

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ ИМЕНИ Ю.М. ЛУЖКОВА»

Кафедра финансового менеджмента и финансового права

Направление подготовки 38.04.01 Экономика

Направленность (профиль) «Управление экономическим развитием города»

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Куракиной Софии Александровны

«Новые подходы к формированию бюджета малого города»

Допустить к защите
Заместитель заведующего кафедрой


(подпись)

Баландина Н.Г., канд.экон.наук, доц.
(фамилия, инициал, ученая степень, звание)

« 14 » 12 2023г.

Научный руководитель


(подпись)

Горлов В.В., д-р экон. наук, доц.
(фамилия, инициал, ученая степень, звание)

« 14 » 12 2023г.

Москва 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-методологические подходы к формированию бюджета малого города.....	7
1.1 Бюджет муниципальных образований: понятие, структура и функции ..	7
1.2 Особенности формирования бюджета малых муниципальных образований в современных условиях.....	16
1.3 Нормативно-правовые основы формирования бюджета муниципальных образований	29
Глава 2. Модель формирования малого города Московский	36
2.1 Оценка подходов к формированию бюджета города Московский	36
2.2 Рекомендации по развитию подходов формирования бюджета города Московский	47
2.3 Влияние цифровизации и экологических факторов на формирование бюджета малых городов.....	58
Заключение	71
Список источников	74

Введение

Актуальность темы диссертационной работы обусловлена высокой значимостью подходов к формированию бюджета муниципальных образований для обеспечения их социально-экономического развития. В настоящий момент бюджетная политика большинства муниципальных образований является устоявшейся, основанной на утвержденных подходах к планированию бюджета. Однако практика формирования бюджета муниципальных образований часто не учитывает особенности современного этапа развития социально-экономических систем, в связи с чем обостряется вопрос выработки новых подходов к формированию бюджетов муниципальных образований, которые в том числе учитывают тенденции экологизации, цифровизации и другие.

Формирование бюджета является одним из ключевых элементов управления малыми городами. Недостаточное финансирование может привести к ограничению социальных услуг, неразвитой инфраструктуре, низкому уровню жизни местных жителей и отсутствию условий для экономического развития. Поэтому важно разрабатывать эффективные стратегии по формированию бюджета, учитывая специфику малых городов и потребности их населения.

Кроме того, бюджет малых городов является частью более крупной системы бюджетного финансирования, и его правильное формирование и использование может оказывать влияние на экономику и социальную сферу региона в целом. Таким образом, тема "Формирование бюджета малых городов" является актуальной и важной для обеспечения устойчивого развития малых городов и регионов в целом.

Управление бюджетом в малых городах требует особого подхода, учитывая специфические условия, такие как ограниченный бюджет, небольшое население и территорию. Для эффективного управления необходимо разрабатывать стратегии, которые будут ориентированы на развитие экономики и социальной инфраструктуры города, учитывая

потребности местных жителей. Важно проводить оптимизацию расходов и поиск новых источников доходов, таких как привлечение инвестиций и развитие туризма, а также обеспечивать прозрачность и доступность информации об управлении бюджетом, используя современные технологии и ресурсы.

Научная разработанность темы на сегодняшний день включает в себя широкий ряд публикаций, однако по-прежнему остаётся много ключевых аспектов формирования бюджетной политики МГ, которые требуют дальнейшей проработки. Исследования в данной области имеют ограниченный географический охват и не всегда учитывают специфические особенности малых городов. Существующие исследования также оставляют множество вопросов без ответов, связанных с эффективностью бюджетных инструментов и их влиянием на развитие малых городов.

В области научных исследований, посвященных анализу экономической сущности стратегического планирования и его вклада в экономическое развитие, значимый вклад сделали В.А. Иванов, А.И. Попов, А.П. Смирнов, М.Н. Гребенкин и другие российские экономисты.

В исследованиях, посвященных управлению региональным развитием, значительное внимание было уделено трудам Н.В. Зубаревича, В.В. Иванова, В.П. Лебедева, О.В. Шевцова и других экономистов.

Проблемы и перспективы развития малых городов России нашли отражение в исследованиях Т.В. Смирновой, Г.Ю. Петрова, А.С. Сергеева, И.В. Чернова, и др.

Несмотря на важный вклад указанных выше исследователей, следует подчеркнуть, что существуют необходимость в дополнительных исследованиях следующих вопросов:

- выявление текущих тенденций в экономических отношениях между органами местной власти и элементами рыночной инфраструктуры;
- установление основных направлений государственного регулирования формирования и реализации стратегий развития малых городов.

Недостаточная проработка вопросов стратегического развития малых городов и увеличивающееся практическое значение этой проблемы определили выбор данной темы для исследования.

Объект исследования: формирование бюджета малых муниципальных образований (на примере города Московский).

Предмет исследования: новые подходы к формированию бюджета малых муниципальных образований.

Цель исследования: совершенствование подходов к формированию бюджета города Московский.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть понятие бюджета муниципальных образований, структуру и функции бюджета;
2. Изучить особенности формирования бюджета малых муниципальных образований в современных условиях;
3. Рассмотреть нормативно-правовые основы формирования бюджета муниципальных образований;
4. Проанализировать социально-экономические показатели развития города Московский;
5. Изучить состав и структуру бюджета города Московский;
6. Оценить подходы к формированию бюджета в городе Московский;
7. Разработать рекомендации по развитию подходов к формированию бюджета города Московский;
8. Проанализировать зарубежный опыт формирования бюджета малых городов и возможности его использования в России;
9. Выявить тенденции учета экологических факторов в формировании бюджета малых городов;
10. Оценить влияние цифровизации экономики на подходы к формированию бюджета малых городов.

Теоретическую основу исследования составили научные труды, посвященные изучению сущности и перспектив цифровизации и экологизации государственного сектора. Среди авторов таких трудов можно отметить Апатова Н.В., Земскова И.А., Исаков Н.А., Квасов И.А., Перцева С.Ю., Ткачев В.Н., и др.

Методическая база исследования включает в себя методы, использованные при написании диссертационной работы: общие научные методы исследования (анализ, синтез, классификация, сравнение), методы статистического и экономического анализа.

Научная новизна исследования заключается в следующих положениях:

1. Обобщение подходов к формированию бюджетов малых городов с выделением проблемных аспектов сложившейся практики;
2. Результаты оценки подходов к формированию бюджетов в городе Московский, на основе которых предложены рекомендации по оптимизации подходов;
3. Выявленные тенденции учета факторов цифровизации и экологизации в формировании бюджета малых городов России.

Практическая значимость исследования заключается в возможности совершенствования подходов к формированию бюджета малых муниципальных образований на основе предложенных рекомендаций, учитывающих влияние цифровизации и экологизации на развитие бюджетных процессов политики, включая преодоление трудностей и разрешение проблем бюджетного процесса муниципального уровня.

Структура диссертационной работы представлена введением, двумя главами, заключением, списком использованных источников.

Глава 1. Теоретико-методологические подходы к формированию бюджета малого города

1.1 Бюджет муниципальных образований: понятие, структура и функции

Формирование бюджета малого города – многоаспектная задача, реализуемая на протяжении всего календарного года и решаемая в соответствии с определенной политикой, уточняющей подходы к формированию бюджета и его особенности, отвечающие специфике территории, в данном случае – малого города.

Бюджетная политика реализуется с целью оптимизации бюджетных процессов и максимально рационального расходования бюджетных ресурсов субъектами бюджетных отношений, к которым относятся и малые города. Под муниципальной бюджетной политикой в научной литературе понимается «совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами представительной и исполнительной власти муниципального образования мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и муниципального образования»¹.

Если бюджетная политика является концептуальным воплощением процесса формирования бюджета, то субъектным воплощением выступают бюджетные отношения, в иерархии которых бюджет малых городов относится к муниципальным образованиям, как показано на рисунке 1.

В рамках настоящего исследования рассматривается специфика бюджетных отношений муниципального уровня и сущность бюджета муниципальных образований.

¹ Пайкович П.Р. Бюджет Российской Федерации в условиях нестабильной экономики: учебное пособие / П. Р. Пайкович. - Курск : Университетская кн., 2018. С.8.

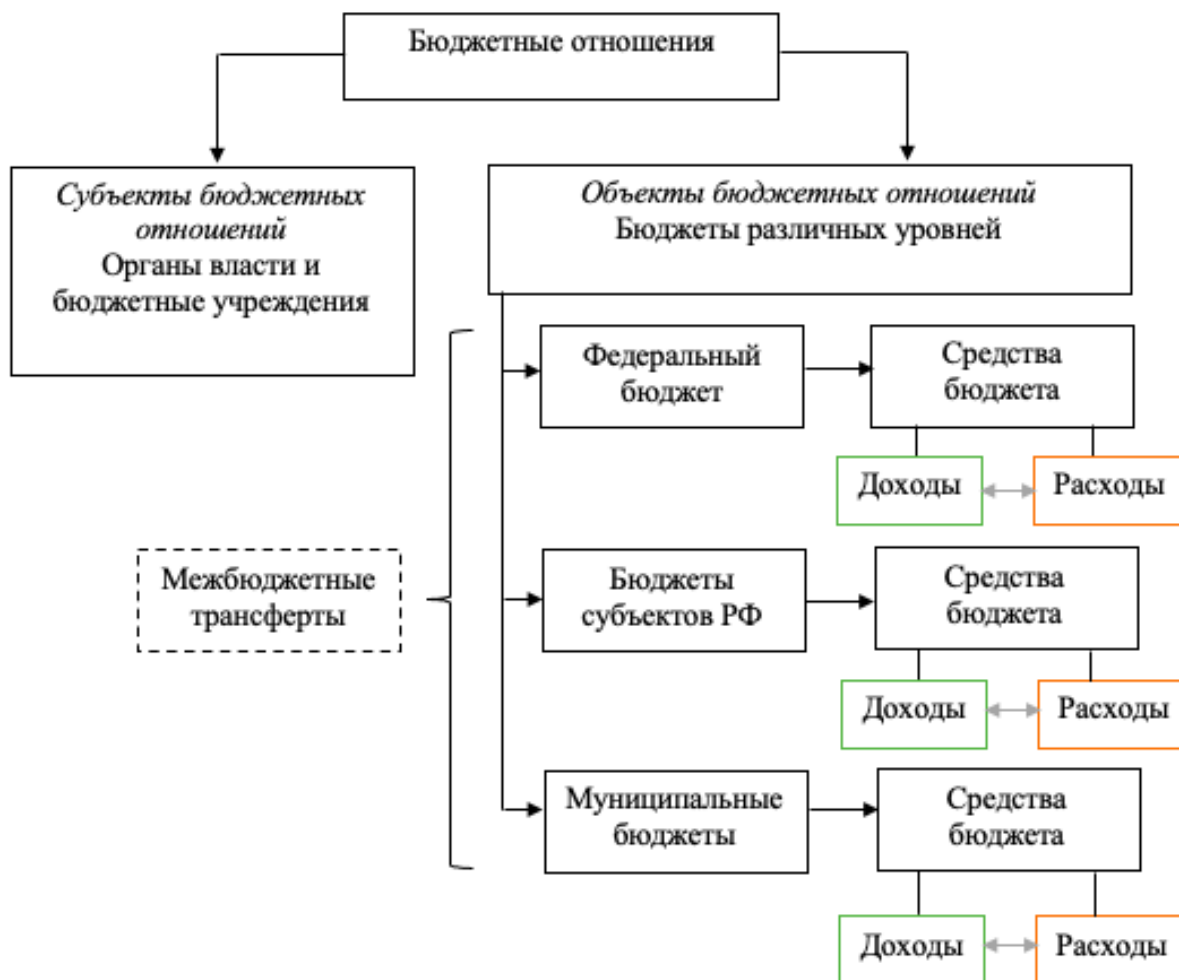


Рисунок 1 – Объекты и субъекты в системе бюджетных отношений²

Муниципальный уровень бюджетных отношений имеет отличительные особенности. По мнению Т.Г. Садыкова, муниципальные образования как уровень бюджетных отношений характеризуется разнообразием - они существенно разнятся по размерам (от крупных городов до малых), численности населения (а также его социально-демографические характеристики), экономической самостоятельности (ее присутствие или, напротив, зависимость от межбюджетных трансфертов) и т.д., что делает бюджетный процесс муниципального уровня неоднозначным³.

² Сбежнев А.А. Бюджетный процесс в схемах : учебное пособие / А. А. Сбежнев, В. А. Сбежнев. - Москва : Прометей, 2018. С. 43.

³ Садыков Т.Г. Муниципальные бюджеты в период финансово-экономического кризиса: монография / Т. Г. Садыкова. - Уфа : Изд-во УГНТУ, 2018. - 70 с.

Б.Л. Лавровский считает главной особенностью бюджета муниципальных образований их первооснову - они находятся в самом низу иерархии, и тем самым составляют фундамент бюджетной системы⁴.

В.В. Карпова, в свою очередь, отмечает, что именно на муниципальном уровне - средствами муниципальных бюджетов - воплощаются ключевые аспекты социально-экономической политики государства - развитие социальной сферы, жилищного фонда, коммунального хозяйства и других⁵.

М.А. Бабкина подчеркивает, что муниципальному уровню бюджетного процесса уделяется неоправданно мало внимания, в связи с чем он более коррупциогенный⁶.

Центральной категорией бюджетного процесса муниципального уровня является бюджет, который чаще рассматривается как «операционный финансовый план, отражающий расходы и поступление средств от хозяйственной (операционной) и иной деятельности субъектов бюджетных отношений»⁷. Более широкое определение бюджета характеризует его как «результат денежных отношений, возникающих в государстве (на федеральном, региональном, муниципальном уровне) при взаимодействии с органами власти, юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда»⁸.

Двумя составными категориями муниципального бюджета, наглядно раскрывающими его сущность, выступают доходы и расходы, соотношение которых демонстрирует профицит (если доходы превышают расходы) или дефицит (если расходы превышают доходы).

Доходы бюджета – «это часть бюджета, описывающая совокупность средств, поступающих к субъекту из тех или иных источников, на основе

⁴ Лавровский Б.Л. Сбалансированность муниципальных бюджетов: вопросы оценки и моделирования: монография / Б. Л. Лавровский, Е. В. Спиридонова. - Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2017. - 167 с.

⁵ Карпова В.В. Финансовый механизм распределения расходов региональных и муниципальных бюджетов: монография / В. В. Карпова, Т. П. Карпова, А. В. Ремжов ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. - Москва : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2017. - 186 с.

⁶ Бабкина М.А. Совершенствование технологии бюджетного планирования на муниципальном уровне // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. №3. С.19-22.

⁷ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2018. С.42.

⁸ Нешиной А.С. Бюджетная система Российской Федерации / А.С. Нешиной. - М.: Дашков и Ко, 2018. С.58.

которых планируются расходы бюджета»⁹. Структура доходов бюджета муниципального образования отражена на рисунке 2.

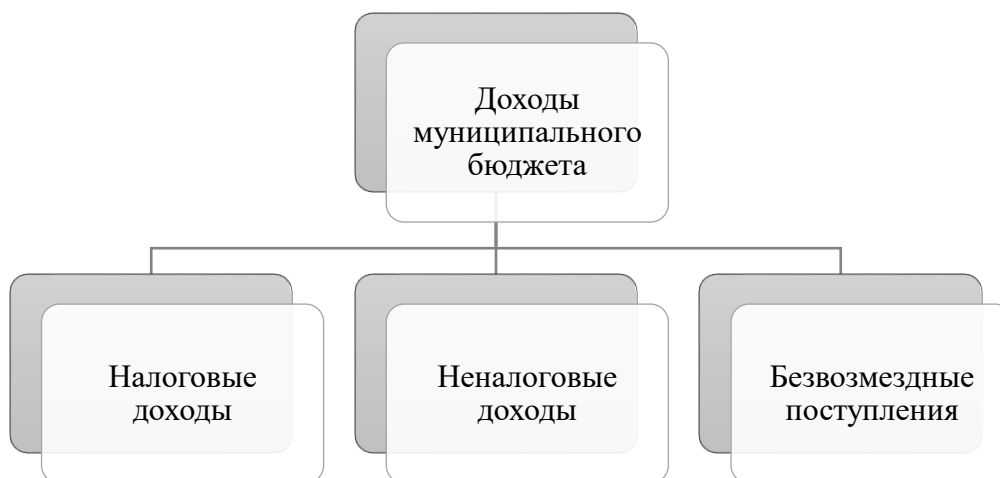


Рисунок 2 – Структура доходов муниципального бюджета¹⁰

В структуре доходов муниципального бюджета присутствуют налоговые доходы, образующиеся в результате сбора налогов согласно налоговому законодательству страны; неналоговые доходы – они образуются от использования муниципального имущества, приватизации, уплаты пошлин и т.д.; а также безвозмездные поступления, чаще реализуемые в форме межбюджетных трансфертов в пользу муниципального бюджета.

Расходы бюджета означают «экономические отношения, связанные с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, ведомственному, целевому и территориальному назначению»¹¹. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходы – это «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета»¹².

Прежде всего, расходы муниципальных бюджетов имеют ведомственную принадлежность – они строго привязаны к определенным

⁹ Парыгина В.А. Бюджетная система России / В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. - М.: Эксмо, 2017. С.34.

¹⁰ Паршина И.В. Классификация доходов бюджетов: многообразие подходов // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 2 (770). С. 272-287.

¹¹ Молостцова Е.С., Зотов А.А. Государственный бюджет: доходы и расходы // В сборнике: Актуальные проблемы экспериментальной и клинической медицины материалы 76-й международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов. 2018. С. 328.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

ведомствам и иным участникам бюджетных отношений, вплоть до учреждений, находящихся на бюджетном обеспечении¹³. Также для бюджетной системы России характерна дифференциация расходов муниципального бюджета по целевому предназначению – расходы имеют определенную целевую направленность, означающую, что средства будут покрывать расходы той или иной социально-экономической сферы¹⁴. В статье 21 Бюджетного кодекса РФ представлена классификация бюджетных расходов, опирающаяся на функциональный признак (рисунок 3).

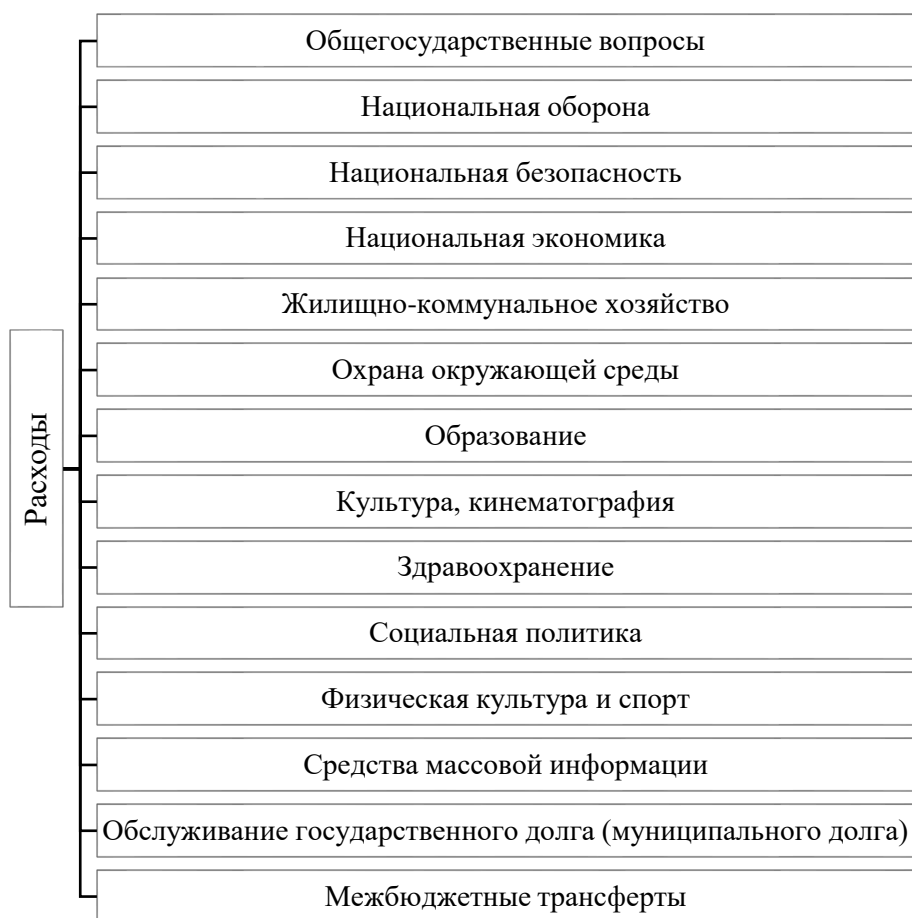


Рисунок 3 – Легитимная классификация бюджетных расходов¹⁵

Эффективное регулирование социально-экономического развития муниципального образования невозможно без действенных инструментов, среди которых особую роль занимает процесс формирования бюджета.

¹³ Извозчикова И.С. Бюджетная классификация в Российской Федерации // Ростовский научный журнал. 2018. №11. С.182.

¹⁴ Огорокова О.А., Бессарабова С.С. Доходы и расходы государственного бюджета РФ // Вектор экономики. 2018. № 12 (30). С. 134.

¹⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

Поскольку регулирование и развитие социально-экономических процессов сосредоточено в деятельности органов муниципальной власти и субъектов бюджетных отношений, эти процессы существенно зависят от объемов финансирования и рациональности распределения бюджетных средств. Тем самым бюджетный процесс на данном уровне можно охарактеризовать как инструмент управления муниципальными финансовыми ресурсами на основе бюджетного подхода, позволяющий планировать, рационализировать и контролировать финансирование тех или иных сфер социально-экономического развития муниципального образования.

Исследователи называют следующие факторы, отражающие важность формирования бюджета муниципальных образований именно в разрезе муниципальной бюджетной политики:

Муниципальная бюджетная политика выступает частным воплощением государственной бюджетной политики – она конкретизирует особенности бюджетного процесса с учетом особенностей муниципального образования, но, так или иначе, учитывает общую концепцию государственной бюджетной политики;

Бюджетная политика позволяет органам муниципальной власти предварительно планировать развитие социально-экономической сферы и осуществлять его в стратегическом ключе, распределяя на наиболее важные, проблемные и перспективные направления средства муниципального бюджета, задавая критерии для контроля эффективности бюджетирования в муниципалитете;

За счет бюджетной политики обеспечивается правопорядок, законность бюджетного финансирования всех субъектов муниципального образования, в том числе за счет введения специальных нормативно-правовых актов муниципального уровня о бюджетной политике¹⁶.

¹⁶ Эрпера Л.М., Седова И.Н., Троицкая Н.Г. Социально-экономическое развитие России // Russian Journal of Management. - 2018. - № 4. - С. 36-40.

Наряду с факторами можно выделить принципы формирования бюджетов малых муниципальных образований (рисунок 4).



Рисунок 4 – Принципы формирования бюджета в муниципальных образованиях¹⁷

Согласно принципу законности, формирование бюджета в муниципальных образованиях в обязательном порядке опирается на бюджетное законодательство, причем как федерального уровня, так и локального (например, могут создаваться законы о бюджетном процессе в конкретном муниципальном образовании). Принцип объективности означает, что формирование бюджета должно опираться на объективное понимание источников доходов и сфер расходов, оценку их целесообразности без предвзятости, допущений – исключительно на научной основе, с полноценным экономическим обоснованием. Принцип независимости формирования бюджета муниципальных образований предполагает независимость муниципального бюджетного процесса от его прочих уровней и ориентацию на учет именно локальных потребностей бюджетной системы, которые могут существенно отличаться в разных городах. Принцип

¹⁷ Источник: Балашев Н.Б., Гончарова К.О. Бюджетный контроль в системе управления финансами на современном этапе / Н.Б. Балашев, К.О. Гончарова // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2018. – № 1. – С. 15-18.

системности состоит в наличии не только слаженной нормативно-правовой базы, упорядочивающей организацию бюджетных процессов, но и в целостной методической, информационной системы их реализации, во взаимодействии участников бюджетных отношений. Последний – принцип гласности – подчеркивает, что результаты бюджетирования и направления бюджетной политики муниципального образования должны быть доступны общественности, распространяться в установленном порядке.

Также экономическую сущность бюджетного процесса на муниципальном уровне наглядно раскрывают функции данной деятельности. К конкретным функциям бюджетирования в малых городах относят следующие:

1. Функция обеспечения своевременности и достоверности информации о движении денежных средств в составе муниципальных финансов. Для эффективной реализации бюджетного процесса необходимо, чтобы информация о бюджетных ресурсах поступала к органам своевременно и содержала исключительно достоверные сведения о состоянии этих ресурсов и прогнозных величинах на плановые периоды;

2. Предупреждающая функция, в соответствии с которой бюджетирование в муниципальных образованиях обеспечивает предупреждение кризисов, неблагоприятных социально-экономических тенденций, что достигается за счет предварительного анализа вероятности их наступления при том или ином сценарии распределения бюджетных ресурсов;

3. Стимулирующая функция, означающая важность бюджетирования для стимулирования более продуктивного и рационального расходования бюджетных средств всеми участниками бюджетного процесса на основе сведений об ожидаемых объемах тех или иных видах доходов¹⁸.

¹⁸ Баранова Ю.К. Государственный финансовый (бюджетный) контроль сегодня // Социально-экономические явления и процессы. 2018. № 1. С. 87-91.

Наконец, для настоящего исследования важно выделить особенности муниципального бюджета именно для малых городов. В отличие от общих основ бюджетных отношений муниципального уровня они крайне слабо освещены в научной литературе.

Н.Д. Магницкий пишет о том, что муниципальный бюджет малого города имеет наибольший потенциал к рациональности и эффективности, поскольку на малом локальном уровне координация бюджетных процессов оказывается более простой задачей, но при этом контроль эффективности бюджетирования в муниципальных образованиях извне (органами власти более высоких уровней), наоборот, представляется более сложной из-за многочисленности муниципальных образований и специфики их социально-экономического положения¹⁹.

В исследовании М.А. Хамуралова и Т.Х. Зарбековой уточняется, что муниципальный бюджет нередко зависим от поддержки со стороны регионов и государства в целом – лишь немногие малые города обладают высоким уровнем самостоятельности. Чаще малые города оказываются профицитными лишь благодаря регулярным и масштабным трансфертам, тогда как их собственных ресурсов недостаточно для покрытия расходов²⁰.

О.Б. Иванова и В.С. Капцова²¹ считают одной из особенностей бюджета малых муниципальных образований то, что для его формирования могут быть эффективными иные подходы – более специфичные, учитывающие масштабы бюджетного процесса. В частности, авторы пишут об инициативном бюджетировании, полагая, что оно может быть весьма продуктивным в силу «близости» муниципальной власти малых городов и населения, которая недостижима на федеральном и даже региональном уровне. Именно в муниципальных образованиях инициативное

¹⁹ Магницкий Н.Д. Система контроля за формированием средств бюджетов государства и муниципальных образований // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 7. С. 141-143.

²⁰ Хамурадов М.А., Зарбекова Т.Х. Оценка формирования и исполнения бюджета муниципального образования в современных условиях // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 66-2. С. 151-154.

²¹ Иванова О.Б., Капцова В.С. Региональная практика инициативного бюджетирования и его роль в финансовом обеспечении развития малых городов России // В сборнике: Социальное предпринимательство и некоммерческие организации: современное состояние, проблемы и перспективы развития в меняющемся мире. Монография. Москва, 2020. С. 321-340.

бюджетирование может быть наиболее подходящим, дополняющим традиционные подходы к формированию бюджета.

Таким образом, процесс формирования бюджета муниципального образования представляет собой совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами представительной и исполнительной власти муниципального образования мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и муниципального образования. Бюджетирование в муниципальных образованиях основывается на принципах законности, объективности, независимости, системности, гласности.

1.2 Особенности формирования бюджета малых муниципальных образований в современных условиях

Формирование муниципального бюджета – сложный и многоаспектный процесс, охватывающий множество субъектов и предполагающий совершение целого комплекса процедур прогнозирования, планирования, согласования и др.

В наиболее общем виде формирование муниципального бюджета можно представить в виде следующей схемы (рисунок 5). Однако такое представление процесса формирования бюджета недостаточно конкретизировано. Особенности этого процесса зависят от того, какие подходы к формированию муниципального бюджета используются. Подходы к формированию муниципального бюджета можно разграничить по нескольким основаниям – инструментальному и институциональному.



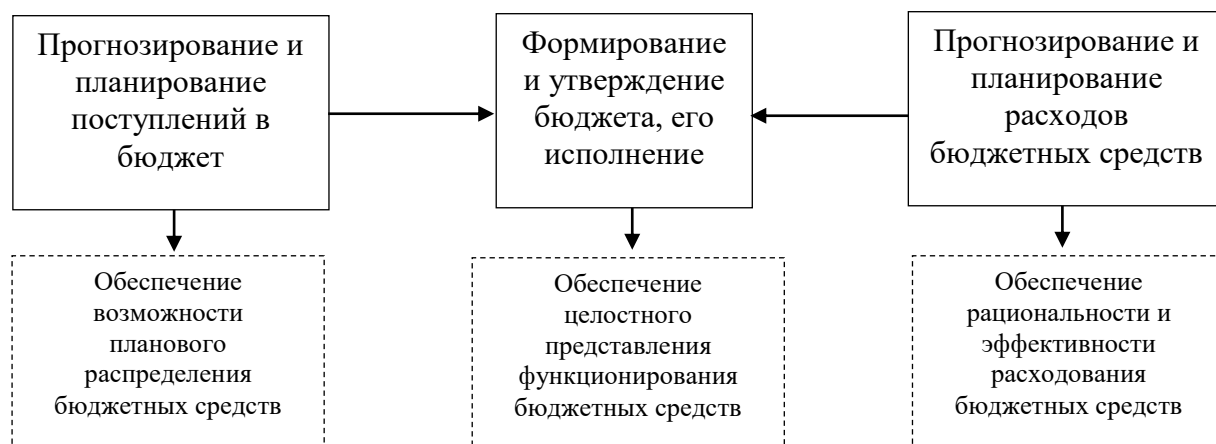


Рисунок 5 – Базовая схема формирования муниципального бюджета²²

С инструментальной точки зрения выделяются различные подходы к бюджетированию, и для Российской Федерации ключевым из них является программно-целевой. Программно-целевой метод бюджетного планирования основан на системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом или нормативным актом целевых программ. Программно-целевой подход к планированию бюджета муниципального образования позволяет составлять план в виде программы мероприятий, опирающихся на конкретные цели и задачи, выполнение которых приурочено к определенным срокам.

Также с инструментальной точки зрения можно уточнить методы планирования и прогнозирования доходов и расходов муниципальных образований. Например, для прогнозирования налоговых доходов используются методы прямого расчета, усреднения, индексации, экстраполяции. Для неналоговых доходов используются метод прогнозирования прямого расчета, прогнозные модели. Такие методы

²² Заикин А.А., Буга А.В. Организация хозяйственного планирования и формирования бюджетов муниципальных образований // Экономика и управление народным хозяйством (Санкт-Петербург). 2020. № 12 (14). С. 14-20.

утверждаются нормативно-правовыми актами²³ и имеют научное основание. Для планирования и прогнозирования расходов муниципальных образований в рамках программно-целевого подхода используются нормативные методы (с опорой на установленные законодательством нормы расходования бюджетных средств, индивидуальные для тех или иных субъектов бюджетных отношений).

С институциональной точки зрения подходы к формированию муниципального бюджета зависят от типа государственного устройства, определяющего характер бюджетных отношений в государстве в целом и порядок формирования муниципального бюджета в частности.

Для федеративных государств в вопросах планирования муниципального бюджета характерна модель бюджетного федерализма, предполагающая, что полномочия по планированию государственного бюджета закрепляются за федеральным уровнем государственной власти, а муниципальные бюджеты находятся на третьем уровне бюджетных отношений – после региональных. Исследователями уточняется, что бюджетный федерализм как модель организации бюджетных отношений призван сочетать – сбалансированно и взвешенно – интересы общегосударственного и регионального уровня (включая местный)²⁴.

В современной бюджетной практике принято выделять две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная модель или американская, которая применяется в таких странах как США, Канада, Австралия (федеративные государства), и кооперативная, которая используется в европейских странах (наиболее яркий пример – Германия)²⁵.

Первая модель – децентрализованная. Ее специфика заключается в том, что муниципальные образования наделяются финансовой

²³ Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 N 574 (ред. от 05.06.2019) "Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации" // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.10.2019)

²⁴ Тхамадокова И.Х., Хамхоев А.И. Бюджетный федерализм как налогово-бюджетные взаимоотношения органов власти всех уровней // Вестник Академии знаний. 2020. № 1 (36). С. 347.

²⁵ Струкова А.А. Зарубежный опыт формирования доходов территорий: сравнение децентрализованной и кооперативной моделей бюджетного федерализма // Оригинальные исследования. 2020. №4. С.142-145.

самостоятельностью. В частности, они могут сами устанавливать налоговые ставки, вводить различные преференции и налоговые льготы, определять порядок налогообложения, норм расходования бюджетных средств. Высокий уровень самостоятельности муниципальных образований в децентрализованной модели, с одной стороны, можно расценивать как положительный фактор – будучи финансово самостоятельными, они могут эффективней расходовать бюджетные средства и полностью учитывать свои особенности (например, конкретные факторы социально-экономического положения, которые могут существенно отличаться от других муниципальных образований) в бюджетных процессах. Однако, с другой стороны, применение децентрализованной модели бюджетного федерализма нередко приводит к образованию кризисных территорий – тех муниципальных образований, которые по итогу «самостоятельного» управления бюджетом оказываются неблагополучным («депрессивные»). Такие муниципальные образования и даже целые регионы присутствуют как в США, так и в России. Им сложно функционировать без вмешательства федерального центра, и часто они полностью зависят от межбюджетных трансфертов. В конечном итоге для децентрализованной модели бюджетного федерализма становится актуальной проблема бюджетного выравнивания, преимущественно вертикального – от центра к регионам-реципиентам. И несмотря на то, что такие трансферты позволяют устранять горизонтальные диспропорции, это замедляет экономический рост регионов, что, безусловно, является недостатком децентрализованной модели бюджетного федерализма.

В основе кооперативной или германской модели заложен высокий уровень участия центральных властей при проведении бюджетно-налоговой политики территорий (земель): они обладают полномочиями устанавливать ставки по налогам, перераспределяют национальный доход. Большое внимание в рамках данной модели уделяется межбюджетному выравниванию (причем как вертикальному, так и горизонтальному) посредством

предоставления из центрального бюджета финансовой помощи в виде межбюджетных трансфертов.

При немецкой модели активно обеспечивается социальная справедливость, однако совместная реализация центральным правительством и землями ряда задач и функций, контроль со стороны Федерации и ограниченная финансовая самостоятельность федеральных земель, приносят ущерб экономической эффективности. Так, в рамках реализации так называемого принципа «один налог – три бюджета» происходит очень сложный процесс перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы: Федерацией, федеральными землями и общинами.²⁶

В итоге, можно заключить, что федеративное устройство государства во многом предопределяет то, каким образом должен формироваться бюджет муниципального образования, и в случае России это децентрализованная модель, наделяющая муниципальные образования высокой долей самостоятельности.

В данном контексте диссертационной работы был рассмотрен механизм формирования муниципального бюджета муниципальных образований. Этот механизм наиболее наглядно можно представить в виде последовательного алгоритма крупных этапов бюджетирования, каждый из которых включает в себя множество расчетных, аналитических, согласовательных и иных процедур (рисунок 6).

²⁶ Управление по вопросам управления и бюджета США // URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/analytical-perspectives/> (Дата обращения: 01.01.2021)

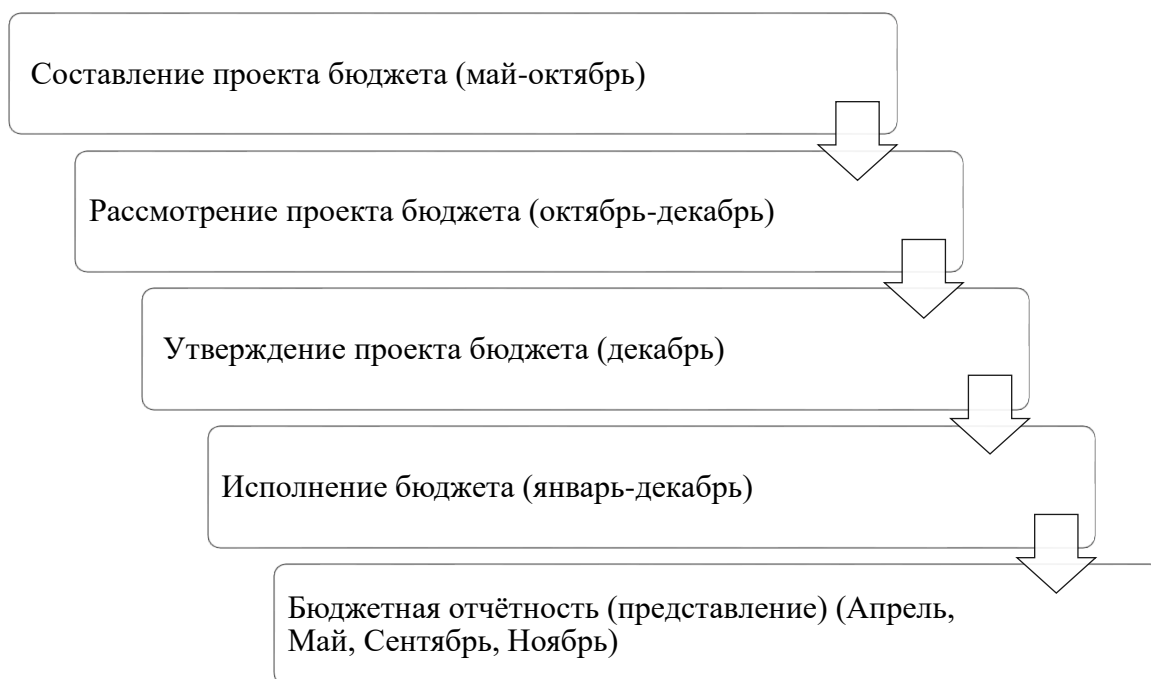


Рисунок 6 – Механизм формирования бюджета муниципального образования²⁷

Непосредственное составление проекта бюджета города осуществляет Департамент управления финансами муниципального образования. Проект бюджета города составляется администрацией города исходя из принципов сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета и необходимости минимизации размера дефицита бюджета. Основные этапы составления проекта бюджета города на очередной финансовый год и плановый период:

1. Постановлением главы администрации муниципального образования принимается решение о разработке проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период, регламентирующее сроки и процедуру разработки проекта бюджета города;
2. Проект решения о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавлением к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета города;

²⁷ Величенко Е.А. Механизм системы формирования муниципальных бюджетов // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития современной науки. Сборник научных трудов по материалам 4-й Международной заочной научно-практической конференции. 2018. С. 41-48.

3. Доходы бюджета города прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования в условиях действующего на день внесения проекта решения о бюджете города в Думу муниципального образования;

4. Главные администраторы доходов бюджета муниципального образования, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета осуществляют подготовку сведений, необходимых для составления проекта бюджета в соответствии с утверждёнными методиками прогнозирования поступления доходов;

5. Решения Думы муниципального образования, предусматривающие внесение изменений в решения о налогах и сборах, принятые после дня внесения в Думу проекта решения о бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

6. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Планирование бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг физическим и(или) юридическим лицам осуществляется с учетом муниципального задания на очередной финансовый год и плановый период, а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году;

7. Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств осуществляют расчеты к проекту бюджета города на очередной финансовый год и плановый период на основании методики планирования бюджетных ассигнований²⁸.

Второй этап – рассмотрение проекта бюджета. Администрация города вносит проект решения о бюджете на рассмотрение и утверждение в Думу города, как правило, не позднее 15 ноября текущего года. Одновременно с проектом решения о бюджете в Думу города представляются:

²⁸ Исламгалиева Л.О. Подходы к формированию и проблемы исполнения бюджета муниципального образования // Экономика и социум. 2018. № 11 (54). С. 449-455.

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития города за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития города за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития города;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) бюджета города на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительная записка к проекту бюджета города;
- верхний предел муниципального долга на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета города на текущий финансовый год;
- паспорта муниципальных программ (проекты паспортов муниципальных программ, проекты изменений в паспорта муниципальных программ);
- реестр источников доходов бюджета города;
- предложенные проекты бюджетных смет Думы города и Счетной палаты, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет²⁹.

Третий этап – утверждение бюджета. Проект решения о бюджете направляется в Счетную палату муниципального образования для подготовки заключения. Счетная палата города проводит экспертно-аналитическую работу для всесторонней оценки законности, рациональности и оптимальности бюджета. По результатам экспертно-аналитической работы по осуществлению предварительного контроля за составлением проекта бюджета оформляется заключение Счетной палаты города. Заключение на

²⁹ Магомедова Д.М. Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований // Вопросы структуризации экономики. 2019. № 1. С. 107-111.

проект бюджета города подписывается председателем Счетной палаты города и направляется в Думу города и Администрацию города.

Проект решения о бюджете рассматривается постоянными комитетами Думы города в срок, не превышающий 20 дней со дня его внесения в Думу города. После рассмотрения проекта решения о бюджете постоянные комитеты Думы города выносят свои заключения.

По проекту решения о бюджете могут проводиться депутатские слушания в порядке, установленном Регламентом Думы города. В ходе предварительного рассмотрения и обсуждения характеристик проекта решения о бюджете депутаты вправе заслушивать пояснения должностных лиц Администрации города по отдельным показателям проекта бюджета города. В процессе рассмотрения проекта бюджета субъекты правотворческой инициативы могут направлять поправки к проекту решения о бюджете.

В случае возникновения разногласий проект решения о бюджете направляется в согласительную комиссию, формируемую на паритетных началах из депутатов Думы города и представителей Администрации города. На очередном заседании Думы города осуществляется обсуждение и принятие решения о принятии или отклонении согласованного варианта проекта решения о бюджете и позиций, по которым согласительная комиссия не выработала согласованного решения.

Четвертый этап – исполнение бюджета. Исполнение бюджета города организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Кассовое обслуживание исполнения бюджета города предусматривает проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет города и кассовым выплатам из бюджета города. Бюджет города исполняется на основе принципов единства кассы и подведомственности расходов. Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета города.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

На последнем этапе формируется бюджетная отчетность. Бюджетная отчетность включает в себя:

- отчет об исполнении бюджета,
- баланс исполнения бюджета,
- отчет о финансовых результатах деятельности,
- отчет о движении денежных средств,
- пояснительную записку.

Отчет об исполнении бюджета города за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается администрацией муниципального образования в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации по форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации (рассмотрена в параграфе 1.1). Утвержденный Администрацией отчет об исполнении бюджета подлежит официальному опубликованию, согласно принципу открытости и прозрачности бюджетных отношений.

После завершения названных этапов формируется отчет об исполнении бюджета муниципального образования. Решением Думы города об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждается годовой отчет с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета. Решение Думы города об исполнении бюджета города за отчетный финансовый год также подлежит официальному опубликованию.

Зарубежный опыт управления бюджетами малых городов может быть примечателен для российской практики при условии адаптации

используемых подходов под реалии социально-экономического положения российских городов.

В первую очередь следует выделить наиболее распространенные в зарубежной практике модели формирования бюджета малых городов.

Во-первых, выделяется модель целевого управления бюджетом. Эта модель фокусируется на достижении конкретных целей и задач, определенных заранее. Бюджет распределяется на основе этих целей, а оценка эффективности осуществляется на основе того, насколько хорошо достигнуты поставленные цели.

Во-вторых, можно выделить программно-целевую модель управления бюджетом. В этой модели муниципальный бюджет разбивается на программы, каждая из которых имеет свою цель и задачи. Расходы на каждую программу определяются на основе ее приоритетности и важности.

В-третьих, выделяется модель управления по результатам. Здесь внимание уделяется достижению конкретных результатов. Бюджет выделяется на конкретные проекты и программы, и оценка эффективности осуществляется на основе того, насколько хорошо эти результаты были достигнуты.

В-четвертых, зарубежная практика включает в себя модель управления на основе задач. Эта модель предполагает, что бюджет выделяется на основе конкретных задач, которые необходимо выполнить в течение определенного периода. В этом случае бюджет выделяется на каждую задачу в отдельности.

В-шестых, можно выделить модель управления на основе производительности. В основе модели акцент на производительности и эффективности работы муниципальных органов и учреждений. Бюджет распределяется на основе того, какие органы и учреждения наиболее эффективны в своей работе.

Также в данном контексте курсовой работы рассмотрим некоторые примеры формирования и оптимизации бюджета малых городов различных стран.

1. Смарт-город Малага, Испания: В городе Малага внедрены инновационные технологии для управления бюджетом и повышения эффективности городской инфраструктуры. Например, смарт-парковки с автоматической оплатой и система контроля загрязнения воздуха, которая использует датчики для мониторинга качества воздуха в реальном времени. Эти инновации позволяют городу оптимизировать расходы и улучшить качество жизни жителей.

2. Проект «100 Smart Cities India»: Индия в настоящее время реализует программу "100 Smart Cities India", которая предусматривает разработку умных городов с помощью цифровых технологий и инновационных методов управления бюджетом. Один из примеров - город Сурат, где были внедрены системы мониторинга качества воды и системы управления отходами с помощью мобильных приложений.

3. Город Портленд, США: в Портленде была создана муниципальная программа "Resilience Challenge", которая направлена на укрепление устойчивости города к различным угрозам. Это включает в себя разработку инновационных стратегий по управлению бюджетом, таких как использование технологий блокчейн для обеспечения прозрачности и безопасности бюджета.

4. Город Сингапур: в Сингапуре используются инновационные подходы к управлению бюджетом и повышению эффективности городской инфраструктуры, такие как внедрение системы электронного управления документами, использование цифровых технологий для оптимизации транспортной системы и создание цифровых центров обслуживания населения.

5. Город Рейкьявик, Исландия: в Рейкьявике используется инновационный подход к управлению бюджетом, основанный на концепции "открытого правительства". Это включает в себя использование технологий блокчейн для обеспечения прозрачности государственных операций, а также

создание цифровых платформ для общения с жителями города, включая форумы, приложения и социальные сети.

6. Город Копенгаген, Дания: в Копенгагене была создана система "Copenhagen X" для управления бюджетом и измерения эффективности городской инфраструктуры. Это включает в себя использование данных и технологий для анализа и оптимизации расходов, а также для мониторинга экологических показателей и улучшения устойчивости города.

7. Город Кейптаун, Южная Африка: в Кейптауне была создана программа "Smart Cape Town", которая направлена на улучшение качества жизни горожан и повышение эффективности управления бюджетом. Это включает в себя внедрение умных технологий для мониторинга потребления воды и энергии, управления транспортной системой и улучшения доступности государственных услуг через мобильные приложения.

Это лишь несколько примеров инновационных подходов к управлению муниципальными бюджетами, которые используются в разных странах мира. Каждый город имеет свои уникальные особенности и вызовы, и в зависимости от контекста может быть разработана индивидуальная стратегия управления бюджетом.

Таким образом, управление бюджетом в малых городах имеет свои особенности, такие как ограниченность финансовых ресурсов, небольшое население и территорию, а также специфические социально-экономические условия. Для эффективного управления бюджетом в малых городах необходимо учитывать эти особенности и разрабатывать стратегии, учитывающие потребности местных жителей и направленные на развитие экономики и социальной инфраструктуры города. Одним из ключевых аспектов управления бюджетом в малых городах является оптимизация расходов и поиск новых источников доходов, например, привлечение инвестиций и развитие туризма. Также важно обеспечить прозрачность и открытость в управлении бюджетом, включая широкое использование цифровых технологий и информационных ресурсов.

1.3 Нормативно-правовые основы формирования бюджета муниципальных образований

Современная нормативно-правовая база формирования бюджета муниципальных образований складывалась на протяжении длительного времени и является результатом многочисленных реформ, в связи с чем ее анализ следует начать с ретроспективной оценки правовых действий государства, направленных на формализацию бюджетного процесса муниципального уровня. Реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее ключевых элементов – бюджетирования в муниципальных образованиях – является важнейшей составной частью проводимых в России социально-экономических преобразований. Можно выделить несколько этапов в ретроспективе эволюции подходов к формированию и реализации бюджетной политики в сфере муниципальных финансов (рисунок 5).



Рисунок 5 – Ретроспектива развития муниципальной бюджетной политики в Российской Федерации³⁰

³⁰ Сумская Т.В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

Для начального этапа развития муниципальных бюджетных отношений (1991–1993 гг.) была характерна децентрализация бюджетной системы, унаследованной от унитарного государства. В результате доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета за этот период возросла с 40 до 50–55%.

На данном этапе было положено начало законодательного обеспечения межбюджетных отношений (законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», «Об основах налоговой системы», «О бюджетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюджетные отношения при этом формировались в значительной мере под влиянием политических факторов, лоббирования и согласований между центром и отдельными регионами. Стала очевидной необходимость их реформирования.

Первый шаг в этом направлении был сделан в конце 1993 г. – начале 1994 г. и предусматривал расширение налоговых прав региональных и местных властей, введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. С 1994 г. начал складываться механизм оказания финансовой помощи региональным бюджетам через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись между субъектами Федерации. Наряду с отмеченными процессами шло перераспределение расходов на региональный уровень, причем без необходимого финансового обеспечения (прежде всего расходов в социальной сфере и на ЖКХ). В результате сложилась такая система межбюджетных отношений, которая хотя и соответствовала в целом основным принципам бюджетного федерализма, однако не опиралась на целостную правовую базу и практически игнорировала местные бюджеты – основу любой бюджетной системы. Это привело к углублению кризиса межбюджетных отношений.

В 1996–1998 гг. началось реформирование местных финансов (закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»), были приняты Бюджетный кодекс и общая часть Налогового кодекса. Однако указанные

законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений требовал существенного уточнения. Бюджетные отношения продолжали оставаться источником постоянной напряженности во взаимоотношениях властей разных уровней, возросла несбалансированность региональных и местных бюджетов. На муниципальный уровень была возложена ответственность за ряд социальных направлений без адекватного предоставления муниципалитетам дополнительной доли в федеральных доходах или новых налоговых полномочий. Из-за постоянного и всевозрастающего дефицита бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти были вынуждены все чаще прибегать к заимствованиям и другим формам долгового финансирования³¹.

В 1998 г. Правительством РФ была разработана и одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. Ее основная задача заключалась в формировании нового механизма финансовой поддержки субъектов Федерации. В соответствии с этим в 1999–2001 гг. был существенно реформирован ФФПР, внедрена новая методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах более эффективной бюджетной политики.

В 2004 г. методика распределения финансовой помощи из ФФПР была дополнена расчетами, предназначенными для корректировки расчетных значений объема средств ФФПР с целью обеспечения стабилизации распределения средств фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Отклонение в объеме трансферта каждого региона после проведения таких расчетов не должно было превышать 15% от объема трансферта, перечисленного в регион в предыдущем году³².

³¹ Павкина О.А. Муниципальная реформа // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 28. С. 509-514.

³² Масловская М.В., Селдушева Е.Г. Основные направления муниципальной реформы в Российской Федерации // Огарёв-Online. 2019. № 16 (137). С. 7.

В 2008 г. предлагается новый порядок распределения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Этот минимальный уровень с учетом дотаций определялся как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по регионам, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Кроме того, с 2008 г. изменился расчет индекса налогового потенциала и предусматривалось формирование резерва при распределении средств дотации.

В 2012 году Президент РФ озвучил послание о Бюджетной политике в 2013–2015 годах, где ставится одна из приоритетных задач реализации бюджетной политики на 2013 год — переход к «программному бюджету». Программный бюджет — это отражение финансового обеспечения программ, это не распределение по ведомствам, а распределение именно по программам³³. Соответственно, управление бюджетом, управление деятельностью органов власти идет в проектном ключе. Если до этого программы существовали отдельно от бюджета, осуществлялось управление портфелем ведомства, то с этого периода началось формирование концепции управления бюджетом на основе программ.

В 2014 году был законодательно оформлен новый этап муниципального строительства в России. Его базовым законом стал Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

³³ Лебедева Е.А., Тургель И.Д. Теоретические основы формирования программного бюджета муниципального образования // Экономика и политика. 2019. № 2 (14). С. 39-44.

государственной власти субъектов РФ»³⁴ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»³⁵. Затем были приняты Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ³⁶, Федеральные законы от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ³⁷ и №383-ФЗ³⁸ (которыми были внесены соответствующие изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы, в том числе в Налоговом кодексе был установлен институт местных торговых сборов), Федеральный закон от 29 декабря № 485-ФЗ³⁹ (который уточнил институт перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями власти) и, наконец, уже в 2015 году – Федеральный закон от 3 февраля № 8-ФЗ⁴⁰, которым были введены еще два (к имеющимся трем) способа избрания главы муниципального образования. Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства явилось существенное повышение роли субъектов РФ в организации местного самоуправления на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства.

Проведенный на данном этапе исследования анализ законодательства Российской Федерации показал, что нормативно-правовое обеспечение бюджетного процесса систематизировать по нескольким уровням (рисунок 6).

³⁴ Федеральный закон от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

³⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

³⁶ Федеральный закон от 23.06.2014 №165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

³⁷ Федеральный закон от 29.11.2014 года №382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

³⁸ Федеральный закон от 29.11.2014 года №485-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

³⁹ Федеральный закон от 29.12.2014 №485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

⁴⁰ Федеральный закон от 03.02.2015 №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2021)

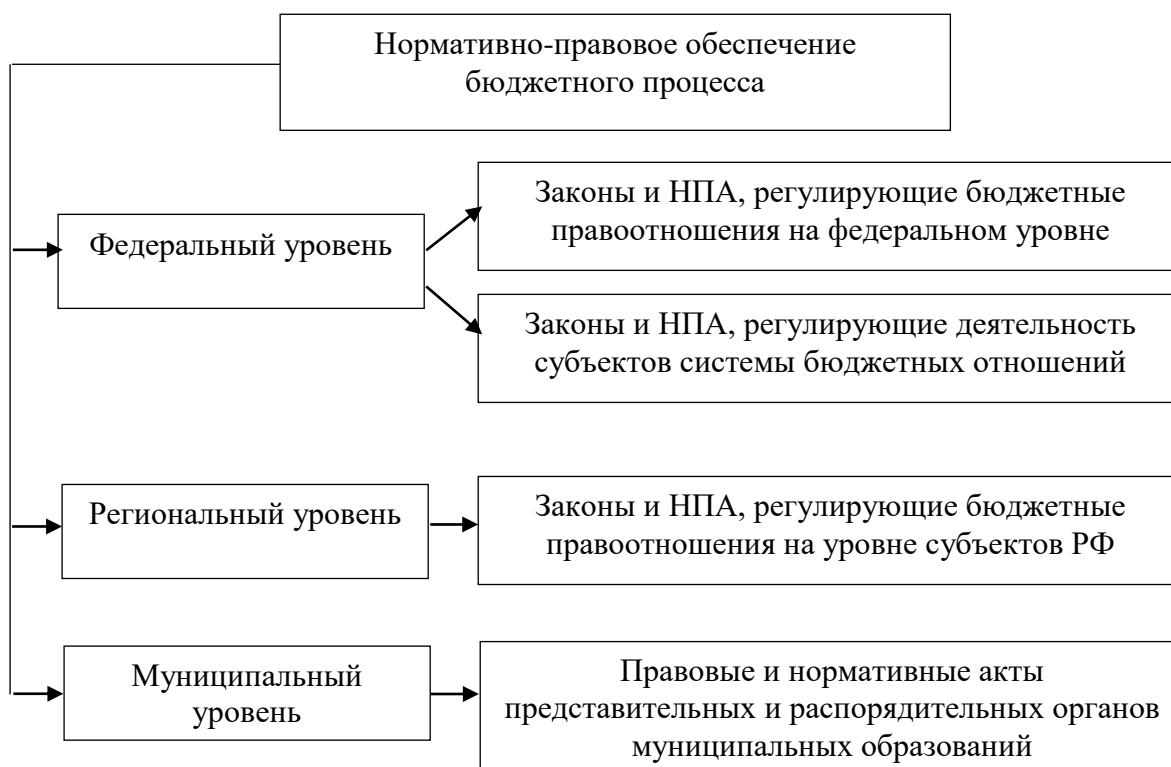


Рисунок 6 – Нормативно-правовое обеспечение бюджетного процесса⁴¹

Согласно представленной схеме, нормативно-правовое обеспечение бюджетного процесса в Российской Федерации дифференцируется по уровням государственной власти. Основной комплекс нормативно-правовых актов данной сферы относится к федеральному уровню. Ключевым нормативно-правовым актом в данном случае выступает Бюджетный кодекс РФ, систематизирующий все характеристики бюджетных правоотношений, уточняющих направления и инструменты их реализации, функции субъектов бюджетной системы и уточняющий иные нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетную систему Российской Федерации, включая ее муниципальный уровень. Также к этому уровню относится федеральное законодательство, в котором уточняются принципы и подходы к формированию муниципальных бюджетов. Главный такой закон (помимо Бюджетного кодекса РФ) – Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

⁴¹ Источник: составлено автором.

Федерации»⁴², в статье 52 которого приводятся нормы по формированию местных бюджетов. В статье 55 представлены нормативные положения, связанные с доходами местных бюджетов. Статьи 63-65 связаны с межбюджетными трансфертами, предназначенными для муниципальных бюджетов и из них.

На региональном уровне законодательства представлены нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные отношения субъектов Российской Федерации. Эти акты принимаются органами власти субъектов, ввиду чего их перечень в каждом регионе страны индивидуален. Общим с федеральным нормативно-правовыми актами является принятие субъектами ежегодных бюджетов, например Закон Московской области от 19.12.2017 №214/2017-ОЗ «О бюджете Московской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»⁴³. На последнем, муниципальном уровне нормативно-правового обеспечения процессов формирования муниципального бюджета представлены акты муниципальных субъектов. Пример: Приказ муниципального казначейства города Ростова-на-Дону от 01.12.2017 №110 «Об утверждении порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Ростова-на-Дону»⁴⁴.

В итоге, можно сделать вывод о том, что общие требования к бюджетному процессу муниципальных образований уточняются федеральным законодательством. Сами бюджеты муниципальных образований зависят от регионального законодательства (в частности, проектов бюджетов субъектов Российской Федерации), и на их уровне формируются собственные нормативно-правовые акты, уточняющие порядок формирования муниципального бюджета.

⁴² Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Дата обращения: 01.05.2021)

⁴³ Закон Московской области от 19.12.2017 г. №214/2017-ОЗ «О бюджете Московской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d> (Дата обращения: 20.04.2021)

⁴⁴ Приказ муниципального казначейства города Ростова-на-Дону от 01.12.2017 №110 «Об утверждении порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Ростова-на-Дону» // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d> (Дата обращения: 20.04.2021)

Глава 2. Модель формирования малого города Московский

2.1 Оценка подходов к формированию бюджета города Московский

Аналитический этап диссертационной работы был посвящен анализу модели формирования бюджета малого города Московский. Город Московский является административным центром поселения Московский - административной единицы в составе Новомосковского административного округа Москвы (рисунок 7).



Рисунок 7 – Карта города Московский

Городское поселение Московский образовано в 2005 году в составе Ленинского муниципального района Московской области, включило город Московский и ещё 8 населённых пунктов позже упразднённого Московского сельского округа. 1 июля 2012 года передано в состав Москвы.

В состав территории поселения Московский входят территории следующих населенных пунктов: город Московский, деревня Говорово, деревня Картмазово, деревня Лапшинка, деревня Мешково, деревня Румянцево, деревня Саларьево, поселок института полиомиелита, поселок

Ульяновского лесопарка. Численность населения по состоянию на январь 2021 года – более 63 тысяч человек.

Советом Депутатов города Московский ежегодно формируется решение о бюджете на предстоящий год и на плановый период. Например, завершилось действие Решения Совета Депутатов о бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов. С опорой на ретроспективные документы⁴⁵ о решениях можно проанализировать состав и структуру бюджета города Московский.

Динамика доходов бюджета города Московский показана на рисунке 8.

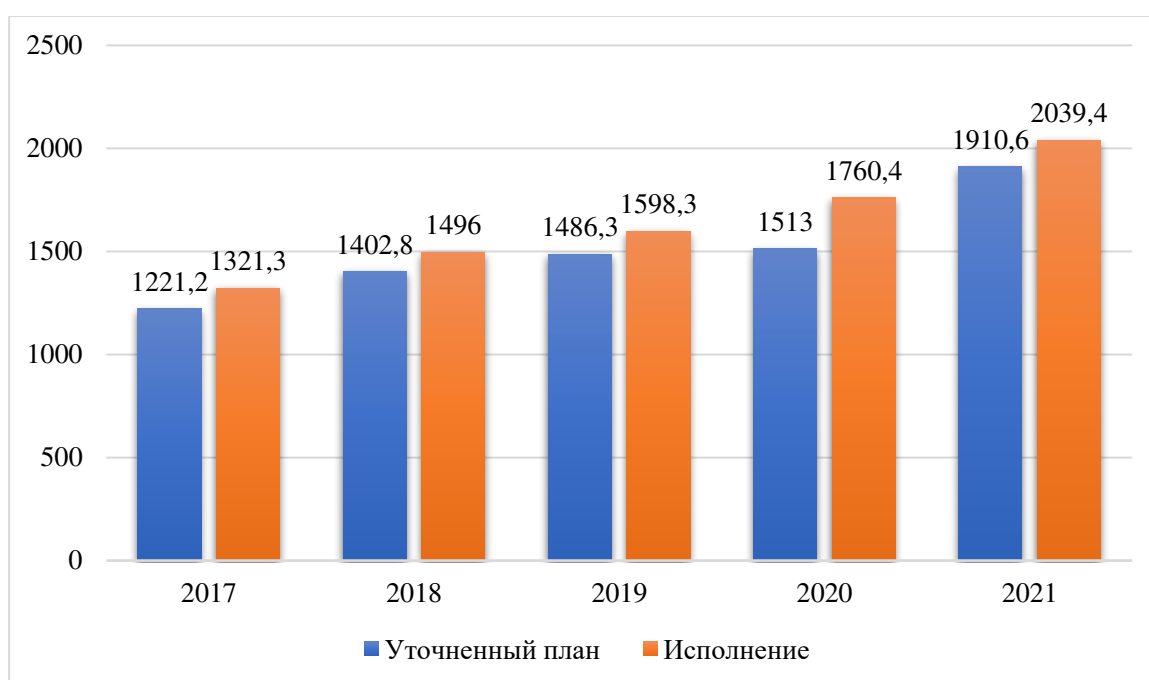


Рисунок 8 – Динамика доходов бюджета города Московский в 2017-2021 гг., млн. руб.⁴⁶

За последние 5 лет доходы бюджета города Московский существенно увеличились. По итогу 2021 года уточненный план доходов бюджета муниципального образования составил 1910,6 млн. руб., а исполненный план (фактически полученные доходы) 2039,4 млн. руб.

Структура доходов бюджета города Московский показана на рисунке 9.

⁴⁵ Решения Совета депутатов города Московский // URL: <https://adm-moskovsky.ru/sovet/> (Дата обращения: 01.03.2022)

⁴⁶ Бюджет города Московский // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения: 01.03.2022)

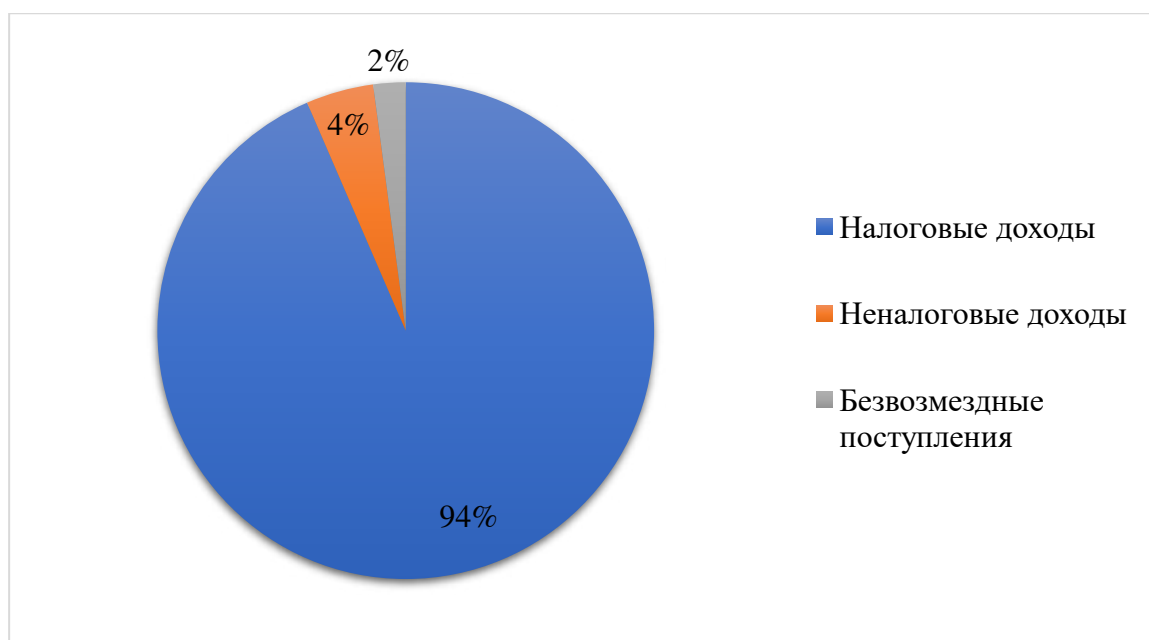


Рисунок 9 – Структура доходов бюджета города Московский в 2021 году, %⁴⁷

Большую часть доходов составляют налоговые доходы, что является благоприятным фактором.

Расходы бюджета города Московской показаны на рисунке 10.

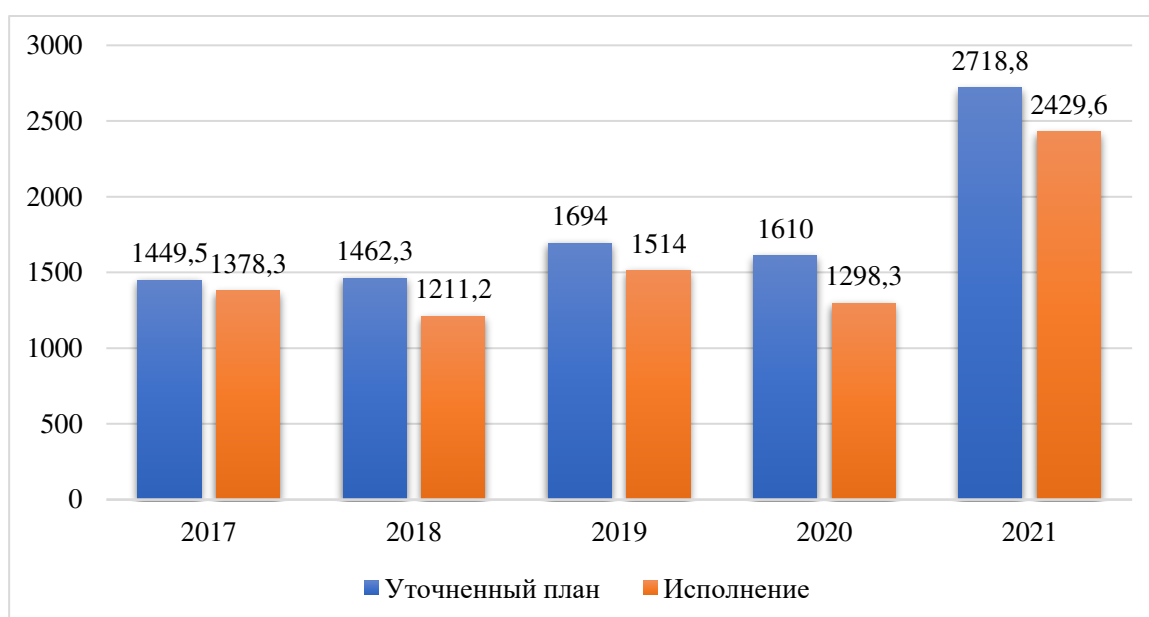


Рисунок 10 – Динамика расходов бюджета города Московский в 2017-2021

гг., млн. руб.⁴⁸

⁴⁷ Бюджет города Московский // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения: 01.03.2022)

⁴⁸ Бюджет города Московский // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения: 01.03.2022)

Расходы бюджета города Московский имеют менее стабильную динамику. В 2021 году они существенно увеличились на фоне пандемии коронавирусной инфекции. В последнем отчетном периоде плановые расходы бюджета города Московский составили 2718,8 млн. руб., а фактические расходы 2429,6 млн. руб.

Структура расходов бюджета города Московский отражена на рисунке 11.



Рисунок 11 – Структура расходов бюджета города Московский в 2021 г., %⁴⁹

На первом месте по удельному весу в структуре расходов бюджета города Московский находятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (33,7%). Второе место занимают расходы на общегосударственные вопросы (27,7%). Также существенными статьями расходов бюджета города Московский являются национальная экономика (18,7%), физическая культура и спорт (12,5%), культура и кинематография (5%).

Уточним дефицит и профицит бюджета города Московский (таблица 1).

⁴⁹ Бюджет города Московский // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения: 01.03.2022)

Таблица 1

Дефицит / профицит бюджета города Московской в 2017-2021 гг.⁵⁰

Период	Исполненные доходы, млн. руб.	Исполненные расходы, млн. руб.	Дефицит / Профицит, млн. руб.
2017	1321,3	1378,3	-57,0
2018	1496	1211,2	284,8
2019	1598,3	1514	84,3
2020	1760,4	1298,3	462,1
2021	2039,4	2429,6	-390,2

В двух из трех анализируемых периодов наблюдается дефицит бюджета, наиболее высокий в 2021 году (-390,2 млн. руб.). Наибольший профицит за последние 5 лет был в 2018 году (284,8 млн. руб.).

Таким образом, можно заключить, что бюджет города Московский в анализируемом периоде характеризуется наличием нестабильных показателей, что подчеркивает актуальность совершенствования бюджетной политики муниципального образования.

Ключевым этапом исследования стала оценка эффективности формирования бюджета города Московский. Для структуризации анализа был выделен ряд оценочных критериев, описанных в таблице 2. Первый оценочный критерий предполагает проверку наличия документационного обеспечения планирования и реализации бюджетной политики муниципального образования - документов, регламентирующих бюджетный процесс в городе Московский. Второй критерий направлен на оценку содержательности тех методов, которые используются органами власти муниципального образования для планирования и прогнозирования доходов и расходов муниципального бюджета. В рамках третьего критерия предполагается оценить результативность планирования и прогнозирования доходов и расходов муниципального бюджета города Московский, а именно то, насколько прогнозируемые показатели тех или иных разделов доходов и

⁵⁰ Бюджет города Московский // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения: 01.03.2022)

расходов бюджета муниципального образования отклоняются от фактических показателей. Четвертый критерий направлен на оценку наличия мер и мероприятий по стратегическому развитию и совершенствованию бюджетной политики города Московский. Пятый критерий предполагал оценку вовлеченности населения муниципального образования в бюджетный процесс.

Таблица 2

Критерии оценки эффективности бюджетной политики города Московский

Критерий	Описание	Низкая эффективность (1 балл)	Средняя эффективность (2 балла)	Высокая эффективность (3 балла)
1 Документационное обеспечение	Критерий предполагает оценку наличия документационного обеспечения бюджетной политики	Какое-либо документационное обеспечение отсутствует	Присутствуют смежные по теме документационные акты в сфере бюджетной политики	Присутствует полноценное документационное обеспечение бюджетной политики муниципального образования
2 Содержательность методов, используемых при планировании и прогнозировании доходов и расходов бюджета	Критерий предполагает оценку вариативности и научности методов планирования и прогнозирования	Малое количество используемых методов, присутствуют ненаучные методы	Ненаучные методы отсутствуют, содержательность методов средняя	Отсутствие ненаучных методов, высокая содержательность методов
3 Результативность планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета	Критерий направлен на оценку конкретных результатов использования методики	В большинстве периодов отклонения от прогнозов превышают 10%	Менее чем в половине периодов отклонения от прогнозов превышают 30%	Результаты прогнозирования не превышают 30% во всех анализируемых периодах
4 Стратегическое развитие бюджетной политики	Критерий связан с оценкой наличия мер по развитию бюджетной политики	Меры по развитию бюджетной политики отсутствуют	Присутствуют некоторые меры, но они осуществляются бессистемно	Присутствует целостная стратегия развития бюджетной политики
5 Вовлеченность населения муниципального образования в бюджетный процесс	Критерий предполагает оценку того, насколько жители МО вовлечены в бюджетный процесс	Нет мер вовлечения населения в бюджетный процесс, низкий уровень вовлеченности	Есть меры вовлечения населения в бюджетный процесс, но уровень вовлеченности низкий	Есть меры вовлечения населения в бюджетный процесс, уровень вовлеченности средний или высокий

Рассмотрим результаты оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования город Московский по каждому выделенному критерию.

Критерий №1. Документационное обеспечение

В ходе теоретического этапа исследования было установлено, что многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в их составе имеют специальный документ, утверждающий основы бюджетного процесса. Как правило, этот документ имеет непосредственно методический характер и содержит перечень ответственных органов власти, процедур бюджетного процесса, правил формирования проекта бюджета и его исполнения, и т.д. Проведенный анализ нормативно-правовых актов города Московский показал, что в данном муниципальном образовании такие документы отсутствуют – нет положения о бюджетном процессе, нет порядка разработки прогноза социально-экономического развития.

Следовательно, с точки зрения документационного обеспечения можно констатировать низкую эффективность формирования бюджета города Московский (1 балла по критерию).

Критерий №2. Содержательность методов, используемых при планировании и прогнозировании доходов и расходов бюджета

Следующий критерий направлен на оценку содержательности методов, которые используются в процессе планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета города Московский. Для оценки второго критерия методы планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета города Московский были сопоставлены с теми методами планирования и прогнозирования, которые рассматривались в теоретической части исследования. Результаты оценки содержательности методов отражены в таблице 3.

Таблица 3

Оценка содержательности методов прогнозирования доходов бюджета
города Московский

№п	Метод	Не используется	Частично используется	Используется
1	Прямой расчет			+
2	Усреднение			+
3	Экстраполяция			+
4	Индексация			+

Все методы прогнозирования, предусмотренные в Постановлении Правительства РФ от 23.06.2016 №574 (ред. от 05.06.2019) «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации», используются для прогнозирования доходов бюджета рассматриваемого муниципального образования. Также были оценены методы, используемые для принятия управленческих решений в процессе планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета (таблица 4).

Таблица 4

Анализ методов, используемых для принятия управленческих решений при
планировании и прогнозировании доходов и расходов города Московский

Метод	Не используется	Частично используется	Используется
<i>Эвристические</i>			
Логические приемы			+
Использование опыта, прецедентов			+
Использование интуиции	+		
<i>Коллективные</i>			
Мозговая атака		+	
Экспертные оценки			+
Метод «Дельфи»	+		
<i>Количественные</i>			
Линейное моделирование			+
Динамическое программирование		+	
Вероятностные и статистические модели			+
Имитационные модели		+	
Экономико-математическое моделирование		+	
Регрессионные прогнозные модели	+		

В целом, вариативность методов можно назвать содержательной (3 балла по критерию).

Критерий №3. Результативность планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета

Важнейшей характеристикой эффективности бюджетного процесса муниципального образования выступает его результативность, то есть способность достаточно объективно строить прогнозы о величине той или иной части бюджета. Для оценки данного критерия были сопоставлены плановые значения и фактические значения основных разделов доходной и расходной части бюджета города Московский за 2019-2021 годы (сравнивались документы о планах бюджета на данные периоды и документы об исполнении бюджета). Результаты сопоставления плановых и фактических значений бюджета показаны в таблице 5.

Таблица 5

Сопоставление плановых и фактических значений доходной и расходной частей бюджета города Московский в 2019-2020 гг., тыс. руб.

Показатель	План 2019	Факт 2019	Отклонение, %
Доходы бюджета	1486,3	1598,3	7,5
Расходы бюджета	1694	1514	11,8
Среднее отклонение			$(7,5 + 11,8) / 2 = 9,6$
Показатель	План 2020	Факт 2020	Отклонение, %
Доходы бюджета	1513	1760,4	-16,3
Расходы бюджета	1610	1298,3	24
Среднее отклонение			$(16,3 + 24) / 2 = 20,15$
Показатель	План 2021	Факт 2021	Отклонение, %
Доходы бюджета	1910,6	2039,4	-6,7
Расходы бюджета	2718,8	2429,6	11,9
Среднее отклонение			$(6,7 + 11,9) / 2 = 9,3$

В 2019 году среднее отклонение показателей бюджета от плановых показателей составило 9,6%, в 2020 году 20,15%, в 2021 году 9,3%. Следовательно, эффективность прогнозирования доходов и расходов бюджета находится на среднем уровне.

Критерий №4. Стратегическое развитие бюджетной политики

Четвертый оценочный критерий направлен на проверку наличия мер по совершенствованию бюджетной политики города Московский. В ходе изучения нормативно-правовых документов муниципального образования было установлено, что в Стратегии его социально-экономического развития присутствуют положения, связанные с необходимостью развития деятельности органов власти муниципального образования в сфере повышения объективности и результативности бюджетной политики. Однако эти положения остаются в документе на уровне целевого тезиса и не сопровождаются конкретными решениями, мерами или мероприятиями, которые были бы направлены на достижение названной цели и имели бы организованный характер. Более того, какое-либо целостное представление о стратегии совершенствования бюджетной политики в городе Московском отсутствуют, что можно расценивать как недостаточное внимание к данной сфере. В итоге, по данному критерию эффективность бюджетной политики можно оценить на среднем уровне (2 балла по критерию).

Критерий №5. Вовлеченность населения муниципального образования в бюджетный процесс

В рамках последнего критерия была оценена вовлеченность населения города Московский в бюджетный процесс. Сначала были оценены меры, принимаемые органами власти муниципального образования для вовлечения населения в бюджетный процесс:

1. Администрация города готовит проект бюджета, который подлежит официальному опубликованию на сайте;
2. Публичные слушания по проекту бюджета. Публичные слушания проводятся в целях: обеспечения участия жителей города Московский в обсуждении проекта бюджета города; выявления мнения населения и подготовки рекомендаций по итогам обсуждения населением проекта бюджета города; изучения и обобщения предложений и рекомендаций жителей города по проекту бюджета города;

3. Проект отчёта об исполнении бюджета города Московский выносится на публичные слушания, в ходе которых можно задать интересующие вопросы и получить конкретные ответы от должностных лиц Администрации города Московский.

С одной стороны, можно говорить о наличии множества мер по вовлечению населения в бюджетный процесс. С другой стороны, активность вовлечения остается крайне низкой (рисунок 12).

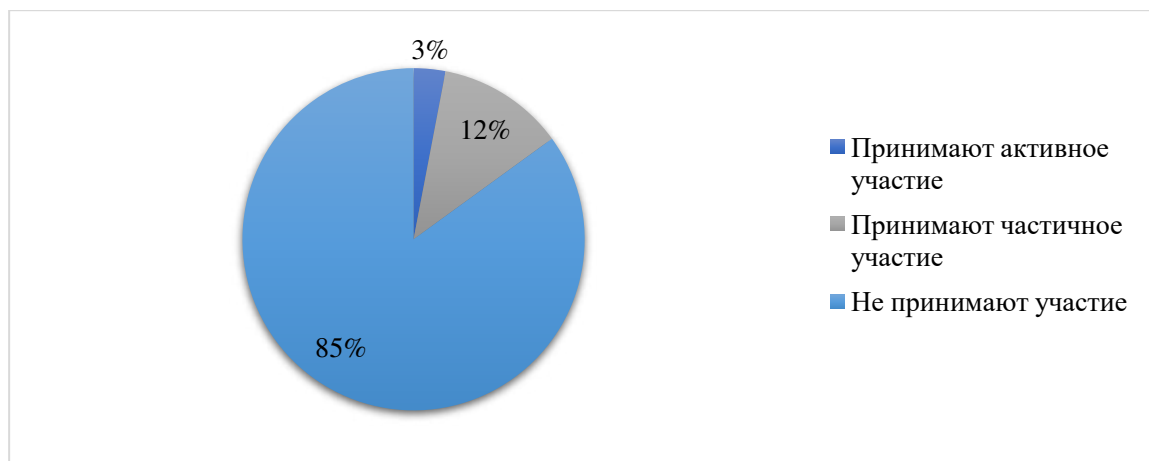


Рисунок 12 – Вовлеченность населения города Московский в бюджетный процесс, % населения⁵¹

Систематизируем результаты оценки эффективности формирования бюджета города Московский в таблице 6 и на рисунке 13.

Таблица 6

Результаты оценки эффективности формирования бюджета города Московский

Критерий	Оценка критерия
1 Документационное обеспечение	1
2 Содержательность методов, используемых при планировании и прогнозировании доходов и расходов бюджета	3
3 Результативность планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета	1
4 Стратегическое развитие бюджетной политики	2
5 Вовлеченность населения муниципального образования в бюджетный процесс	2
Итого	9 из 15 (60%)

⁵¹ Бюджет для граждан // URL: <https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656/> (Дата обращения: 01.04.2022)



Рисунок 13 – Результаты оценки эффективности формирования бюджета города Московский

Таким образом, эффективность действующей бюджетной политики и процессов формирования бюджета города Московский, согласно результатам проведенного анализа, находится на уровне выше среднего и, очевидно, нуждается в совершенствовании.

2.2 Рекомендации по развитию подходов формирования бюджета города Московский

На заключительном этапе диссертационной работы была предложена оптимальная модель формирования бюджета города Московский. Иллюстративно модель представлена на рисунке 14. Модель учитывает особенности планирования бюджета малых городов, выявленные на теоретическом этапе диссертационной работы, и проблемы формирования бюджета, установленные в предыдущем параграфе применительно к городу Московский.



Рисунок 14 – Рекомендуемая модель формирования бюджета города
Московский

Представленная модель схематично характеризует концептуальные и методологические решения в области формирования бюджета малого города.

Согласно представленной модели, в основе бюджетных процессов малого города должна лежать бюджетная политика как свод принципов формирования бюджета, оформленный в документ, официально утвержденный на уровне муниципального образования. Документальное оформление бюджетной политики видится необходимым для того, чтобы население малого города имело прозрачное представление о том, как организуются бюджетные процессы.

Также на концептуальном уровне модели должны фигурировать факторы бюджетного процесса – органам местного самоуправления необходимо понимать, какие факторы (социальные, экономические, правовые, экологические, технологические) влияют на бюджетные процессы. И с учетом изменчивости этих факторов уточнять, каковы наиболее приоритетные цели бюджета в сложившихся условиях его планирования.

Второй уровень модели – методологический. Методологическую основу модели составляют бюджетное прогнозирование и бюджетное планирование: модель предусматривает, что оптимальный бюджет малого города требует, во-первых, построения комплексного прогноза социально-экономического развития малого города в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, и, во-вторых, на основе полученных результатов прогноза, формирование конкретных планов бюджета на те же сроки. Также в этом блоке присутствует контрольный компонент, предполагающий обязательную регулярную оценку эффективности бюджетного планирования в малом городе.

На средовом уровне модели фигурируют условия формирования бюджета малого города – они задают конкретные требования к бюджетным процессам:

- использование исключительно научных методов бюджетного планирования и прогнозирования;
- обязательный учет факторов, влияющих на бюджетный процесс в малом городе;
- внимание к мнению населения и местного бизнес-сообщества при формировании бюджета малого города;
- ориентация на повышение экономической самостоятельности малого города в плане обеспеченности финансовыми ресурсами и снижения зависимости от региона и федерального уровня бюджетного финансирования.

Изученные подходы к территориальному развитию города Московский, с одной стороны, характеризуются научной основательностью, но, с другой стороны, они недостаточно вариативны и современны.

Рекомендуется расширение спектра подходов к управлению территориальным развитием города Московский за счет следующих подходов:

- Стратегический (управление развитием территории в форме стратегии за счет стратегического планирования и развития муниципального образования);
- Сетевой (трансфер практик территориального развития похожих муниципальных образований за счет партнерского сотрудничества с ними);
- Сценарный (предполагает формирование моделей, описывающих возможные и наиболее вероятные, а также предпочтительные сценарии развития территории).

Отдельно были сформированы рекомендации, связанные с профессиональной компетентностью субъектов Совета депутатов города Московский – управленцев, которые занимаются формированием и реализацией бюджета малого города, и от решений которых во многом зависит продуктивность данных процессов.

1. В полной мере профессиональные компетенции управленцев не разграничены. Широкое понятие «управленец» может относиться к руководящим кадрам разных структур, влияние работы которых на экономическое развитие города очень отличается (если сравнивать, например, органы власти и крупные частные компании). Очевидно, что в таких условиях крайне важно разграничивать и профессиональные компетенции управленцев – у управленцев в государственных структурах они будут одни, а у управленцев коммерческих структур – другие.

Решением данной проблемы может стать корпус исследований, посвященных специфике управленческой деятельности руководящих кадров разных структур с обязательным учетом особенностей влияния их деятельности на экономическое развитие города.

2. Профессиональные компетенции управленцев города Московский редко связываются с задачей экономического развития города. Даже если деятельность управленца непосредственно связана с управлением тех или иных сфер жизнедеятельности города, рассуждая о профессиональных компетенциях такого управленца исследователи преимущественно выделяют различные знания, навыки, личностные качества, способности управления внутренними структурами организации или органа власти, но забывают о важности экономического развития города как одной из сфер управленческой деятельности. Иными словами, те модели профессиональных компетенций управленцев, которые широко описаны в научной литературе, попросту не учитывают экономическое развитие города как процесс, находящийся под влиянием компетенций управленца.

Решение этой проблемы видится в четкой дифференциации профессиональной компетентности управленцев, которая должна включать в себя как общие профессиональные компетенции (личностные, собственно-профессиональные), так и те, которые напрямую связаны с экономическим развитием города. Например, это могут быть компетенции, отражающие способность управленца системно мыслить и так же системно оценивать

социально-экономическое положение города, выявлять наиболее проблемные аспекты его состояния, эффективно взаимодействовать с населением и бизнесом для оперативного разрешения проблем.

3. Профессиональные компетенции управленцев, связанные с экономическим развитием города Московский, не подвергаются полноценному оцениванию и не находятся под контролем. Если говорить об управленцах в государственных и муниципальных структурах, по отношению к ним присутствуют законодательно утвержденные квалификационные требования, проверка на соответствие которым действительно осуществляется. Однако эти требования не включают в себя фактор способности управленца эффективно управлять экономическим развитием города, в связи с соответствующие профессиональные компетенции оказываются без контроля, не подвергаются регулярной оценке. А в деятельности коммерческих бизнес-субъектов такое оценивание вовсе не обязательно.

Решение проблемы видится в дополнении критериев оценки квалификации управленцев, действующих в органах государственной и муниципальной власти, отдельным блоком компетенций, которые будут непосредственно связаны с навыками и способностями содействовать экономическому развитию города, и последующее законодательное закрепление этого блока профессиональных компетенций.

Также разработаны рекомендации по формированию бюджета города Московский с учетом выявленных проблем процесса управления бюджетом:

1. Определение приоритетов. Целесообразно сформировать перечень бюджетных приоритетов и целей, которые город хочет достичь. Важно убедиться, что эти приоритеты соответствуют потребностям и требованиям местного населения. Рекомендуется сосредоточиться на тех областях, которые могут принести наибольшую пользу и наибольшие результаты, и приоритезировать расходы бюджета города Московский в соответствии с этими областями.

2. Анализировать ретроспективу бюджетов. Важно детально анализировать прошлые бюджеты, чтобы определить, какие области требуют наибольших затрат, и какие области можно сократить расходы. Необходимо регулярно утонять, какие программы или инициативы были наиболее эффективными, и интегрировать эти методы в новый бюджет.

3. Учет долгосрочных целей. В частности, речь идет о таких долгосрочных целях, как инфраструктура, экономический рост, развитие социальных услуг, образование и здравоохранение, при составлении бюджета.

4. Привлечение общественности. Жители города Московский должны быть вовлечены в составление бюджета, чтобы обеспечить прозрачность и открытость процесса. Возможна организация открытых обсуждений, в ходе которых можно обсудить приоритеты, представить идеи и получить обратную связь от граждан.

5. Рассмотреть возможность использования внешних источников финансирования. С учетом малого бюджета для города Московский целесообразно привлечение других источников финансирования для поддержки определенных программ и проектов. Это может помочь городу снизить финансовые затраты и привлечь дополнительные средства.

6. Управление рисками. Составление бюджета должно учитывать риски, связанные с необходимостью выполнять задачи, финансовыми ограничениями и другими факторами. Рассмотрите возможные риски и разработайте планы действий, чтобы снизить эти риски.

7. Оптимизация налоговых поступлений. Налоговые поступления являются основным источником доходов для муниципального бюджета. Следует рассмотреть возможности оптимизации налоговых поступлений, такие как увеличение налоговой базы, улучшение налогового администрирования и привлечение новых инвесторов.

В качестве методического инструмента для формализации направлений развития бюджетной политики города Московский в стратегическом аспекте

предлагается использовать Сбалансированную систему показателей (balanced scorecard, BSC). Преимущественно Сбалансированная система показателей является инструментом контрольной деятельности коммерческих организаций, однако ее потенциал для государственных структур весьма высок – это методология широко применяется и органами власти, и государственными организациями. Как управленческая модель сбалансированная система показателей представлена рядом категорий:

- перспективы (сферы функционирования субъекта, подвергающиеся оценке);
- целевые показатели (конкретные показатели эффективности, подвергаемые мониторингу на уровне соответствующих перспектив);
- стратегические ориентиры (взаимосвязи показателей, отражающие последовательность их развития, представленные в виде карты Сбалансированной системы показателей).

Для упорядочивания и контроля направлений развития бюджетной политики города Московский предлагается выделить следующие четыре взаимосвязанные перспективы:

- ресурсы (показатели этой перспективы должны отражать ресурсное состояние города Московский на уровне финансовых, кадровых и технологических ресурсов, необходимых для эффективного управления бюджетом);
- деятельность (в этой перспективе следует отразить показатели, с помощью которых возможна качественная оценка вариативности и частоты взаимодействия с субъектами бюджетной политики);
- взаимоотношения (перспектива отражает лояльность населения по отношению к органам власти города Московский, ответственным за формирование бюджетной политики);
- развитие муниципального образования (данная перспектива представляется целевой и включает в себя показатели, результирующие выбранные направления развития бюджета).

В рамках каждой перспективы выделим целевые показатели формирования бюджета города Московский (таблица 7).

Таблица 7

Компоненты Сбалансированной системы показателей для формирования бюджета города Московский

Перспективы	П	Показатели	Возможные измерения показателей
Ресурсы	1	Достаточность финансовых ресурсов	Объем финансирования (требуемый и фактический)
	2	Состояние материально-технических ресурсов	Коэффициент износа основных фондов и материально-технического обеспечения, которое используется для управления бюджетом
	3	Достаточность и компетентность человеческих ресурсов	Уровень профессиональной компетентности человеческих ресурсов, задействованных в формировании бюджета Уровень квалификации человеческих ресурсов, задействованных в формировании бюджета
Деятельность	1	Направления взаимодействия	Вариативность направлений взаимодействия формирующего бюджет Совета депутатов с населением и бизнесом города Московский
	2	Частота взаимодействия	Частота согласования вопросов по формированию бюджета города Московский с населением и бизнес-структурами города
Взаимоотношения	1	Вовлеченность населения во взаимодействие	Доля населения (%), задействованного в формировании бюджета, обсуждения перспектив его развития
	2	Удовлетворенность населения	Доля населения (%), которое положительно оценивает текущие направления распределения бюджета города
	3	Удовлетворенность бизнес-субъектов	Доля бизнес-субъектов (%), которые положительно оценивают текущие направления распределения бюджета города
Развитие муниципального образования	1	Социально-экономическое развитие района	Определяется на основе оценки динамики показателей социально-экономического развития города
	2	Решение социально-экономических проблем	Определяется на основе оценки проблем города, решенных за счет оптимизации бюджета

Оценка этих показателей может осуществляться координирующими сотрудниками Совета депутатов города Московский, которых необходимо выделить из действующего штата. Также следует предусмотреть график оценки показателей и определенную периодичность мониторинга, например по итогам каждого года, а также выборочную промежуточную оценку

показателей в течение года, строго связать показатели с ответственными лицами.

В заключение описания ССП сформируем стратегическую карту (рисунок 15).



Рисунок 15 – Карта ССП для формирования бюджета города Московский

Карта логически связывает все показатели и демонстрирует приоритетность достижения их целевых значений. Тем самым карту ССП

можно рассматривать как «дорожную карту» целевого развития взаимодействия Управы района Марьино с населением.

Также для города Московский следует учитывать тенденции развития муниципального управления бюджетом:

- Бюджетирование на основе данных. Муниципалитеты все больше используют аналитические данные для принятия решений по бюджетному планированию. Это может включать в себя анализ больших данных для прогнозирования потребностей и ресурсов, использование машинного обучения и искусственного интеллекта для принятия решений, а также использование инструментов визуализации данных для лучшего понимания информации;
- Инновационные источники финансирования. Муниципалитеты ищут новые и инновационные источники финансирования, такие как блокчейн-технологии, краудфандинг, альтернативные инвестиционные фонды и т.д. Такие инструменты позволяют получать доступ к дополнительным ресурсам для финансирования проектов и управления бюджетом;
- Экономия бюджета: многие муниципалитеты активно применяют методики экономии бюджета, такие как ликвидация дублирующихся программ и сервисов, автоматизация бюджетных процессов, пересмотр схем управления и организации работы. Это позволяет оптимизировать использование бюджетных ресурсов и снизить издержки;
- Управление новыми рисками: Многие муниципалитеты сосредотачиваются на управлении новыми рисками, такими как кибербезопасность, риски связанные с изменением климата, социальные риски и т.д. Это требует использования новых инструментов и методологий, чтобы управлять рисками и защитить бюджет муниципалитета;
- Лучшее взаимодействие с бизнесом: муниципалитеты все больше ищут партнерские отношения с бизнес-сообществом, чтобы получить дополнительные ресурсы и экспертизу. Это может включать в себя участие

бизнес-сообщества в бюджетном процессе, создание бизнес-центров и площадок для инновационных компаний.

2.3 Влияние цифровизации и экологических факторов на формирование бюджета малых городов

На современном этапе развития бюджетных отношений важное внимание уделяется таким явлениям социально-экономической среды, как цифровизация и экологизация.

Появлению цифровизации предшествовало активное развитие концепции «информационного общества», зародившегося еще в 60-х годах XX века в тесном переплетении с «постиндустриальным обществом» на Западе. Обе концепции стали неотъемлемыми составляющими друг друга, предполагающими изобилие качественной и доступной информации.

Исследователи считают, что изначально практики поиска цифровых решений для государственного сектора исходили из предпосылок о том, что цифровизация может помочь:

1. Наладить управление всеми видами государственной информации;
2. Объединить эту информацию в единую информационную систему с гибкой аналитикой;
3. Повысить качество и оперативность работы с государственной информацией в различных направлениях⁵².

Эти предпосылки нашли отражение в Хартии глобального информационного общества⁵³, принятой странами G8 еще в 2000 году, что

⁵² Апатова Н.В. Цифровизация регионального развития : монография. - Симферополь : Зуева Т. В., 2019. – С.42.

⁵³ Окинавская хартия Глобального информационного общества (Принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года) // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (Дата обращения: 01.04.2023)

явилось первым важным шагом на пути к глобальным планам государств по цифровизации органов власти.

В конечном итоге на уровне всего мирового сообщества стала очевидной необходимость внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти для повышения эффективности процессов государственного и муниципального управления.

Процессы внедрения информационных технологий в государственном секторе с точки зрения их ретроспективы можно разделить на пять основных этапов (рис. 15).

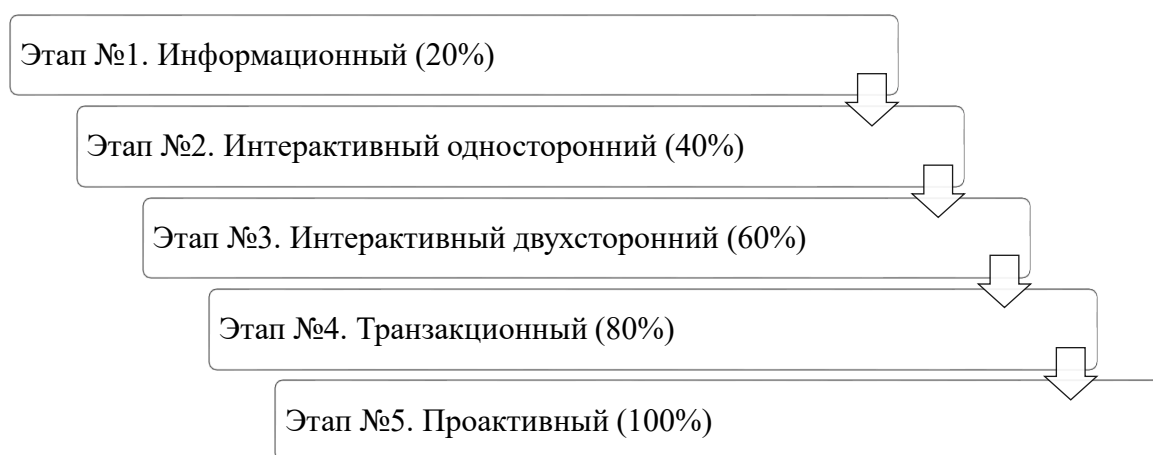


Рисунок 15 – Этапы цифровизации государственного сектора⁵⁴

Информационный этап означает, что органы власти имеют информационные сервисы с данными, доступ к которым граждане и организации могут получить через сеть Интернет, однако эта трансляция данных не функциональна, в отличие от второго этапа, на котором уже имеются более активные формы взаимодействия государства с населением и организациями (например, возможность загрузки официальных форм документов).

Третий этап уже включает в себя двустороннее интерактивное взаимодействие. Интернет-ресурсы органов власти имеют более широкие функции, включая возможность отправки сообщений, ведения форумов и т.п.

⁵⁴ Голоха Д.Д. От цифровизации государственного управления к формированию новой элиты // StudNet. 2020. Т. 3. № 2. - С. 182.

На четвертом этапе появляется транзакционное взаимодействие государства с населением и бизнесом, предполагающее предоставление государственных услуг в удаленном режиме через одно окно. Именно этот этап свойственен большинству государств на сегодняшний день, включая Россию. Пятый этап цифровизации означает полное присутствие органов власти в интернет-среде и полный охват удаленными функциями всех государственных услуг.

Таким образом, появление цифровизации обусловлено развитием концепции информационного общества, поскольку именно информация лежит в основе процессов цифровизации. Ретроспектива цифровизации государственного управления в большинстве государств охватывает четыре стадии, Россия находится на четвертой.

К настоящему времени внедрение информационных технологий стало задачей развития самых разнообразных отраслей знаний и деятельности. В классическом понимании внедрение информационных технологий означает «деятельность, в которой основными средствами (факторами) являются цифровые (электронные, виртуальные) данные как числовые, так и текстовые, преобразующие вид деятельности до уровня цифрового»⁵⁵. Представленное определение позволяет утверждать, что внедрение информационных технологий приводит к принципиально иной концепции деятельности органов государственной власти – цифровой.

Согласно другому определению, «внедрение информационных технологий можно представить как совокупность процессов, нацеленных на насыщение физического мира электронно-цифровыми устройствами, средствами, системами и налаживание электронно-коммуникационного обмена между ними»⁵⁶. В этом определении акцент сделан на использования цифровых устройств и систем как основном условии внедрения

⁵⁵ Кешелова А.В. Инфраструктура цифровой экономики / А.В. Кешелова, А.В. Самарин, М.Б. Амзараков // Экон. стратегии. 2017. №8. – С.122.

⁵⁶ Цифровизация общества и методы его исследования: монография / под редакцией Т. В. Морозовой ; Федеральный исследовательский центр «Карельский научный центр Российской академии наук», Институт экономики КарНЦ РАН. - Петрозаводск : Институт экономики КарНЦ РАН, 2018. С.42.

информационных технологий, ввиду чего ее осуществление неразрывно связано с научно-техническим процессом и усилением тенденций «информационного общества».

В зарубежной научной литературе внедрение информационных технологий характеризуют как «трансформацию социально-экономических процессов в направлении их адаптации к максимально содержательному и продуктивному использованию информационных технологий»⁵⁷. Также встречается определение, согласно которому процессы внедрения информационных технологий означают «кардинальное переосмысление процессов деятельности с точки зрения их информационного представления, которое можно использовать на удаленной основе или автоматизировать»⁵⁸.

На сегодняшний день о внедрении информационных технологий чаще всего говорят применительно к экономическим процессам, ввиду чего устоялся термин «цифровая экономика». Она, в свою очередь, базируется на использовании цифровых технологий, которые стремительно распространяются и развиваются, влияя на традиционную экономику в форме трансформации потребления ресурсов и их производства. При этом ключевым ресурсом цифровой экономики выступает информация, генерируемая и обеспечивающая электронно-коммуникационное взаимодействие с клиентами и контрагентами. По мнению Перцевой С.Ю. и Ткачева В.Н., «цифровизация выступает механизмом экономического роста, поскольку информационные технологии, лежащие в ее основе, положительно сказываются на результативности, качестве и стоимости бизнес-процессов»⁵⁹.

В основе цифровизации социально-экономических процессов как объектов государственного управления лежат четыре принципа (рисунок 16).

⁵⁷ Manor I. The Digitalization of Public Diplomacy. - Springer, 2019. - Pp. 82.

⁵⁸ Liermann V., Stegmann C. The Impact of Digital Transformation and FinTech on the Finance Professional. - Springer Nature, 2019. Pp. 24.

⁵⁹ Перцева С.Ю., Ткачев В.Н. Трансформация регулирования финансовых рынков в цифровой экономике // В сборнике: Развитие современной экономической науки: проблемы, тенденции, перспективы материалы Международной научной конференции. 2019. – С.219.

Исходя из представленной схемы, можно отметить, что для субъектов социально-экономической среды цифровизация должна быть ориентирована на естественность и простоту, широкое использование гипер-персонализации, непрерывную интеграцию и мгновенность процессов, автоматизирующих операционную деятельность людей, организаций, органов власти и т.д.



Рисунок 16 – Фундаментальные принципы цифровизации социально-экономических процессов как объектов государственного управления⁶⁰

В условиях развития цифровой экономики возрастают требования к качеству и прозрачности бюджетной политики как со стороны граждан, требующих повышения открытости информации о расходовании бюджетных средств, так и со стороны бизнеса, заинтересованного в выстраивании партнерских отношений с государством на основе доверия и публичности. Правительство РФ определило курс на политику цифровизации управления

⁶⁰ Землянский А.А. Актуальные основы цифровизации: монография. - Москва : Спутник, 2019. - С.48.

общественными финансами на основе формирования и реализации программ электронного и открытого правительства в бюджетной сфере. Трансформация муниципального управления бюджетом, как считают исследователи, основывается на внедрении цифровых технологий управления данными, обеспечивающих открытость и прозрачность данных, а также применяемых управленческих механизмов⁶¹.

Цифровая экономика в управлении финансами публично-правовых образований рассматривается как «система экономических отношений, основанная на инновационных методах генерирования, обработки, хранения, передачи данных, цифровых компьютерных технологиях для разработки и реализации финансовых прогнозов, планов и программ государства, а также мониторинга и организации государственного финансового контроля в административно-территориальных образованиях Российской Федерации»⁶².

Реализация механизма открытости и прозрачности бюджетной политики в условиях цифровой экономики осуществляется путем разработки и принятия Концепции создания и развития ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет» (Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 №1275-р⁶³). Данная система нацелена на рост эффективности использования средств государственного бюджета, обеспечение открытости и прозрачности функционирования органов управления финансами публично-правовых образований, а также совершенствование финансового управления на основе создания и поддержания единого информационного пространства и применения в бюджетной сфере различных цифровых технологий. Система «Электронный бюджет» оказывает влияние как на взаимодействие органов власти и

⁶¹ Овчинников Н.К., Куцури Г.Н. Программно-целевое бюджетирование как компонент финансового планирования в условиях цифровизации системы государственных финансов // Самоуправление. 2019. Т. 2. № 4 (117). С. 231-235.

⁶² Аблязов Т.Х., Петров И.С. Направления совершенствования механизма открытости и прозрачности государственной и муниципальной бюджетной политики в условиях цифровой экономики // Modern Economy Success. 2020. №4. С.12-17.

⁶³ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/ (Дата обращения: 01.05.2023)

населения, так и на интеграцию финансовых и информационных потоков бюджетной сферы. Среди задач по реализации механизма открытости и прозрачности бюджетной политики в рамках данной системы выделяют:

- обеспечение взаимосвязи бюджетного и стратегического планирования, а также создание условий для мониторинга результатов федеральных и муниципальных программ;
- интеграция процессов формирования и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе вопросы ведения бухгалтерского учета, составления финансовой отчетности и другой аналитической информации публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений;
- интеграция бюджетного процесса и размещения госзаказов, а также процедур управления государственными (муниципальными) закупками, выполнения контрактов по размещенным заказам;
- интеграция реестров расходных обязательств и законодательно закрепленных полномочий публично-правовых образований;
- размещение в открытом доступе информации о плановых и фактических финансовых результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, других участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, получающих бюджетные средства и распоряжающихся ими;
- обеспечение доступа к информации об активах и обязательствах, результатах финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений⁶⁴.

Также механизм открытости бюджетной политики для населения России реализуется в рамках его участия в «Бюджете для граждан», что не

⁶⁴ Яроцкая Е.В., Ковалева А.А. Развитие системы бюджетирования в условиях цифровизации // В сборнике: Современные цифровые технологии в агропромышленном комплексе. Сборник материалов международной научной конференции. 2020. С. 364-370.

только повышает информированность о состоянии бюджета, но и создает возможности участия в формировании бюджетной политики. Данный проект реализуется на основе ГИИС «Электронный бюджет», в частности, самого интернет-сайта и специальных сервисов, позволяющих оставлять комментарии и давать рекомендации по распоряжению бюджетными активами. Следовательно, мнение граждан доносится до органов власти и оказывает влияние на принимаемые ими решения в области бюджетной политики.

Поскольку осуществляется процесс цифровизации всего бюджетного цикла, то и система бюджетного планирования требует серьезной трансформации, интеграции в единое информационное пространство бюджетных правоотношений. Цифровизация бюджетного планирования предполагает автоматизацию всех ее элементов с учетом неизбежного объединения с различными базами данных и, прежде всего, с государственными базами данных. При этом цифровизация должна предусматривать применение автоматизированного выбора необходимого метода бюджетного планирования и прогнозирования.

Цифровизация бюджетного планирования предусматривает автоматизацию таких функциональных элементов, как:

- автоматизация процедуры информационного обеспечения бюджетного планирования;
- полный перевод на электронные площадки системы государственных и муниципальных закупок;
- автоматизация штатного расписания государственных и муниципальных служащих;
- автоматизация инвестиционного процесса;
- формирование электронных инвестиционных паспортов муниципалитетов;

— автоматизация процедуры публичного обсуждения государственных и муниципальных расходов⁶⁵.

Практический опыт показывает, что основными факторами повышения эффективности при внедрении автоматизированной системы бюджетирования являются следующие:

- реальная возможность расчета многовариантных планов без привлечения дополнительных ресурсов;
- сокращение трудозатрат на проведение план-факт анализа;
- экономия рабочего времени сотрудников по сравнению с прежней системой бюджетирования;
- возможность мониторинга затрат и оперативного управления ими;
- высокая степень надежности и достоверности получения отчетной информации и, как следствие, улучшение экономической обоснованности принимаемых решений;
- повышение профессиональных навыков персонала в области информационного управления⁶⁶.

Что касается экологизации как фактора развития бюджетной политики муниципальных образований, явление экологизации изучается менее активно по сравнению с цифровизацией, но также заслуживает отдельного внимания.

Экологизация экономики состоит в ориентации хозяйствующих субъектов на повышение экологичности производственных и иных бизнес-процессов. В деятельности органов муниципальной власти экологизация проявляется в трех основных направлениях:

- повышение эффективности бюджетирования расходов муниципального образования на сферы, связанные с окружающей средой;
- стимулирование местных предприятий на повышение экологичности производственной деятельности;

⁶⁵ Кириллова С.С., Родюкова А.С. Преимущества цифровизации бюджетного планирования на муниципальном уровне // Наука и образование. 2020. №3. С.220.

⁶⁶ Чернышева Е.В. Построение системы бюджетирования с применением современных методов и цифровых инструментов // Теоретические и прикладные аспекты развития современной науки. 2020. №2. С.102-111.

– всестороннее развитие мер, принимаемых в муниципальном образовании для охраны и развития окружающей среды и тех ее компонентов, которые особенно важны для безопасной и благополучной жизни жителей муниципального образования (например, чистая вода, воздух, наличие рекреационных объектов, и т.д.).

Реализация бюджетной политики муниципального образования в условиях экологизации и цифровизации экономики, по нашему мнению, имеет следующие особенности:

1. Бюджетное финансирование отраслей и предприятий, активно использующих средства экологизации и цифровизации.

Наиболее очевидной и закономерной особенностью реализации бюджетной политики России в условиях экологизации и цифровизации экономики является направление бюджетных средств на финансирование деятельности в данной сфере. Бюджетные ресурсы выделяются как для инфраструктурного развития экологической и цифровой среды экономики, так и для поддержки конкретных бизнес-субъектов. Среди государственных программ и проектов России присутствуют непосредственно связанные с экологизацией и цифровизацией. Развитие экологизации экономики выступает частью национального проекта «Экология»⁶⁷ (2019-2024 гг.). Совокупный бюджет программы составляет 4041 млрд. руб. В сфере цифровизации действует национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶⁸, бюджет которой составляет 1634,9 млрд. руб. На уровне муниципальных образований создаются аналогичные программы, учитывающие специфику состояния окружающей среды в муниципальном образовании.

⁶⁷ Президент РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/ (Дата обращения: 01.03.2023)

⁶⁸ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319432/ (Дата обращения: 01.03.2023)

2. Нацеленность на преодоление неравноценного социально-экономического положения муниципальных образований России средствами бюджетного финансирования экологизации и цифровизации.

На основе целей и задач бюджетной политики России органы местного самоуправления создают свою бюджетную политику, учитывающую особенности региона, и неравноценное положение муниципальных образований (даже на уровне одного региона) является важным аспектом потенциала экологизации и цифровизации экономики: для одних муниципальных образований проблемы экологизации крайне актуальны (например, для муниципальных образований Уральского федерального округа, в котором сосредоточено множество предприятий нефтегазового комплекса), тогда как для других они менее значимы или состоят в принципиально иных целях (например, для муниципальных образований черноморского побережья экологизация будет тесно связана со сферой туризма, нежели преодолением негативного влияния промышленного комплекса на окружающую среду).

Аналогичным образом бюджетная политика может содействовать развитию социально-экономического положения муниципальных образований при финансировании проектов и деятельности предприятий, связанных с цифровизацией и экологизацией производства. В хорошо развитых регионах бюджетная политика может быть ориентирована на стимулирование уже созданной инфраструктуры цифровизации экономики, тогда как в регионах с низким уровнем социально-экономического развития бюджетная политика должна быть направлена на восполнение недостатков инфраструктуры и поддержку хозяйствующих субъектов во внедрении цифровых инноваций, для чего их собственных финансовых ресурсов часто не хватает.

Следовательно, на уровне муниципальных образований России – при всей вариативности уровня их социально-экономического развития – бюджетная политика может опираться на экологизацию и цифровизацию как

возможные драйверы роста. При этом важно, чтобы федеральная бюджетная политика в полной мере учитывала проблемы и перспективы экологизации и цифровизации каждого региона и муниципального образования, отличающегося сложившимися условиями экономической среды и потенциалом ее развития средствами экологизации и цифровизации.

3. Использование экологизации и цифровизации в деятельности субъектов бюджетной системы.

Наряду с поддержкой бизнес-среды, экологизация и цифровизация охватывают и самих субъектов бюджетной системы. Поскольку их деятельность не связана с промышленностью, в большей степени субъекты бюджетной системы восприимчивы к тренду цифровизации, однако эффекты от цифровизации, в свою очередь, затрагивают и экологические аспекты (например, цифровизация документооборота бюджетных органов позволила существенно сократить объемы потребления бумажных носителей).

Таким образом, проведенный в аналитической части диссертационной работы анализ показал, что эффективность действующей бюджетной политики и процессов формирования бюджета города Московский, согласно результатам проведенного анализа, находится на уровне выше среднего и, очевидно, нуждается в совершенствовании. Разработан ряд рекомендаций по совершенствованию процессов формирования бюджета, предложена модель для эффективного управления бюджетом города Московский. Внедрение предложенной модели формирования бюджета города Московский позволит муниципальному образованию сформировать содержательную и продуктивную бюджетную политику, рационализировать бюджетные процессы и в конечном итоге – улучшить социально-экономическое положение города. Показано, что внедрение информационных технологий в деятельность органов муниципальной власти, связанных с бюджетной сферой, может быть охарактеризовано как совокупность процессов, направленных на цифровую трансформацию бюджетной политики, что предполагает активное использование информационных технологий и

связанных с ними технико-технологических решений. Экологизация бюджетной политики муниципального образования, в свою очередь, подразумевает ориентацию на повышение эффективности бюджетной политики в ракурсе, связанном с активной защитой окружающей среды, стимулированием экологичных преобразований в деятельности бизнес-субъектов муниципального образования. Обе тенденции – и цифровизация, и экологизация – имеют важную роль в социально-экономическом развитии государства в целом и в системе муниципальных бюджетных отношений, в частности.

Заключение

Подводя итоги диссертационной работы, можно сделать следующие выводы:

1. Современная парадигма управления региональным развитием представлена как общей идеологией, отражающейся в национальной социально-экономической стратегии, так и в инструментах, призванных оказывать разноплановое воздействие на условия функционирования социальных и хозяйственных субъектов региона для раскрытия их общественного и коммерческого потенциала, активного привлечения инвестиций, роста привлекательности региона в контексте страны и для внешних рынков и государств. И важнейшую роль в системе этих задач имеет развитие отдельных территорий, в частности – малых городов, отличающихся спецификой процессов формирования бюджета, связанных со сравнительно менее развитой экономической инфраструктурой, социальным положением населения. С другой стороны, органам местного самоуправления проще формировать муниципальный бюджет постольку, поскольку они находятся максимально близко к объектам бюджетирования и могут лучше учитывать их потребности;

2. Процесс формирования бюджета малого города предполагает составление проекта бюджета, его рассмотрение компетентными органами, утверждение проекта бюджета, последующее исполнение бюджета и после - представление отчетности об исполнении бюджета муниципального образования. Нередко муниципальные образования создают специальные документы, регламентирующие процессы формирования бюджета. Рассмотрен зарубежный опыт формирования бюджета малых городов. Установлено, что ключевыми инструментами повышения эффективности являются цифровизация, внедрение новых технологий анализа и прогнозирования, включая блокчейн и Big data. Также это внедрение новых

технологий по мониторингу различных метрик, в первую очередь метрик потребления общественных благ и продуктов естественных монополий;

3. Проанализирован состав и структура бюджета города Московский. По итогу 2021 года уточненный план доходов бюджета муниципального образования составил 1910,6 млн. руб., а исполненный план (фактически полученные доходы) 2039,4 млн. руб. Большую часть доходов составляют налоговые доходы, что является благоприятным фактором. В последнем отчетном периоде плановые расходы бюджета города Московский составили 2718,8 млн. руб., а фактические расходы 2429,6 млн. руб. На первом месте по удельному весу в структуре расходов бюджета города Московский находятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (33,7%). В двух из трех анализируемых периодов наблюдается дефицит бюджета, наиболее высокий в 2021 году (-390,2 млн. руб.);

4. Проанализирована эффективность формирования бюджета города Московский по следующим критериям: документационное обеспечение; содержательность методов, используемых при планировании и прогнозировании доходов и расходов бюджета; результативность планирования и прогнозирования доходов и расходов бюджета; стратегическое развитие бюджетной политики; вовлеченность населения муниципального образования в бюджетный процесс. эффективность действующей бюджетной политики и процессов формирования бюджета города Московский, согласно результатам проведенного анализа, находится на уровне выше среднего и нуждается в совершенствовании (60% от максимально возможного значения оценочных баллов);

5. Предложены рекомендации по формированию бюджета малого города Московский на основе результатов анализа и зарубежного опыта. Среди них: определение приоритетов, анализ ретроспективы бюджетов, учет долгосрочных целей, привлечение общественности, внешних источников финансирования, управление рисками, оптимизация налоговых поступлений. Также выделены тенденции управления бюджетом малых городов,

рекомендуемые к учету органами местного самоуправления города Московский: бюджетирование на основе данных, инновационные источники финансирования, экономия бюджета, управление новыми рисками, оптимизация взаимодействия с бизнесом;

6. Проанализированы основные тенденции, определяющие динамику развития сферы бюджетирования государственных образований, включая малые города, а именно тенденции цифровизации и экологизации. Проанализировано их влияние на бюджет как факторов изменения динамики доходной и расходной части бюджетов. Выделены следующие аспекты: бюджетное финансирование отраслей и предприятий, активно использующих средства экологизации и цифровизации; нацеленность на преодоление неравноценного социально-экономического положения муниципальных образований России средствами бюджетного финансирования экологизации и цифровизации; использование экологизации и цифровизации в деятельности субъектов бюджетной системы.

Список источников

1. Окинавская хартия Глобального информационного общества (Принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года) // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (Дата обращения: 01.04.2023)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2023)
4. Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 N 574 (ред. от 05.06.2019) "Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации" // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.05.2023)
5. Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 №574 (ред. от 05.06.2019) "Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации" // URL: www.consultant.ru (Дата обращения: 01.04.2023)
6. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/ (Дата обращения: 01.05.2023)
7. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16) // URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319432/ (Дата обращения: 01.03.2023)

8. Аблязов Т.Х., Петров И.С. Направления совершенствования механизма открытости и прозрачности государственной и муниципальной бюджетной политики в условиях цифровой экономики // Modern Economy Success. 2020. №4. С.12-17.

9. Амарян А.В. Контрольно-счетный орган муниципального образования как субъект финансового права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.04 / Амарян Арсен Варданович; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2022. - 230 с.

10. Апатова Н.В. Цифровизация регионального развития : монография. - Симферополь : Зуева Т. В., 2019. – 380 с.

11. Бабкина М.А. Совершенствование технологии бюджетного планирования на муниципальном уровне // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. №3. С.19-22.

12. Балашев Н.Б., Гончарова К.О. Бюджетный контроль в системе управления финансами на современном этапе / Н.Б. Балашев, К.О. Гончарова // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2018. №1. С. 15-18.

13. Баранова Ю.К. Государственный финансовый (бюджетный) контроль сегодня // Социально-экономические явления и процессы. 2018. № 1. С. 87-91.

14. Беспалов А.В. Управление муниципальным бюджетом. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 228 с.

15. Бурачек И.С., Бурачек М.А. Управление муниципальным бюджетом. – Москва: ИНФРА-М, 2019. – 256 с.

16. Величенко Е.А. Механизм системы формирования муниципальных бюджетов // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития современной науки. Сборник научных трудов по

материалам 4-й Международной заочной научно-практической конференции. 2018. С. 41-48.

17. Голоха Д.Д. От цифровизации государственного управления к формированию новой элиты // StudNet. 2020. Т. 3. № 2. - С. 182-185.

18. Городничева О.Н., Кузнецова Н.В. Управление муниципальными финансами: теория и практика. – Москва: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2019. – 312 с.

19. Гришин А.И., Касьянов А.А. Управление муниципальными финансами: теория и практика. – Москва: КНОРУС, 2019. – 304 с.

20. Жданова Е.И. Управление муниципальными финансами: сущность, организация и инструментарий. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2019. – 152 с.

21. Землянский А.А. Актуальные основы цифровизации: монография. - Москва : Спутник, 2019. С. 48-65.

22. Иванова О.Б., Капцова В.С. Региональная практика инициативного бюджетирования и его роль в финансовом обеспечении развития малых городов России // В сборнике: Социальное предпринимательство и некоммерческие организации: современное состояние, проблемы и перспективы развития в меняющемся мире. Монография. Москва, 2020. С. 321-340.

23. Извозчикова И.С. Бюджетная классификация в Российской Федерации // Ростовский научный журнал. 2018. №11. С.182-185.

24. Исламгалиева Л.О. Подходы к формированию и проблемы исполнения бюджета муниципального образования // Экономика и социум. 2018. № 11 (54). С. 449-455.

25. Казаринова Л.И., Лукашев А.В. Финансовый механизм управления муниципальным бюджетом // Финансы и кредит. 2019. – Т. 25. № 2С. 434-444.

26. Караулова Ю.В. Совершенствование бюджетного процесса в регионе – основа эффективности общественных финансов : диссертация ...

кандидата экономических наук : 08.00.10 / Караулова Юлия Викторовна; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Самарский государственный экономический университет»]. - Самара, 2021. - 289 с.

27. Карпова В.В. Финансовый механизм распределения расходов региональных и муниципальных бюджетов: монография / В. В. Карпова, Т. П. Карпова, А. В. Ремжов ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. - Москва : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2017. - 186 с.

28. Кешелава А.В. Инфраструктура цифровой экономики / А.В. Кешелава, А.В. Самарин, М.Б. Амзараков // Экон. стратегии. 2017. №8. – С.122-128.

29. Кириллова С.С., Родюкова А.С. Преимущества цифровизации бюджетного планирования на муниципальном уровне // Наука и образование. 2020. №3. С.220-229.

30. Корниенко И.В., Решетникова Ю.В. Управление муниципальными финансами в контексте муниципальной реформы // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 437. С. 68-77.

31. Кузнецов А.В., Леонтьев А.С. Финансовое управление муниципалитетом: монография. – Хабаровск: Дальневосточный университет, 2019. – 185 с.

32. Курбатов В.В., Чумаков А.Н. Управление муниципальными финансами: проблемы и перспективы. – Москва: Кнорус, 2019. – 304 с.

33. Лавровский Б.Л. Сбалансированность муниципальных бюджетов: вопросы оценки и моделирования: монография / Б. Л. Лавровский, Е. В. Спиридонова. - Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2017. - 167 с.

34. Ларионова М.В. Управление муниципальными финансами в России. – Москва: МГИМО-Университет, 2019. – 332 с.

35. Лещева Ю.В., Салтанова Л.С. Проблемы управления муниципальными финансами в условиях бюджетной реформы // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 3. С. 9-13.

36. Магницкий Н.Д. Система контроля за формированием средств бюджетов государства и муниципальных образований // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 7. С. 141-143.
37. Михайлова Т.В. Методы и модели управления муниципальными финансами в условиях бюджетной реформы // Экономические науки. 2019. № 1 (176). С. 62-66.
38. Миронова И.В., Лебедева Е.В. Финансовое управление муниципальными образованиями: монография. – Саратов: Научная книга, 2019. – 215 с.
39. Некрасова Е.А. Организация и управление муниципальными финансами в условиях финансово-экономической децентрализации // Экономика и управление. 2019. № 1 (139). С. 59-64.
40. Овчинников Н.К., Куцури Г.Н. Программно-целевое бюджетирование как компонент финансового планирования в условиях цифровизации системы государственных финансов // Самоуправление. 2019. Т. 2. № 4 (117). С. 231-235.
41. Окорокова О.А., Бессарабова С.С. Доходы и расходы государственного бюджета РФ // Вектор экономики. 2018. № 12 (30). С. 134-138.
42. Павкина О.А. Муниципальная реформа // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 28. С. 509-514.
43. Паршина И.В. Классификация доходов бюджетов: многообразие подходов // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 2 (770). С. 272-287.
44. Перцева С.Ю., Ткачев В.Н. Трансформация регулирования финансовых рынков в цифровой экономике // В сборнике: Развитие современной экономической науки: проблемы, тенденции, перспективы материалы Международной научной конференции. 2019. С. 219-225.
45. Садыков Т.Г. Муниципальные бюджеты в период финансово-экономического кризиса: монография / Т. Г. Садыкова. - Уфа : Изд-во УГНТУ, 2018. - 70 с.

46. Сафронова Е.С. Формирование и развитие системы оценки эффективности управления местными бюджетами : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Сафронова Елена Сергеевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации]. - Москва, 2020. - 200 с.

47. Симакова Т.С. Управление муниципальным бюджетом в условиях финансово-экономической децентрализации // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 442. С. 89-97.

48. Смирнова Н.Ю. Управление муниципальными финансами: состояние и перспективы // Экономические науки. 2019. № 2 (177). С. 23-27.

49. Татарникова В.В. Внутрорегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Татарникова Валерия Владимировна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет»]. - Томск, 2021. - 312 с.

50. Тарасенко О.В. Механизм управления муниципальными финансами в Российской Федерации // Экономика и управление. 2019. № 4 (142). С. 81-84.

51. Терехова Т.Н. Основы управления муниципальными финансами // Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова. 2019. № 3 (47). С. 98-105.

52. Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : диссертация ... доктора юридических наук : 5.1.2. / Ткаченко Роман Владимирович; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» ; Диссовет Д 212.123.ХХ (24.2.336.02)]. - Москва, 2022. - 553 с.

53. Хамурадов М.А., Зарбекова Т.Х. Оценка формирования и исполнения бюджета муниципального образования в современных условиях // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 66-2. С. 151-154.

54. Цифровизация общества и методы его исследования: монография / под редакцией Т. В. Морозовой ; Федеральный исследовательский центр «Карельский научный центр Российской академии наук», Институт экономики КарНЦ РАН. - Петрозаводск : Институт экономики КарНЦ РАН, 2018. - 418 с.

55. Чернушенко Т.В., Железнякова Т.И. Управление муниципальными финансами в условиях модернизации экономики // Бухгалтерский учет и аудит. 2019. № 5. С. 71-78.

56. Чернышева Е.В. Построение системы бюджетирования с применением современных методов и цифровых инструментов // Теоретические и прикладные аспекты развития современной науки. 2020. №2. С.102-111.

57. Шитова М.Ю., Тимофеева Л.В. Управление муниципальными финансами: теория и практика. – Москва: ИНФРА-М, 2019. – 240 с.

58. Эррера Л.М., Седова И.Н., Троицкая Н.Г. Социально-экономическое развитие России // Russian Journal of Management. 2018. № 4. – С. 36-40.

59. Яроцкая Е.В., Ковалева А.А. Развитие системы бюджетирования в условиях цифровизации // В сборнике: Современные цифровые технологии в агропромышленном комплексе. Сборник материалов международной научной конференции. 2020. С. 364-370.

60. Liermann V., Stegmann C. The Impact of Digital Transformation and FinTech on the Finance Professional. - Springer Nature, 2019. - 118 p.

61. Manor I. The Digitalization of Public Diplomacy. - Springer, 2019. - 208 p.

62. Бюджет города Московский // URL:
<https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656> (Дата обращения:
01.04.2023)

63. Бюджет для граждан // URL:
<https://budget.mos.ru/services/municipality/passport?org=5656/> (Дата обращения:
01.04.2022)

64. Президент РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16) // URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/ (Дата обращения:
01.03.2023)

65. Решения Совета депутатов города Московский // URL:
<https://adm-moskovsky.ru/sovet/> (Дата обращения: 01.04.2023)