



**Помощь студентам
онлайн! Без посредников!
Без предоплаты!
<http://diplomstudent.net/>**

Тема: «Управление муниципальными финансами»

**Теоретическая глава: Теоретические основы управления муниципальными
финансами в РФ**

1 Теоретические основы управления муниципальными финансами в РФ

1.1 Муниципальные финансы РФ: принципы, функции и система управления

1.2 Исполнение бюджетов муниципальными образованиями в РФ

1.3 Проблемы муниципальных финансов в РФ

1 Теоретические основы управления муниципальными финансами в РФ

1.1 Муниципальные финансы РФ: принципы, функции и система управления

Муниципальные или местные финансы - представляют собой социально-экономические отношения, которые возникают при создании, распределении и использовании финансовых ресурсов для решения задач муниципальных образований. Муниципальные финансы состоят из: муниципальных бюджетов, внебюджетных фондов местных органов власти; муниципального кредита и финансов муниципальных и унитарных предприятий, рисунок 1.1.[]

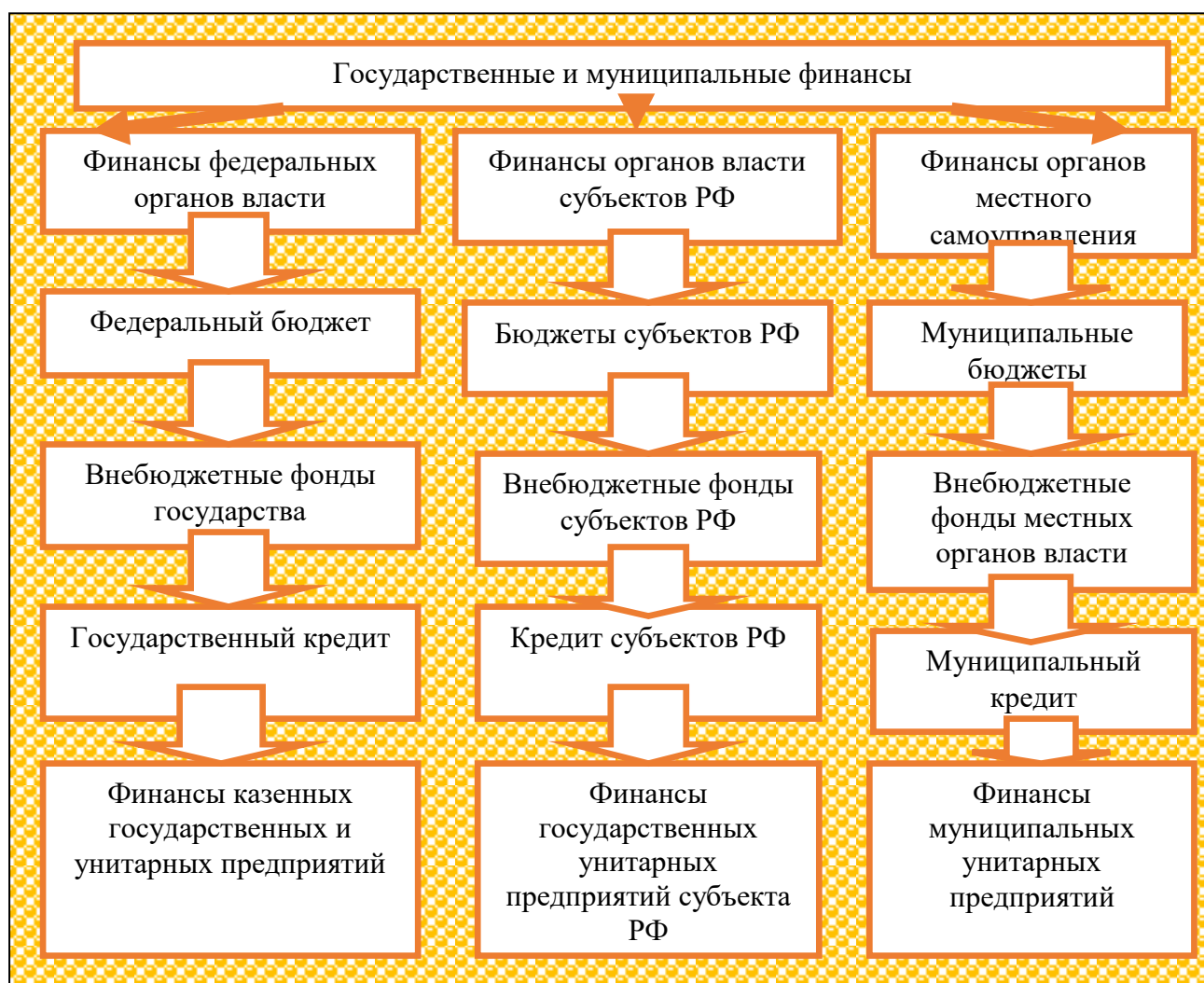


Рисунок 1.1. Состав государственных и муниципальных финансов

Термин «муниципальные финансы» различными авторами трактуется по-разному. В частности, Лушин С.И. и Слепов В.А., под муниципальными

финансами понимают формирование и использование денежных доходов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления и необходимых для реализации их функций.[] Бабич А.М., Павлова Л.Н. рассматривают муниципальные финансы- как совокупность экономических отношений.[] Мацкуляк И.Д. дает следующее определение: совокупность региональных и местных (муниципальных) финансов, финансов предприятий (организаций) и финансов населения, используемых для удовлетворения территориальных потребностей[]. Эти и другие определения различных авторов представлены в таблице 1.1(Приложение 1). В узком смысле слова основными составляющими местных финансов являются: внебюджетные муниципальные фонды; средства местных бюджетов; муниципальные и государственные ценные бумаги, которые принадлежат органам местного самоуправления; иные денежные средства, которые находятся в муниципальной собственности.

Сущность муниципальных финансов заключается в том, что: денежный оборот является материальной основой финансов, при этом реальный денежный оборот представляет собой экономический процесс, который вызывает движение стоимости и сопровождается потоком расчетов и денежных платежей. Финансовые ресурсы, которые являются источником финансирования воспроизводства выступают объектом реального денежного оборота.

Муниципальные финансы отождествляют экономические отношения, которые связаны с обеспечением централизованными источниками финансирования муниципального сектора экономики, наиболее существенных программ развития общественного сектора и производства, учреждений и организаций бюджетной сферы и так далее. Их функционирование полностью направлено на достижение всеобщих целей по развитию социально ориентированной рыночной экономики. Муниципальные финансы ориентированы на следующие основные принципы: единства; самостоятельности, сбалансированности, целевой ориентированности, адресности, эффективности и экономичности, равенства и другие, рисунок 1.2. Более подробно, характеристика принципов муниципальных финансов представлена в Приложении 2.

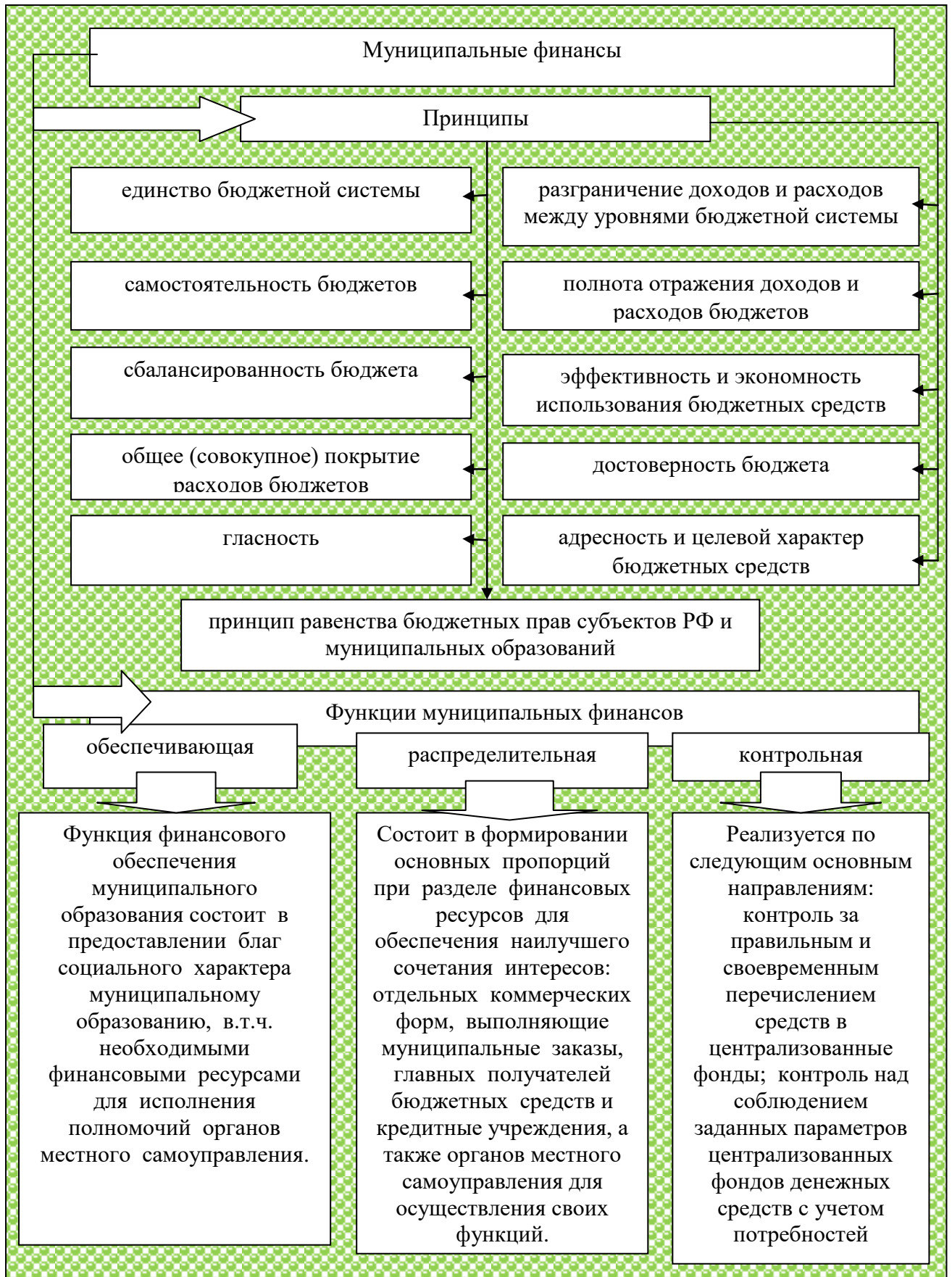


Рисунок 1.2. Принципы и функции муниципальных финансов

Как экономическая категория – муниципальные финансы, проявляются в выполняемых ими функциях: обеспечивающей; распределительной; контрольной, рисунок 1.2. Функция финансового обеспечения муниципального образования состоит в предоставлении благ социального характера муниципальному образованию, в т.ч. необходимыми финансовыми ресурсами для исполнения полномочий органов местного самоуправления. Распределительная функция муниципальных финансов связана с обеспечивающей функцией и состоит в формировании основных пропорций при разделе финансовых ресурсов для обеспечения наилучшего сочетания интересов, в частности: отдельных коммерческих форм, выполняющих муниципальные заказы, главных получателей бюджетных средств и кредитных учреждений, а также органов местного самоуправления для осуществления своих функций. Функция контроля финансов муниципального образования базируется на ежедневном мониторинге доходов, которые поступают в бюджет и учете расходов, имеющие целевой характер применения, что особенно важно с точки зрения достижения целей управления. Кроме этого, контрольная функция состоит в эффективном использовании всех финансовых ресурсов и обеспечении своевременности всех расчетов. Данную функцию финансов муниципального образования исполняют работники отдела предварительного контроля и финансового органа муниципального образования. Последующий контроль за результативным использованием средств муниципального бюджета исполняется органами государственного (муниципального) финансового контроля, бюджетные полномочия которых, предусмотрены ст. 157 БК РФ. Государственный финансовый контроль представляет собой систему действий государственных контрольных органов, функциональными обязанностями которых является выявление нарушений в процессе управления государственными финансовыми ресурсами на стадии рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также разработка мероприятий по их предотвращению. Органы, осуществляющие функции по финансовому контролю являются: Счетная Палата РФ; Центральный банк РФ; Министерство финансов РФ; Федеральное казначейство; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная налоговая

служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная таможенная служба; Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по финансовому контролю.

Следует отметить, что совместно с финансовыми ресурсами территорий государство реализует ряд своих функций, которые связаны с обеспечением населения различными общественными благами, финансированием расходов на здравоохранение, образование, жилищное строительство, общественный порядок и другое. Количество и качество благ, потребляемых населением в том или ином муниципальном образовании (регионе), зависит от того, насколько эффективно функционируют муниципальные финансы. Посредством муниципальных финансов осуществляется финансирование: строительство жилья, обустройство подъездов и домов, строительство и ремонт дорог, оказывается помощь различным местным структурам, поддержка милиции, общеобразовательных школ и детских садов, учреждений здравоохранения и другое.

Система муниципальных финансов состоит из средств местного бюджета, государственных и муниципальных ценных бумаг, которые принадлежат органам местного самоуправления, финансов самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципального образования, а именно: муниципальным унитарным предприятиям, предприятиям и организациям других форм собственности, финансам населения, направляемым на развитие территории. Муниципальные финансы функционируют в границах финансовой государственной системы и являются ее центральным звеном. Финансы во многом зависят от совершенных преобразований в отношениях между различными звеньями финансовой системы. Прежде всего, это относится к связям между финансами микроуровня и макроуровня. Финансы на макроуровне, это прежде всего муниципальный бюджет, основывается на финансовых перспективах. Муниципальные финансы во многом способствуют достижению целей общего экономического развития, поэтому необходима их оптимальная организация. Избранный способ организации муниципальных финансов во многом предопределяет их качественную сторону. Использование и распределение финансовых средств в муниципальном образова-

нии производится с помощью интегрированной системы по управлению финансовыми потоками. Управление муниципальными финансами осуществляется на основании: Конституции РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ; ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ, Постановлений Правительства РФ, БК РФ, НК РФ и иных нормативно-правовых актов.

Управление муниципальными финансами представляет собой сознательное воздействие с целью развития и совершенствования муниципального образования. Управление муниципальными финансами ведется через принятие законодательства, утверждение муниципального бюджета и отчета об его исполнении, введение или отмену отдельных налогов и другое. Целями управления муниципальными финансами выступают финансовая устойчивость и независимость, проявляющаяся в макроэкономической сбалансированности, профиците бюджета, сокращении муниципального долга, стабильности, сочетании интересов государства и общества. В управлении муниципальными финансами можно выделить несколько функциональных элементов: планирование, бюджетирование, контроль. В широком смысле, можно выделить несколько форм и методов управления финансами муниципального образования: финансовое планирование; прогнозирование; программирование; финансовое регулирование; финансовый контроль; принятие финансового законодательства; система методов мобилизации финансовых ресурсов. Рассмотрим подробнее формы и методы управления муниципальными финансами.

Финансовое планирование представляет собой деятельность по сбалансированности и пропорциональности использования финансовых ресурсов. Оно устанавливает рациональное соотношение между ресурсами государства и доходами хозяйствующих субъектов, а также между величиной дохода до уплаты налога и после на предприятии и другое. Финансовое планирование является частью народнохозяйственного планирования и направлено на координацию деятельности всех органов финансовой системы. []

Финансовое прогнозирование является предвидением возможного финансового положения государства и территории, используется для обоснования показателей финансовых планов. Цель прогноза - определение реально возможного объема финансовых ресурсов, источников их формирования и направлений использования в прогнозируемом периоде. Методами прогнозирования являются: эконометрические модели, описывающие динамику показателей финансового плана в зависимости от факторов, влияющих на экономические процессы; метод корреляционно-регрессионного анализа; метод непосредственной экспертной оценки. На уровне муниципального образования финансовое прогнозирование предполагает: указание приоритетов муниципальных расходов по направлениям; увеличение эффективности расходования муниципальных средств; прекращение финансирования в соответствии с выбором альтернативного варианта.

Программирование в системе муниципального управления предполагает подготовку и реализацию целевых комплексных программ по социальным и экономическим направлениям среднесрочного и долгосрочного характера. Финансовое регулирование представляет собой организованную муниципальным образованием деятельность по использованию всех аспектов финансовых отношений в целях корректировки параметров воспроизводства. Целью финансового регулирования является: установление пропорций распределения, накопления, обеспечивающих удовлетворение потребностей на микро и макро уровне. При этом, финансовыми регуляторами являются: налоги и неналоговые платежи в бюджет; финансовые льготы и санкции; эксплуатационные расходы и другое. Существуют три формы регулирования: прямое - через увеличение или снижение ставок прямых налогов; косвенное-через косвенное налогообложение; смешанное. Основными субъектами управления муниципальными финансами в РФ являются Президент и Правительство РФ, законодательные органы власти, Министерство финансов РФ, Министерство по налогам и сборам, Министерство по управлению государственным имуществом, ЦБ РФ, Федеральная комиссия по ценным бумагам и другие.

Итак, выше была рассмотрена сущность управления муниципальными финансами, принципы и функции муниципальных финансов, нормативно-правовое регулирование. Следует отметить, что эффективность местного самоуправления во многом зависит от его экономической основы, от степени обеспеченности материально-финансовыми ресурсами. Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми и достаточными материальными и финансовыми ресурсами, а также иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими. Для этого необходимо четко представлять структуру бюджетной системы, процесс нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса, введения и установления местных налогов, способы оптимизации расходов местного бюджета и увеличения доходов, а также другие вопросы финансовой деятельности. Применительно к муниципальному управлению одним из наиболее сильных механизмов управления является в первую очередь механизм финансовый. В целях осуществления самостоятельных управляющих воздействий на местную экономику органы местного самоуправления наделяются самостоятельными финансовыми рычагами воздействия на нее. []

Таким образом, муниципальные финансы – представляют собой совокупность экономических отношений, имеющих денежный характер. Функционирование муниципальных финансов направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики. Поэтому эффективная система управления муниципальными финансами, является одним из важнейших направлений муниципального образования. Для того, чтобы оценить исполнение бюджетов муниципальными образованиями в РФ, перейдем к следующему параграфу исследования.

1.2 Исполнение бюджетов муниципальными образованиями в РФ

Проведем анализ исполнения бюджетов муниципальными образованиями за 2016-2018гг. по имеющимся данным Министерства финансов РФ, рисунок 1.3.

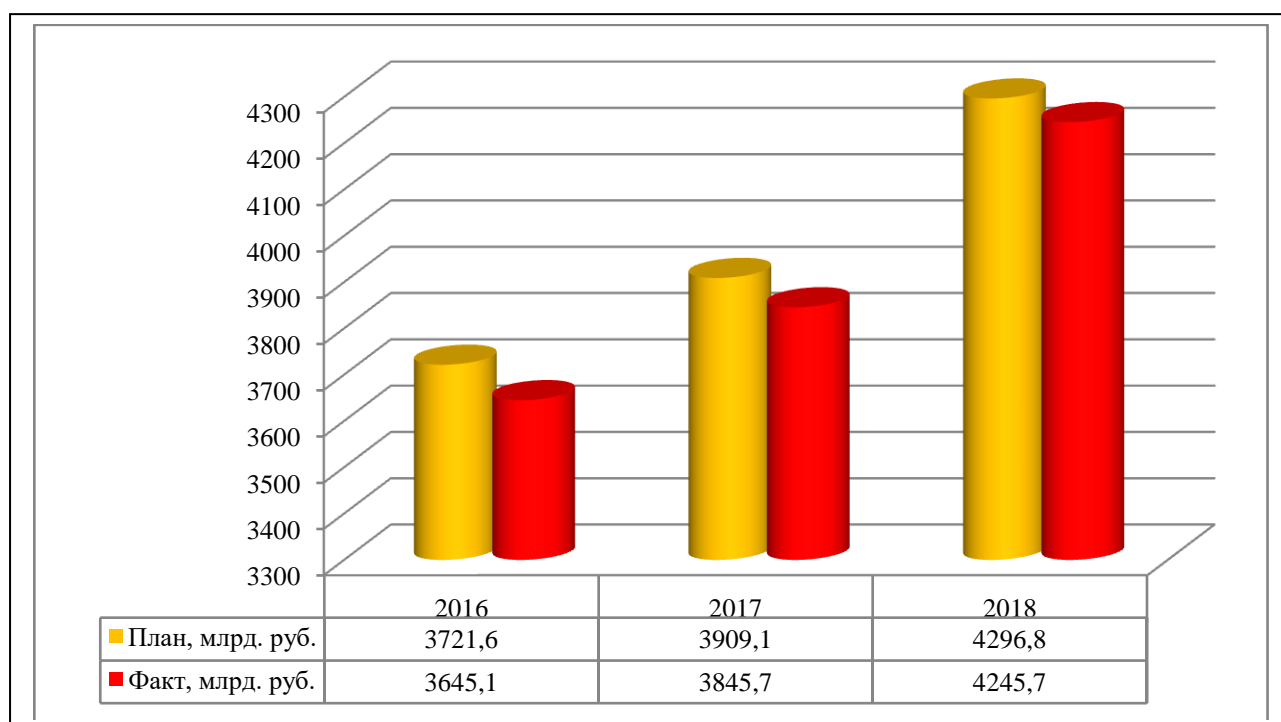


Рисунок 1.3. Динамика запланированных и исполненных показателей доходов бюджета муниципальными образованиями РФ с 2016-2018гг.

Данные рисунка 1.3 показывают, что на протяжении анализируемого периода наблюдается недовыполнение плана по исполнению доходов бюджета, в частности, в 2016г. недовыполнение плана составило 2,05% и в стоимостном выражении доходы бюджетов сформировались на уровне 3645,1 млрд. руб., в 2017г. план был выполнен на 98,38% и общий объем доходов фактически составил 3845,7 млрд. руб., аналогичная ситуация по исполнению плана по доходам бюджета наблюдается и в 2018г., недовыполнение плана составило 1,18% и фактически объем доходов составил 4245,7 млрд. руб. В целом динамика фактически исполненных доходов муниципальными образованиями имеет положительную направленность, по отношению к уровню 2016г. доходы бюджетов увеличились на 16,48%, по отношению к предыдущему году рост доходов составил 10,40%.

По структуре в доходах бюджетах наибольший удельный вес приходится на субвенции и составляет 34,26% по данным за 2018г., доля налоговых доходов и межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней составили 29,00% и 30,41% соответственно, небольшой удельный вес приходится на неналоговые

поступления и по данным на конец анализируемого периода их доля составила 7,02%, рисунок 1.4.

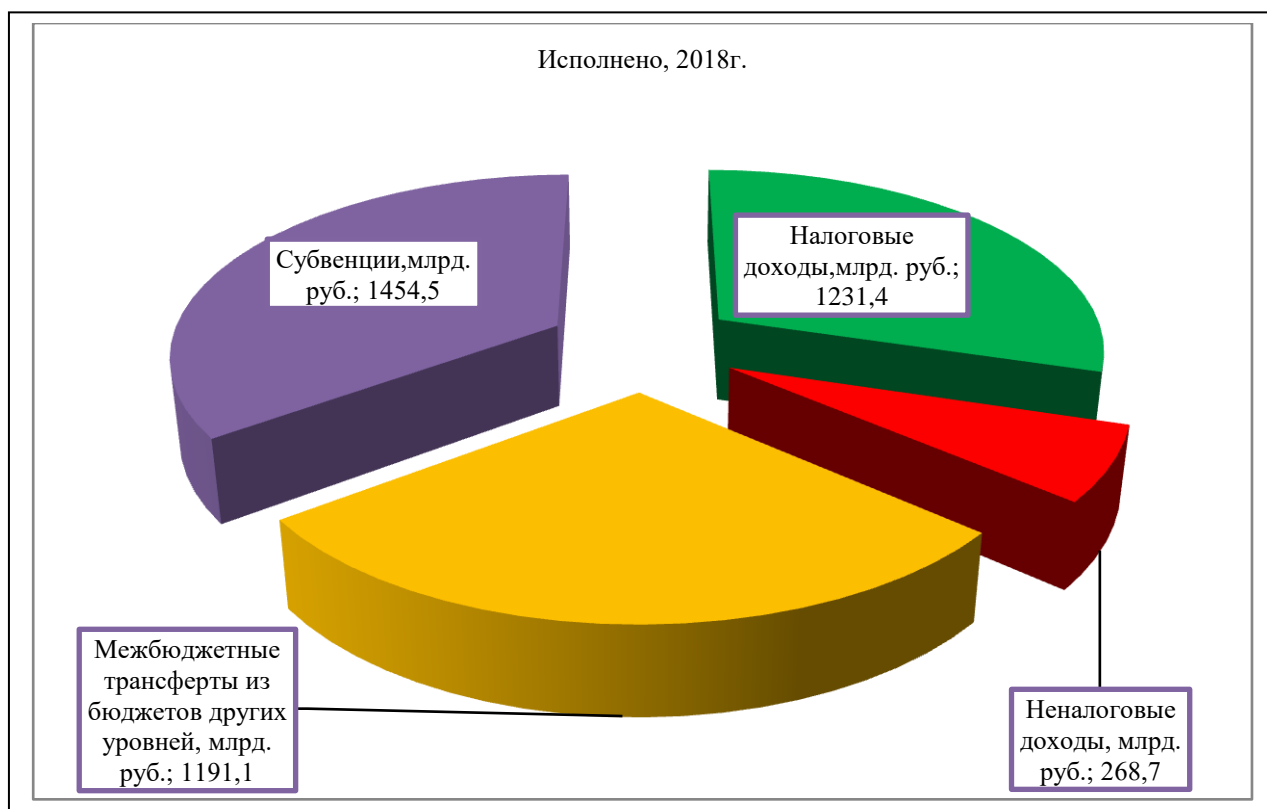


Рисунок 1.4. Структура исполненных доходов бюджетов муниципальными образованиями в РФ в 2018г.

Недовыполнение плана по доходам бюджетов в 2017-2018гг. произошло в основном за счет недовыполнения плана по неналоговым доходам и по межбюджетным трансфертам из бюджетов других уровней. В частности, неналоговые доходы в 2017-2018гг. были исполнены на 87,66% и 87,93% соответственно. По межбюджетным трансфертам из бюджетов других уровней недовыполнение плана составило 10,06% в 2017г. и 16,05% в 2018г. По налоговым доходам и субвенция в 2017-2018гг. наблюдается перевыполнение плана. В 2016г. иная ситуация, недовыполнение плана по доходам бюджетов произошло за счет всех видов доходов бюджетов, в частности, налоговые и неналоговые доходы были исполнены на 98,55% и 89,63% соответственно, межбюджетные трансферты и субвенции были исполнены на 85,19% и 99,42% соответственно и в стоимостном выражении объем межбюджетных трансфертов

составил 980 млрд. руб., субвенции сформировались на уровне 1238,7 млрд. руб., рисунок 1.5.

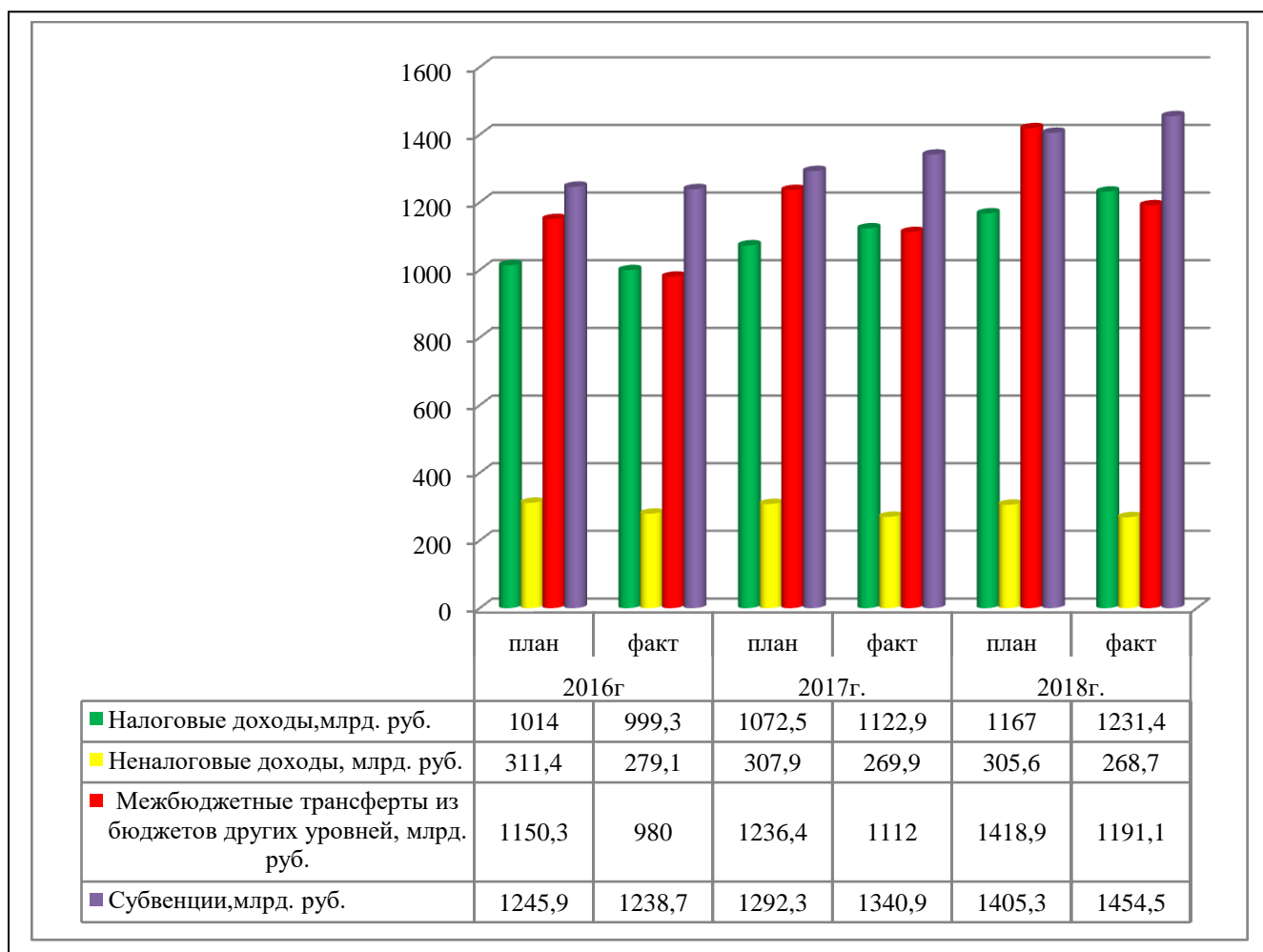


Рисунок 1.5 Исполнение доходной части бюджета муниципальными образованиями России по видам доходов с 2016-2018гг.

В структуре налоговых доходов наибольший удельный вес приходится на налоги на доходы физических лиц и на протяжении анализируемого периода доля этих видов налогов колеблется в пределах от 62,7% до 63,5% к концу анализируемого периода. В пределах 12-14% приходится доходов от налогов на совокупный доход и земельный налог, при этом, на конец анализируемого периода доля земельного налога снизилась на 1,3% и составила 13,5%, доля налогов на совокупный доход увеличилась на 0,5% и составила в 2018г. 13,2%. Небольшой удельный вес приходится на налоги на имущество физических лиц, акцизы на нефтепродукты и другие виды налогов, по имеющимся данным, доля этих налогов колеблется в пределах от 2,7% до 3,8%. При этом, доля налогов на

имущество физических лиц увеличилась 0,7% и составила 3,4%, доля акцизов на нефтепродукты, напротив показала снижение и составила 2,9%, а это на 0,9% ниже показателя начала анализируемого периода, не существенно изменилась структура других видов налогов, рисунок 1.6.

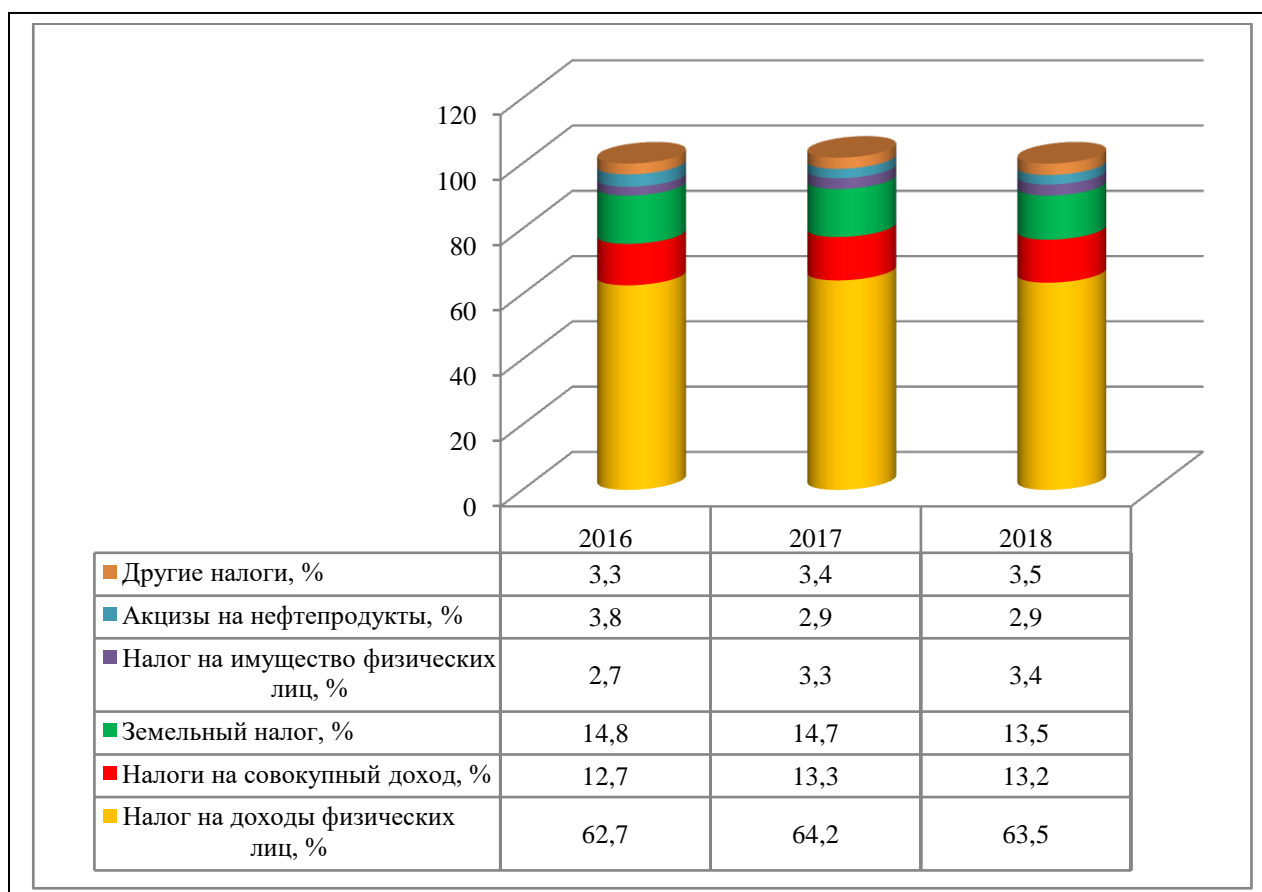


Рисунок 1.6. Динамика доли налогов в структуре налоговых поступлений бюджетов РФ с 2016-2018гг.

Анализируя данные доходов местных бюджетов, нельзя обойти вниманием собственные доходы бюджетов, которые на протяжении анализируемого периода ежегодно увеличиваются и в 2018г. фактически собственные доходы составили 2791,2 млрд. руб., а это на 23,59% выше показателя начала анализируемого периода и на 11,43% выше уровня прошлого года. Однако, на протяжении 2016-2018гг. наблюдается недовыполнение плана по собственным доходам бюджета на протяжении всего периода, в частности, в 2016г-2017г. план по собственным доходам был выполнен на 91,22% и 95,72% соответственно, в 2018г. процент недовыполнения плана по собственным доходам местных бюджетов составил 3,47%, рисунок 1.7.

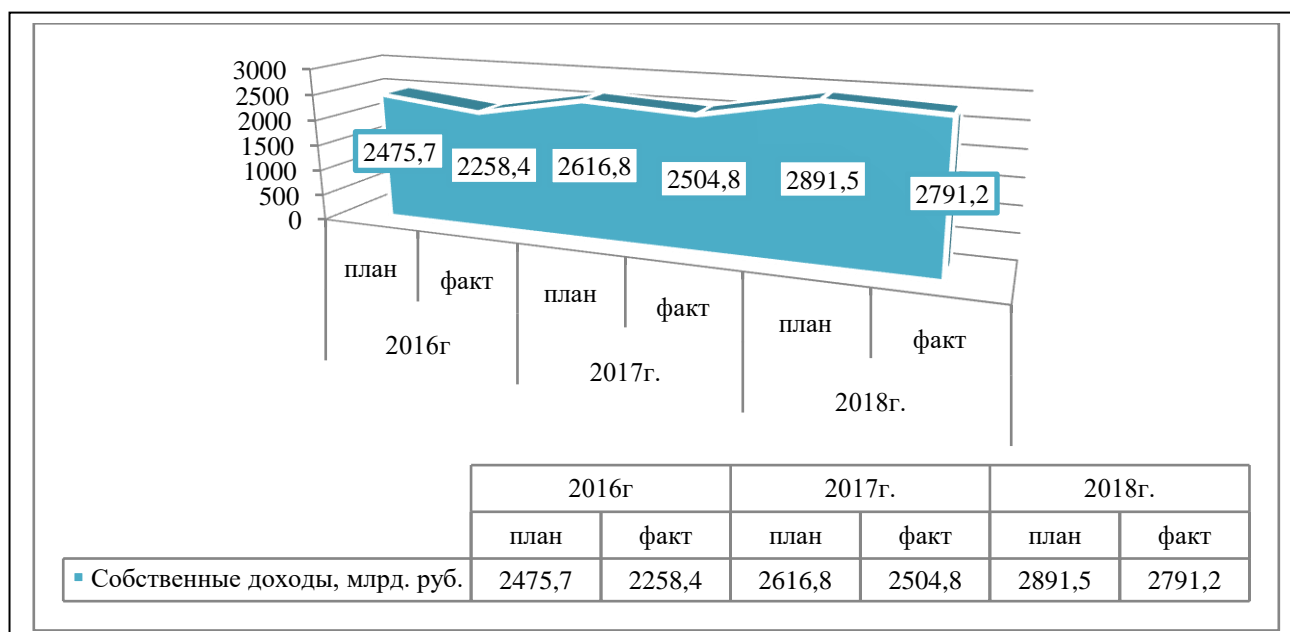


Рисунок 1.7. Динамика выполнения плана по собственным доходам местных бюджетов РФ с 2016-2018гг.

Не менее интересными являются данные собственных доходов местных бюджетов РФ в разрезе по федеральным округам, рисунок 1.8.

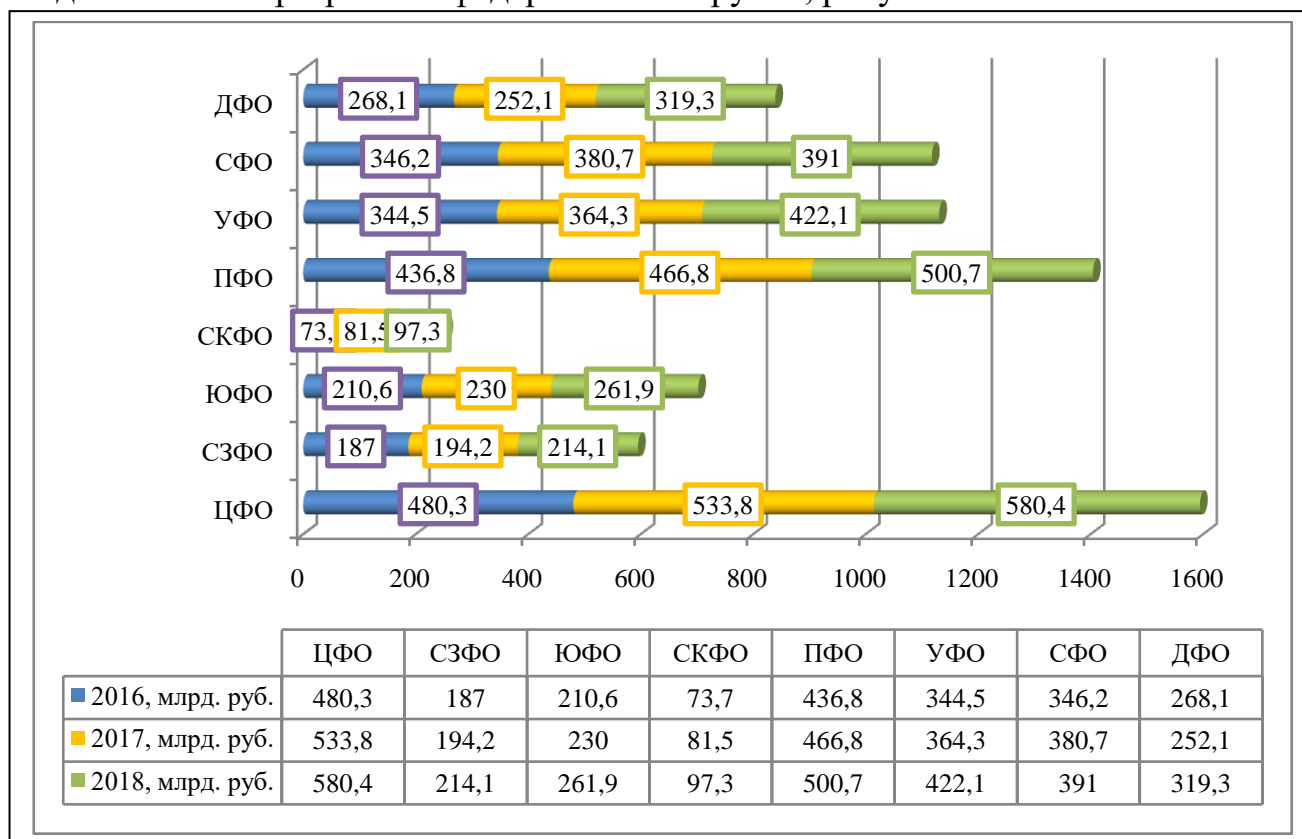


Рисунок 1.8. Динамика собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т. ч. возвратов остатков) РФ по федеральным округам с 2016-2018гг.

Данные рисунка 1.8 показывают, что собственные доходы местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т. ч. возвратов остатков) РФ по всем федеральным округам показывают ежегодный рост, при этом, замечено, что наибольшая доля доходов приходится на центральный федеральный округ (ЦФО) и по данным на конец анализируемого периода собственные доходы составили 580,4 млрд. руб., не намного отстает по доходам Приволжский федеральный округ (ПФО) в 2018г. доходы этого округа составили 500,7млрд. руб. Самые низкие собственные доходы местных бюджетов наблюдаются в Северо-Кавказском Федеральном округе (СКФО) и по данным на конец анализируемого периода доходы этого округа составили 97,3 млрд. руб.

Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов РФ (без учета безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) на протяжении анализируемого периода колеблется в пределах от 43,3% до 46,1%, распределение доли по федеральным округам представлено на рисунке 1.9.

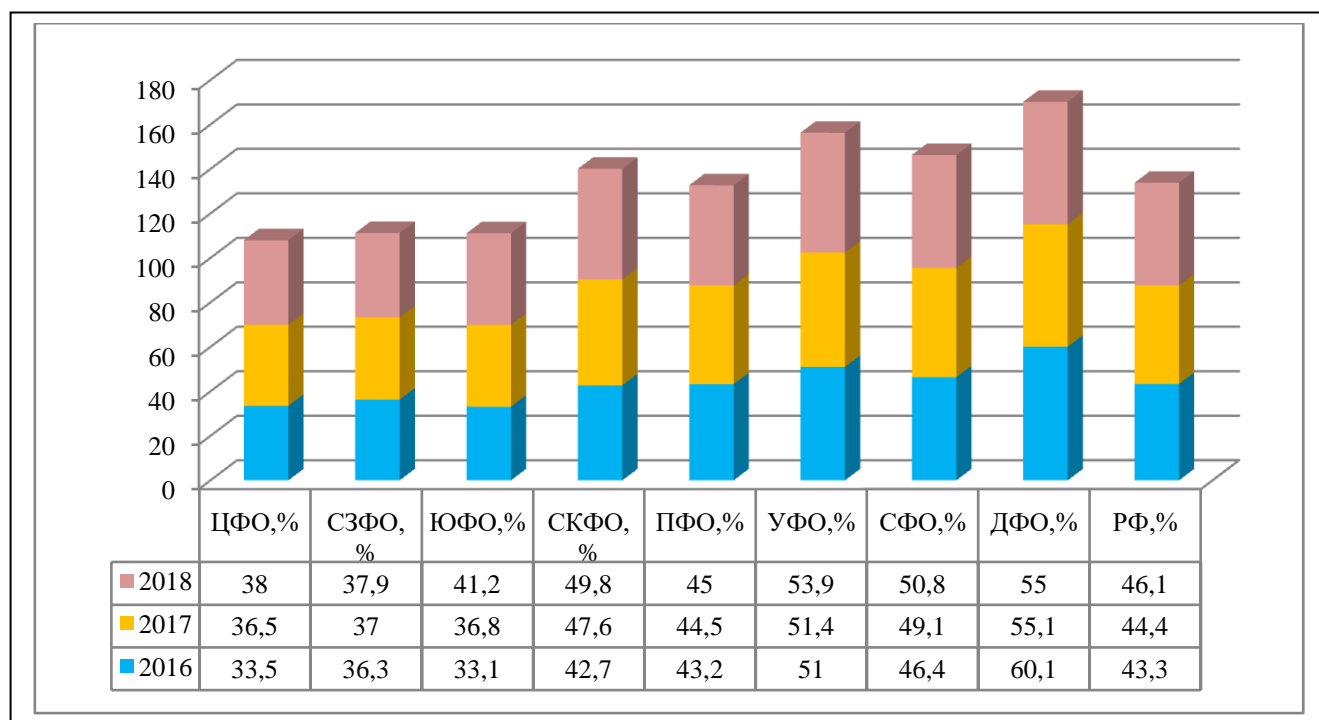


Рисунок 1.9. Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов РФ (без учета безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) с 2016-2018гг.

Итак, выше был рассмотрен анализ исполнения бюджета по доходам местными бюджетами РФ, который показал, что в целом несмотря на то, что доходы бюджетов за 2016-2018гг. показывают динамику роста, однако фактически доходы были невыполнены по сравнению с плановым показателем, невыполнение плана составило в среднем в пределах 2%. Наибольший удельный вес в структуре доходов местных бюджетов приходится на субвенции и межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней, небольшая доля приходится на неналоговые доходы.

Рассмотрим динамику показателей исполнения бюджетов муниципальными образованиями за 2016-2018гг. по расходам, рисунок 1.10.

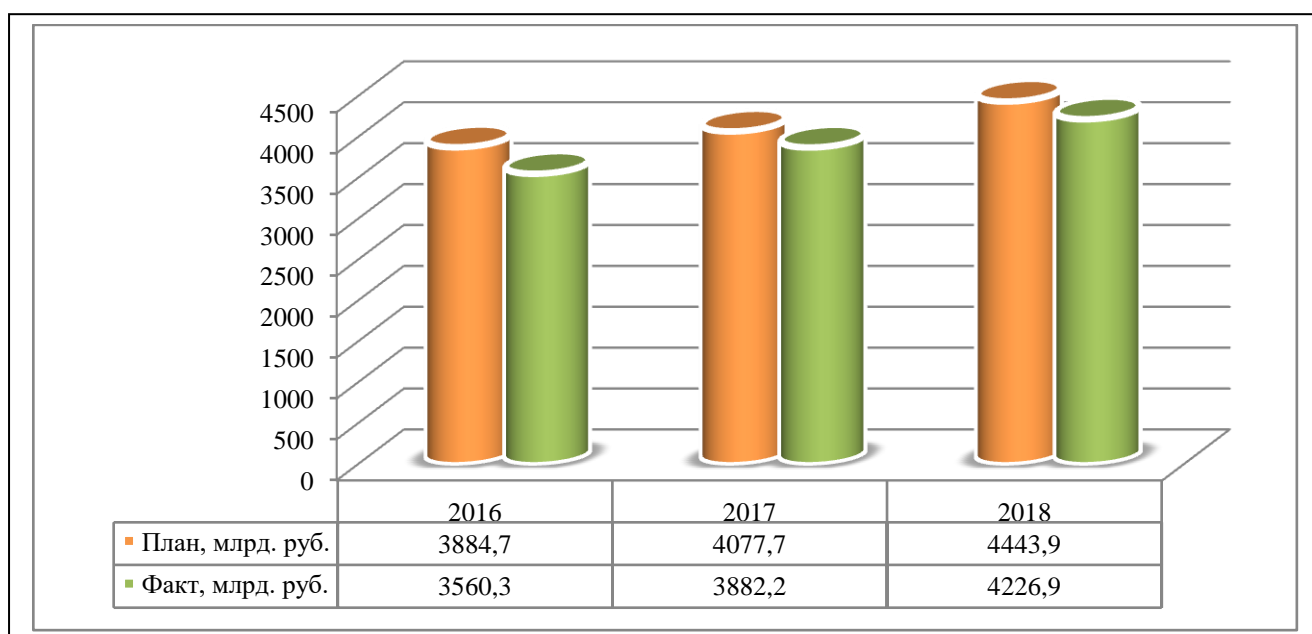


Рисунок 1.10. Динамика запланированных и исполненных показателей расходов бюджета муниципальными образованиями РФ с 2016-2018гг.

На протяжении анализируемого периода наблюдается невыполнение плана по расходам, в частности, в 2018г. план по расходам был выполнен на 95,12% и в стоимостном выражении расходы были сформированы в объеме 4226,9 млрд. руб. В 2016-2017гг. наблюдается аналогичная ситуация, невыполнение плана по расходам бюджетов составило 8,35% и 4,79% соответственно, фактически расходы муниципальных бюджетов в 2016 г. составили 3560,3 млрд. руб., в 2017г. составили 3882,2 млрд. руб. В целом динамика как плановых так и фактических показателей по расходам бюджета

ежегодно увеличивается, по данным на конец анализируемого периода фактически расходы увеличились на 666, 6 млрд. руб., а это на 18,73% выше уровня 2016г., по отношению к показателю предыдущего года расходная часть бюджетов муниципальных образований показала рост на 8,88%, рисунок 1.10.

Наибольший удельный вес в структуре расходов приходится на образование и по данным на 2018г. этот показатель составил 49,1%. Доля затрат на национальную экономику, ЖКХ, общегосударственные вопросы колеблется в пределах от 9-11%, по другим видам расходов наблюдается незначительный удельный вес, рисунок 1.11.

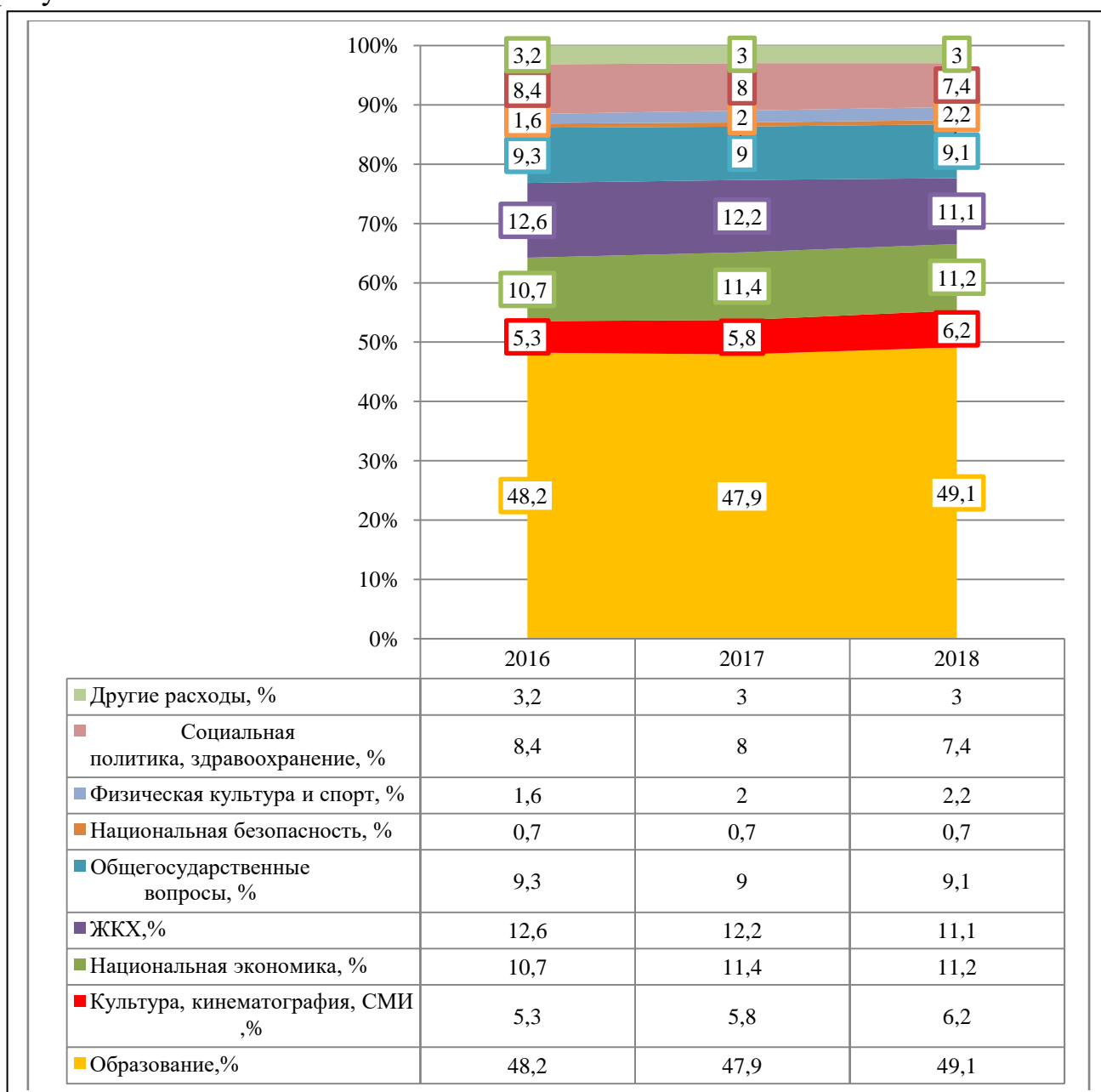


Рисунок 1.11. Структура расходов местных бюджетов РФ с 2016-2018гг.

Следует отметить, что в структуре расходов произошли некоторые изменения, в частности, наблюдается снижение доли расходов на ЖКХ на 1,5% и в 2018г. доля этих затрат составила 11,2%. Также произошло снижение доли расходов на социальную политику, здравоохранение, общегосударственные вопросы и по данным на конец анализируемого периода доля этих расходов в общей структуре затрат составляет 7,4% и 9,1% соответственно. Рост доли затрат наблюдается по расходам на физическую культуру и спорт, образование, культуру и кинематографию. В стоимостном выражении затраты увеличились практически по всем видам, рисунок 1.12.

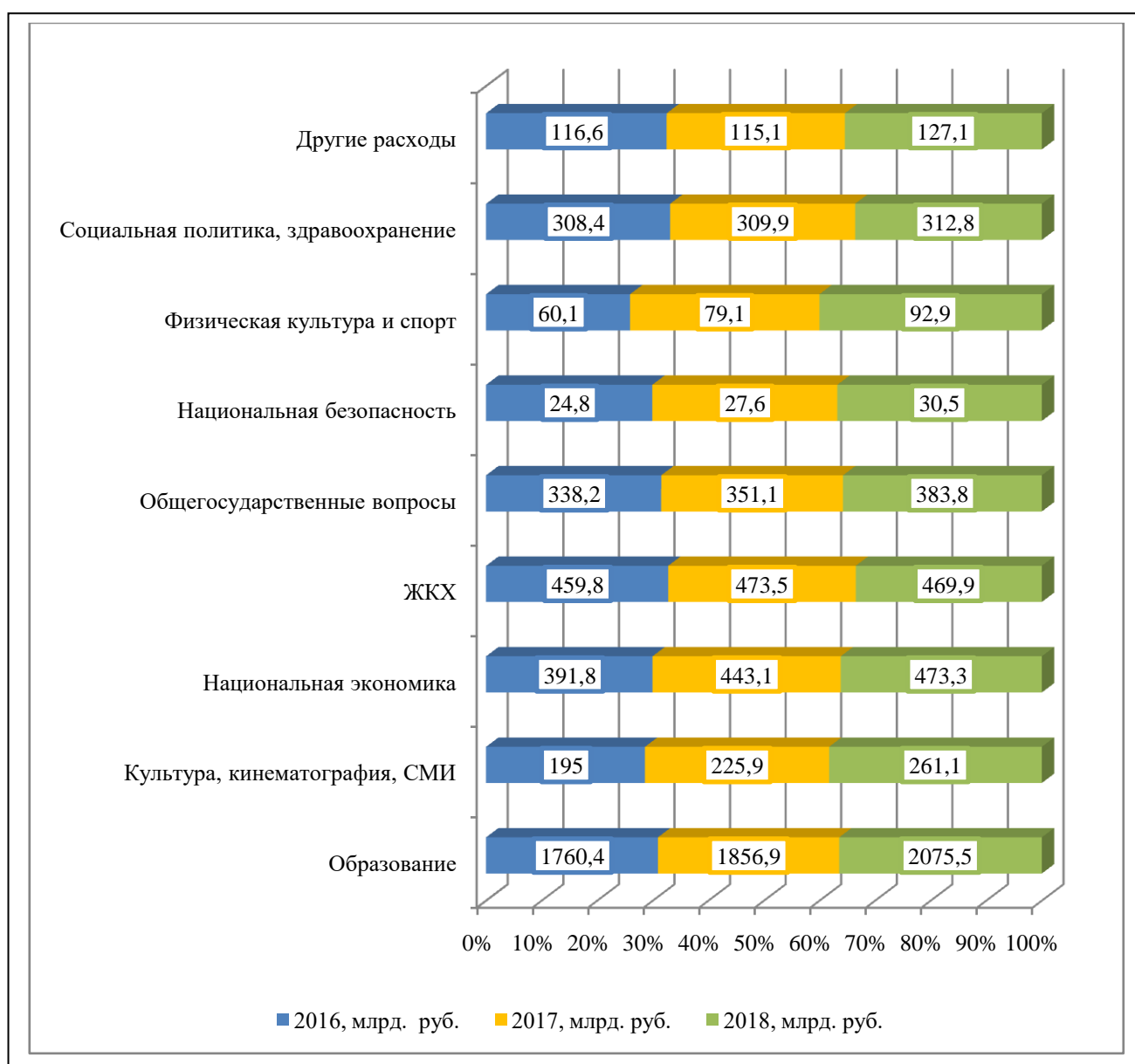


Рисунок 1.12. Динамика структуры расходной части муниципальных бюджетов РФ с 2016-2018гг.

В частности, расходы на здравоохранение увеличились на 1,4% и составили на конец анализируемого периода 312,8 млрд. руб., расходы на физическую культуру и спорт составили 92,9 млрд. руб., а это на 54,58% выше показателя начала анализируемого периода. Расходы на образование увеличились на 17,8%, на культуру и кинематографию затраты были увеличены на 33,89% и составили 261,1 млрд. руб. Расходы на ЖКХ выросли на 2,1%, сумма расходов на общегосударственные вопросы составила 383,8 млрд. руб., на национальную безопасность-30,5 млрд. руб., а это выше показателя начала анализируемого периода на 13,48% и 22,98% соответственно.

Итак, выше была рассмотрена динамика показателей исполнения бюджета по расходам муниципальными образованиями РФ с 2016-2018гг. Данные показали, что фактически сумма расходов бюджетов увеличивается, однако план по расходам невыполнен в пределах 5%. В продолжении темы доходной и расходной части бюджетов муниципальных образований РФ, не лишним будет рассмотреть показатели дефицита (профицита) бюджетов, рисунок 1.13.

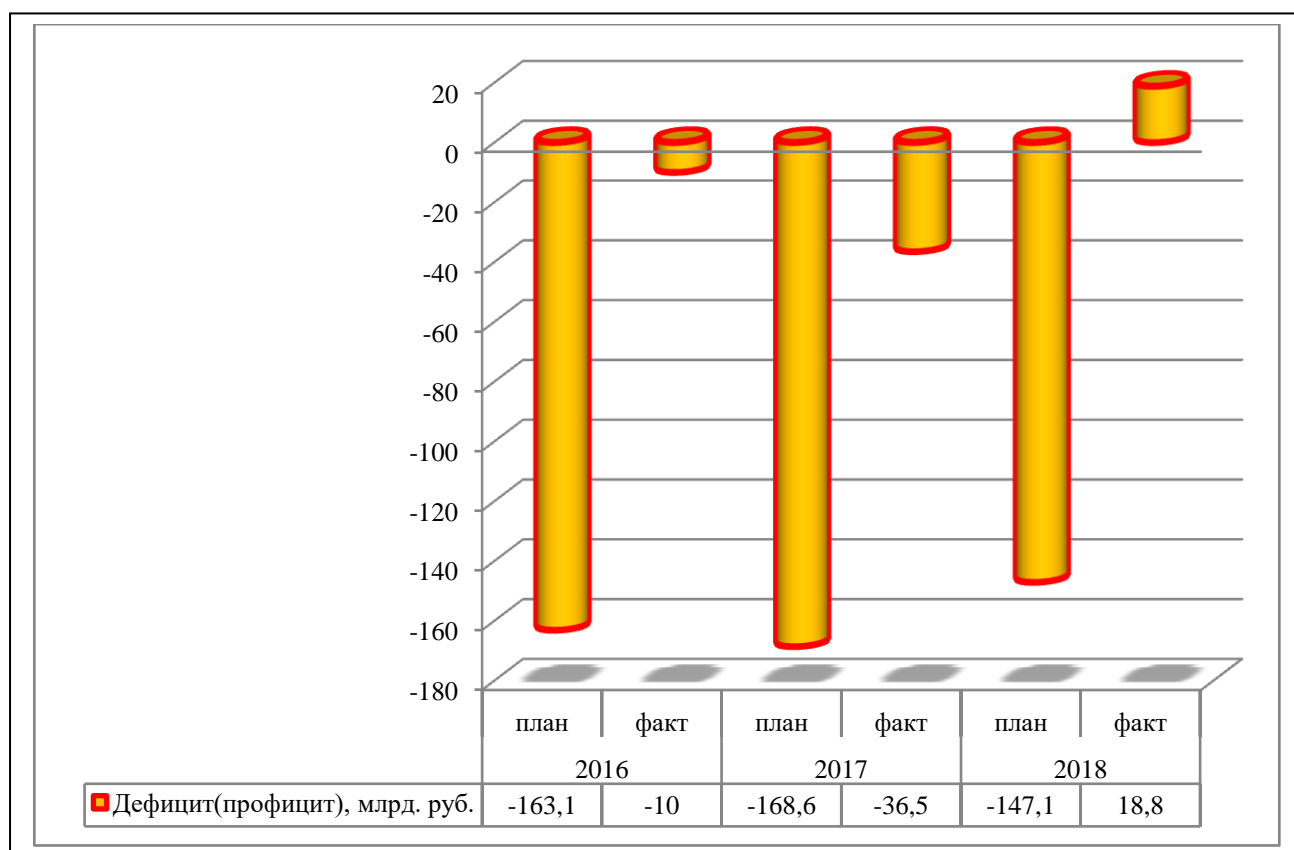


Рисунок 1.13. Динамика дефицита (профицита) бюджетов муниципальных образований в РФ с 2016-2018гг.

По имеющимся данным(рисунок 1.13) видно, что с 2016-2018гг. планировался дефицит бюджета в размере 163,1 млрд. руб. в 2016г., 168,6 млрд. руб. в 2017г., 147,1 млрд. руб. в 2018г. Однако, фактически дефицит был намного меньше и в 2016-2017гг. показатели дефицита сформировались на уровне 10 млрд. руб. и 36,5млрд. руб. соответственно, а в 2018г. бюджет стал профицитен, его показатель сформировался на уровне 18,8 млрд. руб., что является положительным фактором. В разрезе федеральных округов дефицит (профицит) бюджета) представлен на рисунке 1.14.

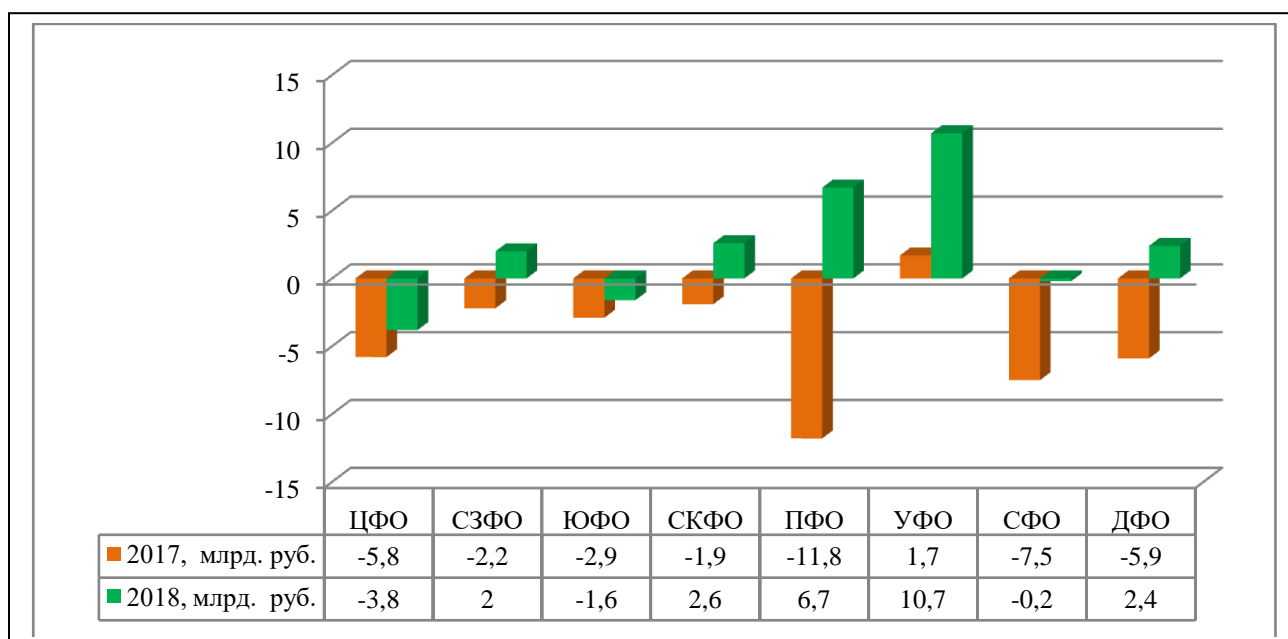


Рисунок 1.14. Динамика дефицита (профицита) бюджетов муниципальных образований РФ в разрезе федеральных округов с 2017-2018гг.

Данные рисунка 1.14 показывают, что наибольший дефицит бюджета составлял в 2017г. в ПФО в размере 11,8 млрд. руб., однако к 2018г. ситуация улучшилась и данный округ вышел в плюсовое значение +6,7млрд. руб. В целом, в 2018г. по всем федеральным округам наблюдается улучшение ситуации, большинство бюджетов стало профицитными, по некоторым федеральным округам наблюдается снижение дефицита бюджета. Наибольший профицит местных бюджетов по данным на 01.01.2019г. составил в субъектах: Ханты Мансийский автономный округ +4,6 млрд. руб., Пермский край+3,8 млрд. руб., Тюменская область +3,2 млрд. руб., Калужская область +2,9 млрд. руб., Республика Саха (Якутия) +2,3 млрд. руб. При этом, наибольший дефицит

местных бюджетов по состоянию на 01.01.2019г. произошел в Московской области- 2,8 млрд. руб., Сахалинской области-1,1 млрд. руб., Ярославской области-0,9 млрд. руб., Волгоградской области-0,8 млрд. руб., Тульской области-0,7 млрд. руб.

Несмотря на положительные изменения в профиците бюджетов муниципальных образований, динамика муниципального долга имеет тенденцию к росту, и по данным на 01.01.2019г. муниципальный долг составил 371,86 млрд. руб., а это на 8,7% выше показателя начала анализируемого периода и на 1,08% выше значений предыдущего года, рисунок 1.15.

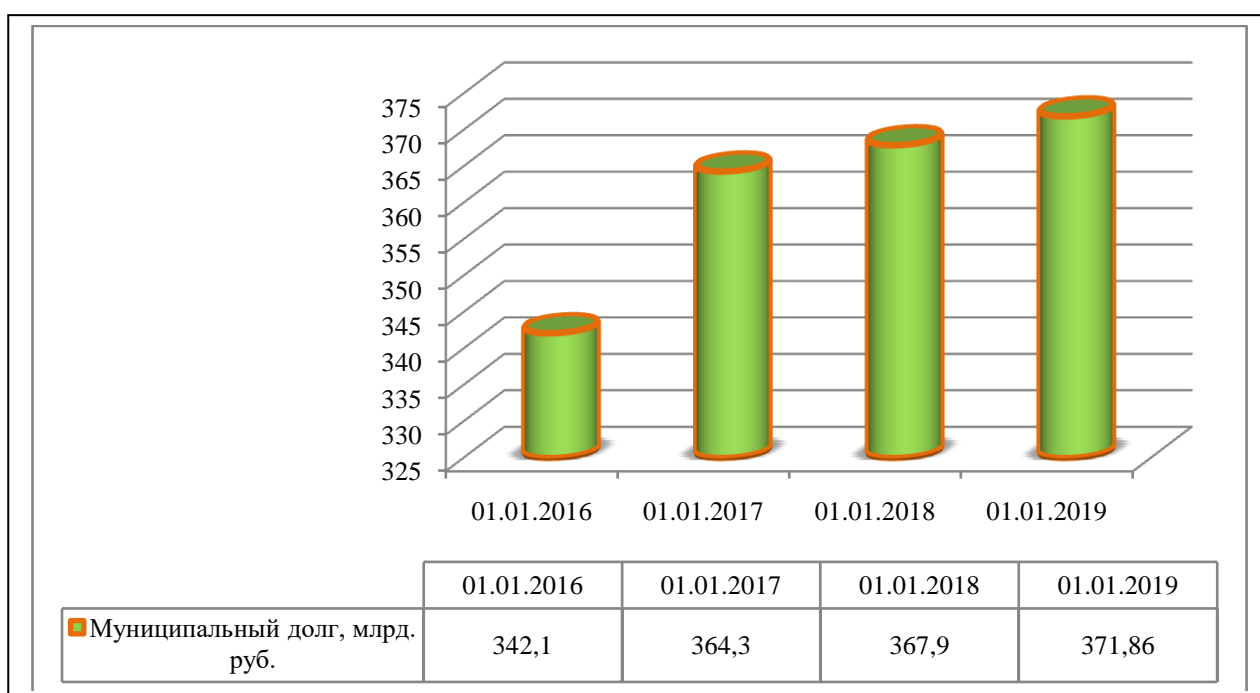


Рисунок 1.15. Динамика муниципального долга по РФ с 2015-2019гг.

Наибольший объем муниципального долга наблюдается в ЦФО и ПФО, по имеющимся данным анализируемого периода сумма долга составляет более 70 млрд. руб. Небольшой объем муниципального долга в СКФО, по данным на 01.01.2019г. долг этого федерального округа менее 8 млрд. руб., рисунок 1.16.

По структуре муниципального долга, наибольший удельный вес приходится на кредиты от кредитных организаций и по данным на 01.01.2019г. доля этого долга составила 68,98%, в стоимостном выражении этот вид долга сформировался в объеме 236,54 млрд. руб. 23,25% долга приходится на бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы, в общем сумма этого долга составила

86,46 млрд. руб. 2,88% и 4,87% долга приходится на муниципальные гарантии и муниципальные ценные бумагам соответственно; в стоимостном выражении долговая нагрузка по муниципальным гарантиям составила 10,73 млрд. руб., 18,12 млрд. руб. приходится на муниципальные ценные бумаги, рисунок 1.17.

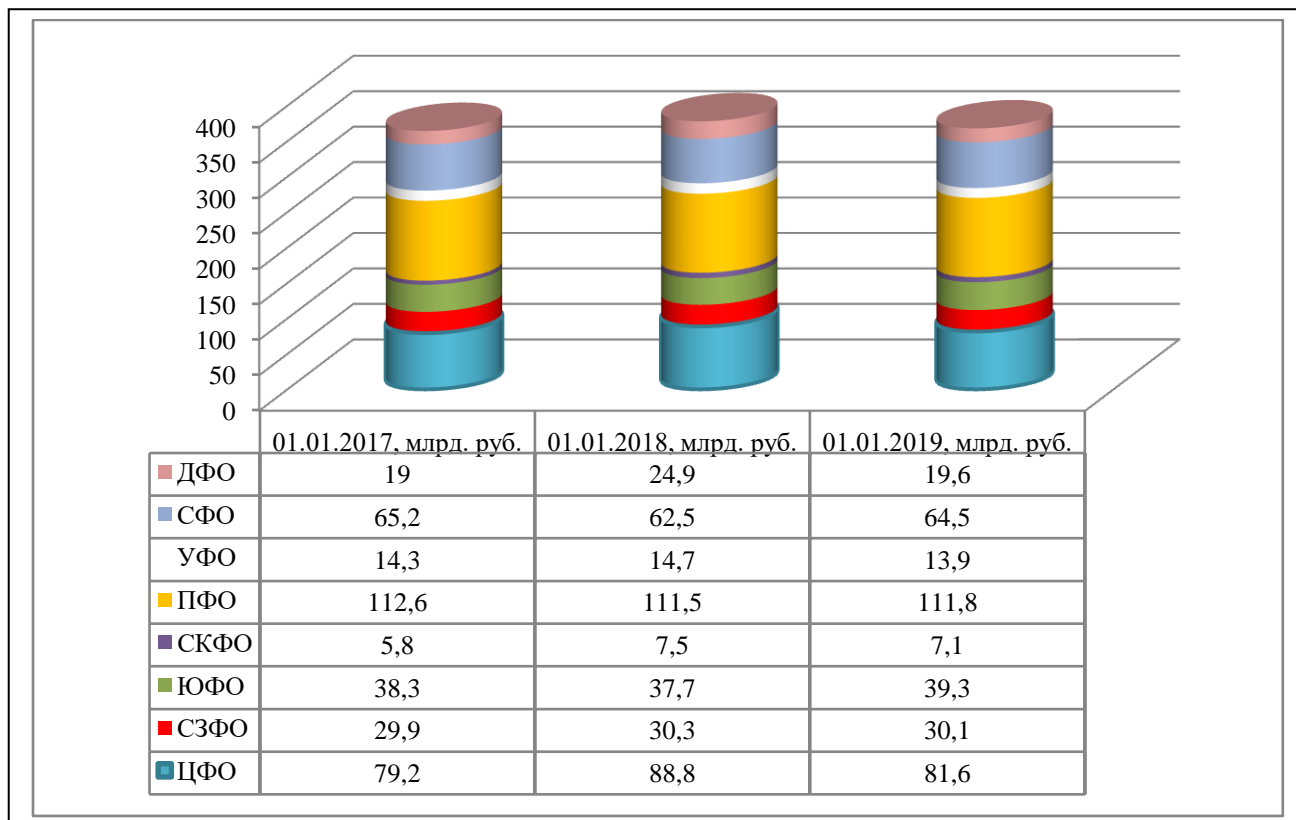


Рисунок 1.16. Динамика муниципального долга в РФ в разрезе федеральных округов с 2016-2018гг.

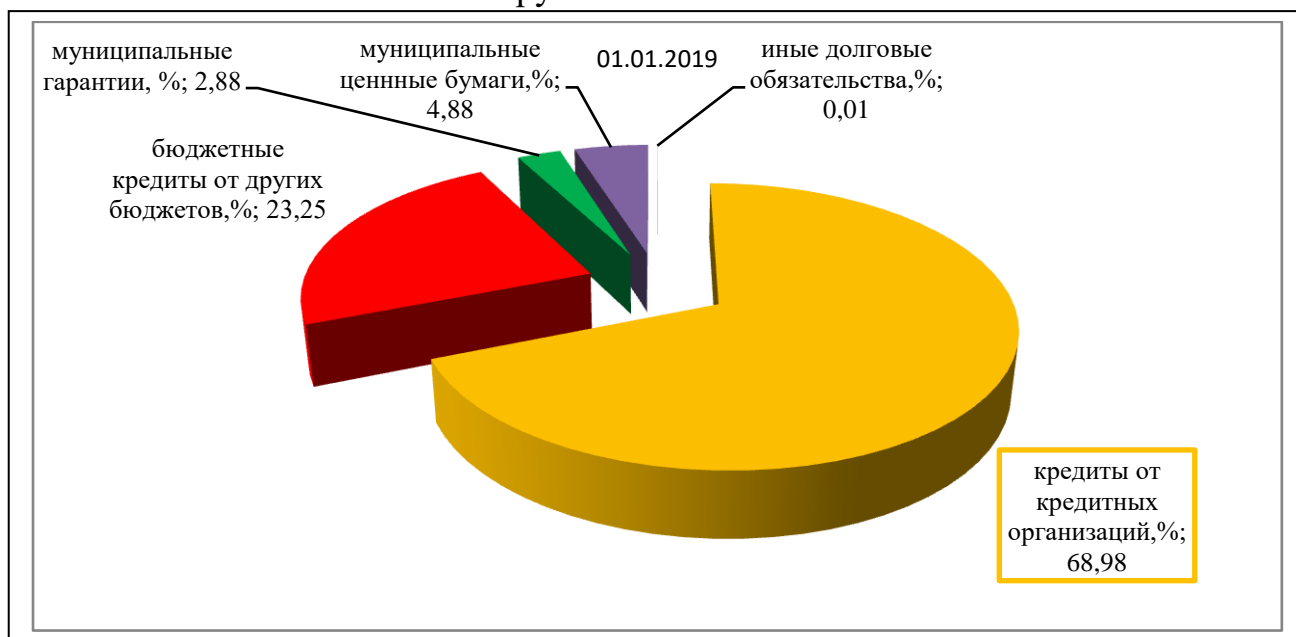


Рисунок 1.17. Структура муниципального долга в РФ на 01.01.2019г.

Таким образом, анализ по исполнению бюджетов муниципальными образованиями в РФ за 2016-2018гг. показал, что как по доходам, так и по расходам бюджетов, план был недовыполнен, в среднем по доходам недовыполнение плана составило 2%, по расходам недовыполнение плана составило в среднем 5% за анализируемый период. В связи с тем, что темпы роста расходов ниже темпов роста доходов бюджетов, произошло снижение дефицита муниципальных бюджетов, а по данным на конец анализируемого периода, бюджет является профицитным, однако в плане было заложено, что с 2016-2018гг. бюджет должен иметь знак минус, но на практике этого не произошло, что следует оценить положительно. Несмотря на это, муниципальный долг имеет место быть и на протяжении анализируемого периода показывает ежегодный рост. Итак, муниципальные бюджеты все же испытывают определенные финансовые трудности, для того, чтобы более подробно рассмотреть проблемы муниципальных финансов, необходимо перейти к следующему параграфу исследования.

1.3 Проблемы муниципальных финансов в РФ

Прежде чем рассмотреть основные проблемы муниципальных финансов в РФ, необходимо дать оценку существующим мерам государства по управлению муниципальными финансами. Поддержка субъектов РФ, в том числе повышение доходной базы и обеспечение устойчивости бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов являются приоритетными направлениями государственной политики в сфере межбюджетных отношений. За последние годы в РФ, осуществлялось оказание методологической поддержки и формирование рекомендаций по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики субъектов РФ при разработке программ оздоровления государственных финансов субъектов РФ, имеющих высокий уровень долговой нагрузки. Реали-

зация указанных мер способствовала снижению объема дефицита и государственного долга регионов.

За последние несколько лет в области межбюджетных отношений также был реализован ряд мер, направленных на повышение качества планирования расходов. Если раньше основной объем межбюджетных трансфертов распределялся в течение всего года, что способствовало образованию остатков неиспользованных бюджетных ассигнований, то в настоящее время основной объем межбюджетных трансфертов распределяется между субъектами РФ законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что позволяет минимизировать риски неопределенности при формировании бюджетов субъектов РФ. ФЗ «О федеральном бюджете на 2019г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» распределено 86,2% межбюджетных трансфертов, в том числе распределены все субсидии (93) и все субвенции.

В 2016 - 2017гг. в бюджетный процесс на постоянной основе был введен механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ с перечислением таких межбюджетных трансфертов органом Федерального казначейства по поручению получателя средств федерального бюджета. Это позволило обеспечить усиление контроля за использованием целевых межбюджетных трансфертов и их предоставление в объеме, необходимом для оплаты соответствующих денежных обязательств.

При этом с 2017г. перечисление Федеральным казначейством из федерального бюджета субсидий бюджету субъекта РФ осуществляется в пределах суммы, необходимой для софинансирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ, с учетом установленного для соответствующего субъекта РФ уровня софинансирования. Такой порядок предоставления субсидий обеспечил безусловное соблюдение субъектами РФ установленного для них уровня софинансирования.

В целях обеспечения распределения субсидий Правительством РФ ежегодно утверждаются на очередной финансовый год и плановый период предельные

уровни софинансирования расходных обязательств субъектов РФ. При этом ранее утвержденные предельные уровни не подлежат изменению, что позволяет повысить прозрачность и предсказуемость планирования расходов регионами и не дестимулировать регионы при росте налогового потенциала и повышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности. В целях реализации национальных проектов предусмотрено установление более высокого предельного уровня софинансирования из федерального бюджета (до 99%) при предоставлении субсидий в рамках реализации национальных (федеральных) проектов.

Однако, несмотря на принятые меры, остается ряд нерешенных проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений. В области системы разграничения полномочий в целях уточнения и совершенствования полномочий уровней публичной власти проводится инвентаризация федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, устанавливающих требования к осуществлению собственных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в отраслях экономики и социальной сферы.

По результатам анализа[] 109 полномочий установлено, что 85 полномочий субъектов РФ (около 77%), закрепленных ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в качестве собственных полномочий субъектов РФ, дополнительно регулируются 280 нормативными правовыми актами РФ, из которых 105 - федеральные законы, 10 - указы Президента РФ, 141 - нормативные правовые акты Правительства РФ и 24 - акты федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, подходы к оценке субъектами РФ потребности в финансовом обеспечении собственных полномочий и действующие механизмы финансового обеспечения таких полномочий зачастую не коррелируют друг с другом.

В области повышения качества финансового управления, несмотря на позитивные результаты исполнения консолидированных бюджетов в 2017-2018 гг., в ряде регионов сохраняется напряженная ситуация с финансовой дисциплиной, государственным долгом, дефицитом и ростом задолженности по бюджетным обя-

зательствам. Причиной роста государственного долга и просроченной кредиторской задолженности зачастую является ежегодное нереалистичное планирование доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также отсутствие грамотно выстроенных приоритетов в бюджетной политике. Кроме того, на сегодняшний день отмечается недостаточная предсказуемость определения объемов межбюджетных трансфертов, планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в плановый период, а также неравномерность доведения указанных трансфертов в течение финансового года. В области организации местного самоуправления сохраняется значительная дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Отмечается невысокая эффективность решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований в связи с низким доходным потенциалом и обязательствами по решению стандартного набора вопросов местного значения независимо от объемов собственных ресурсов и размера территории муниципального образования, наличием условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) муниципальных образований, и отсутствием межмуниципальных связей. Установлено неоднозначное правовое регулирование содержания вопросов местного значения, полномочий и прав органов местного самоуправления, снижающее эффективность бюджетных расходов. Таким образом, необходимо принять меры для решения проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений.

В целях повышения эффективности системы разграничения полномочий необходимо принятие следующих мер: инвентаризация регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, вплоть до отмены отдельных актов, устанавливающих излишнее регулирование; уточнение разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями (с соответствующими уточнениями их финансового обеспечения и разграничением доходов между бюджетами бюджетной системы РФ); передача на федеральный уровень отдельных полномочий субъектов РФ, исполнение которых более эффективно на федеральном уровне.

Для совершенствования определения объемов средств, предоставляемых на реализацию полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, необходимо улучшение методики определения расчетного объема расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований на финансовое обеспечение реализации этих полномочий в целях учета особенностей их реализации в субъектах РФ. Результаты инвентаризации расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований на основе расчетных объемов могут быть использованы при предоставлении нецелевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, необходимо осуществлять мониторинг исполнения принятых субъектами РФ обязательств, установленных в соглашениях о предоставлении бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов, в рамках проведенной в 2018г. реструктуризации задолженности бюджетов субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета. Также необходимо осуществление контроля за обеспечением проведения субъектами РФ взвешенной долговой политики, в том числе реализация мер, направленных на снижение долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ, и реализация планов мероприятий по оздоровлению муниципальных финансов в России. Вместе с тем необходимо обеспечить дальнейший рост предсказуемости и прозрачности межбюджетных трансфертов, распределение межбюджетных трансфертов не только на очередной финансовый год, но и на плановый период, создать условия, обеспечивающие абсолютную прозрачность в отношениях между федеральным центром и регионами.

В рамках повышения уровня предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и эффективности их использования при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период планируется обеспечить преимущественное распределение межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и доведение указанных средств до субъектов РФ в начале финансового года, а также сокращение количества целевых межбюджетных трансфертов при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в

выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов.

В целях оптимизации количества субсидий (исходя из необходимости объединения предоставляемых на одинаковые или близкие цели межбюджетных трансфертов), создания дополнительных стимулов для их получения при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в выборе способов достижения поставленных целей следует продолжить работу по укрупнению субсидий. В первоочередном порядке необходимо обеспечить стимулирование субъектов РФ и муниципальных образований к межрегиональной кооперации и интеграции (в том числе путем введения «горизонтальных» межбюджетных трансфертов).

Дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы в части предоставления иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, будут способствовать подготовленные изменения в бюджетное законодательство РФ, которые будут предусматривать новый подход к оказанию финансовой поддержки субъектам РФ, в том числе для реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (программ), определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024г.», такие, как предоставление иного межбюджетного трансферта (гранта), условиями получения которого является достижение результатов, определенных в соглашении о предоставлении трансферта.

В рамках реализации мер по созданию стимулирующих механизмов, направленных на предоставление грантовой поддержки органам государственной власти субъектов РФ, демонстрирующим высокую динамику наращивания собственного экономического потенциала, необходимо: установление на уровне субъектов РФ ограниченного периода действия налоговых льгот с обязательной оценкой эффективности каждой налоговой льготы; снижение регулирования налогово-

вых доходов субъектов РФ; стимулирование субъектов РФ, обеспечивающих прирост налогового потенциала, в том числе по налогу на прибыль организаций.

Для повышения эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований необходимо введение вида муниципального образования «муниципальный округ», используемого для муниципальных образований, образуемых в сельской местности, аналогичных городским округам, а также упрощение возможности преобразования муниципальных образований посредством их объединения (укрупнения).

В целях снижения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимо при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований обеспечить возможность снижения значений критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов, возможность учета в составе доходного потенциала местных бюджетов при расчете размеров бюджетной обеспеченности и при предоставлении субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов РФ отдельных неналоговых поступлений в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду, доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, и средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует разграничить полномочия органов местного самоуправления на обязательные к исполнению полномочия и добровольные полномочия, а также уточнить понятия «участие» и «организация», используемые при установлении полномочий в целях финансового обеспечения минимально необходимого гарантированного объема расходных обязательств, связанных с исполнением полномочий по решению вопросов местного значения.

Наряду с указанными и уже реализуемыми в РФ направлениями, нуждающимися в дальнейшем совершенствовании, отличительными особенностями лучшей зарубежной практики управления финансами являются: внедрение и постоянное проведение обзоров бюджетных расходов; участие граждан в бюд -

жетном процессе; развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций; повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора; цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса. Все выше перечисленное, позволит повысить систему управления муниципальными финансами в РФ.

Таким образом, выше были рассмотрены сущность муниципальных финансов, принципы, функции и система управления; проведен анализ исполнения бюджетов муниципальными образованиями в РФ по данным на 2016-2018гг., определены основные проблемы муниципальных финансов в России и предложены пути их решения. Для того, чтобы на примере муниципального образования города Екатеринбург дать оценку в системе управления муниципальными финансами, выявить слабые места и разработать проект мероприятий, позволяющий эффективно управлять муниципальными финансами на примере муниципального образования г. Екатеринбурга, необходимо перейти к следующей главе исследования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

(примерный)

- 1 Конституция РФ(Принята Всенародным голосованием 12.12.93 г.(с изм.);
- 2 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ(с изм..)
- 3 Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- 4 Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 года N 145-ФЗ// Принят Государственной Думой 17 июля 1998 года. Одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года (ред. от)
- 5 Алексашина М. Проблемы формирования доходной части местных бюджетов // Актуальные проблемы экономики и управления. - 2016. - № 4. - С. 8-10.
- 6 Ализада Д. Ф. Современные проблемы формирования исполнения местных бюджетов Российской Федерации // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления. - 2016. - № 6. - С. 35-37.
- 7 Арсланбекова А. З. Проблемы обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов // Юридический вестник ДГУ. - 2016. - № 4. - С. 88-91.
- 8 Алексеев Ю.П., Гапоненко А.Г., Алисов А.Н. Муниципальный и региональный менеджмент. М., 2017г.
- 9 Артемьева С.С., Макейкина С.М. Бюджетное планирование в условиях развития российского бюджетного федерализма.М., 2015г.
- 10 Абрамов Р.А. Стратегия перспективного развития муниципальных образований России: теория и практика реализации / Р.А. Абрамов, М.Н. Лукьянова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2015. – № 4. – С. 27-34.
- 11 Анимица Е.Г., Тартышный А.Т. Основы местного самоуправления, М.: ИНФРА-М., 2018г.

- 12 Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 703 с.
- 13 Бобошко Н.М., Проява С.М. Финансово-кредитная система: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 234 с.
- 14 Брайчева Т.В. Государственные финансы / Т.В. Брайчева. - СПб.: Питер, 2015. - 288 с.
- 15 Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского. М.,2017г.
- 16 Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М.:ЮНИТИ-ДАНА.2016г.-703с.
- 17 Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.2016г.
- 18 Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. М.: Издательско- торговая корпорация «Дашков и К», 2016.
- 19 Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. 3-е изд., перераб. и доп.- Н.Н.; Изд. Гладкова О.В., 2018.-388с.
- 20 Вержицкий Д.Г., Старченко Е.Н. Условия развития рыночных институтов экологизации экономики региона: монография. – М.: Русайнс, 2015. – 132 с.
- 21 Владимиров М.П., Темиров В.С., Теунаев Д.М. Финансы: учеб. пособие. – М.: Кнорус, 2016. – 280 с.
- 22 Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ-М.: «Дашков и К», 2017. 340с.
- 23 Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2017. – 640 с.
- 24 Государственные и муниципальные финансы: учебник / М.Л. Белоножко, А.Л. Скифская. – СПб: ИЦ «Интермедия», 2018. – 208 с.

- 25 Ежакова Е.Н. К вопросу о финансировании бюджетных учреждений / Е.Н.Ежакова, В.Е. Илюшин // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2015. – № 4. – С. 127-133.
- 26 Землянская Н.И. Финансовая обеспеченность планирования и плановость как принципы контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок / Н.И. Землянская // Финансовое право: проблемы теории и практики. – 2016. – № 1. – С. 76-82.
- 27 Исполнение местных бюджетов в РФ(оперативные данные на 01.01.2019г.). Министерство финансов РФ.
- 28 Исполнение местных бюджетов в РФ(оперативные данные на 01.01.2018г.). Министерство финансов РФ.
- 29 Исполнение местных бюджетов в РФ(оперативные данные на 01.01.2017г.). Министерство финансов РФ.
- 30 Мысляева. И.Н: Государственные и муниципальные финансы. М.: НФРА-М, 2016г. - 360.
- 31 Муниципальная экономика. Учебник//под ред. Гасанова М.А., М, 2016г.
- 32 Особенности реализации в условиях стратегического управления системы бюджетирования, ориентированного на результат / Г.В. Федотова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 39. – С. 34-43.
- 33 Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2016. – № 2 (82). – С. 23-42. 128.
- 34 Официальный сайт Администрации города Екатеринбурга – <http://екатеринбург.рф>
- 35 Официальный сайт Департамента финансов Екатеринбурга – <http://финансы.екатеринбург.рф>
- 36 Павлова Л.Г. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2018. – 426 с.
- 37 Пономарев, А.И. Налоги и налогообложение в Российской Федерации / А.И. Пономарев. - Ростов: "Феникс", 2017. - 352 с.

- 38 Перекрестова Л.В. Повышение финансового потенциала реализации муниципальной инвестиционной политики / Л.В. Перекрестова, В.С. Харитонов // Региональная экономика. Юг России. – 2016. – № 2 (12). – С. 92-101.
- 39 Парахина В.Н. Муниципальный менеджмент / В.Н. Парахина, Л.Н. Ганшина, Е.В. Галеев. – М.: Кнорус, 2016. – 348 с.
- 40 Родионова В.М. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко. – М.: Финансы и статистика, 2016. – 305 с.
- 41 Ракитина И.С. Значение муниципальных программ в бюджетном процессе / И.С. Ракитина, Н.Н. Березина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 2. – С. 56-61.
- 42 Романовский М.В., Врублевская О.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. – М.: Юрайт, 2017г. – 539 с.
- 43 Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления. РнД.: 2017г.
- 44 Самсонова И.А. Стратегия повышения качества бюджетного планирования финансовыми органами местного самоуправления / И.А. Самсонова, К.А. Корниенко, А.В. Волкова, Н.В. Кокорева // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015.– № 7-2. – С. 317-319.
- 45 Сушко В.А. Дотационный регион в социально-экономической системе России / В.А. Сушков // Журнал научных и прикладных исследований. – 2015. – № 10.– С. 53-56.
- 46 Терещенко Н.В. Стратегические альтернативы развития муниципальных образований / Н.В. Терещенко // Современная экономика: проблемы и решения. – 2016. – № 6 (78). – С. 135-147. 164.
- 47 Тумасова О.И. Управление финансовыми ресурсами муниципального образования / О.И. Тумасова // Наука и Мир. – 2016. – Т. 2. – № 10 (38). – С. 65-66.

- 48 Умнова И. Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления / И. Умнова, И. Побережная, Т. Титова // Городское управление. – 2009. – № 3. – С. 21-25.
- 49 Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление / Э.А. Уткин. – М.: Издательство «ЭКМОС», 2018. – 304 с. 169. Федотова Г.В.
- 50 Финансы: Учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. - М.: Юрайт-М, 2015г.;
- 51 Хадасевич С.Г. Муниципальные финансы в системе федеративных отношений и местного самоуправления М.: РГБ, 2016г.
- 52 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело, 2015г.
- 53 Яруллин Р.Р. Проблемы управления муниципальными финансами / Р.Р. Яруллин, А.А. Пехенько // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2017. – №5. – С. 154-156.

ПРИЛОЖЕНИЯ