

5.4. КОМПЛЕКС ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕ- НИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Балынин И.В., старший преподаватель,
Департамент общественных финансов

*Финансовый университет
при Правительстве РФ, г. Москва*

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В статье особое внимание автор уделяет концептуальным особенностям управления бюджетами муниципальных образований, а также разработке комплекса мероприятий, направленных на незамедлительное и результативное решение выявленных причин диагностированных автором проблем в управлении бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации в современных социально-экономических условиях.

Улучшение социально-экономической ситуации (особенно в условиях экономической турбулентности) в муниципальных образованиях и повышение качества жизни российского населения возможно лишь при осуществлении комплекса скоординированных и продуманных действий, связанных с формированием бюджетов муниципальных образований, особенно с учетом наличия возможности по созданию новой экономики в Российской Федерации [2, с. 342].

В современных социально-экономических условиях особое значение приобретает эффективное и ответственное управление бюджетами бюджетной системы РФ [24, 27-29], что предполагает учет факторов экономической неопределенности и использование риск-ориентированного подхода [12, 14, 16, 17, 5].

Следует отметить наличие большого внимания к данным вопросам в научном сообществе, рассматривая различные аспекты формирования местных бюджетов: исторический аспект, современный опыт использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов бюджетов муниципальных образований [25] и его роль в социально-экономическом развитии поселения [26], вопросы оптимизации структуры расходов бюджетов муниципальных образований [15], современный механизм реализации функций местного самоуправления [9], оценку его эффективности [10], проблемы развития сельских территорий [3]. Вместе с тем, особого внимания заслуживает методика С.В. Сятчихина по оценке результативности управления местными бюджетами, содержащая в своей основе девять показателей [30], что не позволяет осуществить полноценный анализ ситуации. При этом проведенная

апробация данной методики не сопровождается формулированием комплекса предложений по решению существующих проблем.

Также в научных трудах авторы обращают внимание на возможность повышения конкурентоспособности экономики субъектов РФ посредством разработки новых направлений стратегии развития (в том числе с учетом отмечаемой российскими учеными сложности экономических отношений регионального уровня [4] и при существующей в настоящее время дифференциации социально-экономического развития регионов и муниципальных образований [8]), связанных с повышением эффективности экономической системы субъекта РФ на основе комплексного использования его потенциала и обеспечением в конечном счете благоприятных условий для бизнеса [11, с. 61], что обуславливает наличие серьезного внимания к вопросам развития предпринимательства в РФ [18-20, 22, 23].

В свою очередь Е.В. Лаврентьева, О.К. Комаров, В.Е. Черкасов предложили разделение бюджетных расходов муниципального образования на три блока: «здравоохранение, образование, экономика» [13, с. 54]. При этом Е.А. Орехова, А.В. Плякин подчеркивают, что формирование стратегических целей развития муниципальных районов требует проведения детальной оценки и анализа, в том числе направленных на оптимизацию использования потенциала их экономического развития [21, с. 98].

Так, в частности, Ю.В. Гнездовой были изучены вопросы, связанные с построением модели оценки эффективности государственного сектора [6] и разработкой принципов государственного финансового контроля [7].

Так, проведенный обзор научной литературы позволяет сделать вывод о наличии целого ряда исследований отдельных аспектов рассматриваемой проблемы.

При этом большая часть из них не сопровождается формированием комплексных предложений по ее решению, а оставшиеся не учитывают современные тенденции и механизмы финансового обеспечения муниципальных образований.

Прежде всего раскрытие вопроса классификации местных бюджетов в РФ следует осуществлять через призму существующего в нашем государстве подхода к классификации непосредственно муниципальных образований, которая представлена в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2013 г. №131-ФЗ (ФЗ №131-ФЗ) [1]. Так, из содержания вышеназванной статьи следует, что муниципальными образованиями в РФ являются те, что приведены на рис. 1.

В табл. 1 представлены результаты структурного анализа доходов муниципальных бюджетов в РФ в 2013-2017 гг.

При этом важно подчеркнуть, что данные по муниципальным бюджетам представляют собой со-

вокупные значения по бюджетам всех муниципальных образований.



Рис.1. Классификация местных бюджетов в РФ¹

Таблица 1

СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РФ В 2013-2017 гг.²

Показатель	Доля, %					изменение
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	
Доходы, всего	100	100	100,0	100,0	100,0	-
Налоговые и неналоговые, в т.ч.	38,94	36,24	36,58	36,54	36,24	-0,30
налоги на прибыль, доходы	21,85	17,83	17,93	18,33	18,44	+0,11
налоги на имущество	5,03	5,30	5,67	5,30	5,49	+0,19
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	4,43	4,94	4,52	4,27	4,03	-0,24
Безвозмездные поступления, в т.ч.	61,06	63,76	63,42	63,46	63,76	+2,70
безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	61,07	63,97	63,42	63,39	63,76	+2,69

Так, по данным табл. 1 видно, что доходы муниципальных бюджетов в большей степени (на две трети)

сформированы за счет средств безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ (при этом за исследуемый период 2013-2017 гг. доля данных доходов увеличилась на 2,70%). При этом важно отметить, что превышение доли безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ над общим значением доли безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в 2013-2014 гг. связано с возвратом остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет (которые имеют отрицательное значение и приводят к незначительному уменьшению суммарного объема).

¹ Примечание к рис. 1. Источник: построено автором на основании данных Ф3 №131-ФЗ.

² Примечание к табл. 1. Источник: составлено и рассчитано автором на основании данных Федерального казначейства России.

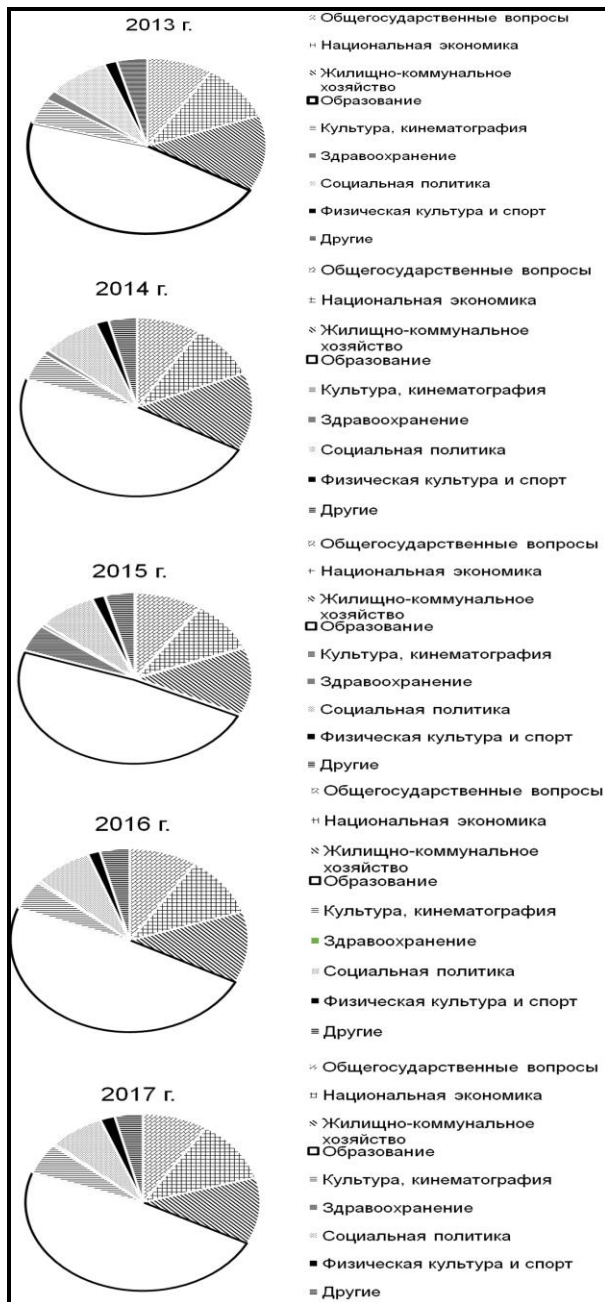


Рис. 2. Структура расходов местных бюджетов в Российской Федерации в 2013-2017 гг.

На рис. 2 представлена структура расходов местных бюджетов в РФ в 2013-2017 гг., из которой наглядно видно, что наибольшую долю занимают расходы на образование (45-48% в зависимости от года).

Вместе с тем, по итогам проведенного научного исследования необходимо отметить, что основными проблемами финансового обеспечения муниципальных образований в РФ в настоящее время являются следующие:

- очень высокая доля межбюджетных трансфертов от других бюджетов бюджетной системы РФ в доходах бюджетов муниципальных образований;

- диссонанс между объемом расходных обязательств муниципальных образований и имеющимся объемом (в том числе потенциальном) налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований;
- недостаточная работа органов местного самоуправления по мобилизации неналоговых доходов, в том числе связанная с отсутствием эффективного и ответственного управления муниципальным имуществом (что, в частности, подтверждается очень низкой долей таких доходов в суммарном объеме);
- отсутствие долгосрочных программ социально-экономического развития муниципальных образований (содержащих стратегические цели, задачи, ключевые показатели), что снижает результативность расходов и затрудняет поиск новых источников доходов;
- дефицит открытых обсуждений проблем и перспектив развития муниципальных образований, в том числе с использованием сети Интернет (за исключением муниципальных образований г. Москвы, что в большей степени связано с активной работой региональных органов власти, в том числе по продвижению проекта «Активный гражданин»);
- неэффективность муниципального менеджмента, в том числе вызванная недостаточно верным подбором кадров на муниципальную службу (что на практике зачастую связано с отсутствием творческих подходов и инновационных методов применительно к предупреждению негативных последствий и непосредственно возникающих проблем);
- недостаточность использования имеющегося научного потенциала, в том числе отсутствие активного привлечения научного общества к обсуждению проблем бюджета конкретного муниципального образования (что, в первую очередь, является результатом недоработки высших должностных лиц органов местного самоуправления);
- пренебрежение экологическими проблемами муниципальных образований;
- отсутствие достаточных форм досуга и отдыха граждан;
- низкая правовая и финансовая грамотность (в том числе налоговая культура) населения.

Решение вышеуказанных проблем и достижение социально-экономического развития муниципальных образований возможно только при использовании комплексного подхода, а не посредством реализации отдельных мер точечного характера.

Так, по мнению автора, представляется необходимой реализация следующего комплекса мероприятий.

1. Осуществление пересмотра установленного разграничения бюджетных полномочий между бюджетами бюджетной системы РФ и проведение корректировки гл. 9 Бюджетного кодекса РФ, где закреплён перечень доходов местных бюджетов с указанием процентов зачисления от каждого источника.
2. Внедрение современных инструментов финансового обеспечения муниципальных образований посредством:
 - активного внедрения инициативного бюджетирования в бюджетный процесс в муниципальных образованиях;
 - широкого развития практики использования средств самообложения граждан как одного из наиболее современных видов доходов бюджетов муниципальных образований;
 - запуск в 2019 г. пилотного проекта, предоставляющего возможность муниципальным образованиям, не испытывающим проблем с обеспечением сбалансированности бюджета, размещать временно

свободные денежные средства на банковских депозитах (с обязательным осуществлением контроля за злоупотреблением данным правом).

При этом важно отметить, что качественное развитие инициативного бюджетирования и самообложения граждан возможно исключительно в условиях широкого распространения соответствующей информации (в т.ч. посредством ее размещения на официальных сайтах финансовых органов, а также в средствах массовой информации) среди граждан, а также поощрения муниципальных образований, наиболее активных в использовании указанных инструментов финансового обеспечения муниципальных образований.

3. В рамках развития стратегического планирования на муниципальном уровне представляется целесообразным:

- установление обязанности органов местного самоуправления разработать в I квартале 2019 г. и принять в течение второй половины IV квартала 2019 г. долгосрочные программы социально-экономического развития муниципальных образований на период до 2050 г. с отражением ключевых факторов, прогнозируемых рисков, порядка действий по их принятию / уклонению от них, конкретных путей решения существующих и потенциально возможных проблем;
- проведение во II квартале 2019 г. широкого общественного обсуждения разработанных стратегий развития соответствующих муниципальных образований с привлечением не только политических деятелей и представителей экспертного сообщества, но и граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования;
- организация в III квартале Всероссийского конкурса разработанных и прошедших широкое общественное обсуждение проектов стратегий развития муниципальных образований, по результатам которого следует:
 - определить победителей и призеров с обязательным поощрением как муниципального образования, так и авторов-разработчиков соответствующих стратегий;
 - формирование типовой формы стратегии развития муниципального образования до 2050 г.

4. Обеспечить повышение прозрачности муниципальных финансов и повышения финансовой грамотности населения посредством:

- формирования открытых бюджетов для граждан, а также создание специального блока на едином портале бюджетной системы, наполнение информацией блока «Открытый муниципалитет» на портале «Бюджет для граждан» (который в настоящее время практически не заполнен);
- создания с последующим наполнением (и своевременным проведением актуализации) контентом специального раздела, посвященного муниципальным образованиям, на портале «Бюджет для граждан» с размещением на нем не только бюджетной статистики (которая должна представляться в наглядном и удобном для восприятия гражданами виде), но также тематических опросов по актуальным проблемам и направлениям социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований, информационно-развлекательных материалов и данных о заработной плате глав муниципальных образований и их заместителей;
- включения в программы общего и среднего образования курса (возможно, на факультативной основе или в форме элективной дисциплины) «Муни-

ципальные финансы» на примере бюджета муниципального образования, на территории которого расположено учебное заведение;

- установления обязанности глав муниципальных образований проводить ежемесячные публичные встречи с населением в целях обеспечения понимания и последующего решения реальных проблем граждан;
 - распространения положительного опыта г. Москвы, связанного с использованием сервиса «Активный гражданин», на муниципальные образования всех регионов РФ.
5. Увеличение конкуренции муниципальных образований за счет:
- проведения с 2019 г. ежегодной (а с 2020 г. и ежеквартальной) рейтинговой оценки муниципальных образований по качеству управления бюджетами с публикацией результатов в открытом доступе и последующем поощрении муниципальных образований – лидеров рейтинга;
 - ежегодное проведение конкурса (в том числе учитывающее результаты вышеуказанной рейтинговой оценки) муниципальных образований на региональном и впоследствии среди победителей на федеральном уровнях по номинациям «Лучший городской округ», «Лучший городской округ с внутригородским делением», «Лучшее внутригородское муниципальное образование города федерального значения», «Лучшее городское поселение», «Лучшее сельское поселение», «Лучший муниципальный район», «Лучший внутригородской район городского округа с внутригородским делением»;
 - распределять межбюджетные трансферты (несвязанные с передачей бюджетных полномочий) на конкурсной основе (прежде всего субсидии).
6. Разработка и утверждение новой системы оплаты труда глав муниципальных образований и их заместителей на основе **KPI** (в том числе увязав размер заработной платы с достигнутыми результатами социально-экономического развития муниципального образования).
- Более того, для обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований (что позволит не только увеличить результативность бюджетных расходов, но и добиться серьезных успехов в повышении качества жизни населения) по мнению автора представляется необходимой реализация ряда дополнительных мероприятий:
- активное использование в процессе управления муниципальными финансами достижений научно-технического прогресса;
 - развитие муниципального финансового контроля, повышение его эффективности и прозрачности;
 - повышение результативности расходов местных бюджетов на культуру и развитие массового спорта в муниципальных образованиях с обязательным учетом мнения жителей относительно конкретных направлений;
 - создание и развитие местного волонтерского движения «Волонтеры ... (название муниципального образования)» во всех муниципальных образованиях РФ;
 - привлечение профессорско-преподавательский состав, студентов и аспирантов высших и средних профессиональных учебных заведений к формированию программ развития муниципальных образований, решению имеющихся проблем (в том числе путем организации специальных стажировок, а также проведения конкурсов научных работ и конференций под эгидой органов местного самоуправления);
 - проведение мероприятий по сохранению населения (особенно молодого поколения) в муниципальных обра-

зованиях, так как отток населения снижает объемы доходов соответствующих бюджетов и, в определенной степени, снижает эффективность бюджетных расходов;

- формирование кодекса лучшей практики управления муниципальными образованиями в Российской Федерации.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2013 г. №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Буздалина О.Б. Некоторые финансово-экономические аспекты современной России [Текст] / О.Б. Буздалина // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – №5. – С. 339-342.
3. Бурмистрова А.А. и др. Социально-экономические проблемы развития сельских территорий и пути их решения [Текст] / А.А. Бурмистрова, Н.К. Родионова, И.С. Кондрашова // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – №4. – С. 12-16.
4. Бурмистрова А.А. Формы проявления и структура межрегиональной диспропорциональности социально-экономического развития регионов [Текст] / А.А. Бурмистрова // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – №6. – С. 43-45.
5. Васюнина М.Л. Об управлении бюджетными рисками [Текст] / М.Л. Васюнина // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23 ; №40. – С. 2408-2419.
6. Гнездова Ю.В. Бюджетирование, ориентированное на результат – модель оценки эффективности государственного сектора [Текст] / Ю.В. Гнездова // Вестник АКСОР. – 2014. – №4. – С. 156-161.
7. Гнездова Ю.В. Принципы государственного финансового контроля бюджетной сферы в современных экономических условиях [Текст] / Ю.В. Гнездова // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – №2. – С. 43-48.
8. Горлова О.С. Разграничение и распределение доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации: анализ механизма и направления совершенствования [Текст] / О.С. Горлова // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №12. – С. 26-32.
9. Грובה В.П. Современный механизм реализации функций местного самоуправления [Текст] / В.П. Грובה // Бизнес. Образование. Право : вестн. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2013. – №3. – С. 23-26.
10. Кабанов В.Н. Оценка эффективности местного самоуправления [Текст] / В.Н. Кабанов // Бизнес. Образование. Право : вест. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2013. – №2. – С. 123-131.
11. Кашбразиев Р.В. Региональные кластеры как форма территориальной организации производства [Текст] / Р.В. Кашбразиев, М.В. Панасюк // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – №1. – С. 61-68.
12. Косов М.Е. Негативные проявления в экономической системе как факторы, влияющие на возникновение бюджетных рисков [Текст] / М.Е. Косов // Аудит и финансовый анализ. – 2017. – №5-6. – С. 639-644.
13. Лаврентьева Е.В. и др. Бюджетная политика муниципальных образований как фактор развития человеческого капитала [Текст] / Е.В. Лаврентьева, О.К. Комаров, В.Е. Черкасов // Бизнес. Образование. Право : вестн. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2014. – №4. – С. 53-57.
14. Левдонский А.А. Бюджетные риски и устойчивость федерального бюджета [Текст] / А.А. Левдонский // Экономика, предпринимательство и право. – 2016. – Т. 6 ; №2. – С. 175-184.
15. Логачева О.С. Оптимизация структуры расходов местных бюджетов [Текст] / О.С. Логачева // Актуальные вопросы экономических наук. – 2015. – №43. – С. 154-158.
16. Ложечко А.С. Методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в области управления доходами бюджетов субъектов российской федерации в условиях экономической неопределенности [Текст] / А.С. Ложечко // Экономика и предпринимательство. – 2017. – №4-1. – С. 210-216.
17. Ложечко А.С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов [Текст] / А.С. Ложечко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – №11-2. – С. 128-134.
18. Матвеева Е. Государственное управление АПК Российской Федерации [Текст] / Е. Матвеева // Предпринимательство. – 2008. – №1. – С. 147-155.
19. Мусиенко С.О. Исследование отраслевой структуры малого бизнеса в экономике России [Текст] / С.О. Мусиенко // Вестн. Моск. гор. пед. ун-та ; Сер. : Экономика. – 2013. №3. – С. 139-146.
20. Мусиенко С.О. Финансовый анализ и прогнозирование результатов деятельности малых предприятий на основе регрессионной модели [Текст] / С.О. Мусиенко // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – Т. 11 ; №1. – С. 18-33.
21. Орехова Е.А. Пространственный анализ и оценка потенциала экономического развития муниципальных районов [Текст] / Е.А. Орехова, А.В. Плякин // Бизнес. Образование. Право : вестн. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2015. – №1. – С. 98-105.
22. Пиньковецкая Ю.С. Генезис малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Текст] / Ю.С. Пиньковецкая // Вопросы управления. – 2013. – №2. – С. 71-78.
23. Пиньковецкая Ю.С. К вопросу о видах и сферах деятельности предпринимательских структур в России [Текст] / Ю.С. Пиньковецкая // Современная конкуренция. – 2015. – Т. 9 ; №2. – С. 32-45.
24. Понкратов В.В. Бюджетно-налоговая политика России как контрциклический инструмент прокризисного развития [Текст] / В.В. Понкратов, А.Н. Воронцов // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №12-2. – С. 830-834.
25. Сергиенко Н.С. Самообложение граждан: исторический аспект и современный опыт [Текст] / Н.С. Сергиенко, Н.А. Щербакова // Современные исследования социальных проблем. – 2015. – №1. – С. 119-129.

26. Сергиенко Н.С. Самообложение как форма добровольного участия населения в социально-экономическом развитии поселения [Текст] / Н.С. Сергиенко // Современные исследования социальных проблем. – 2015. – №1. – С. 266-269.
27. Соляникова С.П. Мониторинг как инструмент управления расходами бюджета [Текст] / С.П. Соляникова // Вестн. Финансового ун-та. – 2009. – №5. – С. 18-22.
28. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки [Текст] / С.П. Соляникова // Инновационное развитие экономики. – 2016. – №3-2. – С. 91-96.
29. Строков А.И. Актуальные вопросы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами [Текст] / А.И. Строков // Экономика и предпринимательство. – 2015. – №9-2. – С. 26-29.
30. Сятчихин С.В. Методика оценки результативности управления местными бюджетами [Текст] / С.В. Сятчихин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – №1. – С. 35-46.

Ключевые слова

Местные бюджеты; самообложение; инициативное бюджетирование; бюджеты муниципальных образований; бюджет, расходы бюджета, доходы бюджета.

Балынин Игорь Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы состоит в том, что в современных социально-экономических условиях развитие муниципальных образований возможно исключительно в условиях продуманной бюджетной политики, направленной на повышение уровня и качества жизни россиян. Для этого необходима реализация комплекса мер, в том числе связанных с повышением качества управления местными бюджетами.

Научная новизна и теоретическая значимость исследования обусловлена наличием авторского подхода к анализу экономической ситуации в части финансового обеспечения муниципальных образований в Российской Федерации в 2013-2017 гг. Особое внимание автор уделяет необходимости внедрения в практику инициативного бюджетирования и инструмента самообложения граждан, а также механизмам совершенствования оплаты труда высших должностных лиц муниципальных образований.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их использования для принятия конкретных управленческих решений по модернизации социально-экономических процессов специалистами органов государственной власти и местного самоуправления, а также применения студенческим и профессорско-преподавательским сообществом в рамках учебного процесса в высших и средних специальных учебных заведениях.

Содержание статьи, аргументированные выводы и предложения по всему тексту, а также использование бюджетного законодательства Российской Федерации и многосторонней экономической литературы, умение вести дискуссию по ней позволяют сделать вывод о значимости данного исследования.

Статья рекомендуется к опубликованию.

Сергиенко Н.С., к.э.н., доцент, кафедра «Финансы и кредит», Калужский филиал, Финансового университета при Правительстве РФ, г. Калуга.

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)