

**ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ  
МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД\*****Татьяна Николаевна НОВОСЕЛОВА**

аспирантка кафедры финансов, денежного обращения и кредита, Финансово-экономический институт,  
Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация  
novos-tanya@yandex.ru  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: 2295-0779

**История статьи:**

Получена 06.06.2017  
Получена в доработанном  
виде 06.07.2017  
Получена в доработанном  
виде 14.12.2017  
Одобрена 09.01.2018  
Доступна онлайн 27.02.2018

УДК 336.025

JEL: E61, H41, H68, H73

**Ключевые слова:**

финансовая политика,  
стратегия, системный  
подход, муниципальная  
финансовая политика

**Аннотация**

**Предмет.** В современных условиях возрастает значение финансовой политики. Итогом ее реализации должно стать удовлетворение потребностей населения. Каждый субъект системы государственных и муниципальных финансов в процессе формирования своей финансовой политики, стратегии социально-экономического развития соблюдает границы, определяемые полномочиями.

**Цели.** Проверить, существуют ли особенности формирования финансовой политики на муниципальном уровне, которые отличают ее от политики других уровней и имеют значение для всей системы государственных и муниципальных финансов.

**Методология.** Использовались методы логического анализа и системного подхода.

**Результаты.** Выявлены отличительные черты политики муниципалитетов как элемента системы государственных и муниципальных финансов. Определены факторы, влияющие на возможности муниципалитетов по формированию своей политики. Отмечено различие в финансовом потенциале органов местного самоуправления. Анализ существующей практики показал, что рассматриваются не все направления финансовой политики. Муниципальные образования не располагают нормативными документами, определяющими порядок ее формирования. Существующий порядок формирования финансовой базы органов местного самоуправления ограничивает возможности удовлетворения потребностей местного сообщества. Это содержит потенциальную угрозу устойчивости социально-экономической системы муниципального образования. Пример Квебека показал возможность перехода такой угрозы с местного уровня на региональный.

**Выводы.** В процессе формирования муниципальной финансовой политики происходит сглаживание разрыва между индивидуальными и среднестатистическими потребностями человека (домохозяйства). Необходимо выработать единый подход к формированию муниципальной финансовой политики с учетом всех ее направлений, снять существующие ограничения этого процесса. Тогда органы местного самоуправления смогут посредством местных финансов нейтрализовать возмущение на местном уровне, не допуская его распространения на региональный уровень, что угрожает устойчивости системы в целом.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

**Для цитирования:** Новоселова Т.Н. Особенности формирования финансовой политики муниципалитетов: системный подход // *Финансы и кредит*. — 2018. — Т. 24, № 2. — С. 489 — 500.  
<https://doi.org/10.24891/fc.24.2.489>

Современные условия развития экономики характеризуются изменениями, происходящими с высокой скоростью. Поэтому все

возрастающее значение имеет государственная и муниципальная финансовая политика как инструмент управления социально-экономическим развитием страны.

\* Автор выражает благодарность и признательность кандидату филологических наук, профессору кафедры французской филологии Тюменского государственного университета Татьяне Вячеславовне СОТНИКОВОЙ за поддержку и ценные советы при исследовании опыта Канады в процессе работы над этой статьей.

Современная финансовая политика — самостоятельная сфера деятельности государства в области финансовых отношений,

представляющая собой комплекс мероприятий по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для выполнения своих функций исходя из действующего финансового законодательства [1]. Финансовая политика имеет различные трактовки. В данной статье под финансовой политикой понимается совокупность мероприятий, связанных с управлением финансами:

- определение стратегической цели и тактических задач;
- разработка соответствующего финансового механизма;
- оперативное управление финансами.

Следует отметить, что финансовая политика включает в себя следующие основные направления: бюджетное, налоговое, кредитное, денежное, ценовое, таможенное и инвестиционное.

Процесс формирования финансовой политики в системе государственных и муниципальных финансов осуществляет система государственных органов власти и органов местного самоуправления. В России элементы этой системы соответствуют уровням власти — федеральному, региональному и местному. Каждый элемент является в свою очередь совокупностью различных функциональных элементов: органов законодательной и исполнительной власти, обладающих определенными компетенциями.

Традиционно основные направления развития страны определяются в ежегодном послании Президента РФ. Законодательные органы власти являются представительными и призваны выражать волю народа. Поэтому именно законодательные органы власти обсуждают основные показатели, которые желательно получить в результате реализации финансовой политики. Таким образом формулируются основные стратегические цели, а также отдельные рекомендации по тактическим задачам и используемым финансовым механизмам.

Например, стратегическая цель — достигнуть показателя прироста ВВП за три года на

уровне 7%. Логично, что условием достижения цели является снижение налогового бремени хозяйствующих субъектов. Это ограничит возможности для важных направлений государственной деятельности по социальной помощи населению и модернизации вооружения армии.

Таким образом, достижение цели становится сложным. Перечисленные условия вступают в противоречие между собой. Это связано с тем, что социальные и военные расходы в основном финансируются из бюджетных средств. Основной источник доходов бюджетов всех уровней — налоги, уплачиваемые хозяйствующими субъектами. Следовательно, увеличить государственные расходы без повышения доходов не представляется возможным, особенно в условиях неопределенности и бюджетных ограничений.

Тем не менее исполнительные органы власти, в частности Минэкономразвития России, Министерство финансов РФ, Банк России, на основе целей, поставленных в послании Президента РФ, начинают работу по формированию прогнозов развития национальной социально-экономической системы в рамках действующего законодательства. Определяется финансовый потенциал каждого элемента системы государственных и муниципальных финансов. Далее происходит формирование целевых ориентиров (показателей), программ, мероприятий. Мероприятия предусматривают как прямое, так и косвенное воздействие по всем направлениям финансовой политики на финансы, не только государственные и муниципальные, но и хозяйствующих субъектов и домохозяйств.

В случае когда в процессе разработки плана выясняется, что показатели не будут достигнуты в существующих условиях, рассматриваются новые варианты, предусматривающие внесение изменений. Одновременно, если необходимо изменение действующего законодательства, формируются проекты соответствующих документов с обоснованиями. Решение о внесении

изменений принимают органы власти, наделенные соответствующей компетенцией. При необходимости внесения локальных изменений региональные органы законодательной власти и органы местного самоуправления принимают соответствующие законы и нормативно-правовые акты.

Таким образом, краткое описание процесса формирования финансовой политики наглядно демонстрирует деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления как системы: все элементы выполняют функцию формирования в условиях взаимодействия и взаимозависимости, в соответствии с полномочиями своего уровня. Следует отметить, что в этом процессе каждый элемент системы разрабатывает собственную политику. Таким образом, достигается синергетический эффект в результате деятельности всех элементов системы.

По мнению Н.Г. Ивановой, А.В. Вавилиной, И.В. Манаховой, Е.В. Огурцовой, Е.Н. Сидоровой, Д.А. Татаркина целенаправленные действия в рамках государственной финансовой политики правительства Российской Федерации в последние годы позволили решить ряд существенных задач, в частности, снизилось негативное воздействие финансового кризиса на экономику, уровень жизни населения [2–4].

Особенность органов местного самоуправления заключается в том, что в процессе управления они действуют в рамках закона и в интересах местного населения. Каждое конкретное территориальное образование характеризуется особенностями процесса принятия управленческих решений, которые обусловлены характером и спецификой его деятельности, его организационной структурой, действующей системой коммуникаций, внутренней культурой [5].

Государственная и муниципальная финансовая политика является директивной и осуществляется в рамках действующей нормативно-правовой базы. То есть системный подход должен иметь отражение в конкретных законах и нормативно-правовых

актах. Такими основополагающими документами в финансовой сфере являются Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ. Действие положений кодексов распространяется на три уровня бюджетной и налоговой систем: федеральный, региональный и местный.

Как было отмечено, финансовая политика базируется на стратегии, которая содержит цели и долгосрочные задачи, связанные с мобилизацией, распределением и использованием финансовых ресурсов для социально-экономического развития страны.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает на всех уровнях власти — федеральном, региональном и местном — стратегическое планирование. В его процессе осуществляется формирование целей в социально-экономической сфере, а также планирование и прогнозирование. На основе плановых и прогнозных показателей формируются программы по достижению поставленных задач. Предусмотрены мониторинг и контроль исполнения документов стратегического планирования.

В ст. 6 названного закона к полномочиям органов местного самоуправления отнесено определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов.

Указанная зависимость между уровнями власти в процессе формирования стратегии социально-экономического развития отражает существующее неравенство между элементами системы — субъектами государственных и муниципальных финансов. Наблюдается так называемая матрешка — чем ниже уровень элемента, тем больше ограничений.

Следовательно, при формировании своей финансовой политики субъект финансов не может выйти за границы, установленные финансовой политикой вышестоящего уровня.

Исходя из этого нами сделан следующий вывод: чем ниже уровень субъекта финансов, тем меньше возможностей для установления собственных целей и задач, то есть меньше свободы выбора стратегических целей и тактических задач. Однако каждый субъект имеет свои полномочия и свои функции. Это определено в рамках, установленных в соответствии с действующим законодательством, разграничений предметов ведения и закреплением властных полномочий между федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления.

Следовательно, на местном уровне формирование финансовой политики муниципального образования должно регламентироваться нормативно-правовыми актами в соответствии с его компетенциями.

Выборочный анализ нормативно-правовых документов, размещенных на официальных сайтах муниципальных образований (городские округа трех регионов — Красноярского края, Курской и Тюменской области), позволил нам прийти к следующим выводам. Во-первых, присутствуют только отдельные направления финансовой политики, в частности бюджетная и налоговая. Так, в Красноярском крае муниципальными образованиями определены мероприятия, входящие в понятие финансовой политики приведенное нами ранее, только в рамках соглашений между органами муниципальной власти и региональным министерством финансов касательно мер по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. В Курской области отдельные мероприятия бюджетной и налоговой политики присутствуют в планах развития всех муниципальных образований. В основном они связаны с увеличением доходной базы бюджета. Только в городском округе Курчатов нормативно-правовым актом определены основные направления налоговой и бюджетной политики. В Тюменской области отдельные мероприятия бюджетной и налоговой политики включены в планы развития территорий.

Во-вторых, муниципальные образования не располагают нормативными документами, определяющими порядок формирования финансовой политики по всем ее направлениям.

Важным фактором, оказывающим влияние на финансовую политику муниципалитетов является различие в финансовых возможностях субъектов федерации по удовлетворению потребностей населения. Влияние обусловлено тем, что часть финансовых ресурсов муниципальных образований составляют межбюджетные трансферты из региональных бюджетов.

В исследовании регионального развития С.С. Белов [6] приводит следующие данные о разнице финансового потенциала субъектов федерации исчисляемого как ВРП на душу населения. В 2003 г. разница между максимальным и минимальным значением показателя составила 59 раз, в 2008 г. — 84 раза.

По данным органов государственной статистики в 2015 г. максимальная величина по объему ВРП на душу населения достигнута в Тюменской области — 1 625 998,2 руб., а минимальный размер в Севастополе — 92 899,6 руб.<sup>1</sup>. Таким образом, разница составила 17,5 раз.

В одном из проведенных ранее исследований финансовой политики нами были проанализированы плановые показатели бюджетов на 2016 г. Красноярского края, Курской и Тюменской областей. В результате анализа мы пришли к выводу о том, что уже на стадии бюджетного планирования объем финансирования муниципалитетов в расчете на душу населения в одних регионах меньше, чем в других [7].

Еще одним фактором влияния на муниципальную финансовую политику является вид межбюджетных трансфертов. По нашему мнению, законодательно закрепленное право органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение собственными финансовыми

<sup>1</sup> Валовой региональный продукт на душу населения. Федеральная служба государственной статистики.

ресурсами не реализуется при предоставлении межбюджетных трансфертов в форме субсидий и субвенций, поскольку в этом случае существуют условия целевого использования средств. То есть муниципалитет не может разместить финансовые ресурсы, поступившие в виде субсидии или субвенции, по собственному усмотрению.

Как отмечает в своем исследовании А.А. Аничкова, в таких условиях, несомненно, муниципальные образования теряют свою экономическую свободу и состоятельность, что в свою очередь понижает эффективность местного самоуправления [8]. С этим выводом согласны и другие исследователи — В.В. Гуреев, С.А. Ильминская, Н.Ю. Коротина [9–11].

Рассмотрим эффективность местного самоуправления на практическом примере удовлетворения потребностей местного сообщества. В связи с ростом рождаемости в муниципальном образовании родители просят главу муниципального образования оборудовать городской парк, в котором молодые мамы могут проводить время с детьми. Однако ни региональной, ни федеральной программы по развитию городских парков нет. Поэтому муниципалитет не может включить в план мероприятий социально-экономического развития территории обустройство городского парка. Как следствие, глава муниципалитета отказывает жителям в удовлетворении просьбы. Но при этом на территории реализуется федеральная и региональная программа строительства дорог и пешеходных дорожек в населенных пунктах. Хотя потребность в них не является первоочередной для местного сообщества — население удовлетворено их качеством и количеством. Таким образом, органы местного самоуправления не выполняют свою функцию управления финансами в интересах местного населения. Мнение населения конкретного муниципального образования по развитию территории не может быть учтено в стратегическом плане муниципалитета.

Этот аспект управления описывал в своих лекциях С.Ю. Витте. Как бы хорошо ни была организована центральная власть, при сложности и обширности своих задач она все-таки не может ни знать всех местных нужд, ни изыскивать наилучшим и наискорейшим образом средств и способов для их удовлетворения. Только местные деятели в состоянии основательно знать все условия, интересы и нужды местной жизни и изыскивать необходимые средства [12].

В современных условиях сложилась практика формирования финансовой политики системы государственных и муниципальных финансов, где отправной точкой являются не интересы конкретного человека, а интерес среднестатистического человека. Обширность территории, национальный состав, традиции, верования и другие факторы обусловили существенное различие между интересами конкретного человека как члена местного сообщества и общероссийскими среднестатистически определенными интересами, заложенными в основу финансовой политики, направленной на их удовлетворение. Это ограничивает возможности органов местного самоуправления посредством муниципальных финансов реагировать на возникающие возмущения на местном уровне.

Из теории систем известно, что система должна быть организована таким образом, чтобы каждый ее элемент имел возможность противостоять возмущениям, угрожающим устойчивости системы [13].

Полагаем, что если применить данное положение к системе органов государственной власти и органов местного самоуправления, то финансовая политика, разрабатываемая каждым элементом системы, должна обеспечивать устойчивость и самого элемента, и всей системы в целом, погашая возникающие возмущения. В частности, цель муниципальной финансовой политики — в процессе удовлетворения потребностей населения территории сглаживать различия между интересами конкретного человека и интересами среднестатистического человека.

Как отмечают в своей работе Ю.Г. Швецов, О.А. Булаш, государственные финансовые ресурсы могут и должны стать своеобразным катализатором модернизационных процессов экономики и сглаживания чрезмерных различий в уровне материальной обеспеченности членов российского общества [14].

Ранее нами были выявлены различия и ограниченность финансового потенциала муниципальных образований. Полагаем, что недостаточность финансового обеспечения может угрожать устойчивости муниципалитетов к возмущениям. Проблема увеличения финансовых ресурсов органов местного самоуправления является предметом многочисленных исследований. Например, исследователи И.А. Тажитдинов, Л.А. Сизов, Е.А. Орлов, Н.М. Турбина, А.Ю. Федорова [15–18] предлагают:

- встроить в систему ресурсных отношений «регион — муниципальное образование» субрегион;
- создать муниципальные венчурные фонды, выпустить муниципальные инвестиционные облигации;
- увеличить неналоговые доходы за счет более эффективного управления муниципальным имуществом;
- вернуться к практике налогового регулирования финансовой базы бюджетов территорий за счет расширенной передачи поступлений от региональных и федеральных налогов (для местных бюджетов).

Как видим, основные мероприятия предлагаются исследователями в области бюджетных доходов. Это связано с тем, что в условиях кризиса повышается значение устойчивости бюджетной системы государства как основы устойчивости экономической системы страны [19].

Исследования социальной напряженности и протестных настроений населения в период 2000–2014 гг., проведенные И.Н. Дементьевой, О.В. Родимушкиной, И.А. Черниковой, О.В. Яковлевым [20, 21]

подтверждают, что в период экономического кризиса накопление скрытой протестной активности происходит под влиянием нескольких групп факторов. Среди них преобладают неудовлетворенность населения собственным материальным положением и общей экономической ситуацией. Исследователи указывают, что большое влияние на протестное настроение населения оказывает политика, проводимая органами власти. С нашей точки зрения, это подтверждает значение формирования муниципальной финансовой политики, направленной на сглаживание различий между интересами конкретного человека и интересами среднестатистического человека, для устойчивости системы государственных и муниципальных финансов.

Проблема погашения социальной напряженности, обусловленной финансовой политикой, ранее возникала в разных странах. Представляется целесообразным обратить внимание на опыт Канады (провинция Квебек). Государство имеет федеративное устройство, как и Россия, находится в той же климатической зоне, является одной из крупнейших стран с развитой экономикой.

В провинции Квебек в 1996–1998 гг. нарастал уровень социальной напряженности, которая была обусловлена сокращением рабочих мест и ростом цен. В качестве антикризисных мер правительство осуществляло финансирование только крупных промышленных проектов, не уделяя внимания потребностям местных сообществ. Игнорирование потребностей населения в пользу бизнеса обусловили формирование протестных движений. Наиболее известное из них — общественное движение женщин «Хлеба и роз». Его члены стали активными участницами массового марша протеста, прошедшего по всей провинции. В итоге правительство было вынуждено изменить финансовую политику, обратив внимание на муниципалитеты, общественный сектор экономики на местном уровне.

В частности, в опубликованной журналом «*Vie économique*» статье Jacques Fiset отмечается, что под давлением общественных

движений, кристаллизованных в национальном движении «Хлеба и роз» 1995 г. правительство согласилось учитывать все стороны экономики Квебека в так называемой социальной экономике [22].

Если применить системный подход к анализу изложенной ситуации, то можно сделать вывод о том, что переход к построению социальной экономики, изменению финансовой политики, был обусловлен необходимостью погасить возмущение, возникшее в одном элементе системы и перешедшее на другой элемент системы, более высокого уровня. Поэтому меры, принятые правительством, были направлены на повышение устойчивости элемента системы — муниципальные финансы.

Правительство приняло практические меры по укреплению финансов органов местного самоуправления и снижению социальной напряженности. Была сформирована рабочая группа «Муниципалитеты — Регион». В результате был создан план мероприятий, направленный на перспективное комплексное развитие муниципалитетов, сформулирован базовый принцип распределения финансовых ресурсов между муниципалитетами и регионом — принцип справедливости. Он подразумевает, что основой формирования пропорций являются общественные потребности развития конкретных местных сообществ, групп населения. Для отбора проектов и их финансирования создана сеть центров муниципального развития, предусмотрено финансирование как частных,

так и общественных проектов, направленных на развитие территории [22].

Таким образом, новая финансовая политика предусматривает ее формирование не сверху вниз (как у нас, в России), а снизу вверх. Это позволило системе государственных и муниципальных финансов обеспечить устойчивость посредством погашения возмущений на уровне элемента системы — муниципальных финансов, дало возможность предупреждать переход возмущений на более высокий уровень.

*Выводы.* Считаем, что особенностью муниципальной финансовой политики как элемента системы государственных и муниципальных финансов является их функция снижения разрыва между конкретными (индивидуальными) и среднестатистическими потребностями человека (домохозяйства). Необходимо разработать единый подход к формированию муниципальной финансовой политики с учетом всех ее направлений, законодательно установить процесс формирования финансовой политики в системе государственных и муниципальных финансов, устранить существующие ограничения в управлении финансами для органов местного самоуправления. Все эти меры позволят органам местного самоуправления посредством местных финансов реализовать функцию погашения возмущения на местном уровне, не допускать его распространения на региональный уровень, что обеспечит устойчивость системы в целом.

**Список литературы**

1. Современная финансовая политика России: вопросы теории и практики: монография / под ред. Л.А. Толстолесовой. Новосибирск: СибАК, 2013. 120 с.
2. Иванова Н.Г. Финансовая политика: вопросы методологии и современной Российской практики // Вестник Финансового университета. 2014. № 1. С. 64—73.
3. Вавилина А.В., Манахова И.В., Огурцова Е.В. Финансы для социального государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13. № 3-1. С. 267—277.
4. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. От дотационности к саморазвитию территорий: диалектика трансформации // Экономика региона. 2012. № 4. С. 39—48.
5. Зарубин В.И., Хаджироков Р.М. Системный подход к анализу пространственно-отраслевой структуры региональной экономики // Новые технологии. 2014. № 1. URL: <http://lib.mkgtu.ru/images/stories/journal-nt/2014-01/014.pdf>
6. Белов С.С. Системный подход в управлении развитием региона // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 17. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sistemnyy-podhod-v-upravlenii-razvitiem-regiona>
7. Новоселова Т.Н. Возможности региональной бюджетной политики в развитии муниципалитетов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 11А. С. 209—218.
8. Аничкова А.А. Пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью // Проблемы современной экономики. 2011. № 2. С. 407—408.
9. Гуреев В.В. Актуальные вопросы децентрализации финансовых ресурсов // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. 2012. № 7. С. 104—109.
10. Ильминская С.А. О финансовой самостоятельности муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 3. С. 169—175.
11. Коротина Н.Ю. Инструментарий оценки финансового состояния бюджетов муниципальных образований // Вестник Омского университета. 2014. № 1. С. 158—163.
12. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М.: Юрайт, 2011. 629 с.
13. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М.: Экономика, 1999. 26 с.
14. Швецов Ю.Г., Булаш О.А. Бюджет как финансовая основа реализации общественных проектов // Проблемы учета и финансов. 2013. № 3. С. 38—48.
15. Тажитдинов И.А. Проблемы ресурсных взаимоотношений в системе «регион — субрегион — муниципальное образование» // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 368. С. 115—118.
16. Сизов Л.А. Мобилизация инвестиционных ресурсов муниципального образования Тульской области город Новомосковск // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2016. № 2-1. С. 274—281.
17. Орлов Е.В. Проблемное поле и источники финансовых ресурсов развития муниципальных образований — городских округов в Российской Федерации // Региональная экономика:

теория и практика. 2014. № 4. С. 9—17. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnoe-pole-i-istochniki-finansovyh-resursov-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy-gorodskih-okrugov-v-rossiyskoy-federatsii>

18. Турбина Н.М., Федорова А.Ю. Проблемы формирования налоговых доходов бюджета городского округа — города Тамбов и пути их решения // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 10. С. 106—109.
19. Шаров В.Ф., Караев А.К. Устойчивость бюджетной системы и проблемы восстановления роста экономики России // Финансы: теория и практика. 2014. № 5. С. 73—83.
20. Дементьева И.Н. Протестные настроения в комплексе трендов общественного развития // Проблемы развития территории. 2014. № 4. С. 67—81.
21. Родимушкина О.В., Черникова И.А., Яковлев О.В. Социальная напряженность и протестная активность в России // Общество и право. 2015. № 1. С. 300—304.
22. Fiset J. Les CLD: premiers outils de finance solidaire couvrant tout le Québec. *Revue Vie Économique*, 2013, vol. 4, no. 3, pp. 54—58.

### **Информация о конфликте интересов**

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**SPECIFICS OF MUNICIPAL FINANCIAL POLICY FORMATION:  
A SYSTEMS APPROACH****Tat'yana N. NOVOSELOVA**Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation  
novos-tanya@yandex.ru  
ORCID: not available**Article history:**Received 6 June 2017  
Received in revised form  
6 July 2017  
Received in final form  
14 December 2017  
Accepted 9 January 2018  
Available online  
27 February 2018**JEL classification:** E61, H41,  
H68, H73**Keywords:** financial policy,  
strategy, systems approach,  
municipal financial policy**Abstract****Importance** In modern conditions of instability, the importance of financial policy increases. The ultimate outcome of its implementation should be the satisfaction of needs of the population. Each subject of the State and municipal finance system should respect the boundaries defined by relevant powers and authority, when developing the financial policy and socio-economic development strategy.**Objectives** The aim of the study is to test my hypothesis about the existence of specific features of financial policy formation at the municipal level that are important for the entire system of State and municipal finance.**Methods** I employ methods of logical analysis and systems approach.**Results** The paper reveals the specificity of municipalities' policy as an element of the system of State and municipal finance, identifies differences in the financial potential of local governance. The existing procedure for financial base formation of local self-government bodies has limitations in the ability to meet the needs of the local community. This, in turn, potentially threatens the sustainability of municipality's social and economic system. The Quebec case demonstrates a possibility of escalating the threat from the local to regional level.**Conclusions** It is necessary to develop a unified approach to the formation of municipal financial policy, considering all its areas, and to remove the existing restrictions of this process. Local governments will be able to liquidate resentment at the local level through local finance, preventing its expansion to the regional level that jeopardize the stability of the entire system.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

**Please cite this article as:** Novoselova T.N. Specifics of Municipal Financial Policy Formation: A Systems Approach. *Finance and Credit*, 2018, vol. 24, iss. 2, pp. 489–500.  
<https://doi.org/10.24891/fc.24.2.489>**Acknowledgments**

I express my gratitude and appreciation to Tat'yana V. SOTNIKOVA, Candidate of Philological Sciences, Professor of French Philology Department of the Tyumen State University, for her support and valuable advice on studying the Canadian experience during the work on the article.

**References**

1. Tolstolesova L.A. *Sovremennaya finansovaya politika Rossii: voprosy teorii i praktiki: monografiya* [Modern financial policy of Russia: Theory and practice: a monograph]. Novosibirsk, SibAK Publ., 2013, 120 p.
2. Ivanova N.G. [Financial policy: Issues of methodology and modern Russian practice]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2014, no. 1, pp. 64–73. (In Russ.)
3. Vavilina A.V., Manakhova I.V., Ogurtsova E.V. [Finance for the Social State]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of*

- Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2013, vol. 13, no. 3-1, pp. 267–277. (In Russ.)
4. Sidorova E.N., Tatarkin D.A. [From subsidy to self-development of territories: The dialectics of transformation]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2012, no. 4, pp. 39–48. (In Russ.)
  5. Zarubin V.I., Khadzhirov R.M. [Systemic approach to the analysis of spatial and sectoral structure of regional economy]. *Novye tekhnologii = New Technologies*, 2014, no. 1.  
URL: <http://lib.mkgtu.ru/images/stories/journal-nt/2014-01/014.pdf> (In Russ.)
  6. Belov S.S. [The system approach in management of region development]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2011, no. 17.  
URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sistemnyy-podhod-v-upravlenii-razvitiem-regiona> (In Russ.)
  7. Novoselova T.N. [Opportunities for regional budget policy in the development of municipalities]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra = Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, 2016, vol. 6, no. 11A, pp. 209–218. (In Russ.)
  8. Anichkova A.A. [Ways to improve the management of municipal property]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2011, no. 2, pp. 407–408. (In Russ.)
  9. Gureev V.V. [Actual questions of financial resources decentralization]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: gumanitarnye nauki = Tambov University Review. Series: Humanities*, 2012, no. 7, pp. 104–109. (In Russ.)
  10. Il'minskaya S.A. [On the financial independence of municipalities]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Journal of Social Sciences*, 2015, vol. 10, no. 3, pp. 169–175. (In Russ.)
  11. Korotina N.Yu. [Tools for assessing of the financial condition of municipal budget]. *Vestnik Omskogo universiteta = Herald of Omsk University*, 2014, no. 1, pp. 158–163. (In Russ.)
  12. Witte S.Yu. *Konspekt lektsii o narodnom i gosudarstvennom khozyaistve, chitannykh ego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900–1902 godakh* [A compendium of lectures on the national and State economy delivered to His Imperial Highness Grand Duke Michael Alexandrovich in 1900–1902]. Moscow, Yurait Publ., 2011, 629 p.
  13. Mogilevskii V.D. *Metodologiya sistem: verbal'nyi podkhod* [Methodology of systems: A verbal approach]. Moscow, Ekonomika Publ., 1999, 26 p.
  14. Shvetsov Yu.G., Bulash O.A. [Budget as the financial basis of the realization public projects]. *Problemy ucheta i finansov = Problems of Accounting and Finance*, 2013, no. 3, pp. 38–48. (In Russ.)
  15. Tazhitdinov I.A. [Problem of resource relations between regions, sub-regions and municipalities]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2013, no. 368, pp. 115–118. (In Russ.)
  16. Sizov L.A. [Mobilization of Investment Resources of the Municipal Formation of the Tula Region Novomoskovsk]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Izvestiya TulGU. Economic and Legal Sciences*, 2016, no. 2-1, pp. 274–281. (In Russ.)
  17. Orlov E.V. [Problem field and sources of financial resources for the development of municipalities — city districts in the Russian Federation]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 4, pp. 9–17.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnoe-pole-i-istochniki-finansovyh-resursov-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy-gorodskih-okrugov-v-rossiyskoy-federatsii> (In Russ.)

18. Turbina N.M., Fedorova A.Yu. [Problems of formation of the tax income of the budget of the city district - Tambov and ways of their decision]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Phenomena and Processes*, 2014, vol. 9, no. 10, pp. 106–109. (In Russ.)
19. Sharov V.F., Karaev A.K. [The budget system sustainability and the problem of restoring economic growth in Russia]. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*, 2014, no. 5, pp. 73–83. (In Russ.)
20. Dement'eva I.N. [Protest sentiments in the complex of trends of social development]. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2014, no. 4, pp. 67–81. (In Russ.)
21. Rodimushkina O.V., Chernikova I.A., Yakovlev O.V. [Social tensions and protest potential in the Russian Federation]. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2015, no. 1, pp. 300–304. (In Russ.)
22. Fiset J. Les CLD: premiers outils de finance solidaire couvrant tout le Québec. *Revue Vie Economique*, 2013, vol. 4, no. 3, pp. 54–58.

#### **Conflict-of-interest notification**

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.