

УДК 336.14



CC BY 4.0

Г. Н. Куцури ORCID ID 0000-0002-8343-2348ФГОБУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации»,
Москва, Россия, e-mail: nimageo@mail.ru**М. Т. Талоян ORCID ID 0009-0004-5272-0883**ФГОБУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации»,
Москва, Россия**Л. Р. Хафизов ORCID ID 0009-0001-3177-7846**ФГОБУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации»,
Москва, Россия

ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ДЕФИЦИТОМ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Ключевые слова: дефицит местного бюджета, муниципальные финансы, источники финансирования дефицита, бюджетные кредиты, муниципальный долг, зарубежный опыт, налоговая автономия, межбюджетные трансферты, публично-частное партнёрство, муниципальные облигации.

В статье анализируются инструменты финансирования и управления дефицитом местных бюджетов Российской Федерации. Цель исследования – выявление наиболее эффективных механизмов воздействия на дефицит с учетом возможностей адаптации зарубежного опыта. Методологическую основу составляют сравнительный анализ, систематизация и обобщение статистических данных за 2017–2025 гг. Автором систематизированы прямые и косвенные формы управления дефицитом. Анализ лучших муниципальных практик показал, что наибольшая эффективность достигается при сочетании бюджетных кредитов с мерами по расширению доходной базы и оптимизации расходов. Рассмотрены альтернативные механизмы: муниципально-частное партнерство, позволяющее привлекать инвестиции без роста долговой нагрузки, и цифровые финансовые активы как перспективный инструмент заимствований. Изучение зарубежного опыта демонстрирует значимость фискальной автономии и количественных ограничений заимствований. В заключении обосновывается необходимость формирования сбалансированной модели управления, сочетающей долговые инструменты, развитие доходной базы и партнерские механизмы для обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований.

G. N. Kutsuri ORCID ID 0000-0002-8343-2348Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia,
e-mail: nimageo@mail.ru**M. T. Taloyan ORCID ID 0009-0004-5272-0883**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

L. R. Khafizov ORCID ID 0009-0001-3177-7846

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

INSTRUMENTS FOR FINANCING AND MANAGING LOCAL BUDGET DEFICITS

Keywords: local budget deficit, municipal finance, sources of deficit financing, budget loans, municipal debt, foreign experience, tax autonomy, intergovernmental transfers, public-private partnership, municipal bonds.

This article analyzes the instruments for financing and managing deficits of local budgets in the Russian Federation. The study aims to identify the most effective mechanisms for influencing the deficit, considering the potential for adapting foreign experience. The methodological framework is based on comparative analysis, systematization, and synthesis of statistical data for the period 2017–2025. The authors systematizes direct and indirect forms of deficit management. An analysis of best municipal practices demonstrates that the greatest efficiency is achieved by combining budget loans with measures to expand the revenue base and optimize expenditures. Alternative mechanisms are examined: public-private partnerships, which attract investment without increasing debt burden, and digital financial assets as a promising borrowing instrument. An examination of foreign experience highlights the importance of fiscal autonomy and quantitative borrowing limits. The conclusion substantiates the need for a balanced management model combining debt instruments, revenue base development, and partnership mechanisms to ensure the financial sustainability of municipalities.

Цель исследования заключается в анализе инструментов финансирования и управления дефицитом местных бюджетов Российской Федерации и выявлении наиболее привлекательных инструментов воздействия на дефицит местного бюджета с учётом возможностей адаптации зарубежного опыта.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи: проанализировать теоретические основы финансирования дефицита местных бюджетов; изучить российские муниципальные практики управления дефицитом местных бюджетов; оценить возможности использования альтернативных источников финансирования дефицита; определить направления адаптации зарубежного опыта к российским условиям.

Объект исследования – местные бюджеты муниципальных образований.

Предмет исследования – экономические и организационные инструменты финансирования и управления дефицитом местных бюджетов.

Материалы и методы исследования

Методологическую основу исследования составляют методы сравнительного анализа, систематизации, а также обобщения статистических и аналитических данных.

Муниципальные практики отобраны по следующим критериям: наличие количественно измеримого бюджетного эф-

фекта; наличие официальных аналитических источников.

Исследование охватывает период 2017–2025 гг.

К ограничениям исследования относятся ограниченность статистических данных по отдельным муниципальным проектам.

Результаты исследования и их обсуждение

Согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, финансирование дефицита местного бюджета осуществляется за счет внутренних и внешних источников. Внутренние включают заимствования, операции с муниципальным имуществом и управление остатками средств, внешние (применяются ограниченно) связаны с валютными операциями по бюджетным кредитам и гарантиям [1].

В рамках данной системы способы управленческого воздействия органов МСУ на параметры дефицита подразделяются на прямые и косвенные (рис. 1). Прямые формы предполагают непосредственное изменение объема и структуры источников финансирования, отражаясь в показателях муниципального долга. Они обеспечивают быстрый эффект, но несут риски снижения финансовой устойчивости. Косвенные формы воздействуют на бюджетный баланс через трансформацию доходной и расходной частей бюджета.

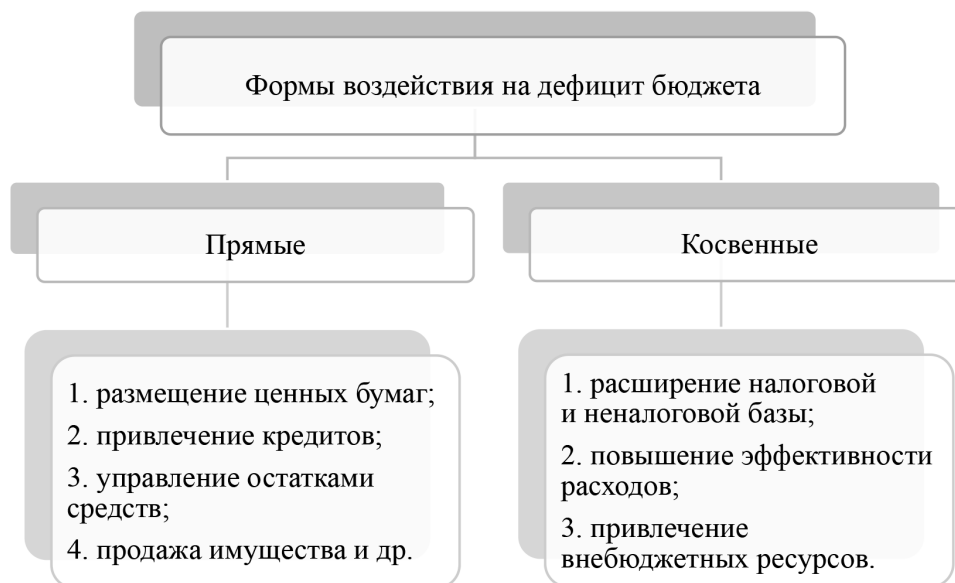


Рис. 1. Формы воздействия на дефицит бюджета
Источник: составлено автором

Прямые формы воздействия на дефицит бюджета предполагают непосредственное изменение объёма, структуры или стоимости источников его финансирования и находят отражение в показателях муниципального долга и источников покрытия дефицита. Прямые формы обеспечивают быстрый эффект, но несут риски снижения финансовой устойчивости при чрезмерном использовании.

Косвенные формы воздействия на дефицит бюджета не предполагают прямого изменения структуры источников его финансирования, но оказывают существенное влияние на бюджетный баланс за счёт трансформации доходной и расходной частей бюджета.

Применение этих подходов находит отражение в лучших муниципальных практиках управления дефицитом. Анализ лучших муниципальных практик Российской Федерации в сфере финансирования дефицита бюджета показывает, что ключевым инструментом прямого воздействия выступает бюджетный кредит. Его льготные условия (0,1–3% годовых [2]) выгодно отличаются от коммерческих (ключевая ставка +1% [3]).

Анализ лучших муниципальных практик управления дефицитом местных бюджетов Российской Федерации показывает, что наибольший эффект достигается при

сочетании инструментов долговой политики, мер по расширению доходной базы и повышению эффективности бюджетных расходов.

Рассмотренные муниципальные кейсы позволяют оценить не только бюджетный эффект применённых мер, но и их потенциал тиражирования в других муниципальных образованиях.

Так, практика Нижнего Новгорода характеризуется высокой возможностью тиражирования, поскольку не требуют специфических институциональных условий. В случае Увинского района Удмуртской Республики возможность тиражирования оценивается как средняя, что обусловлено небольшими масштабами муниципального бюджета и относительно простой структурой долговых обязательств. Практика Благовещенска обладает высокой возможностью тиражирования, поскольку соответствующие инструменты налогового администрирования могут применяться в большинстве муниципалитетов. Комбинированный подход, реализованный в Калуге характеризуется средней возможностью тиражирования, поскольку доступ к инфраструктурным бюджетным кредитам зависит от участия муниципалитета в федеральных программах, что ограничивает универсальность данного механизма (таблица).

Систематизация муниципальных практик управления дефицитом бюджета

Муниципалитет	Применённая мера	Исходная проблема	Количественный эффект	Ограничения	Возможность тиражирования
Нижний Новгород	Замещение коммерческих кредитов бюджетными, управление остатками средств	Высокая стоимость обслуживания долга	Снижение долга с 17,4 до 16,6 млрд руб.; экономия более 3,4 млрд руб.	Зависимость от федеральной политики бюджетных кредитов	Высокая
Увинский район (Удмуртия)	Отказ от коммерческих кредитов и внедрение среднесрочного планирования	Высокие расходы на обслуживание долга	Экономия более 12 млн руб.; обслуживание долга ≈90 тыс. руб.	Ограниченность масштабов бюджета	Средняя
Благовещенск	Расширение налоговой базы и цифровизация учета	Недостаточность доходной базы	Рост числа самозанятых с 7,9 до 18,4 тыс.; рост арендных доходов на 16,1%	Требует развитой цифровой инфраструктуры	Высокая
Калуга	Инфраструктурные бюджетные кредиты и рост доходов	Необходимость финансирования инвестиций	Переход от дефицита к профициту 328,7 млн руб.	Ограниченность федеральных программ	Средняя

Источник: составлено автором на основе [4; 5]

Анализ муниципальных практик подтверждает актуальность использования бюджетных кредитов, которые характеризуются эффективностью за счет низкой стоимости, но устойчивый результат достигается только в комплексе с мерами по расширению доходной базы и повышению эффективности расходов.

Альтернативой прямым заимствованиям, не увеличивающей долговую нагрузку, выступает ГЧП/МЧП. По данным Минэкономразвития, на начало 2025 года в стадии реализации находилось около 4,4 тыс. концессий с общим объемом инвестиций 7,4 трлн руб., из которых 73% (5,4 трлн руб.) – частные вложения [6]. Данные экосистемы «Росинфра» (3482 соглашения на 5 трлн руб. инвестиций) подтверждают, что это не точечная, а системная практика [7].

При этом влияние ГЧП/МЧП на дефицит местного бюджета проявляется как перенос части капитальных расходов на частного партнёра и переход к распределённым во времени обязательствам (например, плата за доступность, регулируемые тарифы, смешанные модели). Именно эта логика снижает необходимость финансировать инфраструктурные проекты за счёт роста муниципального долга или увеличения дефицита в конкретном бюджетном году.

Показательный пример применения ГЧП/МЧП приводится в исследовании по концессиям в теплоснабжении в муниципалитетах Новосибирской области (в том числе проекты модернизации систем централизованного теплоснабжения в р.п. Маслянино и г. Обь). Авторы отмечают,

что субсидирование теплоснабжающих организаций являлось существенной статьёй расходов: по их оценке, в 2017 году субсидии из бюджета Новосибирской области составили более 1 млрд рублей [8]. Важным результатом является то, что в рассмотренных проектах после запуска концессионной модели потребность в субсидиях из бюджета отпала уже через два года, то есть произошло фактическое замещение регулярных бюджетных расходов инвестициями и организационными изменениями в модели управления инфраструктурой.

В условиях цифровизации финансовой системы одним из потенциальных направлений развития долговых инструментов могут выступать цифровые финансовые активы (ЦФА).

Динамика развития российского рынка ЦФА свидетельствует о текущем процессе формирования данного сегмента финансового рынка. Объём рынка цифровых финансовых активов за последние годы увеличился многократно, что отражает рост интереса участников финансового рынка к цифровым формам долговых инструментов (рис. 2).

По своей экономической природе ЦФА близки к долговым инструментам, включая облигационные заимствования, поскольку предполагают привлечение средств инвесторов с последующим исполнением финансовых обязательств эмитента. При этом цифровой формат выпуска и обращения может способствовать снижению транзакционных издержек, упрощению процедур размещения и повышению прозрачности движения средств.

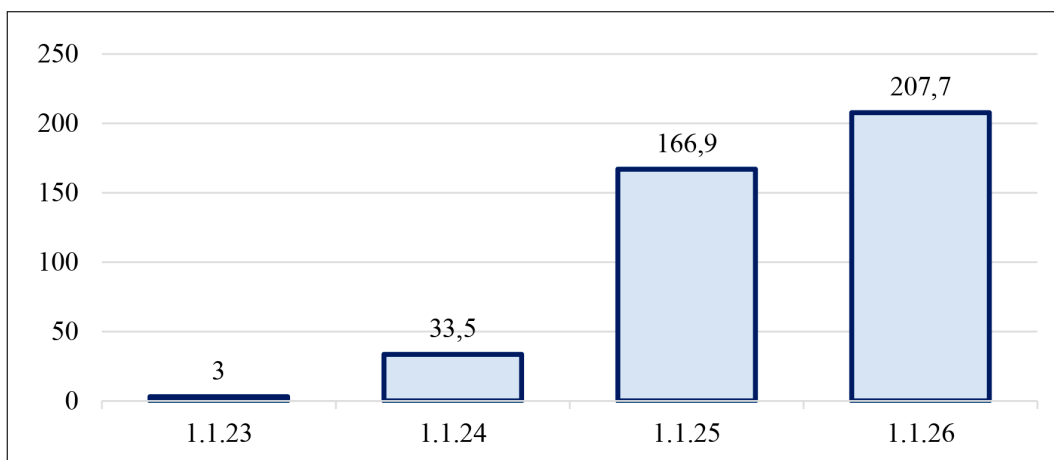


Рис. 2. Динамика объёма российского рынка ЦФА (млрд руб.)
 Источник: составлено автором на основе [9; 10]

Вместе с тем применение ЦФА на уровне муниципальных финансов в настоящее время имеет ограниченный характер. ЦФА целесообразно рассматривать не как текущий источник покрытия дефицита, а как перспективное направление развития муниципальных заимствований, потенциально дополняющее традиционные инструменты долгового финансирования.

Эффективные расходы позволяют перераспределять средства на приоритетные направления, снижая потребность в заёмных источниках финансирования дефицита и укрепляя финансовую устойчивость бюджета.

Одним из ключевых инструментов повышения эффективности расходования бюджетных средств являются систематические обзоры бюджетных расходов и бюджетный мониторинг как элементы анализа использования средств. Эти инструменты позволяют выявлять неэффективные и дублирующие расходы, а также определять направления, где возможно сокращение затрат без ухудшения уровня предоставляемых услуг.

Кроме того, эффективное распределение расходов обеспечивается за счёт перехода к программно-целевому планированию. Программный подход позволяет увязать расходы с достижением конкретных социально-экономических эффектов, что обеспечивает более прозрачное использование бюджетных ресурсов. В ряде муниципальных практик выделение программных бюджетов также способствует выявлению резервов экономии средств и их перераспределению в пользу других приоритетных направлений [11; 12].

Важным элементом повышения эффективности является также развитие инициативного бюджетирования и вовлечение общественности в процессы планирования и оценки расходования средств. По мнению экспертов, активное участие граждан и организаций в бюджетном процессе создаёт дополнительный стимул для органов местного самоуправления к повышению качества планирования и исполнения бюджетных обязательств [11; 12].

Стоит отметить, что эффекты повышения эффективности расходования бюджетных средств, как правило, проявляются не одномоментно, а в среднесрочной перспективе.

Анализ современных зарубежных моделей организации муниципальных финансов демонстрирует разнообразие подходов

к распределению ресурсов между уровнями власти. В Южно-Африканской Республике, согласно бюджету на 2026/27 финансовый год, распределение доходов осуществляется в пропорции: 48,9% – национальному правительству, 41,7% – провинциям и 9,4% – местным органам власти. При этом из 258 муниципалитетов 162 (63%) находились в состоянии финансового кризиса в 2023/24 году, что потребовало усиления контроля и перехода от надзора к прямым структурным интервенциям со стороны центрального правительства [13].

В странах Азии наблюдаются разнонаправленные тенденции в фискальной децентрализации. На Филиппинах в 2026 году применен механизм полного авансирования местных бюджетов: одновременно перечислено 1,19 трлн песо, что составляет полную годовую долю местных органов власти в национальных налоговых поступлениях. Такой подход направлен на устранение бюрократических задержек и обеспечение немедленной ликвидности для финансирования здравоохранения, образования и инфраструктурных проектов [14]. В Китае, напротив, корректировка межбюджетных отношений происходит через изменение нормативов распределения ключевых налогов: в городе Шаньвэй в 2025 году изменение пропорций зачисления НДС, налога на прибыль и налога на землю привело к пересмотру доходной части бюджета на 661 млн юаней и увеличению перечислений вышестоящему уровню на 600 млн юаней [15].

Эмпирические исследования на примере польских муниципалитетов (2025 г.) выявляют количественные эффекты различных типов трансфертов. Общие субсидии вытесняют местные налоговые доходы и снижают фискальную автономию, особенно в менее развитых муниципалитетах, тогда как целевые гранты укрепляют налоговую базу в сельских районах, но стимулируют рост долга [16].

В сфере финансирования капитальных вложений в Канаде применяются количественные ограничения: краткосрочные заимствования на капитальные проекты не могут превышать 50 канадских долларов на душу населения (для города Суррей лимит составляет 28,4 млн долларов в 2025 г.). Заимствования на покрытие текущих расходов ограничены 75% от суммы налогов на недвижимость, собранных в предыдущем году [17].

Аналитики Moody's Ratings отмечают, что средний возраст основных фондов штатов и местных органов власти в США увеличился до 26,2 лет в 2024 г. (с 21,3 лет в 2004 г.), что стимулирует рост заимствований для инфраструктурных проектов. При этом соотношение муниципального долга к ВВП в США существенно снизилось с 2005 г., что создает фискальное пространство для дополнительных заимствований без ущерба для кредитоспособности.

Для России актуальны следующие количественные ориентиры из зарубежной практики: финансирование 40–60% потребностей местных бюджетов за счет собственных налоговых источников; ограничение краткосрочных заимствований процентом от налоговых доходов предшествующего периода; дифференцированный подход к трансфертам с учетом их неоднородного влияния на фискальную автономию [13, 16, 17].

Заключение

Проведённое исследование, охватывающее теоретические основы финансирования дефицита местных бюджетов, анализ лучших российских муниципальных практик, а также изучение зарубежного опыта, позволяет сформулировать ряд взаимосвязанных выводов, имеющих значение для совершенствования отечественной бюджетной политики.

Ключевым теоретическим положением, подтверждённым эмпирическим материалом, является двойственная природа инструментов воздействия на дефицит бюджета. Прямые формы (прежде всего заёмные источники) обеспечивают оперативное покрытие кассовых разрывов, однако их неконтролируемое использование ведёт к накоплению долговых рисков. Косвенные формы (меры по расширению доходной базы и оптимизации расходов), напротив, формируют долгосрочный фундамент сбалансированности, хотя и требуют более высокого качества управленческих решений и временных затрат. Анализ мирового опыта подтверждает, что устойчивость

местных бюджетов напрямую зависит от сбалансированного применения обеих групп инструментов.

В ходе анализа лучших муниципальных практик Российской Федерации установлено, что наиболее эффективным инструментом прямого воздействия в текущих условиях выступают бюджетные кредиты, позволяющие снизить долговую нагрузку. Однако устойчивый положительный эффект достигается только при их комбинации с косвенными мерами: работой по расширению налоговой базы, цифровизацией учёта и повышением эффективности бюджетных расходов.

Исследование также показало, что развитие финансового рынка и институциональной среды формирует дополнительные возможности для диверсификации источников финансирования. Активное развитие рынка цифровых финансовых активов свидетельствует о потенциале постепенной интеграции цифровых инструментов в систему муниципальных заимствований. Кроме того, механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнёрства доказали свою эффективность как способ привлечения инвестиций без немедленного увеличения долговой нагрузки, позволяя замещать текущие бюджетные расходы частными вложениями.

Обобщая результаты проведённого исследования, следует подчеркнуть, что ни один из рассмотренных инструментов не может рассматриваться как универсальное средство решения проблемы дефицита местного бюджета. Обеспечение долгосрочной финансовой устойчивости предполагает формирование комплексной модели управления. Такая модель должна сочетать использование льготных долговых инструментов для финансирования инвестиционных потребностей, системную работу по расширению собственной доходной базы, последовательное повышение эффективности бюджетных расходов и активное использование партнёрских механизмов для реализации инфраструктурных проектов.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2025) // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/f287_aea98377d1a7b8738a6571414066a31b0ba/ (дата обращения: 01.02.2026).

2. Правительство Российской Федерации. Правительство утвердило механизм выдачи казначейских инфраструктурных кредитов до 2030 года // Новости Правительства России. 10 февр. 2025. URL: <https://government.ru/news/54171/> (дата обращения: 01.02.2026).
3. Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами: в рамках номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». 2023. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/12/main/Sbornik_2022.pdf (дата обращения: 01.02.2026).
4. Сборник лучших муниципальных практик. Новые источники доходов бюджета и управление муниципальными заимствованиями: в рамках номинации «Повышение эффективности управления территорией муниципального образования». 2025. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/12/main/Sbornik_LML_2025.pdf (дата обращения: 01.02.2026).
5. Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами: в рамках номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». 2024. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/11/main/Sbornik_luchluchs_munitsipalnykh_praktik.pdf (дата обращения: 01.02.2026).
6. Государственно-частное партнёрство // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_cchastno_partnerstvo/ (дата обращения: 01.02.2026).
7. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2023. Аналитический обзор: аналит. материал / АНО «Национальный центр ГЧП» при поддержке ВЭБ.РФ // ROSINFRA. URL: <https://rosinfra.ru/library/956-investitsii-v-infrastrukturu-i-g-ch-p-2023-analiticheskii-obzor> (дата обращения: 10.01.2026).
8. Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-3-37-56. EDN: YZGHZZ.
9. Введение в цифровые финансовые активы: аналитический материал / Sber CIB. 2023. URL: https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/analytics/jdw/20062023_digital_financial_assets.pdf (дата обращения: 01.02.2026).
10. Цифровые финансовые активы: статистика и аналитика рынка / CBonds. 2026. URL: <https://cbonds.ru/dfa/?ysclid=mm4zq3xtxn932683662> (дата обращения: 01.02.2026).
11. Ступникова О. Е. Инструменты повышения эффективности бюджетных расходов // Вестник экспертного совета. 2022. № 4(31). С. 3-10 EDN: UZTJYE.
12. Акопян Е. А., Гусельщикова Н. Б. Повышение эффективности расходования бюджетных средств // Вестник экспертного совета. 2024. № 4(39). С. 67-75 EDN: VSIRQB.
13. Budget shifts oversight as municipal finances face mounting strain // Business Day. 2026. 25 Feb. URL: <https://www.businessday.co.za/news/2026-02-25-budget-shifts-oversight-as-municipal-finances-face-mounting-strain/> (дата обращения: 01.02.2026).
14. DBM frontloads ₱1.2 trillion in local tax funds // Manila Bulletin. 2026. 27 Jan. URL: <https://mb.com.ph/2026/01/27/dbm-frontloads-12-trillion-in-local-tax-funds> (дата обращения: 01.02.2026).
15. Доклад народного правительства города Шаньвэй о второй корректировке городского бюджета на 2025 год [汕尾市人民政府关于2025年市级财政预算第二次调整方案的报告]// [汕尾市人民政府] (Правительство г. Шаньвэй). 2025. 13 окт. URL: https://www.shanwei.gov.cn/shanwei/swzdly/sgjf/czyjs/szfys/2025/content/post_1190663.html (дата обращения: 01.02.2026).
16. Kluza K., Wójtowicz K. Intergovernmental Transfers as Determinants of Municipal Fiscal Sustainability: Evidence from Polish Local Governments // Sustainability. 2025. Vol. 17, № 24. P. 11284. DOI: 10.3390/su172411284.
17. 2025-2029 Surrey Financial Plan // City of Surrey. 2025. 373 p. URL: <https://flipbook-surrey-ca.cld.bz/2025-2029-Surrey-Financial-Plan/373> (дата обращения: 01.02.2026).