

УДК 336.1

И.В. Балынин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: igorbalynin@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Ключевые слова: бюджеты, муниципальные образования, бюджеты муниципальных образований, местные бюджеты, доходы бюджета, расходы бюджета.

В статье автором определены ключевые проблемы управления бюджетами муниципальных образований с учётом современных социально-экономических вызовов. В исследуемом периоде выявлен рост доли безвозмездных поступлений в структуре доходов местных бюджетов с 61,74% в 2012 году до 66,23% в 2021 году. В свою очередь, расходы местных бюджетов увеличились в 1,73 раза. Также была выявлена положительная тенденция решения задачи по укрупнению муниципальных образований (так, за период 2017–2022 гг. они сократились более чем на 4 тысячи). Сформулирован комплекс предложений для решения выявленных проблем, в т.ч. с использованием современных достижений научно-технического прогресса. Предложенные мероприятия обеспечат совершенствование управления бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации. Значимость результатов исследования обусловлена возможностью их использования в практической деятельности Минфина России, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, экспертно-аналитическими и рейтинговыми агентствами, а также в деятельности научных организаций и в рамках учебного процесса. Важно, что внедрение авторских рекомендаций позволит обеспечить эффективное и ответственное управление муниципальными финансами, в том числе с активным вовлечением граждан в этот процесс.

I.V. Balynin

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: igorbalynin@mail.ru

IMPROVEMENT OF BUDGET MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION IN MODERN CONDITIONS

Keywords: budgets, municipalities, budgets of municipalities, local budgets, budget revenues, budget expenditures.

In the article, the author identifies the key problems of managing the budgets of municipalities, taking into account modern socio-economic challenges. In the study period, an increase in the share of gratuitous receipts in the structure of local budget revenues was revealed from 61.74% in 2012 to 66.23% in 2021. In turn, the expenditures of local budgets increased by 1.73 times. A positive trend was also revealed in solving the problem of consolidation of municipalities (for example, over the period 2017–2022 they decreased by more than 4 thousand). A set of proposals has been formulated to solve the identified problems, incl. using modern achievements of scientific and technological progress. The proposed activities will improve the management of budgets of municipalities in the Russian Federation. The significance of the research results is due to the possibility of their use in the practical activities of the Ministry of Finance of Russia, financial authorities of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities, expert analytical and rating agencies, as well as in the activities of scientific organizations and within the educational process. It is important that the implementation of the author's recommendations will ensure effective and responsible management of municipal finances, including with the active involvement of citizens in this process.

Актуальность изучения вопросов управления бюджетами муниципальных образований определяется, в-первую очередь, существующим массивом проблем и нерешенных вопросов, который требует разработки научно обоснованного комплекса мероприятий. Но при этом очень важно учесть современные

условия, создающие как дополнительные вызовы, так и возможности.

Так, в частности, современные условия характеризуются высоким уровнем макроэкономической турбулентности, проявляющейся постоянной изменчивостью вызовов, большим количеством противоречий, что требует от субъектов

управления принятия максимально быстрых управленческих решений. В то же время активное распространение и развитие информационных технологий позволяет осуществить автоматизацию и цифровизацию социально-экономических процессов.

Обзор исследований по теме выявил наличие ряда научных публикаций по отдельным вопросам управления местными бюджетами: обеспечению прозрачности [3,5,11], переход к устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований [6,9], повышения качества жизни населения [7], росту его активности в бюджетном процессе [10], исследования вопросам управления собственностью муниципальных образований [16]. Следует отметить, что в научных исследованиях очень верно отмечается наличие широкого набора инструментов, способствующих повышению качества управления общественными финансами [1,14,15], в том числе с использованием цифровых технологий [12,13], что особенно важно в контексте модернизации информационного обеспечения полномочий органов публичной власти [2]. Ценно, что в научных исследованиях отмечается также необходимость трансформации подходов к организации бюджетного планирования [8]. При этом необходимость перехода к комплексному решению существующих проблем авторами не предлагалась.

Объекты и методы исследования

Объект исследования – бюджеты муниципальных образований в Российской Федерации, предмет исследования – управление местными бюджетами в современных условиях.

Методы исследования – логический и структурный анализ, синтез данных, графический метод.

Для проведения исследования были использованы официальные данные Федерального казначейства об объеме доходов и расходов местных бюджетов за период 2012-2021 гг. (за 2012-2020 гг.: итоговые фактические данные Федерального Казначейства; за 2021 год – данные Минфина России). К сожалению, в настоящее время обновленные бюджетные данные (примечание: под бюджетными

данными автор статьи понимает любые статистические данные в области общественных финансов) за 2021 год на сайте Казначейства России по местным бюджетам не опубликованы. Также отсутствуют данные по местным бюджетам за 2022 год и на сайте Минфина России.

Результаты и их обсуждение

Для обеспечения формирования концептуальной основы совершенствования управления бюджетами муниципальных образований очень важна четкая идентификация ключевых проблем, существующих в настоящее время. Так, в частности, проведенный анализ показал рост доли безвозмездных поступлений с 61,74% до 66,23% за период 2012-2021 гг. (что наглядно представлено на рисунке 1). В свою очередь, в бюджетах муниципальных районов данное значение достигает 75%. Это обусловлено несоответствием потенциального объема доходов закрепленным за муниципальными образованиями расходам.

В то же время это также связано с низкой активностью органов местного самоуправления по обеспечению роста неналоговых доходов, что связано, как с неиспользованием инновационных инструментов управления общественными финансами, так и недостаточно ответственного и эффективного управления муниципальным имуществом.

На рисунке 2 представлена динамика расходов местных бюджетов за 2012–2021 гг. Так, в частности, выявлен их рост в 1,73 раза. При этом расходы на образование, занимающие наибольшую долю, выросли в 2 раза. Это во многом связано и с реализацией национальных проектов в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента России.

Еще одной серьезной проблемой является недостаточно высокая степень обеспечения прозрачности процессов управления бюджетами муниципальных образований, низкий уровень использования передовых достижений научно-технического прогресса, а также сети «Интернет» в рамках коммуникации с институтами гражданского общества и населением, проживающим в соответ-

ствующем муниципальном образовании, что снижает не только степень доверия к принимаемым управленческим решениям высшими должностными лицами муниципальных образований, но и не обеспечивает реальный рост удовлетворенности граждан качеством оказания как муниципальных, так и государственных услуг. Данная проблема проявляется и в жёсткой недостаточности открытых дискуссий и опросов в сети «Интернет», что не только не позволяет учесть общественное мнение и интересы граждан при управлении бюджетами муниципальных образований, но и осуществить информирование населения относительно происходящих изменений бюджетного законодательства. В свою очередь, это имеет важнейшее значение в контексте повышения правовой и финансовой грамотности населения, формирования у него налоговой культуры, что оказывает своё влияние на объём поступающих доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Существует и другая проблема – это отсутствие разработанных и принятых

программ долгосрочного социально-экономического развития муниципальных образований. Вполне вероятно, что это является результатом ошибочности кадровых решений при принятии на муниципальную службу работников, не способных к реализации творческих подходов и применению инновационных методов, особенно в части предупреждения негативных последствий.

Проведённый анализ также показал, что в течение 2017–2022 гг. количество муниципальных образований сократилось практически на 4 тысячи (с 22,3 тысяч до 18,4 тысяч), что наглядно приведено на рисунке 3. Это, в первую очередь, обусловлено укрупнением сельских поселений (так, в частности их количество за 2017–2022 гг. сократилось на 3,5 тысячи). Также отрицательная динамика была выявлена по числу городских поселений (с 1589 до 1203) и муниципальных районов (с 1784 до 1421). Автор статьи позитивно оценивает данную динамику, т.к. это способствует повышению эффективности использования бюджетных средств и росту качества муниципального управления.

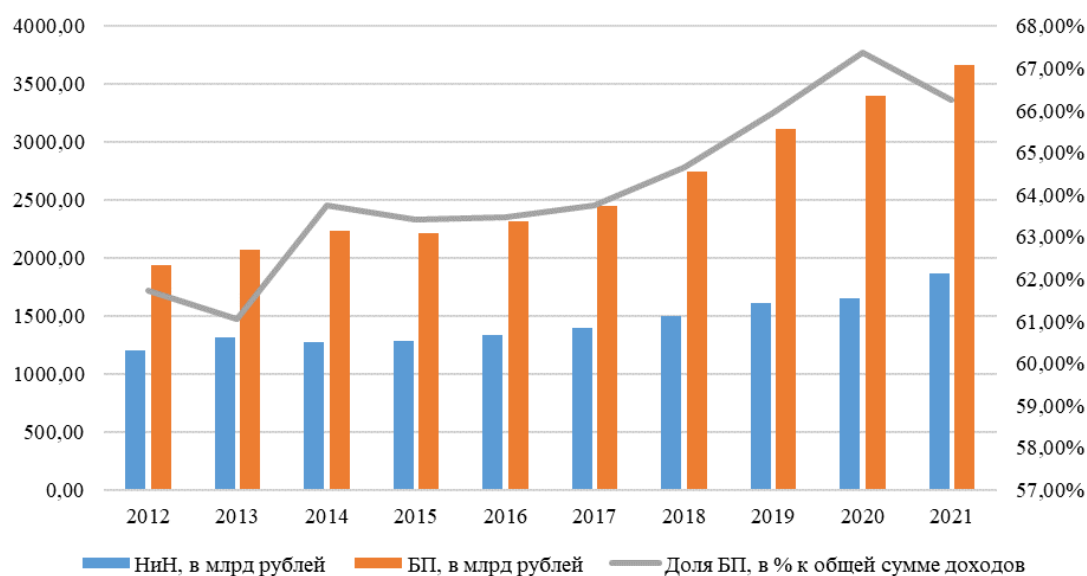


Рис. 1. Доходы бюджетов муниципальных образований

Примечание: НиН – налоговые и неналоговые доходы, БП – безвозмездные поступления.

Источник: построено автором по официальным данным Федерального казначейства и Минфина России.

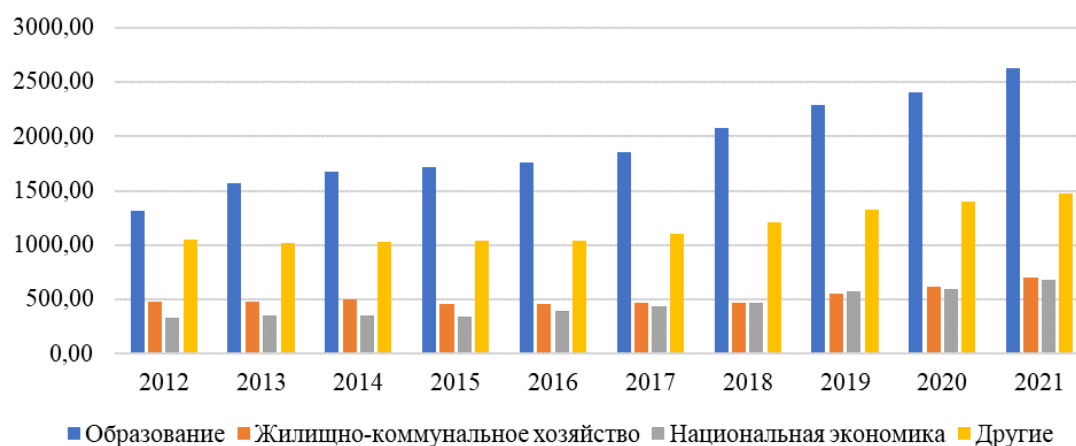


Рис. 2. Расходы местных бюджетов, в млрд рублей

Источник: построено автором по официальным данным Федерального казначейства, Минфина России.

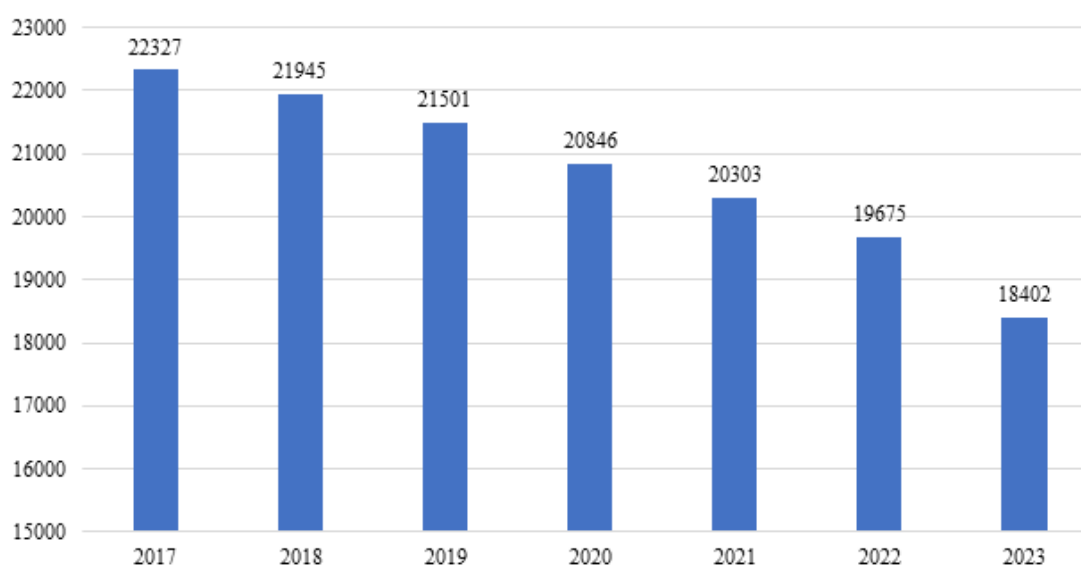


Рис. 3. Количество муниципальных образований в Российской Федерации на 1 января соответствующего финансового года

Примечание: данные на 01 января 2023 года приведены без учёта информации по Донецкой и Луганской Народным Республикам, Херсонской и Запорожской областей.

Источник: построено по данным Росстата.

Отдельно необходимо отметить трёхкратный рост (с 3 до 9) городских округов с внутригородским делением, рост городских округов без внутригородского деления (с 567 до 588). При этом, неизменным остаётся количество внутриго-

родских муниципальных образований городов федерального значения, которых, по мнению автора, излишнее количество. Например, автор предлагает сократить их количество в Москве со 146 до 12 (по числу административных округов).



Рис. 4. Базовый вариант основы карты рисков управления бюджетами муниципальных образований

Источник: предложено автором.

Наконец, проведенный анализ показал недостаточность вовлечения научного сообщества к дискуссиям относительно проблем социально-экономического развития соответствующего муниципального образования, что не позволяет выявить оперативно идентифицировать

имеющиеся проблемы и, соответственно, формировать научно обоснованный комплекс мероприятий для их решения.

Для решения выявленных ранее проблем рекомендуется осуществлять комплекс мероприятий. При этом, важно отметить, что только совместная

реализация всех нижеперечисленных мероприятий позволит, действительно добиться решения имеющихся проблем и противостоять современным макроэкономическим вызовам, требующим от органов управления финансами принятия нестандартных и оперативных решений с учетом имеющихся стратегий, планов и программ социально-экономического развития.

Бесспорно, проблемы совершенствования управления бюджетами муниципальных образований достаточно давно активно обсуждаются в экспертном и научном сообществах.

В связи с чем, по мнению автора, необходимо развить ряд существующих предложений. В частности, для решения проблемы прозрачности управления местными бюджетами следует разработать модельную структуру сайта финансового органа муниципального образования. По мнению автора, её лучше сделать в форме вкладки на едином портале муниципального образования, обеспечив концентрацию всей официальной информации в одном источнике, что позволит достичь больших привлекательности и доверия со стороны граждан. При этом, в перечне требований к сайту финансового органа муниципального образования необходимо отразить:

- 1) содержание обязательно раскрываемых бюджетных данных;
- 2) состав текстовой информации, размещаемой на сайте (как в части тех или иных полезных подборок, так и в части новостных сюжетов);
- 3) минимальные периодичность публикации и сроки хранения бюджетных данных и текстовой информации, о которых было сказано в пунктах 1 и 2;
- 4) рекомендуемый набор интернет-ссылок на какие-либо иные ресурсы (например, на единый портал бюджетной системы Российской Федерации, контрольно-счётные органы муниципальных образований и др.).

Для обеспечения максимального учёта мнений граждан, проживающих на соответствующей территории, следует осуществить внедрение практик инициативного бюджетирования и активного использования инструмента самообложения граждан при управлении бюджетами всех муниципальных образова-

ний Российской Федерации. Полезным будет и распространение регионального опыта города Москвы в части создания и ведения проекта «Активный гражданин» не только во все субъекты Российской Федерации, но и муниципальные образования. Практическая значимость данных предложений связана с тем, что за счет более активного участия граждан будет также обеспечиваться дополнительный общественный контроль и повышение результативности бюджетных расходов, что в условиях ограниченного объема доходов и сверхвысокой зависимости муниципальных образований от безвозмездных поступлений (в т.ч. дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований) особенно важно.

Для решения указанной выше проблемы, по мнению автора, распределение несвязанных с передачей полномочий межбюджетных трансфертов должно производиться исключительно на конкурентной основе с учётом проводимых ежеквартальной и ежегодной рейтинговой оценки муниципальных образований по качеству управления местными бюджетами с публикацией результатов в открытом доступе (как минимум, на едином портале бюджетной системы Российской Федерации) и последующем поощрении муниципальных образований – лидеров рейтинга. Также на ежегодной основе представляется целесообразным проведение конкурса (в т.ч. 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».

Вместе с тем, по мнению автора, для решения существующих проблем следует реализовать ряд новых мероприятий. Так, для обеспечения принятия решений (в т.ч. оперативного характера) в области

управления бюджетами муниципальных образований с учетом современных вызовов необходимо сформировать в каждом муниципальном образовании карту рисков управления местным бюджетом. В частности, автор предлагает использовать макет, представленный на рисунке 4.

В контексте развития инструментов единого портала бюджетной системы Российской Федерации автор предлагает осуществить его дополнение блоком о муниципальных образованиях, включающим следующую информацию:

- актуальные ссылки на финансовые органы / единые порталы муниципальных образований, сгруппированные по субъектам Российской Федерации;

- текст стратегии долгосрочного развития соответствующего муниципально-го образования (в полном виде и в наглядном виде в формате «для граждан» с обязательной группировкой целей по нескольким тематическим блокам);

- полные видеозаписи обсуждений проектов муниципальных правовых актов о бюджете и об исполнении бюджета (причём они должны быть доступны и на главной странице сайта финансового органа);

- подробная детализация доходов/расходов/источников финансирования дефицитов бюджетов муниципальных образований в соответствии с кодами бюджетной классификации, а также национальными целями развития Российской Федерации (особенно актуальной будет реализация данного предложения в том случае, если все 100% расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации будут увязаны с ними);

- опросы по наиболее актуальным и волнующим граждан вопросам, особенно в социальной сфере (в том числе в части благоустройства);

- брошюры «Бюджет для граждан», в т.ч. в форматах, доступных для скачивания на устройства (приветствуется формирование отдельных брошюр для детей дошкольного возраста и школьников);

- информация о возможностях использования инициативного бюджетирования и инструмента самообложения граждан на территории соответствующего муниципального образования;

- данные о результатах муниципального финансового контроля (реализация

данного предложения представляется возможной путём внедрения автоматической синхронизации с порталом государственного и муниципального финансового контроля).

Отдельно необходимо подчеркнуть возможность роста уровня вовлечённости граждан в бюджетный процесс посредством практического использования предложенного Куликовым Д.А. единого гражданского голосования [4].

В рамках перехода к стратегическому планированию (которое на уровне муниципальных образований в настоящее время фактически абсолютно не развито) предлагается разработка долгосрочных программ социально-экономического развития муниципальных образований, включающих подробные перечни в разбивке по годам и укрупненным «пятилеткам»:

- проблем и вопросов, требующих решения;

- сформированных на их основе цели и ключевых задач;

- мероприятий для достижения поставленной цели и задач;

- показатели, позволяющие отслеживать в оперативном режиме достижение цели и задач;

- идентифицированных рисков реализации поставленных целей и задач, путей минимизации негативного влияния (в том числе посредством разработки и утверждения карт рисков).

Особое внимание необходимо уделить увязке всех расходов бюджетов муниципальных образований (как прямых, так и налоговых) с национальными целями развития Российской Федерации. Это позволит обеспечить стратегическую ориентированность бюджетной политики муниципального образования. Более того, в целях повышения эффективности использования бюджетных средств необходимо каждому муниципальному образованию проводить обзоры расходов местного бюджета (данный инструмент используется за рубежом и в российской практике на федеральном уровне).

В рамках обеспечения максимальной вовлеченности общества в социально-экономические процессы на территории муниципального образования, а также для развития форм организации досуга необходимо обеспечить создание и раз-

витие местного волонтерского движения «Волонтеры ... (название муниципального образования)» в каждом муниципальном образовании (уделив особое внимание развитию «серебряного» волонтерства).

Учитывая тот факт, что отток населения снижает объемы доходов соответствующих бюджетов и, в определенной степени, снижает эффективность бюджетных расходов, необходимо проводить мероприятия по сохранению населения (особенно молодого поколения) в муниципальных образованиях, что требует, с одной стороны, увеличения количества рабочих мест путем создания новых предприятий, а, с другой, – повышения информированности граждан о их наличии путем проведения фестивалей вакансий (в настоящее время предпринимаются попытки проведения ярмарок вакансий в крупных городах, но никак не реализуется в подавляющем большинстве небольших муниципальных образований, которые в наибольшей степени сталкиваются с указанной выше проблемой).

Учитывая активный запрос населения на повышение справедливости в оплате труда высших должностных лиц муниципальных образований, их заместителей, а также руководителей различных направлений деятельности (в т.ч. глав финансовых органов) представляется целесообразным решение данной проблемы путем активного внедрения системы KPI. В частности, она должна, по меньшей мере, включать две группы. Так, первая группа показателей должна быть связана с ростом экономического развития муниципальных образований. Вторая группа показателей – с социальным развитием.

При этом, оценку следует осуществлять:

а) в разрезе наличия улучшения значений показателей (например, темпов роста реальных доходов населения в соответствующем муниципальном образовании и (или) снижения безработицы);

б) достижения целевых значений по показателям, заложенным в долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные программы социально-экономического развития муниципальных образований;

в) сравнение полученных значений в пунктах а) и б) с другими муниципальными образованиями в субъекте Российской Федерации;

г) сравнение полученных значений в пунктах а) и б) с другими муниципальными образованиями в Российской Федерации.

Вычисления по пунктам в) и г) должны сопровождаться ранжированием муниципальных образований и применением к заработной плате высших должностных лиц соответствующих корректирующих коэффициентов в зависимости от позиции в рейтинге.

При этом, в качестве базового гарантированного уровня оплаты труда должен быть МРОТ, к которому и будут устанавливаться повышающиеся коэффициенты в связи с обеспечением социально-экономического развития в муниципальном образовании, в т.ч. в сравнении с другими муниципальными образованиями региона/Российской Федерации. Это позволит обеспечить справедливость начисления заработной платы должностным лицам, отвечающим за реализацию муниципальной политики, увязав её размеры с реально достигнутыми результатами социально-экономического развития соответствующего муниципального образования.

Выводы

Таким образом, по итогам проведенного исследования необходимо отметить, что управление бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации в настоящее время, во многом, обусловлено влиянием тенденций по их укрупнению. В то же время проблема высокой доли безвозмездных поступлений в структуре доходов бюджетов муниципальных образований за исследуемый период ещё более усугубилась, что требует, с одной стороны, поиска баланса в вопросе ограничения расходных обязательств муниципальных образований и источников доходов местных бюджетов, а, с другой стороны, использованию креативных подходов к управлению бюджетами муниципальных образований, в том числе синхронизированном с национальными целями развития Российской Федерации.

Добиться максимально успешного результата в процессе управления бюджетами муниципальных образований автор считает возможным исключительно при выстраивании системы долгосрочного планирования (не менее, чем на 15-30 лет, а в идеальном варианте – на 50-100 лет). Более того, все принимаемые управленческие решения должны быть в рамках долгосрочного планирования с минимальным количеством спонтанных решений (которые не только

допустимы, но и требуются в экстренных случаях).

Представляется, что внедрение обозначенных выше автором мероприятий позволят осуществить совершенствование управления бюджетами муниципальных образований в современных условиях, реагируя на возникающие новые вызовы, в т.ч. применяя новые возможности, достижения и результаты научно-технического прогресса для решения имеющихся проблем.

Библиографический список

1. Буздалина О.Б. Современные инструменты государственного финансового регулирования и развития региональной экономики // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2022. № 2 (32). С. 152-157.
2. Демидова С.Е. Информационное и организационно-аналитическое обеспечение полномочий органов власти: сущность и основные проблемы // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2022. № 3 (50). С. 34-46.
3. Долина О.Н. Государственное регулирование открытости и прозрачности управления общественными финансами в России // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 5. С. 186-189.
4. Куликов Д.А. Совершенствование механизмов участия граждан в бюджетном процессе // Самоуправление. 2023. № 1 (134). С. 570-574.
5. Ложечко А.С. Методологические подходы к обеспечению прозрачности финансов государственного сектора // Финансовая жизнь. 2019. № 4. С. 89-92.
6. Лукьянова М.Н. Исследование моделей и систем управления муниципальными образованиями // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 3-3. С. 430-433.
7. Напольских Е.А. Управление муниципальными образованиями в вопросе качества жизни населения страны // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 14. С. 150-154.
8. Понкратов В.В. Повышение качества бюджетного планирования в России // Финансовая жизнь. 2017. № 4. С. 91-94.
9. Прокофьев С.Е., Мусинова Н.Н. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований // Управление устойчивым развитием. 2015. С. 111-120.
10. Сергиенко Н.С. «Бюджет для граждан»: опыт регионов и муниципальных образований // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2017. № 1. С. 49-51.
11. Сергиенко Н.С. Российский опыт обеспечения транспарентности публичных финансов // Аудит и финансовый анализ. 2017. № 3-4. С. 257-264.
12. Сирбиладзе К.К. Digital-маркетинг: сущность, виды и значение // Самоуправление. 2021. № 1 (123). С. 450-453.
13. Сирбиладзе К.К. Применение социальных медиа как инструмента повышения уровня цифровизации государственного управления // Аудиторские ведомости. 2021. № 2. С. 224-226.
14. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3-2 (33). С. 91-96.
15. Соляникова С.П. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора // Финансы. 2022. № 9. С. 17-22.
16. Чердакова Л.А. Теоретические основы осуществления права собственности муниципальными образованиями // Актуальные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 12. С. 210-211.