

На правах рукописи

Морунова Галина Владимировна

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ
В ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук**

Санкт-Петербург-2020

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

**Научный
консультант**

Иванова Наталия Георгиевна
доктор экономических наук, профессор

**Официальные
оппоненты:**

Яшина Надежда Игоревна
доктор экономических наук, профессор, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», заведующая кафедрой финансов и кредита

Левина Вера Владимировна
доктор экономических наук, доцент, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тульский государственный университет», профессор кафедры «Финансы и менеджмент»

Качанова Елена Анатольевна
доктор экономических наук, доцент, Уральский институт управления, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», профессор кафедры экономики и управления

**Ведущая
организация**

Федеральное государственное автономное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Защита диссертации состоится «__» _____ 2020 года в «__» часов на заседании диссертационного совета Д 212.354.22 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д.21, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <http://www.unecon.ru/dis-sovety> Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2020 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета

А.Б. Камышова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Местное самоуправление (МСУ) является фундаментом современного демократического общества, и этот тезис поддерживается практически всеми участниками социально-экономических отношений – учеными, политическими деятелями, гражданским обществом. Сложный общественный институт, который представляет собой МСУ, немислим без экономической основы, в составе которой местные финансы – центральное звено. Поэтому так пристально внимание научного сообщества к экономике и финансам МСУ.

При этом российские исследователи указывают на необходимость ускорения трансформации экономики России, целью которой является построение модели социального государства. В современной российской экономике конца XX и начала XXI века, на наш взгляд, выделяются следующие этапы трансформации:

1) переход от планово-административной экономики к рыночной экономике;

2) переход от бюрократически-олигархической формы капитализма к модели социального государства, основу которого составляют свобода и справедливость для граждан в условиях рыночной экономики. Данная модель нацелена на промышленную перестройку и построение цифровой экономики.

В исследованиях модели социального государства многие экономисты пользуются термином «экономика участия» – это вовлечение граждан в решение экономических вопросов развития государства и предприятий путём участия в собственности и управлении. МСУ по своей сути является одним из способов реализации экономики участия. Следовательно, для построения модели социального государства в России необходимо актуализировать, в первую очередь, вопросы развития МСУ, формирования и укрепления его экономических основ и в их составе – муниципальных финансов.

Актуальность проблемы муниципальных финансов в трансформационной экономике, вместе с тем, обусловлена:

во-первых, поиском новой парадигмы, способной адекватно отражать современные изменения глобальной экономики, и необходимостью ускорения трансформации экономики России, целью которой является построение модели социального государства в условиях цифровизации (как было отмечено ранее);

во-вторых, тем, что кризис трансформационного (переходного) периода носит, как правило, системный характер, в этих условиях становятся важными исследования теории, практики и правового регулирования процесса организации финансов, особенно на муниципальном уровне, так как именно на этом уровне, в силу его близости к населению, наиболее остро проявляются последствия кризиса;

в-третьих, муниципальные финансы одновременно являются составной частью современной финансовой системы (общий объем расходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах субфедерального уровня, в соответствии с отчетностью субъектов РФ, составляют около 30%). Совершенствование общей методологии исследования и разработка концептуальных основ как способов понимания и трактовки муниципальных финансов могут помочь в совершенствовании логики исследований общественных финансов;

в-четвертых, т.к. МСУ по своей сути является одним из способов построения социального государства, поэтому необходимо актуализировать, в первую очередь, вопросы развития МСУ, формирования и укрепления его экономических основ и в их составе – муниципальных финансов.

Положения по организации муниципальных финансов отражены в законодательных и нормативных правовых документах. Однако в них не всегда в должной степени отражена экономическая целесообразность в таких вопросах как, например, разграничение полномочий по уровням публичной власти и т.д. В этой связи в диссертационном исследовании значительное внимание уделяется вопросам экономической обоснованности и эффективности принимаемых решений на муниципальном уровне.

Наличие ряда нерешенных и дискуссионных вопросов актуализировало выявленные проблемы и предопределило тему научного исследования, цели и задачи, предмет и объект исследования.

Степень разработанности научной проблемы. Основой теории и методологии организации муниципальных финансов выступает общая теория финансов. Поэтому при разработке исследуемых проблем необходимо отметить базовую роль научных трудов в области теории финансов и бюджета А.М. Александрова, Л.А. Велихова, А.Г. Грязновой, Л.А. Дробозиной, Л.А. Еникеевой, Г.С. Закревской, И.В. Ишиной, Н.Г. Ивановой, М.И. Канкуловой, Т.М. Ковалевой, Е.В. Коломина, Е.А. Качановой, С.Е. Лариной, В.В. Левиной, Ю.В. Лудиновой, А.М. Малинина, Е.В. Маркиной, И.Н. Мысляевой, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Н.М. Сабитовой, В.К. Сенчагова, Н.Г. Сычева и других отечественных экономистов. Опубликовано множество работ, посвященных историческим и теоретико-практическим аспектам развития МСУ, экономическим проблемам, с которыми встречаемся на местном уровне.

Автором в исследовании организации муниципальных финансов и в экономическом обосновании подходов к их регулированию применены теории общественного выбора и бюджетного федерализма, разработанные Р. Масгрейвом, У. Оутсом, А. О'Салливаном, Ч. Тибу, а также теории конституционной экономики, представленные Н.С. Бондарь, Дж. Бьюкененом,

Г.А. Гаджиевым, О.Е. Кутафиным, А.А. Мишиной, А.А. Пороховским, В.Л. Тамбовцевым и др

Анализ публикаций, посвященных муниципальным финансам, выявил тот факт, что исследования в большей степени направлены на совершенствование муниципальных бюджетов. Так, вопросы повышения самообеспеченности муниципальных образований, совершенствования механизма межбюджетных отношений рассматривали Л.Р. Амирханова, Т.Б. Вайчулис, И.Н. Исхаков, В.В. Левина, Н.Л. Митина, С.В. Мишина, С.П. Прудников, С.Н. Рукина и др. Разработка системы оценки бюджетной обеспеченности, эффективности, устойчивости рассматривалась в работах С.В. Богомолова, Б.С. Жихаревича, Н.Б. Жунды, О.В. Русецкой, Н.И. Яшина и др.

Подходы к определению сущности и состава муниципальных финансов на современном этапе отражены в публикациях таких авторов, как А.М. Бабич, И.В. Бабичев, Е.В. Галеева, Л.Н. Ганшина, Е.А. Качанова, С.И. Лушина, И.Д. Мацкуляк, И.Н. Мысляева, М.А. Моисеенко, В.Н. Парахина, Л.М. Подъяблонская, Г.Б. Поляк, Л.Н. Павлова, Н.М. Сабитова, В.А. Слепова, и др.

При наличии значительных достижений актуальность рассматриваемых проблем не снижается, потребность в научном, методологическом обосновании вопросов организации муниципальных финансов, построения их эффективной модели в условиях бюджетных ограничений остается высокой.

Автор в научном исследовании верифицирует следующую гипотезу: развитие МСУ, обладающего высоким потенциалом, в условиях трансформационной экономики способно стимулировать формирование социального государства. Укрепление муниципальных финансов как экономической базы развития МСУ должно стать приоритетной задачей государства и гражданского общества.

Цель и задачи диссертационной работы. Цель представленной работы – развитие теоретических положений и разработка организационно-методических рекомендаций по функционированию муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики.

В диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

1. Систематизировать и расширить теоретические взгляды на сущность категории «муниципальные финансы» с использованием постулатов современной экономической теории, определить их роль в современной трансформационной экономике.

2. Установить роль муниципальных финансов в децентрализованной системе общественных финансов.

3. Провести периодизацию и выявить тенденции развития муниципальных финансов в новейшей истории России.

4. Доказать целесообразность принятия на федеральном уровне концепции развития муниципальных финансов, разработать ее основные положения на основе применения современных методов стратегического планирования.

5. Обосновать возможность применения имитационного моделирования для построения бюджетных прогнозов, прогнозов межбюджетных трансфертов.

6. Выявить перспективные финансовые технологии обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, рассматриваемых в качестве активного хозяйствующего субъекта.

7. Определить бюджетную эффективность общественного участия и его социальную значимость, интерпретировать феномен общественного участия в бюджетном процессе.

8. Разработать новый механизм привлечения и оценки дополнительных источников финансирования муниципальных программ.

9. Создать и апробировать методику анализа влияния бюджетного потенциала на комплексную рейтинговую оценку устойчивого развития муниципальных образований.

10. Установить целесообразность применения механизма бенчмаркинга для управления эффективностью расходов бюджета на оказание муниципальных услуг.

Объектом исследования являются взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе функционирования муниципальных финансов, рассматриваемых в качестве базового звена общественных финансов.

Предметом исследования диссертации являются финансово-экономические отношения в сфере муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики.

Теоретической основой диссертации являются исследования современных зарубежных и отечественных экономических школ, научные труды ученых по теории финансов, МСУ и трансформационной экономики.

Методологическая основа диссертационного исследования включает различные инструменты научного поиска и основывается на современных статистико-математических методах анализа. В диссертации применялись методы формальной логики, основы научного познания, методы и принципы экономического исследования.

Информационную основу исследования составили различные правовые базы, отдельные нормативные акты субфедерального и муниципального уровней, официальные данные Росстата, Министерства финансов РФ, а также материалы отечественных и зарубежных периодических изданий. Применялись поисковые электронные ресурсы официальных сайтов профильных министерств и ведомств, информационные порталы, материалы исследований ученых, экспертные оценки ведущих российских СМИ, в том числе

результаты исследований Фонда «Института экономики города», Европейского клуба экспертов МСУ и Комитета гражданских инициатив.

Обоснованность полученных результатов исследования обеспечена тем, что выводы и рекомендации диссертации соответствуют базовым положениям теории финансов и основываются на обширной информационной и методологической базе. Результаты научных изысканий, основные выводы автора апробированы в ходе исследовательской работы, на научных конференциях и в публикациях в журналах, рекомендованных высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ и входящих в поисковые платформы Web of Science и Scopus.

Достоверность результатов исследования обеспечивается выбранной методологией и принципами научного познания, использованием комплекса взаимодополняющих современных методов, соответствующих целям и задачам диссертации, достоверностью источников, разнообразием базы исследования. Концепция диссертационного исследования обоснована методологически, аргументирована публикацией полученных выводов. Результаты работы обладают качеством новизны, всеобщности и проверяемости.

Соответствие представленной работы паспорту научной специальности. Диссертационное исследование соответствует требованиям паспорта высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит: 2.1. «Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов»; 2.2. «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов»; 2.3. «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; 2.7. «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования»; 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов».

Научная новизна проведенного исследования заключается в развитии теоретических положений и разработке организационно-методических рекомендаций по функционированию муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики на современном этапе в России.

Наиболее значимые результаты исследования, полученные лично автором, обладающие научной новизной и выносимые на защиту, представлены в следующих положениях:

1. Доказано на основе постулатов теории конституционной экономики, что муниципальные финансы обеспечивают эффективность информационного и политического обмена «государство-население», направленного на повышение удовлетворения интересов граждан. Это позволило сформулировать авторское определение понятия «муниципальные финансы» как совокупности денежных отношений по формированию и расходованию де-

нежных средств, находящихся в распоряжении органов МСУ и используемых в интересах местного населения.

2. Установлено, что в условиях трансформационной экономики (которая характеризуется развитием цифровых технологий и усилением социальной направленности), значительно повышается роль муниципальных финансов - они призваны стать базовым звеном бюджетной децентрализации, развитие которой позволит обеспечить устойчивое развитие муниципальных образований, регионов и всей страны в целом.

3. Проведена периодизация новейшей истории развития муниципальных финансов в России с момента муниципальной реформы 90-х годов до настоящего времени. На основе анализа нормативных правовых актов и практики их применения выделены этапы, установлена их последовательность и взаимосвязь. Это позволило выявить тенденции: их спиралевидного развития – периодического возвращения на предыдущую стадию для корректировки принятых решений (например, по вопросу разграничения полномочий); активизации общественного участия в бюджетном процессе на муниципальном уровне.

4. Разработана на основе методов параметрического стратегического управления и системы сбалансированных показателей Концепция развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики, доказана необходимость принятия ее не только на региональном уровне, но и на федеральном уровне, что позволит совершенствовать стратегическое финансовое планирование на уровне государства и муниципальных образований.

5. Обоснована целесообразность применения имитационного моделирования при разработке бюджетных прогнозов для муниципального уровня. В среде моделирования AnyLogic автором построена имитационная модель прогнозирования на долгосрочный период объема расходов бюджетов муниципальных районов на образование и апробирована на примере Ленинградской области. В результате этого математически определена количественная взаимосвязь эмпирических данных: динамики и структуры контингента учащихся и объема бюджетных средств, что позволяет с использованием норматива расхода установить концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования в прогнозировании расходов бюджета.

6. Доказан чрезвычайный и ограниченный характер самообложения граждан и выявлена перспективность иных инструментов привлечения средств физических и юридических лиц для финансового обеспечения муниципальных программ развития, таких как инициативный платеж и целевой облигационный заем.

7. Определено возрастающее значение общественного участия граждан в бюджетном процессе, предложено его авторское определение –

это вовлечение граждан в социально-экономическое развитие муниципального образования путём их участия в управлении местным бюджетом и в реализации муниципальных программ. Выделены пассивный и активный этапы общественного участия, при этом установлено, что пассивное участие является подготовкой к активной фазе. Доказана бюджетная эффективность общественного участия и его социальная значимость, обусловленные его максимальной сопряженностью с интересами граждан. Обоснована необходимость нормативного закрепления в паспорте муниципальной программы показателя «объем безвозмездных перечислений физических и юридических лиц, привлеченных на реализацию муниципальной программы».

8. Разработан новый механизм привлечения и оценки дополнительных источников финансирования муниципальных программ – средств граждан и бизнеса. Для этого обосновано предложение включить новый показатель – «финансовая оценка уровня общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования» (который определяется как доля безвозмездных перечислений физических и юридических лиц в общей сумме финансового обеспечения муниципальных программ) в целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные финансы. Данные предложения направлены на создание стимулов для органов МСУ к неформальному привлечению дополнительных источников финансового обеспечения муниципальных программ, их оценки.

9. Создана методика комплексной рейтинговой оценки устойчивого развития муниципальных образований (на основе существующей муниципальной отчетности: исполнения бюджетов; социально-экономического развития; эффективности деятельности органов МСУ), что позволяет совершенствовать системный анализ муниципальных финансов, количественно определить бюджетный потенциал муниципального образования, обосновать стратегию развития муниципалитетов и региона.

10. Сформулирован авторский подход к бенчмаркингу муниципальных услуг как поиску инновационных методик и приемов организации деятельности и их оперативному внедрению в работу органов МСУ в целях повышения эффективности расходов местных бюджетов за счет распространения лучшей практики оказания муниципальных услуг. Это позволило установить целесообразность использования механизма бенчмаркинга для повышения эффективности расходов бюджета на оказание муниципальных услуг.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что полученные результаты развивают теорию общественных финансов в части функционирования муниципальных финансов в трансформационной экономике. Обобщены итоги проведенной реформы МСУ и их экономической основы – местных бюджетов. На основе изучения изменения правового регулирования муниципальных финансов в новейшей ис-

тории России определены этапы и траектория их дальнейшего развития. Выработанные методики комплексной оценки устойчивого развития муниципальных образований, оценки эффективности организации муниципальных финансов и их стратегического планирования могут быть использованы при дальнейшем исследовании как муниципальных финансов, так и общественных финансов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и результаты исследования направлены на совершенствование бюджетного процесса в России в целом, а также на уровне муниципалитетов, и активно используются при разработке образовательных программ и курсов по государственным и муниципальным финансам, бюджетной системы Российской Федерации, государственного и муниципального управления. Обосновано предложение о создании сайта муниципальных услуг на субфедеральном уровне, разработан его интерфейс. Материалы диссертационного исследования используются автором при подготовке и совершенствовании образовательных программ повышения квалификации для органов исполнительной власти муниципалитетов. Разработанные методы комплексной рейтинговой оценки устойчивого развития муниципальных образований и имитационного моделирования позволяют разрабатывать конкретные прогнозы и рекомендации при стратегическом планировании развития территории.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные выводы и разработки диссертационного исследования представлены в научно-исследовательских работах: «Анализ финансов Северо-Западного федерального округа» по заданию Полпредства по СЗФО (2010 год); «Финансово-методические аспекты трансформации российского образования» по заказу Минобрнауки России (2012 год); «Разработка Программы повышения эффективности управления общественными финансами Ленинградской области до 2020 года» по заказу Правительства Ленинградской области (2014 год); «Разработка стратегии повышения финансовой грамотности и развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге», внутренний грант СПбГЭУ (2017 год). Международная конференция «Глобальный бизнес: возможности и вызовы в меняющемся мире» (Университет прикладных наук Саксион, Нидерланды, 2013 год); научно-практический семинар «Перспективы развития муниципальных образований» (международный консорциум «Две столицы», г. Имарта, Финляндия, 2013 год); IV международная научно-практическая конференция «Современные финансовые рынки: стратегии развития» (СПбГУЭФ, Санкт-Петербург, 2013 год); международная научно-практическая конференция (Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2014 год); Ежегодная международная научно-практическая конференция «Архитектура финансов» (СПбГЭУ, Санкт-Петербург, 2014–2019 гг.); научно-практическая (экспертная) конференция «Местное самоуправление и вызовы современного общества», посвященная 10-летию Ев-

ропейского клуба экспертов МСУ (г. Москва, 2017, 2019); September 2017, Riga, Latvia; MATEC Web of Conferences – 2018; International public participation forum – 2019. Результаты исследования были апробированы при проведении курсов повышения квалификации для органов МСУ, проходивших на базе ВЭШ, СПбГЭУ и Института дополнительного профессионального образования ВШЭ, Института дополнительного образования Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики и др.

Публикации результатов исследования. Основные результаты и положения научного исследования опубликованы в 50 научных работах, общий объем которых составил 91,38 п. л. (авторский вклад - 38,5 п. л.), в том числе одной авторской и трех коллективных монографиях, 28 статьях в рецензируемых научных журналах, входящих в список рекомендованных высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ, в том числе в 5 статьях поисковой платформы Web of Science и Scopus.

Структура диссертационного исследования отвечает поставленным целям и задачам и состоит из пяти разделов, введения и заключения, библиографического списка и приложения.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Доказано на основе постулатов теории конституционной экономики, что муниципальные финансы обеспечивают эффективность информационного и политического обмена «государство-население», направленного на повышение удовлетворения интересов граждан. Это позволило сформулировать авторское определение понятия «муниципальные финансы» как совокупности денежных отношений по формированию и расходованию денежных средств, находящихся в распоряжении органов МСУ и используемых в интересах местного населения.

Муниципальные финансы являются составной частью современной финансовой системы. Однако при исследовании категории «финансовая система» было выявлено, что звено «муниципальные финансы» остается наименее исследованным. Краеугольным камнем понимания значения муниципальных финансов для автора послужила теория конституционной экономики (автор – Дж. Бьюкенен), в которой рассматриваются вопросы политического обмена «государство-население», обосновываются механизмы и способы указанного обмена в условиях как прямой, так и представительной демократии. Однако до сих пор не было ответа на вопрос: где (наиболее эффективно) происходит этот обмен (на каком уровне власти). Исходя из конституционно-правового статуса, автор доказывает, что местное самоуправ-

ление является именно тем уровнем, на котором непосредственно происходит политический и информационный обмен. Результатом данного обмена является удовлетворенность населения властью (лояльность). Следовательно, совершенствуя муниципальные финансы как экономическую основу МСУ, государство способствует более эффективному политическому и информационному обмену. Автором установлено, что муниципальные финансы становятся экономической основой не только МСУ, но и информационного, политического обмена. Следовательно, развитие муниципальных финансов – это задача не только МСУ и субфедерального уровня, но в первую очередь – Федерации, концепцию формирования и реализации стратегии развития муниципальных финансов следует разрабатывать и принимать на федеральном уровне.

Исходя из полученных выводов и на основе теории конституционной экономики «муниципальные финансы» следует понимать, как совокупность денежных отношений по формированию и расходованию денежных средств, находящихся в распоряжении органов МСУ и используемых в интересах местного населения (т.е. не только для решения вопросов МСУ, которые устанавливает государство). Принятые в теоретической науке принципы муниципальных финансов (самостоятельность, государственная финансовая поддержка, гласность), по мнению автора, следует расширить новым принципом – муниципальные финансы направлены на удовлетворение интересов местного населения.

2. Установлено, что в условиях трансформационной экономики (которая характеризуется развитием цифровых технологий и усилением социальной направленности), значительно повышается роль муниципальных финансов - они призваны стать базовым звеном бюджетной децентрализации, развитие которой позволит обеспечить устойчивое развитие муниципальных образований, регионов и всей страны в целом.

Развитие муниципальных финансов тесно связано с бюджетной децентрализацией и уровнем удовлетворенности граждан властью (лояльность), эту взаимосвязь можно отразить в виде схемы (рис. 1). Однако исторически сложившееся в России доминирование централизованного государства и низкий уровень общественного участия в решении публичных задач в итоге привели к практическому огосударствлению МСУ в России, которое пока не смогло стать «народной властью».

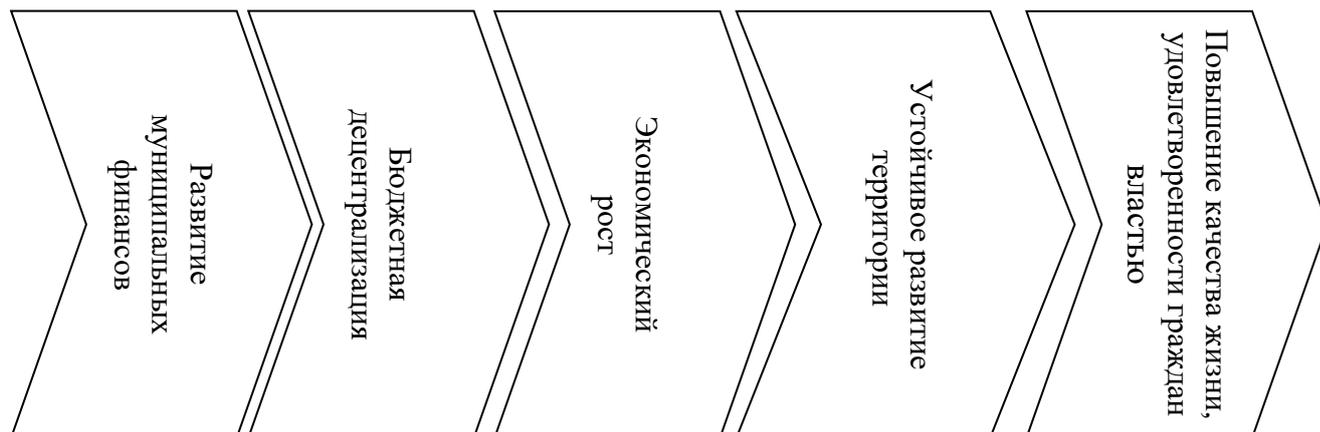


Рисунок 1 - Процесс влияния развития муниципальных финансов на удовлетворенность граждан властью, т.е. политический обмен

В работе исследуется трансформационный период в экономике России, а именно переход от бюрократически-олигархической формы капитализма к модели социального государства, основу которого составляют свободы и справедливость для граждан в условиях рыночной экономики.



Рисунок 2 - Муниципальные финансы в трансформационной экономике

Отмечается, что данная трансформация не возможна без децентрализации муниципальных финансов. Она нацелена на структурную перестройку

промышленности, создание высокотехнологических секторов экономики, базирующихся на научных исследованиях, цифровизации. По мнению автора, цифровая экономика должна стать инструментом построения социальной экономики, что напрямую связано с развитием МСУ. В связи с тем, что теория устойчивого развития выдвигает на первый план задачу повышения качества жизни людей, автор доказывает, что трансформация может стать переходной моделью в построении социального государства, социальной экономики. В результате исследований автор делает вывод, что муниципальные образования в условиях трансформационной экономики можно представить как локацию, где происходит не только политический и информационный обмен «государство-население», и как институт, который позволяет сформировать общественное участие граждан, повысить их вовлеченность в решение социальных задач. МСУ становится ядром в трансформационной экономике, т.е. в условиях трансформационной экономики роль муниципальных финансов повышается (рис. 2).

Подтверждением выдвинутой гипотезы автора стало принятие на федеральном уровне в 2019 г. проекта «Умный город», реализуемого в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», и национальной программы «Цифровая экономика». Минстроем РФ создан Национальный Центр компетенций проекта «Умный город», который призван на основе цифровизации городского хозяйства с активным общественным участием граждан повысить качество жизни населения, его удовлетворенность городскими услугами, что в итоге будет способствовать созданию социальной экономики города.

3. Проведена периодизация новейшей истории развития муниципальных финансов в России с момента муниципальной реформы 90-х годов до настоящего времени. На основе анализа нормативных правовых актов и практики их применения выделены этапы, установлена их последовательность и взаимосвязь. Это позволило выявить тенденции: их спиралевидного развития – периодического возвращения на предыдущую стадию для корректировки принятых решений (например, по вопросу разграничения полномочий); активизации общественного участия в бюджетном процессе на муниципальном уровне.

На основе анализа нормативных правовых актов и практики их применения выделены этапы, установлена их последовательность и взаимосвязь (рис. 3). Выявлена тенденция спиралевидного развития – периодического возвращения на предыдущую стадию для корректировки принятых решений (например, по вопросу разграничения полномочий). На практике мы видим, что диспропорция количественных показателей постепенно сглаживается, изменения вызваны объективными причинами, формирующими качественные факторы, которые и влияют на организацию муниципальных финансов.

В последнее время основной проблемой проводимых реформ стало «вымывание» поселенческого уровня МСУ путем упразднения поселений и/или их укрупнения. Это началось в 2009 году, приобрело особый размах в 2013 году и официально «узаконено» в апреле 2017 года. За последние три года количество муниципальных образований сократилось более чем на 400 ед., в основном за счет сельских поселений. Задачи построения сбалансированных бюджетов для муниципального уровня усложняются тем, что более 50% муниципальных образований высоко дотационные, т.е. зависимы от межбюджетных трансфертов.



Рисунок 3 - Этапы развития муниципальных финансов

Несмотря на то, что в современных публикациях вопросы достаточности средств необходимых для выполнения полномочий уже не стоят так остро, автор, однако, доказывает необходимость дальнейшего уточнения соответствия функций МСУ, как института общественного устройства, переданным вопросам ведения, а также на каком уровне публично-правовой системы наиболее эффективно выполнение полномочий. В связи с этим автором предложен следующий подход к разграничению полномочий между уровнями власти: если общественное благо имеет альтернативное решение (например, выбор в количестве посаженных деревьев, установленных фонарей, скамеек и т.п.), то данное общественное благо эффективнее реализовывать на местном уровне, но если общественное благо строго законодательно регламентировано, стандартизировано и для потребителя нет возможности выбора, то оно должно быть оказано на более высоком уровне власти.

Анализ этапов организации муниципальных финансов показал, что первоочередной задачей в обозримом будущем является создание нормативных правовых основ общественного участия граждан в бюджетном процессе.

4. Разработана на основе методов параметрического стратегического управления и системы сбалансированных показателей Концепция развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики, доказана необходимость принятия ее не только на региональном уровне, но и на федеральном уровне, что позволит совершенствовать стратегическое финансовое планирование на уровне государства и муниципальных образований.

По мнению автора, к основному отличительному признаку современных муниципальных финансов обоснованно можно отнести тот факт, что они, в основном, представлены местными бюджетами, которые за последнее десятилетие, несмотря на законодательные новации и проводимые реформы, остаются в кризисной ситуации. Данная ситуация вынуждает федеральную власть усиливать централизацию контрольных и надзорных функций с целью исполнения первоочередных обязательств бюджета в современных условиях. Автор выдвигает гипотезу, что расширение программно-целевых методов управления муниципальными финансами и разработка концепции развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики может стать эффективной стратегической мерой не только выхода из кризиса, но и обеспечения экономического роста в целом в стране. Предложено включить в указанную концепцию федеральный, региональный, муниципальный компоненты, каждому из которых соответствуют различные методы стратегического управления: на федеральном уровне – параметрическое стратегическое управление, на нижестоящих уровнях – система сбалансированных показателей. Этапы разработки и внедрения Концепции разви-

тия муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики представлены в таблице (табл. 1).

Таблица 1 - Этапы разработки и внедрения Концепции развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики

Этапы	Наименование этапа	Структура распределения финансового обеспечения
1	Разработка и внедрение Концепции развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики	70% – государственные средства, 29% – муниципальные, 1% – частные инвестиции.
2	Повышение самостоятельности органов власти МСУ	60% – государственные средства, 39% – муниципальные, 1% – частные инвестиции.
3	Сокращение доли государственного финансирования муниципальных программ	30% – государственные средства, 65% – муниципальные, 5% – частные инвестиции.

Предлагаемая автором Концепция развития муниципальных финансов в условиях трансформационной экономики позволит сконцентрировать и упорядочить ресурсы различных уровней бюджета, которые поступают на местный уровень и стимулируют его развитие.

5. Обоснована целесообразность применения имитационного моделирования при разработке бюджетных прогнозов для муниципального уровня. В среде моделирования AnyLogic автором построена имитационная модель прогнозирования на долгосрочный период объема расходов бюджетов муниципальных районов на образование и апробирована на примере Ленинградской области. В результате этого математически определена количественная взаимосвязь эмпирических данных: динамики и структуры контингента учащихся и объема бюджетных средств, что позволяет с использованием норматива расхода установить концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования в прогнозировании расходов бюджета.

При рассмотрении основных положений, регулирующих стратегическое финансовое планирование на муниципальном уровне в работе, были сформулированы основные выводы и проблемы:

- На данный момент правовые основы стратегического планирования, в том числе бюджетного, на муниципальном уровне созданы, однако они требуют совершенствования с целью сделать его неформальным;
- В условиях финансовой зависимости муниципальных образований представляется затруднительным формирование долгосрочных бюджетных прогнозов, т.к. муниципалитеты имеют информацию о меж-

бюджетных трансфертах в разрезе муниципальных образований только на три года, что не соответствует горизонту стратегического планирования – 6 лет и более;

- Не развит механизм согласования объемов софинансирования субъектами Российской Федерации муниципальных программ в долгосрочном периоде.

Построение имитационной модели прогноза расходов модели рассмотрено на примере зависимости расходов на образование от демографической составляющей, так как именно эти расходы составляют более 50% всех расходов бюджетов муниципалитетов Ленинградской области. Введение демографической компоненты в имитационную модель, по мнению автора, может позволить более точно прогнозировать потребность в межбюджетных трансфертах в долгосрочном периоде. Суть метода компонент заключается в «отслеживании» возрастного движения агента во времени в соответствии с заданными (прогнозируемыми) параметрами. Если эти параметры зафиксированы в некоторый начальный момент времени, оставаясь затем неизменными на протяжении периода времени, то это однозначно определяет численность и структуру населения в момент времени. Получив прогноз контингента образовательных учреждений (объем, структура и т.д.), имея данные по нормативу расходов на обучающегося, применяя комбинированный подход, предполагающий сочетание агентного и дискретно-событийного метода прогнозирования в программном продукте AnyLogic, в результате получаем прогноз расходов на образование в разрезе подуровней, объемы межбюджетных трансфертов в долгосрочном периоде.

6. Доказан чрезвычайный и ограниченный характер самообложения граждан и выявлена перспективность иных инструментов привлечения средств физических и юридических лиц для финансового обеспечения муниципальных программ развития, таких как инициативный платеж и целевой облигационный заем.

В условиях жестких бюджетных ограничений муниципалитеты все активнее используют финансовые технологии обеспечения вопросов местного значения, такие как муниципально-частное партнерство, общественное участие в бюджетном процессе, самообложение граждан, муниципальные облигации, однако до настоящего времени объемы, технологии и законодательные нормативы требуют совершенствования. В таблице 2 представлена сравнительная характеристика применения рассматриваемых инструментов финансового обеспечения МСУ, где можно видеть, что наиболее развивающимся направлением является общественное участие граждан в бюджетном процессе в форме инициативного бюджетирования, однако инициатором чаще всего выступают субфедеральные органы власти.

Таблица 2 - Технологии финансового обеспечения местного самоуправления

Технологии привлечения средств граждан и бизнеса	Зарубежная практика	Земская реформа	Современная Россия
Самообложение граждан	Наибольшее распространение получило в США	В конце XX в. вводится верхний предел - 4 руб. с одного жителя	Наблюдается резкий рост: в 2017 г. объем вырос на 12,4% относительно 2016 г.
Общественное участие граждан в бюджетном процессе (инициативное бюджетирование)	«Первая группа» рейтинга общественного участия 2017г.: Новая Зеландия, Южная Африка, Швеция, Норвегия и др.	Широкие полномочия на основе самофинансирования и самоуправления	«Вторая группа» рейтинга общественного участия 2017 г.
Муниципально - частное партнерство (МЧП)	«Продвинутые» страны: Великобритания, Франция, США, Канада, Сингапур, Япония и др.	В 1900 году на каждые 100 тысяч жителей приходилось 6 благотворительных учреждений	МЧП реализуется только в 10 субъектах РФ
Целевые облигационные займы	По статистике, 70% держателей муниципальных облигаций в США — частные лица	С 1871 г. по 1917 г. облигационный заем увеличился более чем в 50 раз, он имел, в основном, целевой характер	Уд. вес муниципальных облигаций - 2,6% от общего объема субфедеральных облигаций. Направляются на финансирование дефицита бюджета

Бесспорно, для лучшего понимания изменений, происходящих на местном уровне, представляет интерес исторический анализ данных по развитию муниципальных финансов в России, а также изучение успешного опыта земской реформы. Даже при условии наличия несовершенств в системе налогообложения доходы земских бюджетов показывали постоянный рост: в 1865 году они составляли всего 6 млн руб., а в 1903 году достигли 105 млн руб. (в текущих ценах, без учета инфляции). Однако при этом впервые с появления местных бюджетов был обнаружен дефицит, который компенсировался за счет неокладных доходов, по факту - добровольным самообложением граждан, а также добровольными пожертвованиями. Земства испытывали постоянную необходимость в средствах для поддержания адекватного уровня жизни населения подведомственной им территории.

Институт земства в XIX-XX вв., поэтапно развиваясь, достиг достаточной стройности и целесообразности. Действуя непосредственно на местах, в провинции, земцы гораздо быстрее и лучше понимали возникающие проблемы и находили пути их решения. Постепенно начала возрастать популярность частной благотворительности. Так при всех больницах и гимназиях было открыто попечительское общество, которое было ответственно за сбор средств на различные нужды. В начале 20-го века на европейской части России на каждые сто тысяч жителей приходилось шесть благотворительных учреждений. К началу XX века земские учреждения стали полноценными местными органами управления благодаря активности граждан и разумной практике в сфере организации финансов местного уровня. Активно развивался такой инструмент, как целевой муниципальный облигационный заем, который впервые был выпущен в 1871 г. для постройки в г. Ревель трамвайной линии. Считалось, что развитие доходных предприятий для нужд земств улучшают их финансовое состояние. Так к 1913 году на создание городских водопроводов использовалось 30% всех займов, 13% - канализации и т.д. При этом займы потребительского характера на долгосрочный период считались нежелательными.

С 1871 года (7,3 млн руб.) по 1913 год (445 млн руб.) объем выпуска муниципальных облигационных займов был увеличен более чем в 50 раз, 80% из них приходилось на пять крупных городов (в том числе Москва и Санкт-Петербург). К 1917 году долг по муниципальным облигациям составил более 700 млн рублей, который декретом 1919 года был аннулирован. Для местных заимствований применялась шкала оптимальных сроков заимствований, например, восполнение случайного бюджетного дефицита – 3 года, строительство водопровода – 45 лет, покупка земли – 80 лет и т.д.

В современной России перечисленные выше инструменты привлечения средств граждан практически не развиты: целевые муниципальные облигационные займы не урегулированы законодательством, самообложение граждан относится исключительно к крайней мере. Если цели самообложения регулярно повторяются, то это является свидетельством существующих «провалов» в работе всех уровней власти, что в некоторых случаях приходится наблюдать в муниципалитетах. Такие инициативы населения служат для власти сигналом для совершенствования бюджетного законодательства, внесения в него изменений, которые предполагали бы эффективное перераспределение бюджетных потоков.

Положительный исторический опыт земских учреждений и современный зарубежный опыт в привлечении целевых муниципальных облигационных займов (строительство водопроводов, трамвайных предприятий и т.д.), позволили автору выдвинуть идею использования именно целевых облигационных займов как инструмента привлечения средств физических и юридических лиц для финансового обеспечения муниципальных программ разви-

тия. Тот факт, что использование облигационных займов под покрытие дефицита муниципального бюджета является негативной практикой, нарушающей «золотое» правило инвестирования (что характерно на данный момент для России), требует скорейшего решения данного вопроса. Для внедрения данного инструмента на муниципальном уровне следует предусмотреть в бюджетном законодательстве соответствующие изменения.

Развивая тему поиска новых инструментов и технологий привлечения средств граждан и бизнеса, автор подробно исследует вопросы общественного участия в бюджетном процессе.

7. Определено возрастающее значение общественного участия граждан в бюджетном процессе, предложено его авторское определение – это вовлечение граждан в социально-экономическое развитие муниципального образования путём их участия в управлении местным бюджетом и в реализации муниципальных программ. Выделены пассивный и активный этапы общественного участия, при этом установлено, что пассивное участие является подготовкой к активной фазе. Доказана бюджетная эффективность общественного участия и его социальная значимость, обусловленные его максимальной сопряженностью с интересами граждан. Обоснована необходимость нормативного закрепления в паспорте муниципальной программы показателя «объем безвозмездных перечислений физических и юридических лиц, привлеченных на реализацию муниципальной программы».

Позиция автора состоит в выделении общественного участия граждан в бюджетном процессе (ОУГБП) в производную научную категорию и наделении ее отличительными чертами. Использование общественного участия граждан в муниципальных проектах и мероприятиях становится способом повышения эффективности расходов местных бюджетов, т.к. дает возможность предоставлять оптимальный объем общественных благ (именно востребованных населением) по наиболее обоснованной цене (на данный момент цена обосновывается в основном мониторингом рыночных цен, без учета мнения граждан). ОУГБП становится не просто инструментом информационного обмена между органами МСУ и гражданами, но и критерием оценки эффективности мероприятия, поэтому целесообразно закрепить законодательно данное условие реализации муниципальных программ.

Развитие общественного участия граждан в бюджетном процессе на муниципальном уровне является естественным проявлением конституционно-правовых основ МСУ. Закрепление показателя в муниципальной программе «объем безвозмездных перечислений физических и юридических лиц, привлеченных на реализацию муниципальной программы» или ОУГБП (т.е. не обязательно своими средствами), сподвигнет органы МСУ реализовывать данный инструмент повышения эффективности муниципальных расходов.

8. Разработан новый механизм привлечения и оценки дополнительных источников финансирования муниципальных программ – средств граждан и бизнеса. Для этого обосновано предложение включить новый показатель – «финансовая оценка уровня общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования» (который определяется как доля безвозмездных перечислений физических и юридических лиц в общей сумме финансового обеспечения муниципальных программ) в целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные финансы. Данные предложения направлены на создание стимулов для органов МСУ к неформальному привлечению дополнительных источников финансового обеспечения муниципальных программ, их оценки.

В условиях реализации стратегии повышения эффективности муниципальных расходов значительно актуализируются вопросы определения эффективности реализуемых проектов и мероприятий, а также муниципальных программ и их финансового обеспечения. В бюджетной сфере на практике чаще всего объем финансового обеспечения определяется затратным методом. Однако, на муниципальном уровне, представляется, при планировании следует применить основное правило эффективности – предельные общественные выгоды равны предельным общественным затратам. Предлагаемый метод позволяет выработать новый инструмент повышения эффективности муниципальных расходов – определить оптимальный уровень затрат, необходимых для получения оптимальных общественных выгод местного общественного блага, т.е. потребность граждан в общественном благе, получаемом в результате реализации муниципальных программ, муниципальных мероприятий.

Включение в муниципальную программу показателя «финансовая оценка уровня общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования» (который определяется как доля безвозмездных перечислений физических и юридических лиц в общей сумме финансового обеспечения муниципальных программ) позволит не только привлечь дополнительные источники финансирования, но и измерить эффективность (общественную выгоду) предлагаемых мероприятий.

Готовность населения софинансировать конкретный проект, даже символической суммой (1% - 5%), свидетельствует о потребности граждан в предлагаемом общественном благе и позволяет измерить эффективность муниципальной программы.

9. Создана методика комплексной рейтинговой оценки устойчивого развития муниципальных образований (на основе существующей муниципальной отчетности: исполнения бюджетов; социально-экономического развития; эффективности деятельности органов МСУ), что позволяет совершенствовать системный анализ муниципальных

финансов, количественно определить бюджетный потенциал муниципального образования, обосновать стратегию развития муниципалитетов и региона.

Проведя анализ оценки финансового состояния муниципальных образований, приходим к выводу, что муниципальное образование, занимающее первые места в рейтинге качества управления финансами, может быть при этом финансово неустойчивым, по сути - банкротом. На взгляд автора, нарушается принцип эффективного менеджмента в области общественных финансов. Приведение неустойчивого состояния бюджета муниципалитета к нормальному (устойчивому) состоянию должно стать целевым направлением развития финансов и показателем качества финансового менеджмента.

На первом этапе экспертным путем были отобраны показатели за 2012, 2014, 2016 гг., которые, по мнению автора, характеризуют:

1) состояние бюджета – бюджетный потенциал (мониторинг исполнения бюджета муниципального образования);

2) социально-экономическое состояние – социально-экономический потенциал (мониторинг социально-экономического развития муниципального образования);

3) удовлетворенность населения деятельностью местных органов управления – управленческий потенциал (мониторинг эффективности деятельности органов МСУ).

Следует отметить, что мониторинг указанных показателей проводится постоянно, формируются рейтинги, т.е. дополнительного сбора показателей не требуется, однако отсутствие комплексного, итогового рейтинга не дает совокупной картины проблем в конкретном муниципалитете, отсутствуют конкретные выводы и влияние результата того или иного рейтинга (мониторинга). Рейтинговый анализ устойчивого развития муниципальных образований был проведен на примере 17 муниципальных районов и одного городского округа Ленинградской области. Ленинградская область – благополучный регион. Благодаря взвешенной и консервативной долговой политике сегодня она хорошо выглядит среди субъектов Северо-Западного федерального округа и по уровню дефицита, и по объему государственного долга, входит в двадцатку лучших российских регионов по доходам бюджета. Является ярким представителем группы регионов, где сосредоточены все особенности организации муниципальных финансов.

На территории представлены все виды муниципальных образований, хорошо развит поселенческий уровень. Считаем, что целесообразно провести апробацию рейтинговой оценки устойчивого развития муниципальных образований именно на примере этого региона. Разработанная методика носит универсальный характер и применима для оценки любой территории. Сравнивая положение муниципалитета в рейтинге, представляется возмож-

ным выработать принятие стратегических управленческих решений по развитию соответствующего потенциала и прогнозу бюджетного обеспечения.

Полученные суммы мест в компонентах рейтинга по социально-экономическому, управленческому и бюджетному потенциалам группируются, далее присваиваются соответствующие уровни: I – «высокий уровень» (например, высокий уровень бюджетной обеспеченности); II – «средний уровень»; III – «низкий уровень». В результате проведенного анализа и ранжирования можно видеть, что Тосненский муниципальный район, имея высокий уровень бюджетной обеспеченности, не достаточно развивает потенциалы в остальных направлениях (Табл. 3). Проведение комплексной рейтинговой оценки устойчивого развития муниципальных образований дает возможность построить долгосрочную бюджетную политику на анализируемой территории, сформировать целостную картину стратегического развития и выработать соответствующие управленческие решения на всех уровнях власти. Результаты рейтингов подтверждают решающее значение социально-экономического и, особенно, управленческого потенциала, поскольку результативность финансов, как традиционно обеспечивающей системы, определяется их динамичностью, гибкостью, способностью быстро и адекватно реагировать на изменения внешних факторов и внутренних социально-экономических условий развития.

Таблица 3 - Комплексная рейтинговая оценка устойчивого развития муниципальных образований и определение их бюджетного потенциала, 2016 г.

Рейтинг	Итого-вая сумма мест	Муниципальный район/округ	Суммы мест в компонентах рейтинга по:		
			Социально-экономическому потенциалу	Управленческому потенциалу	Бюджетному потенциалу
1.	7	Всеволожский мун. р-н	I	I	I
2.	21	Подпорожский мун. р-н	I	I	III
3.	21	Гатчинский мун. р-н	II	II	I
4.	22	Выборгский мун. р-н	II	II	I
5.	22	Киришский мун. р-н	I	I	III
6.	25	Волосовский мун. р-н	I	II	II
7.	25	Лужский мун. р-н	I	II	II
8.	27	Лодейнопольский мун. р-н	I	II	III
9.	28	Волховский мун. р-н	II	III	I
10.	29	Ломоносовский мун. р-н	III	I	I
11.	31	Кингисеппский мун. р-н	III	I	II
12.	33	Сосновоборский гор. о-г	III	I	III

Продолжение таблицы 3

13.	33	Тосненский мун. р-н	III	III	I
14.	35	Кировский мун. р-н	III	II	II
15.	35	Сланцевский мун. р-н	II	III	III
16.	37	Тихвинский мун. р-н	III	III	II
17.	39	Приозерский мун. р-н	II	III	II
18.	43	Бокситогорский мун. р-н	II	III	III

В наибольшей степени и в первую очередь, как показывает исследование, это проявляется на муниципальном уровне, где каждое принятое решение проверяется повседневной жизнью и неизменно сказывается на экономических и социальных показателях состояния и развития территории.

В этой связи в качестве приоритетных направлений стратегического планирования видится активизация таких потенциалоёмких факторов устойчивого развития, как качество человеческого капитала, формирование гибкой финансовой инфраструктуры, бизнес-климата и т.п. Эти индикаторы можно расценивать как перспективные способы расширения финансовой базы, формирования инвестиционной привлекательности территории и устойчивой бюджетной обеспеченности. В этих преобразованиях должна проявиться активная муниципальная власть, возрасти их новая роль в обеспечении значимого для территории стратегического социального и экономического результата, направленного на устойчивое развитие.

10. Сформулирован авторский подход к бенчмаркингу муниципальных услуг, как поиску инновационных методик и приемов организации деятельности и их оперативному внедрению в работу органов МСУ в целях повышения эффективности расходов местных бюджетов за счет распространения лучшей практики оказания муниципальных услуг. Это позволило установить целесообразность использования механизма бенчмаркинга для повышения эффективности расходов бюджета на оказание муниципальных услуг.

Доступность информации о муниципальных услугах, например, о стоимости для бюджета одинаковых услуг в разных районах, результаты их оценки качества и доступности, может стать фактором повышения эффективности использования бюджетных средств. Невозможно узнать, насколько успешны действия организации или насколько лучше она выполняет свои функции, пока не проведено сравнение предоставляемых ею услуг с лучшими аналогами, причем как внутри сферы деятельности (в бюджетной сфере), так и вне ее пределов (т.е. с аналогичными услугами на рынке).

Под бенчмаркингом муниципальных услуг следует понимать проводимый на постоянной основе сравнительный анализ муниципалитетов по качеству и доступности услуг, включая удовлетворенность получателей услуг, что позволит выявлять недостатки и популяризировать лучшую практику

предоставления услуг, а также предпринимать меры, направленные на повышение качества услуг.

Представляется, что создание единого унифицированного сайта муниципальных услуг (рис. 4), который включал бы в себя закрытую и открытую части и обобщал бы всю информацию об услугах выбранного муниципального района, позволит в перспективе обеспечить:

- Информационную доступность для граждан;
- Обоснование расчета стоимости муниципальных услуг для потребителей;
- Информационную доступность для соседних муниципалитетов и вышестоящих бюджетов;
- Помощь регионов муниципальным образованиям;
- Сопоставление муниципальных услуг муниципальных районов, выбор лучшей практики.

ОТКРЫТАЯ ЧАСТЬ (доступность для граждан)	ЗАКРЫТАЯ ЧАСТЬ (доступность для администраций, учреждений, муниципальных образований)
<ul style="list-style-type: none"> • перечень муниципальных услуг; • стоимость платных/бесплатных услуг; • оценка качества услуг; • обратная связь и т.д. 	<ul style="list-style-type: none"> • вход через систему «Личных кабинетов» в соответствии с полномочиями; • нормирование услуг; • мониторинг услуг и т.д.;
<p>Ответственные за внесение и мониторинг информации – ГЛАВНЫЕ РАСПОРЯДИТЕЛИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ</p>	

Рисунок 4 - Единый унифицированный сайт муниципальных услуг

Сбор общей информации о том, какие услуги и как предоставляют муниципалитеты, размещение ее на едином портале позволит организовать бенчмаркинг муниципальных услуг. В перспективе бенчмаркинг может способствовать оптимизации муниципального управления, его совершенствованию и стимулированию инноваций.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, совокупность представленных результатов исследования дает системное решение проблем функционирования муниципальных финансов в трансформационной экономике. Устойчивые муниципальные финансы в трансформационной экономике являются условием не только экономического развития МСУ и отдельных территорий, но и экономики страны в целом.

В ходе исследования автором были сформулированы следующие выводы и рекомендации:

1. Модель муниципальных финансов в России находится на стадии формирования, однако понимание сущности и повышение их роли в ускорении трансформации экономики будет способствовать построению социального государства;
2. Для создания эффективной модели муниципальных финансов на федеральном уровне следует разработать и принять концепцию их стратегического развития;
3. В рамках реализации указанной концепции необходимо разработать и принять правовое регулирование общественного участия граждан в бюджетном процессе на муниципальном уровне;
4. Для определения траектории стратегического развития необходимо систематически проводить комплексную рейтинговую оценку устойчивого развития муниципалитетов и анализ влияния бюджетного потенциала на положение в рейтинге;
5. В целях повышения устойчивого развития бюджетного потенциала следует развивать инструменты привлечения средств граждан и бизнеса на муниципальном уровне;
6. Создание единого портала муниципальных услуг на уровне субъекта РФ позволит не только гражданам ориентироваться в том, какие услуги они могут получить, но и органам МСУ - для сравнения затрат и оптимизации расходов бюджета;
7. Проводимый на постоянной основе сравнительный анализ муниципалитетов по качеству и доступности услуг, включая удовлетворенность получателей услуг, позволит выявлять недостатки и популяризировать лучшую практику предоставления услуг, а также предпринимать меры, направленные на повышение качества услуг (бенчмаркинг), следовательно, повысить эффективность бюджетных расходов.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Монографии

1. Морунова, Г.В., Самообложение граждан как особый источник доходов местного бюджета // Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика. / Г.В. Морунова и др.; под ред. Н.Г. Ивановой. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 10, 0/1,0 п.л.
2. Морунова, Г. В. Теория, законодательство и практика организации муниципальных финансов в трансформационной экономике. / Г.В. Морунова. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 10,0 п.л.
3. Морунова, Г. В., Стратегическое финансовое планирование на муниципальном уровне // Управление общественными финансами: актуальные проблемы, новые решения и стратегии развития / Г.В. Морунова и др.;

под ред. Н.Г. Ивановой. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 10, 0/1,0 п.л.

4. Морунова, Г.В., Оценка эффективности региональной экономической политики СЗФО на бюджетной основе: коллективная монография / Г.В. Морунова и др. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2011. – 21,4/0,38 п.л.

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах,
рекомендованных ВАК**

5. Морунова, Г.В. Развитие межбюджетных отношений в процессе реализации Федерального закона № 131–ФЗ на примере Смоленской области / Г. В. Морунова // Евразийский международный научно-аналитический журнал. – 2010. – № 1(33). – 0,37 п.л.

6. Морунова, Г.В. Финансы вновь созданных муниципальных образований / Г. В. Морунова // Вестник ИНЖЭКОНА. - 2010. – № 1(36). – 0,25 п.л.

7. Морунова, Г.В. Закономерности формирования бюджетов субфедерального уровня Северо-Западного Федерального округа (СЗФО) / Г.В. Морунова // Евразийский международный научно-аналитический журнал. – 2011. – № 1(37). – 0,35 п.л.

8. Морунова, Г.В. Совершенствование методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга / Г. В. Морунова // Вестник ИНЖЭКОНА. – 2011. – № 6(49). – 0,23 п.л.

9. Морунова, Г.В. Этапы стабилизации муниципальных финансов в Российской Федерации / Г. В. Морунова // Научное обозрение (Электронный журнал). – 2013. – № 5. – 0,38 п.л.

10. Морунова, Г.В. Методические и практические оценки эффективности государственного (муниципального) финансового контроля / Г. В. Морунова, Е.В. Зиновьева // Научное обозрение (Электронный журнал). – 2014. – № 1. – 0,56 п.л./0,28 п.л.

11. Морунова, Г.В. Оценка качества управления финансами и мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления на примере Ленинградской области / Г. В. Морунова // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 7. – 0,12 п.л.

12. Морунова, Г.В. Вопросы методологии и практики оценки эффективности управления муниципальными финансами / Г. В. Морунова // Научное обозрение (Электронный журнал). – 2014. – №8. – 0,25 п.л.

13. Морунова, Г.В. Финансовый контроль и оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / Г. В. Морунова // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). – 2014. – № 8-1. – 0,54 п.л.

14. Морунова, Г.В. Применение методов мониторинга и оценки качества управления региональными финансами на муниципальном уровне / Г.В. Морунова // European Social Science Journal (Европейский журнал соци-

альных наук). – 2014. – № 9-1. – 0,29 п.л.

15. Морунова, Г.В. Совершенствование оценки эффективности контрольной деятельности в Росфиннадзоре / Г. В. Морунова // Известия Уральского государственного экономического университета. – г. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2015. – № 4 (60). – 0,4 п.л.

16. Морунова, Г.В. Программное финансовое обеспечение социально-экономического развития муниципальных образований в условиях бюджетных ограничений / Г.В. Морунова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 10-2 (63-2). - 0,3 п.л.

17. Морунова, Г.В. Программа развития муниципальных финансов / Г. В. Морунова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2016. - №5. - 0,5 п.л.

18. Морунова, Г.В. Актуальные проблемы функционирования Фонда социального страхования Российской Федерации и пути их решения / Г.В. Морунова, Г.В. Димиржиева // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. - 2016. - №6. - 0,5/0,25 п.л.

19. Морунова, Г.В. Некоторые особенности расчета финансового обеспечения муниципальных услуг на примере Ленинградской области / Г.В. Морунова, А.В. Кузнецов // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. - 2016. - №5. - 0,4/0,2 п.л.

20. Морунова, Г.В. Инициативное бюджетирование - инструмент повышения эффективности муниципальных программ / Г.В. Морунова, А.В. Киевич, М.И. Бухтик // Вопросы экономики и права. – 2017. - №4. - 0,3/0,1 п.л.

21. Морунова, Г.В. Представление и продвижения бюджета для граждан на уровне местного самоуправления / Г.В. Морунова // Конкурентоспособность в глобальном мире: новые экономика, наука, технологии. - 2017. - №7-4- 0,4 п.л.

22. Морунова, Г.В. Теоретическая база исследования муниципальных финансов / Г.В. Морунова, К.Э. Иванова // Финансовая экономика, 2018. - №4 (3). - 0,3 п.л.

23. Морунова, Г.В. Концептуальные основы стратегического развития муниципальных финансов/ Г.В. Морунова//Самоуправление – 2019. – № 3(116). – 0,38 п.л.

24. Morunova, G.V. Participatory budget - a tool for the optimization of municipal costs /G.V. Morunova // New Challenges of Economic and Business Development – 2017: Digital Economy. Abstract of Reports. 2017. - 0,5 п.л. (Web of Science)

25. Morunova, G.V. Options for financial support of local issues. / Galina Morunova, Svetlana Kuzmina and Taisiya Sorvina // MATEC Web of Conferences 193, 05058 (2018) DOI: 10.1051/matecconf/201819305058 - 0,4/0,13 п.л. (Scopus)

26. Morunova, G. Sustainable development of municipalities: financial assurance infrastructure / G. Morunova, S. Gorbushina, V. Okrepilov, S. Kuzmina. //MATEC Web of Conferences, Vol. 239, 08005 (2018), doi.org/10.1051/matecconf/201823905013, DOI: https://doi.org/10.1051/matecconf/201823908005. - 0,4/0,3 п.л. (Scopus)

27. Morunova, G. Practical approval of the rating assessment of the budget potential of the territory, / G. Morunova, S. Gorbushina, O. Chesnova and S.Kuzmina //MATEC Web of Conferences, Vol. 239, 08007 (2018) doi.org/10.1051/matecconf /201823905013- 0,4/0,2 п.л. (Scopus)

28. Morunova, G., Fiscal decentralization: the search for new approaches for the development of local government / N. Ivanova, G. Morunova, V. Fedosov, S. Kuzmina //E3S Web of Conferences, Vol. 110, 01028 (2019) https://doi.org/10.1051/e3sconf/201911002059 - 0,4/0,2 п.л. (Scopus)

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

29. Морунова, Г.В. Проблемы финансового обеспечения процесса реализации Федерального закона № 131–ФЗ // Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе: тез. докл. XI межвуз. конф. асп. и докт., 2009 г. / Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГИЭУ, 2009. – 0,24 п.л.

30. Морунова, Г. В. Сравнительный анализ структуры доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации Северо-Западного Федерального округа (СЗФО) // Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе: тез. докл. XII межвуз. конф. асп. и докт., 2010 г. / Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГИЭУ, 2010. – 0,26 п.л.

31. Морунова, Г.В. Совершенствование финансового обеспечения реформы местного самоуправления // Роль финансово–кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики: материалы 3–ей (14) ежегодной международной научной конференции, 2010 г. / Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2010. – 0,2 п.л.

32. Морунова, Г.В. Проблемы стабилизации муниципальных финансов в Российской Федерации // Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе: тез. докл. XII межвуз. конф. асп. и докт., 2012 г. / Г. В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГИЭУ, 2012. – 0,5 п.л.

33. Морунова, Г. В. Оптимизация государственного сектора экономики в период финансового кризиса // Научная дискуссия: вопросы экономики и управления: материалы VI международной заочной научно-практической конференции, 15 октября 2012 г./ Г. В. Морунова. – Москва, 2012. – 0,82 п.л.

34. Морунова, Г.В. Стабилизация муниципальных финансов в Российской Федерации // Современные финансовые рынки: стратегии развития: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции, 18-19 апреля 2013 г. / Г. В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 0,25 п.л.

35. Морунова, Г.В. Этапы стабилизации муниципальных финансов в РФ и реформа бюджетных организаций // Финансирование инновационного развития Украины: становление, проблемы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, 2013 г./ Г.В. Морунова. – К.: Изд-во КНЕУ, 2013. – 486, (2) с. – 0,2 п.л.

36. Морунова, Г.В. Выбор стратегических приоритетов по преодолению кризиса в национальных и региональных финансовых системах // Актуальные проблемы финансов и банковского дела: сб. науч. трудов/ Г. В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГИЭУ, 2010. – № 13. – 0,33 п.л.

37. Морунова, Г.В. Пути совершенствования финансового механизма высшего образования // Экономика и социум (Электронный журнал) / Г. В. Морунова. – 2013.– № 3(8). – 0,25 п.л.

38. Морунова, Г.В. Совершенствование методов оценки эффективности государственного и муниципального финансового контроля // Экономика и социум (Электронный журнал) / Г. В. Морунова. – 2014. – № 2 (11) – 0,75 п.л.

39. Морунова, Г.В. Проблемы оценки качества управления финансами и мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления // В сборнике: Россия: тенденции и перспективы развития. материалы XV Международной научной конференции. / Г. В. Морунова; ответственный редактор Пивоваров Ю.С.– Москва: Изд-во ИНИОН РАН, 2015. -№ 10 (ч. 3). –0,25 п.л.

40. Морунова, Г.В. К вопросу содержания и состава финансов // Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке: материалы научной сессии профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2014 год. / Г. В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2015. – 0,3 п.л.

41. Морунова, Г.В. Оценка эффективности управления общественными финансами // Государственный (муниципальный) финансовый контроль в Российской Федерации: тез. докл. международной научно-практической конференции, 20-23 мая 2014 г./ Г. В. Морунова, Е. В. Зиновьева. – Казань: Изд-во К(П)ФУ, 2014. – 22,8/ 11,4 п.л.

42. Морунова, Г. В. Оценка эффективности управления муниципальными финансами/ Г. В. Морунова // Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке: материалы научной сессии профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2013 год / Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2014. – 0, 24 п.л.

43. Морунова, Г.В. Исторический анализ развития муниципальных финансов в России в период Земской реформы // Архитектура финансов: стратегия взаимодействия финансового и реального секторов экономики: материалы V международной научно-практической конференции СПбГЭУ, 28-29 марта 2014 г. /Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2014. – 0,7п.л.

44. Морунова, Г.В. Совершенствование системы оплаты труда в муниципальных учреждениях: новации современного управления финансами // Архитектура финансов: стратегия взаимодействия финансового и реального секторов экономики: материалы VI международной научно-практической конференции СПбГЭУ, 14-15 апреля 2015 г. /Г.В. Морунова. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2015. – 0,25 п.л.

45. Морунова, Г.В. Изменение подходов к содержанию и составу муниципальных финансов в условиях перехода на программное планирование // Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке: материалы научной сессии профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2015 год. /Г.В. Морунова. – Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 0,25 п.л.

46. Морунова, Г.В. Современные подходы к изменению законодательства в сфере управления муниципальными финансами // В сборнике: Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке. XXXVIII научная конференция профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам научно-исследовательской деятельности университета за 2015 год. /Г.В. Морунова - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2017. - 0,25 п.л.

47. Морунова, Г.В. Инициативное бюджетирование как новый инструмент социально-экономического развития муниципалитетов //В сборнике: Российское общество и экономика: исторический опыт и современность. Научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2016 год: сборник лучших докладов. /Г.В. Морунова - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2017. - 0,25 п.л.

48. Morunova, G.V. Benchmarking of municipal services as a factor of increase of efficiency of use of budgetary funds // Norwegian Journal of Development of the International Science. /Morunova G.V. - 2017. - Т. 3. № 9. - 0,3 п.л.

49. Морунова, Г.В. Законодательные новации в сфере управления муниципальными финансами // В сборнике: Архитектура финансов: антикризисные финансовые стратегии в условиях глобальных перемен. сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. / Г.В. Морунова. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2016. - 0,5 п.л.

50. Морунова, Г.В. Новые технологии финансового обеспечения вопросов местного значения //В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы III Международной научно-практической конференции. / Г.В. Морунова. – М.: Изд-во Государственный университет управления, 2018. – 0,6 п.л.