость оказалась выше, чем предполагали // Бюджет. № 2. С. 20–24.
- Морунова Г.В., Иванова Н.Г., Румянцева А.В. (2022). Трансформация муниципальных финансов в современных условиях // Экономическая безопасность. Т. 5. № 4. С. 1649–1664.
- Плахота В.А. (2019). Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. Чебоксары: Среда. 180 с.
- Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты (2020) / под ред. Е.А. Колмак. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 502 с.
- Секушина И.А. (2021). Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием малых и средних городов // Проблемы развития территории. Т. 25. № 4. С. 100–118. DOI: 10.15838/ptd.2021.4.114
- Силуанов А.Г. (2021). Повышение потенциала российской экономики в условиях глобальных посткризисных изменений // Финансы. № 6. С. 3–13.
- Boadway R., Shah A. (2009). *The Principles of Intergovernmental Transfers. Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 306–350. Available at: <https://doi.org/10.1017> (accessed 15.04.2023).
- Grant B., Woods R., Tan S.F. (2017). Subnational finance in Australia and China: The case for municipal bond banks. *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*. IGI Global, 150–166 (accessed 15.04.2023).
- Morunova G., Kuzmina S., Sorvina T. (2018). Options for financial support of local issues. *MATEC Web of Conferences*, 193, 05058 (accessed 07.06.2023).
- Smoke P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35 (2), 97–112. Available at: <https://doi.org/10.1002/pad.1703> (accessed 12.04.2023).
- Shkarlet S., Dubyna M., Hrubliak O., Zhavoronok A. (2019). Theoretical and applied provisions of the research of the state budget deficit in the countries of Central and Eastern Europe. *Administratie si Management Public*, 32, 120–138.
- Smith H.J., Park S., Liu L. (2019). Hardening budget constraints: A cross-national study of fiscal sustainability and subnational debt. *International Journal of Public Administration*, 42 (12), 1055–1067. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666> (accessed 12.04.2023).
- Yang Z. (2016). Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China. *Economic Modelling*, 59, 520–528. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020> (accessed 17.04.2023).
- Zulkarnay I. (2018). Why Russia has again been sliding from federalism to Unitarianism. *Public Administration Issues. Special Issue (Electronic Edition)*, 116–132. Available at: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132> (accessed 17.04.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Татьяна Васильевна Гоцко – кандидат экономических наук, доцент, Государственный социально-гуманитарный университет (Российская Федерация, 140411, Московская обл., г. Коломна, ул. Зеленая, д. 30; e-mail: gotskotv@mail.ru)

Gotsko T.V.

KEY TRENDS IN MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES

A key trend in the development of modern society is local self-government, which has become the locomotive of balanced economic development of the country. The article focuses on the dependence of the municipal finance management system on the territorial organization of local government, a reasonable division of expenditure powers and the establishment of limits for subsidized municipalities. Taking into account practical experience, current legislation and analytical material systematized the main trends in the transformation of municipal finances: the formation of an integrated control model, the integration of initiative budgeting in the organization of the budget process, the focus on strict compliance with the terms of municipal contracts with their expanded treasury support, the provision of support measures to local budgets. The work presents the role of innovative mechanisms of intermunicipal cooperation in achieving results in the implementation of joint infrastructure development, intermunicipal events and the provision of municipal services to the residents of several municipalities. The evolution of the publicity principle of the budget process is aimed at involving the population through an increasing spread of initiative budgeting, which is aimed at solving the most pressing problems through the formation and implementation of initiative projects. In order to improve the quality of municipal finance management, we propose to focus activities on the expansion of preventive and advisory functions, the use of “end-to-end” information technology, the development of financial and nonfinancial support to municipalities, the spread of quality assessment of financial management to budget and autonomous institutions. In addition, it reflects how the quality of municipal finance management is influenced by the use of creative tools and strict compliance with existing legislation by local self-government authorities and specialists of municipal institutions.

Municipal finance, purpose, problems, efficiency, local budget, development.

REFERENCES

- Afanas'eva E.N. (2021). Horizontal subsidies at the municipal level. *Byudzhet*, 7, 86–88 (in Russian).
- Arlashkin I.Yu. (2020). Intergovernmental fiscal instruments for stimulating regional economic growth in Russia. *Finansovyi zhurnal=Financial Journal*, 12(6), 54–68. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-54-68> (accessed: April 17, 2023; in Russian).
- Badagov M.A., Azieva R.Kh. (2022). The role and place of the financial management system in the development of the municipality. *Finansovaya ekonomika*, 10, 93–95 (in Russian).
- Balanov A.N. (2021). Municipal finance and ways to improve the efficiency of municipal management. *Original'nye issledovaniya*, 11(3), 68–76 (in Russian).
- Belov R.O. (2023). Problems of budget planning due to differences in the NLAs of entities of the Russian Federation and municipalities. *Byudzhet*, 1, 17–19 (in Russian).
- Boadway R., Shah A. (2009). *The Principles of Intergovernmental Transfers. Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017> (accessed: April 15, 2023).

- Bogomolova A.A. (2022). Horizontal interbudgetary transfers as an instrument of financial interaction between regions and municipalities. *Vestnik Moskovskogo universiteta S.Yu. Vitte. Ser. 1: Ekonomika i upravlenie=Moscow Witte University Bulletin. Series 1: Economics and Management*, 1, 12–18 (in Russian).
- Bukharsky V.V. (2021). Fiscal decentralization and incentives of local authorities in the Russian Federation. *Finansovyi zhurnal=Financial Journal*, 13(2), 114–129. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129> (in Russian).
- Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2021). Intergovernmental relations and public administration: Opportunities and limitations of decentralization. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya=public Administration Issues*, 2, 126–153 (in Russian).
- Gotsko T.V. (2021). Innovations and trends in financial management in municipal government. *Vestnik GSGU=Bulletin of the State University of Humanities and Social Studies*, 1, 35–41 (in Russian).
- Gotsko T.V., Kapanina T.S. (2022). Municipal financial control as a tool to increase the efficiency of budget expenditures. *Kreativnaya ekonomika=Creative Economy*, 16(3), 1459–1476 (in Russian).
- Grant B., Woods R., Tan S.F. (2017). Subnational finance in Australia and China: The case for municipal bond banks. *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*. IGI Global (accessed: April 15, 2023).
- Klimanov V.V. (2023). Fiscal sustainability is higher than expected. *Byudzhety*, 2, 20–24 (in Russian).
- Kolmak E.A. (Ed.). (2020). *Prostranstvennoe razvitiye sovremennoi Rossii: tendentsii, faktory, mekhanizmy, instituty* [Spatial Development of Modern Russia: Trends, Factors, Mechanisms, and Institutions]. Novosibirsk: IEOPP SO RAN.
- Morunova G., Kuzmina S., Sorvina T. (2018). Options for financial support of local issues. *MATEC Web of Conferences*, 193, 05058 (accessed: June 7, 2023).
- Morunova G.V., Ivanova N.G., Rummyantseva A.V. (2022). Transformation of municipal finance in modern conditions. *Ekonomicheskaya bezopasnost'=Economic Security*, 5(4), 1649–1664 (in Russian).
- Plakhota V.A. (2019). *Razvitiye mekhanizmov obespecheniya mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v regionakh Rossii: monografiya* [The Development of Mechanisms to Ensure Inter-Municipal Cooperation in Russia's Regions: Monograph]. Cheboksary: Sreda.
- Sekushina I.A. (2021). Inter-municipal cooperation as a tool for managing socio-economic development of small and medium-sized cities. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 25(4), 100–118. DOI: 10.15838/ptd.2021.4.114 (in Russian).
- Shkarlet S., Dubyna M., Hrubliak O., Zhavoronok A. (2019). Theoretical and applied provisions of the research of the state budget deficit in the countries of Central and Eastern Europe. *Administratie si Management Public*, 32, 120–138.
- Siluanov A.G. (2021). Improving the potential of the Russian economy in the context of global post-crisis changes. *Finansy*, 6, 3–13 (in Russian).
- Smith H.J., Park S., Liu L. (2019). Hardening budget constraints: A cross-national study of fiscal sustainability and subnational debt. *International Journal of Public Administration*, 42(12), 1055–1067. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666> (accessed: April 12, 2023).
- Smoke P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. Available at: <https://doi.org/10.1002/pad.1703> (accessed: April 12, 2023).
- Yang Z. (2016). Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China. *Economic Modelling*, 59, 520–528. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020> (accessed: April 17, 2023).
- Zulkarnay I. (2018). Why Russia has again been sliding from federalism to Unitarianism. *Public Administration Issues. Special Issue (Electronic Edition)*, 116–132. Available at: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132> (accessed: April 17, 2023).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tat'yana V. Gotsko – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, State University of Humanities and Social Studies (30, Zelenaya Street, Moscow, 140411, Russian Federation; e-mail: gotskotv@mail.ru)