

**Тема: Муниципальные финансы на примере города Чебоксары**



**Теоретическая глава ВКР: Теоретические аспекты формирования муниципальных финансов**

Глава 1 Теоретические аспекты формирования муниципальных финансов

1.1 Функции и принципы муниципальных финансов РФ

1.2 Формирование и управление муниципальными финансами в РФ

1.3 Проблемы муниципальных финансов в современной России

# Глава 1 Теоретические аспекты формирования муниципальных финансов

## 1.1 Функции и принципы муниципальных финансов РФ

Муниципальные финансы - это финансы, которые включают в себя денежный баланс муниципальных фондов. Муниципальные финансы подразумевают ценные бумаги, пакеты акций и другие ресурсы, представляющие собой финансовую ценность и находящиеся в собственности муниципальных держателей. Авторы по-разному дают понятие муниципальным финансам. В частности, Бабич А.М. дает следующее определение: «Муниципальные финансы можно рассматривать как совокупность денежных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития муниципального образования, повышения качества жизни проживающего на его территории населения».[15]

Гасанов М.А. по-своему рассматривает это понятие: «Местные (муниципальные) финансы- это совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения возложенных на него задач».[37] Абалкин Л.И. приводит следующее определение: «Муниципальные (или местные) финансы- это совокупность социально-экономических отношений, возникающих при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов для решения задач местного значения».[32]

Роль муниципальных финансов в финансовой системе государства состоит: в трансформации экономических отношений; в стимулировании инвестиционной активности; в решении социальных задач; в экономической стабилизации общества; в адаптации финансовой системы к рыночным преобразованиям.

Муниципальные финансы как экономическая категория проявляются в выполняемых ими функциях, в целом решающее значение имеют следующие функции: планирование, организация, распределительная, стимулирование, контроль. Рассмотрим подробнее характеристику функций.

Функция планирования предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. К функции планирования обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во временном аспекте исходя из приоритетов и целей развития, их перераспределение между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Реализуется эта функция через составление бюджетов на соответствующий финансовый год и перспективу, балансов финансовых ресурсов, порядка налогообложения и т.п.

Функция организации включает бюджетное устройство, бюджетную классификацию, предполагает необходимость определения порядка составления, утверждения и исполнения бюджета, выбор уполномоченных кредитных организаций, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определения прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов. С этой функцией связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов государства.[24]

Распределительная функция государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов в рамках единой бюджетной системы РФ. Государственные и муниципальные финансы функционируют на основе перераспределения финансовых ресурсов через систему централизованных фондов. С помощью этой функции они обслуживают воспроизводственные процессы как в рамках относительно обособленных структурных образований, так и в общегосударственном масштабе.

Распределительная функция заключается в том, что вновь созданная стоимость подлежит распределению в целях выполнения денежных обязательств предприятий перед бюджетом, банками, контрагентами. Ее результатом является

формирование и использование централизованных фондов денежных средств, содержание непроизводственной сферы экономики. Основными объектами реализации распределительной функции финансов являются обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, а также источники финансирования бюджетного дефицита. Особую роль играет процесс перераспределения доходов между различными уровнями бюджетов.

Функция стимулирования основывается на деятельности, направленной на реализацию целей. С помощью этой функции интерпретируются факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребность в денежных средствах. Решающую роль играют факторы, определяющие поведение служащих в процессе принятия ими решений по тактическим и стратегическим аспектам финансов. [24]

Функция контроля означает содействие реализации поставленных целей. К ним относится выработка норм и нормативов, являющихся эталоном, критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями и установленными критериями, обеспечение внесения необходимых изменений в условия и факторы финансовой деятельности. Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в реализации контроля рублем за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных фондов денежных средств. Контроль рублем имеет две формы: контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов; контроль за реализацией стратегии финансирования.

В первом случае применяется система санкций и поощрений, использующая меры принудительного или стимулирующего характера. Во втором случае речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования. Постоянные изменения, обновления в финансовой системе нуждаются в адекватной реакции на это всех ветвей власти.

Контрольная функция финансов всегда имеет конкретную форму проявления. Она может быть направлена на бюджет определенного уровня, внебюджетный фонд, предприятие или учреждение и т.п. Контрольная функция государственных и муниципальных финансов реализуется по следующим основным направлениям: контроль за правильным и своевременным перечислением средств в централизованные фонды; контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития; контроль за целенаправленным и эффективным использованием финансовых ресурсов. [29]

Органами муниципального финансового контроля являются: Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля 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 превентивных мероприятий по их предотвращению, рисунок 1.1.

Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов контролируется на основе составляемых плановых и отчетных смет образования и расходования денежных фондов. Это основополагающие правила и требования, выражающие ее наиболее существенные особенности и целенаправленность. Основное их содержание определяется Конституцией РФ, ее общими положениями об основах организации и функционирования РФ и нормами, относящимися к ее финансовой деятельности.

Принципы формирования и исполнения местных бюджетов в РФ в целом соответствуют общим принципам бюджетной системы РФ, установленным в



Рисунок 1.1. Сущность муниципального финансового контроля и органы, осуществляющие функции

Бюджетном кодексе РФ: единство бюджетной системы; разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; полнота отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств, принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, рисунок 1.2. Более подробно принципы бюджетной системы РФ рассмотрены в Приложении 1. Несоблюдение принципов муниципальных финансов связано с бюджетными правонарушениями и, соответственно, привлечением к ответственности виновных должностных лиц. [28]

Состояние государственных и муниципальных финансов - является одним из основных показателей устойчивости экономики и совершенства социальной системы. Из бюджета обеспечивается финансирование важнейших инвестиционных программ, экологии, обороны и прочее. Для того, чтобы более подробно рассмотреть формирование и управление муниципальными финансами в РФ, перейдем к следующему параграфу исследования.

## **1.2 Формирование и управление муниципальными финансами в РФ**

Основу муниципальных финансов составляет местный бюджет. Определение местному бюджету дает Багров М.В. «Местный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляют органы местного самоуправления самостоятельно». [16]

Рассмотрим подробнее доходную и расходную часть местных бюджетов.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ в

Принципы муниципальных финансов в РФ	
Принцип единства бюджетной системы	определяет единообразие: правовой базы; денежной системы; организации бюджетного процесса; санкций за нарушение бюджетного законодательства.
Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы	обеспечивает закрепление соответствующих видов доходов и расходов за федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и местным самоуправлением.
Принцип самостоятельности бюджетов	обуславливает право законодательных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; иметь собственные источники доходов; не допускать изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета.
Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов	исходит из того, что все доходы и расходы органов государственной власти и местного самоуправления должны полностью отражаться в их бюджетах.
Принцип сбалансированности	обеспечивает равенство расходов бюджетов с доходами и поступлениями из источников покрытия бюджетного дефицита.
Принцип эффективности использования бюджетных средств	определяет, что при составлении и исполнении бюджетов следует исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема ресурсов.
Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов	означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете
Принцип гласности	означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. Секретные статьи могут быть только в составе федерального бюджета.
Принцип достоверности бюджета	
Принцип адресности	определяет, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей и на конкретные цели.
Принцип равенства бюджетных прав	

Рисунок 1.2. Классификация принципов муниципальных финансов в РФ



соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и другие поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления.

Расширение самостоятельности территорий в формировании использования финансовых средств не исключает государственной поддержки в финансировании расходов муниципальных образований за счет вышестоящих бюджетов. Важным источником финансовых ресурсов местных органов власти являются средства предприятий муниципальной формы собственности, а также кредитных, страховых, фондовых, инвестиционных и иных структур, которые могут быть привлечены местной властью посредством муниципальных займов. Кроме того, следует учитывать, что на территории муниципального образования располагаются предприятия и организации, ведущие хозяйственную деятельность. Их средства участвуют в формировании местных финансов. Еще одним источником финансов муниципальных образований могут служить временно свободные средства населения, которые при условии проведения правильной инвестиционной политики могут быть направлены на финансирование развития территорий. [18]

В продолжении темы о доходах местных бюджетов, будет интересно рассмотреть статистические данные Министерства финансов РФ за 2016-2017г.г. по исполнению доходной части местных бюджетов. По имеющимся данным, доходы местных бюджетов за 2017г. исполнены в объеме 3845,7 млрд. руб. или с ростом на 5,5% к 2016г., рисунок 1.3. В структуре собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) собственные доходы бюджетов городских

округов, в т.ч. с внутригородским делением, занимают 50,3%, бюджетов муниципальных районов 34,2%, бюджетов сельских поселений 7,8%, бюджетов городских поселений 6,6%, бюджетов внутригородских муниципальных образований 1,0% и бюджетов внутригородских районов 0,1 процента.

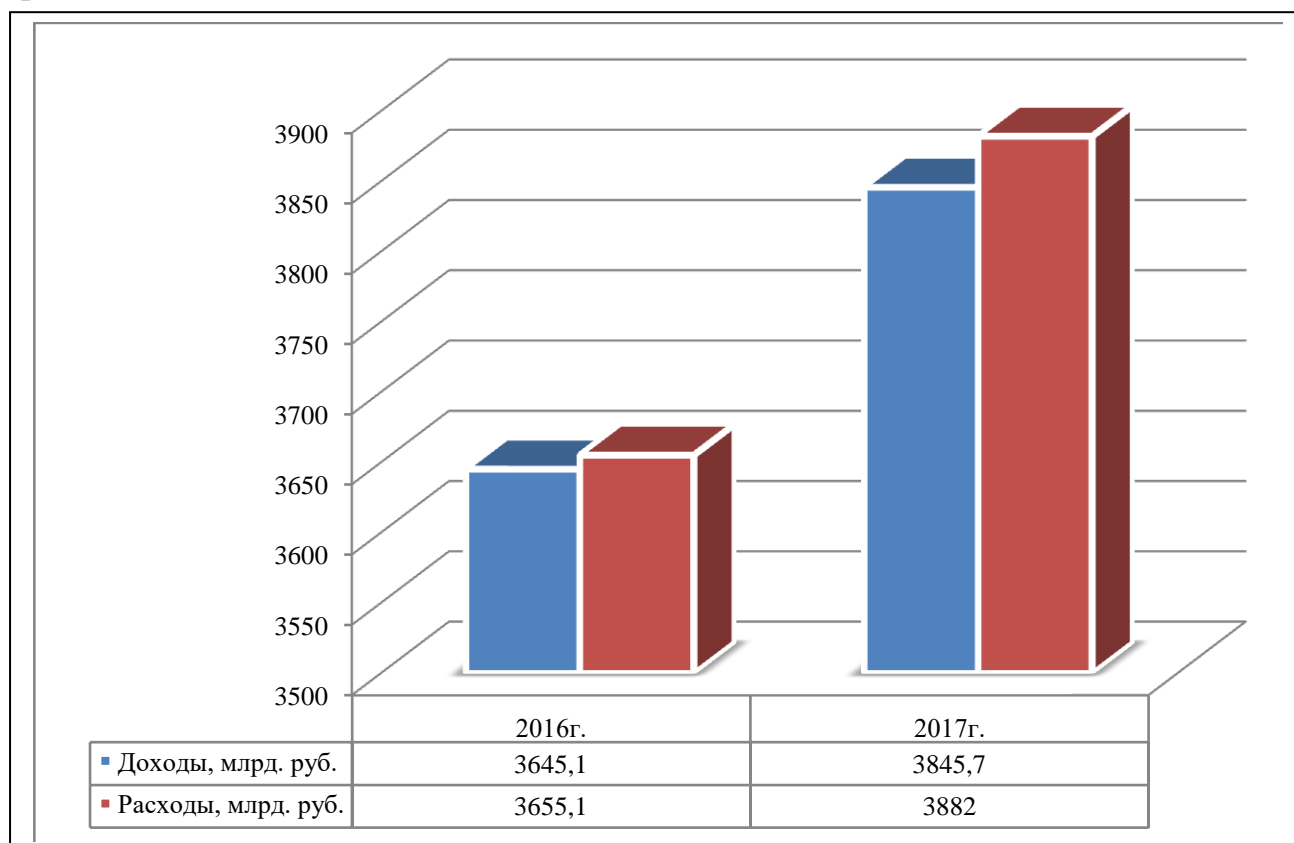


Рисунок 1.3. Доходы и расходы местных бюджетов РФ с 2016-2017г.г. [30]

Собственные доходы местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет), которые используются муниципальными образованиями для финансового обеспечения решения вопросов местного значения, за 2017г. выросли на 6,7% по сравнению с доходами за 2016г. и составили 2503,4 млрд. руб., рисунок 1.4.

В объеме поступивших в 2017г. доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 1122,9 млрд. руб. (29,2%), неналоговые - 269,9 млрд. руб. (7,0%), безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 2452,9 млрд. руб. (63,8%), рисунок 1.5.

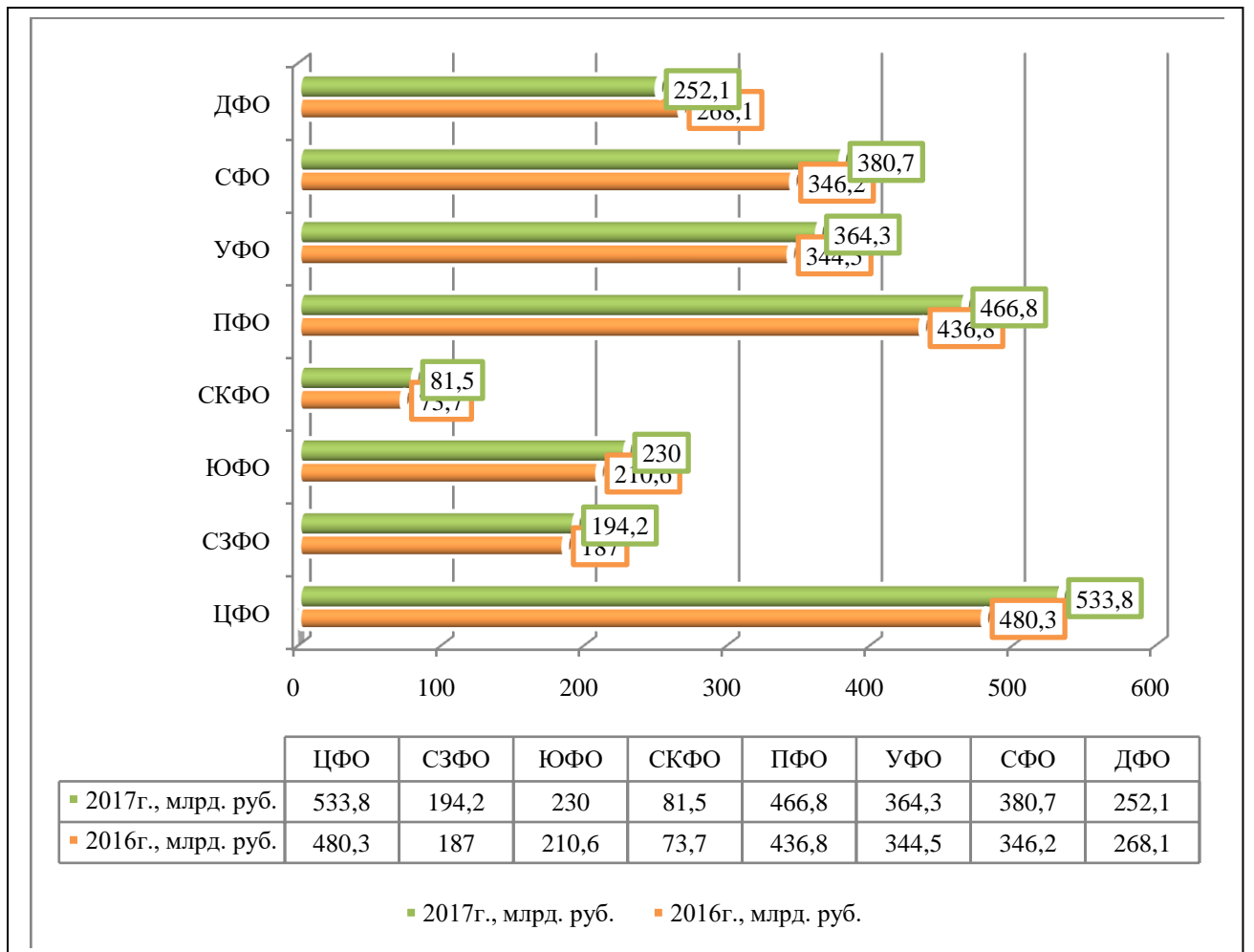


Рисунок 1.4. Динамика собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков) по федеральным округам

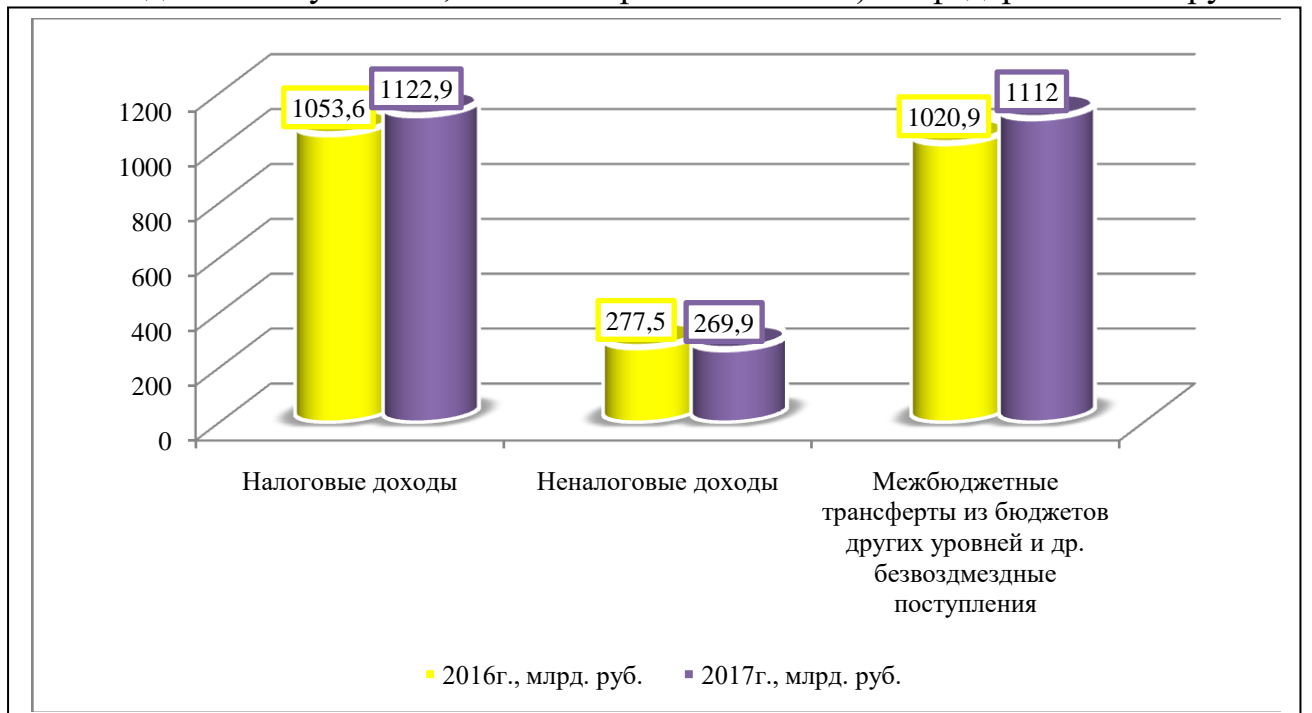


Рисунок 1.5. Динамика исполнения доходов местных бюджетов в РФ с 2016-2017г.г. [30]

В 2017г. отмечается значительный рост налоговых доходов по налогу, взимаемому при патентной системе налогообложения – на 39,8%, налогу на имущество физических лиц – на 28%, налогу на прибыль организаций – на 10,6 процентов. Поступления от налога на доходы физических лиц увеличились на 6,2% и составили 701,2 млрд. руб. или 62,4% в объеме налоговых доходов местных бюджетов, что ниже аналогичного показателя за 2016 г.(62,7%), рисунок 1.6.



Рисунок 1.6. Структура налоговых доходов местных бюджетов РФ в 2017г. [30]

Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков) в 2017г. увеличился в сравнении с 2016г. на 9,3% (или на 94,4 млрд. руб.) и составил 1110,6 млрд. руб. В объеме поступивших в 2017г. в местные бюджеты межбюджетных трансфертов (без учета других безвозмездных поступлений в т.ч. возвратов остатков) субвенции составили 1340,9 млрд. руб. (54,6%), субсидии - 594,7 млрд. руб. (24,3%), дотации – 342,3 млрд. руб. (14,0%) и иные межбюджетные трансферты 173,6 млрд. руб. – (7,1%), рисунок 1.7.

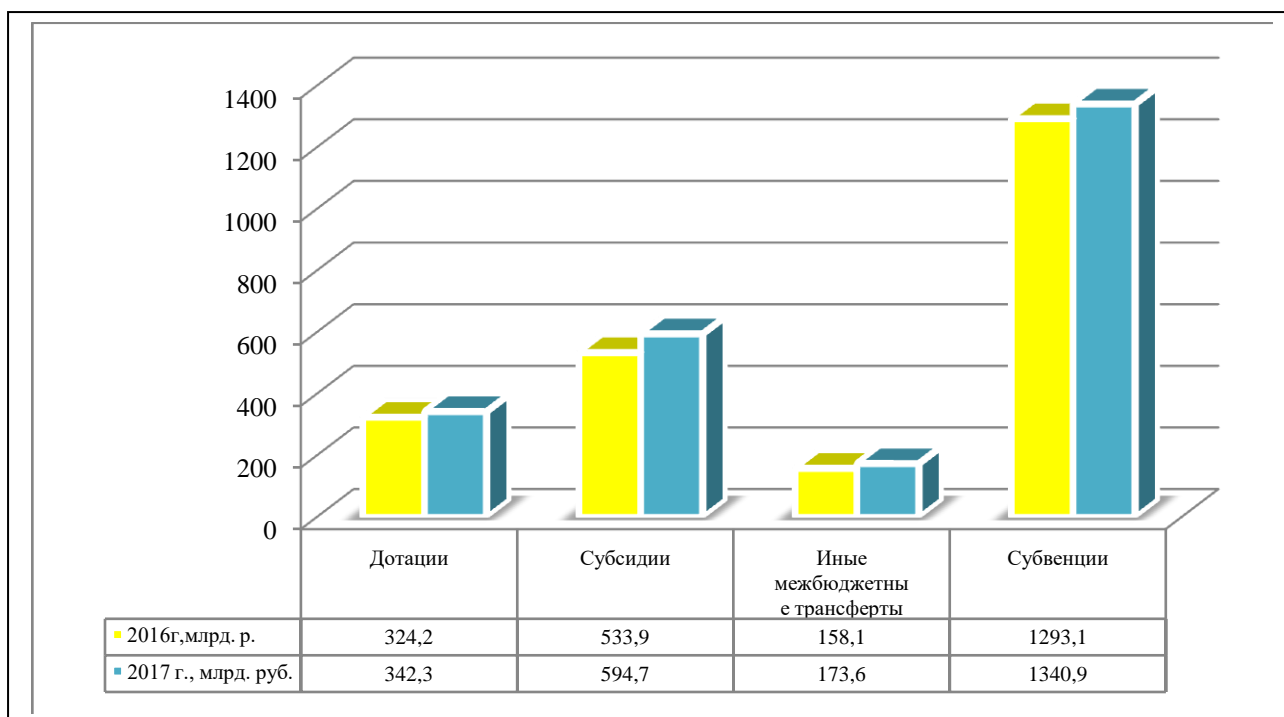


Рисунок 1.7.Динамика межбюджетных трансфертов предоставляемых местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы в РФ с 2016-2017гг. [30]

Наибольший объем межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков), приходится на бюджеты муниципальных районов - 459,9 млрд. руб. (41,4%) и бюджеты городских округов, в том числе с внутригородским делением - 462,4 млрд. руб. (41,6%). Объем предоставленных в 2017г. межбюджетных трансфертов (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков) составил бюджетам городских и сельских поселений- 183,0 млрд. руб.(16,5%), бюджетам внутри- городских районов и бюджетам внутригородских муниципальных образований – 5,3млрд. руб. (0,5%).

Таким образом, представленный анализ по доходной части местных бюджетов в РФ за 2016-2017г.г.показал, что произошло увеличение доходной части бюджетов к уровню прошлого года. На это повлиял рост налоговых доходов и межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней; по неналоговым доходам произошло снижение на 2,7%. По структуре налоговых доходов местных бюджетов, наибольший удельный вес приходится на налог на доходы физических лиц и в 2017 г. доля этих доходов составляла 62,4%. Небольшой

удельный вес в общей структуре налоговых доходов занимают такие налоги как: акцизы на нефтепродукты, земельный налог, налог на имущество и другие налоги. Не последняя роль в формировании местных бюджетов, отводится и расходам. Рассмотрим сущность расходной части местных бюджетов и проведем анализ расходной части муниципальных финансов в РФ с 2016-2017г.г.

Расходы местного бюджета- это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Формирование местных расходов базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг. [12]

Расходы местных бюджетов делятся на две части бюджет текущих расходов и бюджет развития муниципальных образований. В бюджет текущих расходов муниципальных образований включаются расходы на текущее содержание и капитальный ремонт жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, образования, культуры, физической культуры, спорта и другие расходы. В бюджет развития территорий муниципальных образований включаются расходы на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, связанной с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, и другие затраты, связанные с расширением воспроизводства. Также в расходную часть бюджетов включаются расходы по минимальному местному бюджету не ниже расходов, предусмотренных социальными нормами и нормативами минимальной бюджетной обеспеченности по каждому из вопросов местного значения.

Минимально необходимые расходы местного бюджета устанавливаются законом области на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. В случаях, если доходная часть минимального бюджета муниципального образования не может быть обеспечена за счет местных доходных источников,

федеральные органы государственной власти в соответствии с законодательством предоставляют местному бюджету дотацию, при этом свободные переходящие остатки местного бюджета предыдущего года в расчет не принимаются. Расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с правовыми актами муниципального образования, законодательством соответствующего субъекта РФ и федеральным законодательством. [11]

В продолжении темы, достаточно интересной является статистика по расходной части местных бюджетов за 2016-2017г.г. По имеющимся данным Министерства финансов РФ, в 2017г. общий объем расходов местных бюджетов превысил объем доходов местных бюджетов на 36,5 млрд. руб. (в 2016г. расходы местных бюджетов превысили доходы на 10,0 млрд. руб.). При этом в 25 субъектах РФ местные бюджеты исполнены с профицитом, который составил 9,0 млрд. руб., в 60 субъектах РФ – с дефицитом в сумме 45,5 млрд. руб., рисунок 1.9.

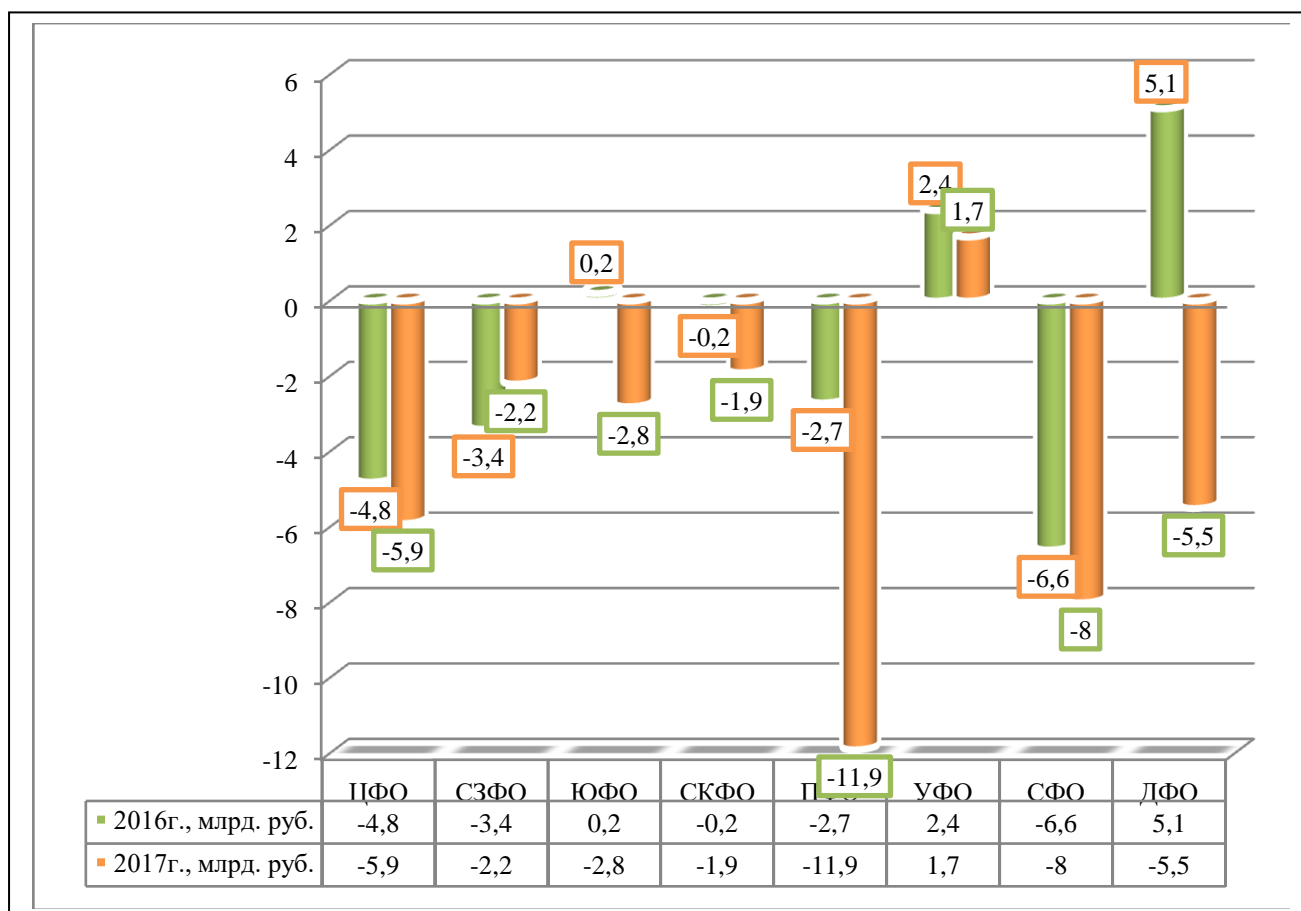


Рисунок 1.9. Динамика показателей дефицита/профицита местных бюджетов по федеральным округам в 2016-2017гг. [30]

Субъекты РФ, имеющие наибольший профицит местных бюджетов по состоянию на 01.01.2018г. (млрд. руб.): Свердловская область-1,9; Московская область- 1,2; Алтайский край -0,9;Тюменская область- 0,8; Республика Саха (Якутия)-0,6. Субъекты РФ, имеющие наибольший дефицит местных бюджетов по состоянию на 01.01.2018 (млрд. руб.): Нижегородская область -4,0; Новосибирская область -3,3; Сахалинская область -3,1;Самарская область-2,6; Амурская область-2,4.Объем муниципального долга по состоянию на 01.01.2018г. увеличился по отношению к показателю на 01.01.2017г. на 1,0% или на 3,6 млрд. руб. и составил 367,9 млрд. руб., рисунок 1.10.

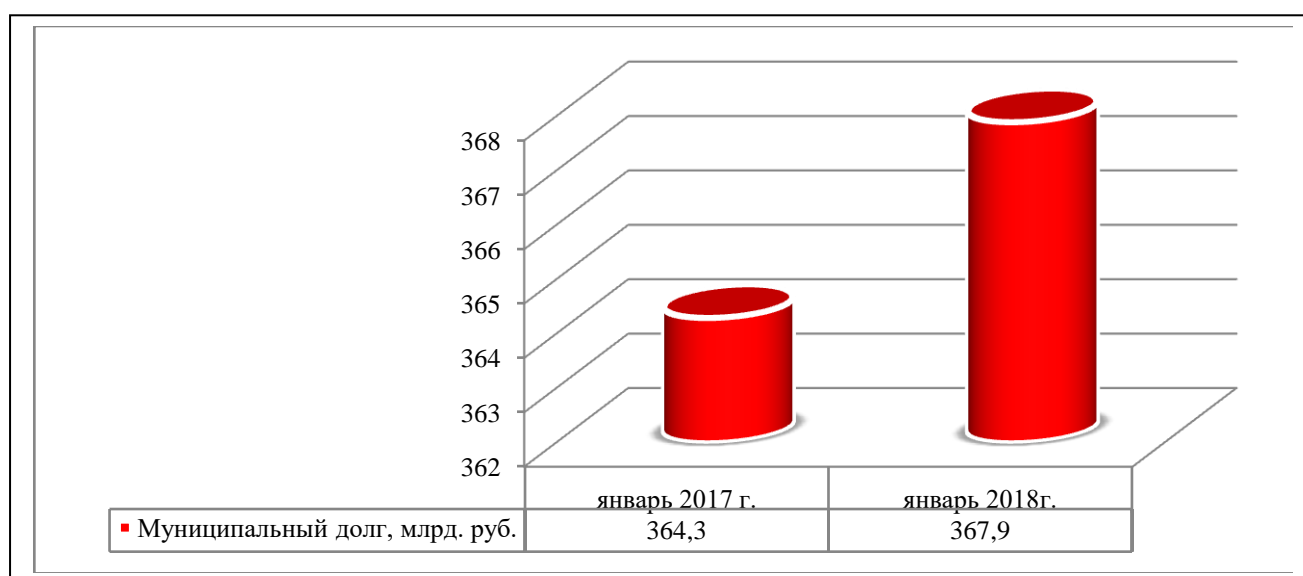


Рисунок 1.10. Динамика показателя муниципального долга по РФ [30]

Муниципальный долг на 01.01.2018г. составил 26,4% от объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2017г. (1392,8 млрд. руб.). Объем расходов бюджетов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга за 2017г. составил 24,5 млрд. руб., в том числе: расходы бюджетов городских округов, в т.ч. с внутригородским делением – 22,1 млрд. руб.; расходы бюджетов муниципальных районов – 2,1 млрд. руб.; расходы бюджетов поселений – 0,3 млрд. руб. По сравнению с 2016г. расходы на обслуживание муниципального долга сократились на 1,8 млрд. руб. или на 6,8%.

Таким образом, представленный анализ по расходной части местных бюджетов РФ за 2016-2017г.г. показал, что в большинстве регионов РФ



наблюдается дефицит бюджета, при этом минус бюджетов в 2017г. увеличивается к уровню прошлого года. В целом, муниципальный долг в РФ увеличился на 1% и по состоянию на начало 2018г. его значение сформировалось на уровне 367,9млрд. руб. Следовательно, показатели формирования местных бюджетов оставляют желать лучшего, в данном случае является необходимым улучшение управления муниципальными финансами, не последнюю роль здесь играют методы финансового контроля. Рассмотрим подробнее эту часть вопроса.

Под методами муниципального финансового контроля понимаются способы, пути, приемы достижения целей финансового контроля. Методами муниципального финансового контроля являются проверка, ревизия, аудит, обследование, контрольный обмер, анализ, экспертиза и др. Комплексная ревизия финансово-хозяйственной деятельности в области муниципальных финансов – система контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности, эффективности и целевого характера совершенных операций контролируемой организацией, правильности их отражения в бухгалтерском учете и отчетности, а также законности действий руководителя и главного бухгалтера (бухгалтера) и иных лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами возложена ответственность за их осуществление. Ревизия (проверка) финансово-хозяйственной деятельности в области муниципальных финансов- единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке финансово-хозяйственной либо исполнительно-распорядительной деятельности проверяемой организации.

Аудит-это анализ достоверности финансовой отчетности, реальности и полноты бюджетных проектировок, деятельности органов, исполняющих бюджет, финансовой деятельности субъектов ведомственной структуры расходов по исполнению бюджета города в целях определения соответствия требованиям законодательных и других правовых актов, предписанным условиям и установленным правилам, а также в целях выработки предложений по совершенствованию этой деятельности. [20]

Анализ– изучение предмета контроля путем его практического расчленения на составные части по признакам, свойствам для исследования причин и последствий выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования бюджетных средств и использования муниципального имущества. Обследование– это ознакомление с состоянием определенного направления или вопроса финансово-хозяйственной или исполнительно-распорядительной деятельности контролируемой организации.

Контрольный обмер– проверка достоверности составления актов на ввод объектов в эксплуатацию после окончания их строительства или капитального ремонта, сохранности товарно-материальных ценностей. Экспертиза– компетентное исследование каких-либо вопросов, требующее специальных знаний и представления мотивированного заключения.

Таким образом, методы финансового контроля применяются для проверки эффективности в системе управления муниципальными финансами. Кроме выше перечисленного, управление муниципальными финансами проявляется в функциях органов государственной власти РФ и субъектов РФ. В частности, они регулируют отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, между федеральным бюджетом и местными бюджетами в рамках федеральных целевых программ. Участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ. Распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и других мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств. Разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы. Оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов. Осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства РФ и субъектов РФ и др.[20]Однако, несмотря на то, что органы государственной власти РФ и субъектов РФ выполняют множество

функций в системе управления муниципальным бюджетом, на сегодняшний день, существует ряд недостатков в системе управления. Для того, чтобы более подробно рассмотреть эту часть вопроса, перейдем к следующему параграфу исследования.

### **1.3 Проблемы муниципальных финансов в современной России**

Главными проблемами в России являются поиск источников финансирования и эффективное управление финансовыми ресурсами. Следует надеется, что если повысить эффективность управления финансовыми ресурсами и увеличить количество источников финансирования, то можно добиться более высокого уровня развития муниципального образования.

Проведенный анализ эффективности управления муниципальными финансами помогает выделить проблемы управления. К числу таких проблем можно отнести такие проблемы как: нечёткое разграничение полномочий; отсутствие прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; неэффективность расходов бюджетов и «тающие доходы», наличие фактов нецелевого использования средств; существует зависимость реализации муниципальных программ от внешнего финансирования, отсутствие стимулов для увеличения доходов муниципальных бюджетов и улучшения качества управления финансами; не эффективно действующая модель межбюджетных отношений; слабый муниципальный инвестиционный потенциал; не доработанная муниципальная нормативно- правовая база по организации финансов. Рассмотрим подробнее проблемы муниципальных финансов в РФ и пути их решения.

Одна из основных проблем – это нечёткое разграничение полномочий. 27 мая 2014 г. вступили в силу изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и с 1 января т.г. в ведении сельских поселений оставлено только тринадцать вопросов местного значения из тридцати девяти. Но, несмотря

на большой объем проделанной работы, во многих областях и сферах общественных отношений в таком разграничении отсутствует оптимальность и четкость. Имеются примеры несоответствия между имеющимися вопросами местного значения, установленными законом, и характером и содержанием полномочий, зафиксированных в отраслевом Федеральном законе. Соответствующий пример можно привести с Лесным кодексом Российской Федерации, согласно которому городские леса могут находиться не только в муниципальной собственности. Но при этом организация использования, охраны, защиты и воспроизводства всех городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах поручены органам местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Существенная проблема в муниципальной финансовой сфере – это проблема представления прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Основой решения данной проблемы должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности, единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти, единые принципы составления региональных и муниципальных показателей программ социально-экономического развития по определённой методологии для государственной власти и органов муниципального образования. Создаваемый для реализации этих задач Единый портал бюджетной системы Российской Федерации – ЕПБС был закреплён в виде элемента государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в распоряжении Правительства РФ от 20 июля 2011 года №1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Основной целью разработки открытой части ЕПБС является создание инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации .

Таким образом, является необходимым повышение прозрачности муниципальных финансов, включая обязательные публичные ежегодные отчеты муниципальных органов власти о планах, условиях и результатах своей деятельности, а также развитие института независимой экспертизы деятельности органов местного самоуправления.

Проблема «тающих доходов» и сбалансированности бюджетов – еще одна явная проблема, стоящая на пути муниципальной финансовой сферы. Она выражается в том, что при снижении доходов местных бюджетов объем «расходных полномочий» непрерывно возрастает [29]. К основным доходам местных бюджетов относятся отчисления, на которые оказать влияние муниципальные образования не могут, так как большую часть из них составляют федеральные или региональные налоги. В связи с превышением расходов над доходами в большинстве регионов можно наблюдать дефицит бюджетов.

На практике достижение сбалансированности местных бюджетов продолжает оставаться основной проблемой муниципальных финансов в России уже долгие годы. Рост расходных полномочий на местном уровне не обеспечивается соответствующим увеличением источников финансирования. Финансирование выполнения органами местного самоуправления государственных полномочий и расходов на реализацию федеральных и региональных законов осуществляется неудовлетворительно, что, однако, не отменяет необходимость выполнения органами местного самоуправления возложенных на них обязанностей. В условиях хронической дефицитности местных бюджетов актуализируется задача повышения эффективности управления их доходами и расходами, мобилизации дополнительных доходных источников. Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; кредиты, полученные от кредитных организаций.

Таким образом, при составлении местного бюджета необходимо добиваться, чтобы объем и структура его расходной части соответствовали возможностям муниципального образования по мобилизации финансовых ресурсов в доходную часть. Потребности муниципальных образований должны выстраиваться в зависимости от возможностей доходной базы их бюджетов с учетом ограниченности объемов внешних и внутренних источников финансирования бюджетных ресурсов. Поскольку ресурсы всегда ограничены, при формировании бюджета следует учитывать приоритетные направления, отражающие цели и задачи муниципальной бюджетной политики.

Действующая модель межбюджетных отношений в Российской Федерации до сих пор преимущественно направлена на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Такая модель не может качественно функционировать, так как в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий. Для того чтобы была возможность качественного выполнения полномочий, она должны передаваться с финансовыми средствами.

Еще одна, не менее важная проблема- отсутствие стимулов для увеличения доходов муниципальных бюджетов и улучшения качества управления финансами. В данном случае, также необходимо стимулировать органы субъектов РФ и органы местного самоуправления к увеличению поступлений доходов в бюджеты и к улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами.

Слабый муниципальный инвестиционный потенциал – также существенно снижает эффективность в системе управления муниципальным бюджетом. В современных финансово-экономических условиях, активная позиция органов местного самоуправления должна быть направлена на поиск методов интенсификации развития территорий, в том числе, на рост уровня инвестиционной привлекательности для повышения доходов на собственной территории и формированию условий социально-экономического развития.

Генеральная цель развития муниципального района может быть достигнута реализацией составляющих целей, предполагающих получение максимальной отдачи от благоприятных факторов и нейтрализацию слабых сторон в развитии муниципального образования, сведение до минимума рисков, сопровождающих реализацию долгосрочных перспектив развития муниципального образования.

Следует отметить, что для разработки и эффективной реализации системы мероприятий достижения целей и задач стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований необходимо участие всех основных заинтересованных в стратегическом управлении и планировании сторон (местной администрации, местного совета, руководителей градообразующих предприятий, ассоциаций предпринимателей, малого бизнеса, общественности).

Доходный потенциал местного бюджета может быть повышен за счет роста налоговых поступлений через рост заработной платы и доходов физических лиц в предпринимательском секторе. Также, большое значение для увеличения доходной части бюджета, имеет эффективное использование муниципальной собственности, которая составляет финансово-экономическую основу местного самоуправления.

Одним из важнейших направлений механизма извлечения доходов является организация различных типов муниципальных предприятий, которые могут быть сформированы за счет создания муниципальных внебюджетных фондов, финансово-кредитных организаций и местных бюджетов, так и внешних финансовых источников. Система муниципального заказа также является одним из важных регуляторов экономических процессов на муниципальном уровне.

Концентрация усилий органов власти муниципальных образований в формировании и реализации эффективной политики занятости должна быть направлена на развитие программ опережающего переобучения работников, находящихся под риском увольнения, переориентирование на востребованные профессии, организацию общественных работ, временного трудоустройства, содействие самозанятости.

Включение инновационной составляющей в процесс стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования позволит представить новизну и уникальность данного муниципального образования для потенциального инвестора.

В целях совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, в число стратегических целей развития необходимо включить следующие: обеспечение социального развития муниципального образования, создания достойного качества жизни населения; определение приоритетных направлений экономического развития и стимулирование эффективных направлений развития и форм инвестиций, а также улучшение экологической обстановки в муниципальном образовании; повышение результативности бюджетного процесса; совершенствование деятельности органов местного самоуправления.

Также из недостатков были выделены: слабая муниципальная нормативно-правовая база по организации финансов. Рассмотрим подробнее эту проблему и пути ее решения.

Региональная целевая программа- это разработанный комплекс мероприятий, а также проектов, целью которых является достижение конкретных поставленных задач, которые носят экономический, социальный или иной характер и требуют согласованных действий между органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами. Региональная целевая программа финансируются в полной или частичной степени из областного бюджета.

Следует отметить, что целью программно-целевого планирования является совершенствование территориальных, а также межотраслевых связей, которое позволяет в рациональной степени сочетать в себе интересы территорий, а также определенных отраслей, направленных на развитие всей социально-экономической системы. Кроме того, с помощью программно-целевого планирования повышается эффективность управления экономикой страны в целом, а также ее субъектов.



На современном этапе только правительство Российской Федерации осуществляет систематическую работу, направленную на разработку целевых программ. В связи с этим, был разработан и принят комплекс нормативных правовых актов, которые регламентируют порядок разработки, а также оценки государственных целевых программ, также утвержден перечень государственных целевых программ и назначены исполнители, которые ответственны за их исполнение. Министерством финансов РФ вместе с Министерством экономического развития РФ готовится аналитическое распределение бюджетных средств, которые из федерального бюджета должны быть распределены на цели, которые указаны в государственных целевых программах.

Что же касается разработки и исполнения целевых программ на региональном и муниципальном уровне, то следует отметить, что такого рода работа, направленная на переход к программно-целевому принципу формирования бюджетов, имеет некоторые проблемы. Так, в ходе реализации и исполнения целевых программ на региональном и муниципальном уровне много сложностей возникает при осуществлении определения эффективности, а также результативности бюджетных средств. Так, под показателями эффективности целевой программы следует понимать соотношение степени достижения результатов, которые были запланированы в рамках данной программы, с использованием конкретного количества бюджетных средств, которые были предназначены для этого.

Как следствие, цель проводимой государственной политики-это достижение конечных результатов. Непосредственный инструмент реализации целевой программы - это процесс достижения указанных в целевой программе результатов (определенных общественных благ, таких как работы, товары и услуги) органами государственной власти. Изначальное измерение, а также оценка степени достижения конечных результатов, которые предполагает целевая программа, позволяют определить, способствовали ли бюджетные средства, которые были направлены на реализацию целевой программы, достижению долгосрочных указанных в ней целей, способствующих развитию государства или региона.

В качестве следующего недостатка региональной целевой программы можно называть отсутствие показателей определенной деятельности, направленной на то, чтобы достичь определенного результата. К примеру, к таким можно отнести: общее количество транспортных проектов, которое было профинансировано; повышение общественной мобильности, а также уменьшение перегруженности дорог; общее количество домов, которые были подготовлены к зимней эксплуатации; объем электроэнергии, которую удалось сэкономить; общее количество рабочих мест, которые были профинансированы - общее количество рабочих мест, которые были созданы, а также которые удалось сохранить.

Вместе с тем, тщательная работа над процедурой оценки эффективности целевой программы позволяет обнаружить выявляет причинно-следственную связь, которая образовывается между результатами, обживаемыми от целевой программы, а также программными мероприятиями, которые проводились. При этом, проведение анализа результатов, а также эффективности мероприятий, необходимых для реализации целевой программы, позволяет выделить некоторые их недостатки. Так, основное преимущество - это получение достаточно подробной информации. Недостатки - это затраты финансового характера, а также затраты времени. Также, в качестве недостатка следует отметить достаточно важный фактор, в соответствии с которым работа, которая направлена на переход к программно-целевому принципу осуществления расходования средств бюджета на региональном и муниципальном уровнях не ведется.

Так, территориальные образования могут ограничиваться только принятием участия в целевых программах федерального значения. Это происходит в основном при осуществлении давления посредством переработок, а также перегрузок управленцев. В случае, если данный факт игнорируется, то возможен срыв мероприятий, направленных на реализацию целевой программы [44].

Осуществление реализации преимуществ, которые возможно получить от программно-целевого подхода, направленного на распределение средств бюджета, требует научного подхода к его организации, который следует

анализировать как на федеральном уровне, так и на региональном. Вместе с тем, формирование системы управления, которая характеризовалась бы целостностью и ориентированностью на положительный результат в определенной сфере, направленной на социально-экономическое развитие РФ в целом, требует не только точной формулировки, а также и постановки четких целей, задач и прогноза ориентировочных показателей. Продвижение программно-целевого принципа на региональном уровне необходимо обеспечивать организованно.

Таким образом, проанализировав некоторые проблемы, которые возникают при реализации региональных целевых программ, следует предложить комплекс практических мер, направленных на эффективный переход к программно-целевому принципу расходования средств бюджета.

1) Разработать и сформировать нормативно-правовую базу, направленную на эффективную реализацию принципа распределения средств бюджета как в регионах, так и на местах. Такого рода изменения могут быть закреплены в положениях таких Федеральных законов, как «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Цель указанных изменений – это определение функций, направленных на эффективную реализацию перехода к программно-целевому принципу расходования средств бюджета.

2) Министерством финансов РФ совместно с Министерством экономического развития РФ должны быть разработаны типовые методические рекомендации, направленные на реализацию перехода к программно-целевому принципу расходования средств бюджета.

3) Министерство экономического развития РФ должно разработать единый порядок осуществления взаимодействия между ведомствами на федеральном уровне, а также ведомствами на региональном уровне. Данный порядок должен быть направлен на реализацию мер по принятию участия регионов в целевых программах на федеральном уровне и, соответственно, федеральных органов – в реализации региональных программ.

Таким образом, для совершенствования системы управления муниципальными финансами в РФ является необходимым: разработка теоретических основ и практических рекомендаций по формированию отдельных направлений финансовой политики на муниципальном уровне; совершенствование механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи местным бюджетам путем формализации принципов и условий ее предоставления; повышение результативности бюджетных расходов, достоверности и объективности среднесрочного бюджетного планирования. Данное направление предусматривает внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей средств местных бюджетов, создание систем управления качеством муниципальных услуг, текущего мониторинга их предоставления и контроля за результатами; установление различных условий осуществления бюджетного процесса для муниципалитетов в зависимости от их дотационности в целях стимулирования органов власти к увеличению поступлений доходов в местные бюджеты; усиление ответственности органов местного самоуправления за исполнение делегируемых полномочий, в том числе через развитие системы мониторинга и контроля за реализацией переданных полномочий; проведение работы по профилактике неплатежеспособности муниципальных образований посредством введения регулярного мониторинга оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами, разработки регламента действий временной финансовой администрации; повышение прозрачности муниципальных финансов, включая обязательные публичные ежегодные отчеты муниципальных органов власти о планах, условиях и результатах своей деятельности, а также развитие института независимой экспертизы деятельности органов местного самоуправления.

Муниципальные финансы оказывают большое влияние на развитие экономики всей страны – создают условия стабилизации и экономического роста, позволяют управлять бюджетными потоками, способствуют реализации финансовой политики. Поэтому действующая на сегодняшний день система

управления финансами муниципальных образований нуждается в усовершенствовании и доработке. Для того, чтобы на примере муниципального образования рассмотреть систему управления финансами, выявить недостатки и предложить собственные пути решения, перейдем к следующей главе исследования.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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(ред. от 31.12.2017г.)
3. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014г. № 320 «Об утверждении государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;
5. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».
6. Постановление Администрации г. Чебоксары Чувашской республики «Об утверждении муниципальной программы города Чебоксары «Управление муниципальными финансами и муниципальным долгом города Чебоксары» от 30 декабря 2013 года N 4409( ред. от 12 марта 2018г.)
7. 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 28.12.2017)
8. Актуальные проблемы государственных и муниципальных финансов: учебник//под ред. Подьяблонская Л.М., Подьяблонская Е.П. Юнити-Дана, 2015 г., 303с.
9. Алексеев Ю.П., Гапоненко А.Г., Алисов А.Н. Муниципальный и региональный менеджмент. М., 2017г.

10. Анимича Е.Г., Тартышный А.Т. Основы местного самоуправления, М.: ИНФРА-М., 2016г.
11. Брайчева Т.В. Государственные финансы / Т.В. Брайчева. - СПб.: Питер, 2015. - 288 с.
12. Бюджетный дефицит и методы его покрытия. [URL: <http://bujet.ru>.]
13. Бюджетная система России: Учебное пособие. / Авт.: Г.Б. Поляк, А.А. Астахов. М., 2016 г.
14. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского. М., 2012г.
15. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2016г. - 703с.
16. Багров М. В., Надеин Н. В. Бюджет муниципального образования: понятие и функции, анализ структуры и особенности бюджетного процесса // Основы ЭУП- 2013- №6 (12) С.8-13.
17. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М. 2016г.
18. Бюджетная система России: Учебное пособие. / Авт.: Г.Б. Поляк, А.А. Астахов. М., 2016г.
19. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского. М., 2012г.
20. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. М.: Издательско- торговая корпорация «Дашков и К», 2016.
21. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. 3-е изд., перераб. и доп.- Н.Н.; Изд. Гладкова О.В., 2016.-388с.
22. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ-М.: «Дашков и К», 2016. 340с.
23. Государственное управление: основы теории и организации. /Под ред. В.А. Козбаненко. М.: 2015г.

24. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для студ. вузов / А.Я. Быстряков, Т.Д. М. 2016г.
25. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М., 2015. - 261 с.
26. Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: Юнити – Дана, 2017. – 551 с.
27. Дробозина, Л.А. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросонова. - М.: ЮНИТИ, 2014. - 143 с.
28. Ицкович Б.Ф. Контроль финансовых потоков государства: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - Екатеринбург, 2009. - 163 с.
29. Иванина Е.А. Проблемы управления муниципальными финансами // Вестник. 2016 №2 (76).
30. Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018г.). Министерство финансов РФ.
31. Игонина Л.Л. Принципы организации муниципальных финансов // Финансы №8. 2013. С. 15-19.
32. Курс переходной экономики: Учебник для вузов / Под ред. Л. И. Абалкина. М., 2014г. С. 376.
33. Ларина С.Е. Проблемы управления муниципальными финансами в современных условиях // Финансы и кредит- 2009- №32 (368)- С.25-32.
34. Ларина С.Е. Проблемы управления муниципальными финансами / Финансы и кредит. 2014. №32 (368).
35. Мысляева. И.Н: Государственные и муниципальные финансы. М.: НФРА-М, 2016г. - 360.
36. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для студ. Вузов. М., 2016г.
37. Муниципальная экономика. Учебник // под ред. Гасанова М.А., М, 2016г.



38. Основы теории государственных финансов: учебное пособие // Лаптев С.В., Юнити-Дана, 2012 г., 240 с.
39. Павлова Л.Г. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2014. – 426 с.
40. Пономарев, А.И. Налоги и налогообложение в Российской Федерации / А.И. Пономарев. - Ростов: "Феникс", 2017. - 352 с.
41. Родионова, В.М. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко. - М.: Финансы и статистика, 2016. - 305 с.
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. Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов. [URL:<http://works.tarefer.ru/>]
45. Сенчагов В.К. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. / В.К. Сенчагов, А.И. Архипов. - М.: ТК Велби, издательство Проспект, 2012. - 710 с.
46. Ткачук В.И. Государственный бюджет: учебник. - Минск, 2016г. - 135 с.
47. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства М.: «Дело», 2000.- 264 с.
48. Финансы: учеб. - 2-е изд., перераб. и доп./ под ред. В. В. Ковалева. - Мп ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014г. - 640 с.;
49. Финансы: Учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. - М.: Юрайт-М, 2015г.;
50. Финансы, налоги, кредит / Общ. ред. Емельянов А.М., Мацкуляк И. Д., Пеньков Б.Е. М.: РАГС, 2001.- 546 с.
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.Чернов, Е.Г. Финансы, деньги, кредит. Учеб. пособие / Е.Г. Чернов, В.В. Иванов. - М.: ТК Велби, 2015. - 137 с.
- 54.Экономика муниципального сектора / Под ред. А.В. Пикулькина. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017г.
- 55.Яшина Н.И., Ясенев В.И., Ясенев В.Н.Совершенствование методов оценки бюджетной устойчивости муниципальных образований и субъектов РФ // Экономические науки. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского-2012-№1(1)-с.253–259.
- 56.Якобсон Л.И. Государственный- сектор экономики: экономическая теория и политика М.:ГУВШЭ,2015г.-365с.
- 57.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**