

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Калинина Ксения Александровна

магистрант, Тверской государственной технической университет – (ТвГТУ), РФ, г. Тверь

Разинькова Оксана Павловна

профессор, канд. экон. наук, доцент, Тверской государственной технической университет – (ТвГТУ), РФ, г. Тверь

В современных условиях вопросы финансового обеспечения муниципальных образований и формирования условий и механизмов, способствующих устойчивому и сбалансированному исполнению местных бюджетов, являются актуальными.

В качестве ключевого аспекта муниципальной реформы выступает изменение механизма финансового обеспечения муниципального образования в части решения вопросов, носящих местный характер, и относящихся к значению и исполнению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ [3] от 6 октября 2003 г., за 15 лет его существования, трансформировался достаточно существенно, в перечень местных вопросов, подлежащих решению органами местного самоуправления, вносился ряд изменений и дополнений, что, в свою очередь, оказало влияние на формирование финансовой базы муниципальных образований. Значительные поправки вынуждает принимать и финансовый кризис, продиктованный большим количеством внешних факторов, хотя в данных условиях деятельность местных органов власти по реализации муниципальной реформы достаточно сильно затруднена и требует особого подхода [6, с. 26]. В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ [3] представлен список полномочий у органов местного самоуправления, где, помимо собственных вопросов, имеющих местное значение, определяются вопросы управления муниципальной собственностью; организации системы здравоохранения, образования, социального обеспечения; культуры; обеспечения населения услугами связи, исполнения муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий. В качестве одного из обязательных условий исполнения полномочий выступает наличие собственной финансовой базы, принадлежащей муниципальному образованию, которая будет достаточной для выполнения описанных выше функций.

В качестве основных собственных источников доходов муниципальных образований выступают местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) [4, с. 24]. Но только этих источников явно недостаточно для того, чтобы покрыть расходные обязательства различных муниципальных образований, поэтому вопросы касаются увеличения уровня финансовой обеспеченности, а также формирования доходной базы различных муниципальных образований остаются и по сей день актуальными. Они привлекают к себе внимание политиков, ученых, практических работников финансово-бюджетной сферы.

Финансовая устойчивость местных бюджетов является одной из ключевых характеристик их финансового состояния, однако отсутствие в российском законодательстве формализованного понятия «устойчивость бюджета» привело к образованию большого числа вариантов его определения [5, с. 85].

С целью обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов и сохранения

финансовой стабильности, повышения эффективности использования бюджетных средств на местах разрабатываются и реализуются так называемые дорожные карты, где отображены мероприятия, проводимые с целью оптимизации расходов бюджетных средств, уменьшения нерезультативных расходов, увеличения доли своих собственных доходов, используя резервы. Срок действия дорожной карты: 3 года. Имеет несколько направлений. Например, в части расходов бюджетных средств оптимизируется бюджетная сеть, реализуются мероприятия по сокращению неэффективных расходов, внедряются эффективные контракты в различных муниципальных учреждениях, контролируется соблюдение бюджетного законодательства, а также законодательства по размещению муниципальных и государственных заказов.

При нарушении равновесия бюджетных средств требуется совершенствовать процесс управления общественными финансами, однако не за счет сокращения расходов, а за счет формирования устойчивой бюджетной системы, основанной на использовании программно-целевого планирования и бюджетирования, создания условий для увеличения качества оказания государственных (т.е. муниципальных) услуг, эффективности реализуемых процедур по проведению закупок, а также информационной всех прозрачности принимаемых на уровне муниципальных образований решений [7, с. 27].

В Конституции РФ закреплена организационная обособленность местного самоуправления, но эффективное управление в различных сферах общественной жизни общества невозможно, если бюджетная система не будет являться устойчивой. Проблемы доходной базы муниципалитетов при этом слишком достаточно велики и очевидны, поэтому важным является создание условий, стимулирующих реализацию требований нового законодательства, обеспечение финансовой и методологической поддержки системы, разделяющей полномочия, а также принятие мер по реализации реформы бюджетной системы на федеральном и территориальном уровне.

Необходимо разработать комплекс мероприятий, которые будут «ориентированы на реализацию резервов формирования собственных доходных источников, будут включать мероприятия по повышению финансового и налогового потенциала, сокращению налоговой недоимки, наращиванию доходов от использования муниципального имущества, совершенствованию учета доходов (прибыли) муниципальных унитарных предприятий. Также целесообразным является учет в муниципальных образованиях уровня их финансового потенциала и эффективности его использования при проведении финансовой политики и выборе форм финансовой поддержки» [8, с. 199]. Последние законодательные изменения, касающиеся распределения налогов в бюджеты разных уровней, свидетельствуют о том, что в части тех налогов, которые перераспределяются между бюджетами разных уровней, структура увеличивается в сторону федеральной и региональной частей. Так, в период с 2017 года по 2020 год включительно ставка налога на прибыль (в размере 20 %) сохранится, но распределение по бюджетам станет иным. Налог на прибыль в 2016 году и ранее компании перечисляли следующим образом: сумму, начисленную по ставке 2 % - в федеральный бюджет, а сумму, начисленную по ставке 18 % - в бюджет субъекта РФ. Сумму налога на прибыль в 2017-2020 годах в федеральный бюджет необходимо зачислять, исчисленную по ставке 3%, в бюджеты субъектов РФ - по ставке 17%, а не по привычным 2% и 18% соответственно (абз. 2, 3 п. 1 ст. 284 НК РФ).

Для отдельных категорий налогоплательщиков региональные власти вправе уменьшать ставку, по которой налог зачисляется в бюджет субъекта. По общему правилу она не должна быть менее 13,5%, но для 2017 - 2020 годов этот лимит снижен до 12,5%. Ставку налога на прибыль до 2017 года регионы могли снижать не менее чем до 13,5%. Поправки в статью 284 Налогового кодекса РФ внесены Федеральным законом от 30.11.16 № 401-ФЗ. В то же время, все начисленные суммы НДС подлежат уплате в казну Государства, распределение НДС по бюджетам с 2016 года производится по следующему алгоритму: в бюджет субъектов РФ - 85% от всей суммы НДС (ранее перечислялось 70%); в муниципальный бюджет - 15% (ранее перечислялось 10%). Все организации перечисляют налоговые суммы в федеральный бюджет по КБК, не распределяя их. Распределение сумм в процентном соотношении осуществляется непосредственно Казначейством. Государственная Дума 17 ноября 2016 года большинством голосов поддержала в третьем окончательном чтении законопроект № 11078-7 «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законодательная инициатива направлена на

реализацию отдельных положений основных веток налоговой политики, представленных Минфином РФ.

Финансовые местные ресурсы в обязательном порядке должны соответствовать тем функциям, которые исполняют органы местного самоуправления. В первую очередь, к ним относится разработка моделей по управлению муниципальными финансами, которые должны обеспечивать устойчивое финансово-бюджетное равновесие существующих муниципальных образований, а также организацию рационального движения потоков финансовых ресурсов, развитие в муниципальных образованиях финансового потенциала в соответствии с реструктуризацией предпринимательских структур.

В качестве инструмента финансовой муниципальной политики выступает мониторинг финансового положения у муниципального образования, формирование на его основе прогноза будущих финансовых потоков в факторной зависимости от изменения отдельных определенных факторов [9, с. 93]. Для того, чтобы решить эту задачу, необходимо отработать вопросы контроля и планирования расходов и доходов бюджета, разработать различные варианты по привлечению заемных средств, определяя долговую нагрузку на городские финансы.

С целью создания оптимальных условий для нормального функционирования системы муниципальных финансов, в первую очередь, необходимо пересматривать подходы к формированию и исполнению местных бюджетов. Например, необходимо обеспечить достаточно четкое разделение муниципальных расходов на текущие, и те, которые связаны с развитием муниципалитетов, и при этом, каждая категория расходов должна иметь достаточный уровень доходов.

По причине перехода на казначейскую систему в исполнении местных бюджетов, важным становится процесс разработки технологий по управлению муниципальными финансами. При этом в результате внедрения автоматизированной казначейской муниципальной системы можно повысить управляемость денежными средствами, а также высвободить дополнительные бюджетные средства. Совершенствование процессов формирования местных бюджетов должно происходить с учетом следующих принципов:

- четкое разграничение расходов, доходов между различными уровнями бюджетной системы;
- повышение уровня заинтересованности у органов местного самоуправления в наибольшей собираемости налогов при помощи механизмов долгосрочного закрепления источников доходов;
- повышение через укрепление самостоятельности муниципалитетов их заинтересованности в оптимизации расходной части местных бюджетов.

Также субъектам Российской Федерации необходимо на законодательном уровне для муниципальных образований установить собственные нормативы по отчислениям от региональных налогов, что должно способствовать повышению сбалансированности местных бюджетов.

На наш взгляд, эффективными будут следующие мероприятия по увеличению доходной части бюджета муниципального образования:

1. Симбиоз аренды и продажи муниципального недвижимого имущества, то есть продажа с последующей арендой, которая основана на том, что муниципалитет осуществляет продажу объекта инфраструктуры у частной компании и незамедлительно берет его в аренду после продажи. Муниципалитет получает возможность получить дополнительные финансовые средства, при чем и одна, и другая сторона будет иметь льготные условия (в т.ч. и в налогообложении).

2. Необходимо провести ряд мер по выявлению незарегистрированных объектов недвижимости с целью принятия административных мер с последующей государственной регистрацией прав на данные объекты.

3. Проблемные вопросы встают и в области объектов незавершенного строительства. Решение данной проблемы видится в установлении лимита времени, которое будет отводиться на строительство, по истечении которого объект незавершенного строительства становится объектом налогообложения.

Отсюда становится ясным, что слабое финансовое положение муниципальных образований в большей степени обусловлено отсутствием у органов местного самоуправления самостоятельности в части финансового обеспечения для решения вопросов местного значения, отсутствием у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении доходной части местного бюджета. Сложившаяся ситуация объясняется сложностью собирания местных налогов, а также трудностью административного воздействия на правонарушителей.

Несмотря на важность и значимость проведенных в рамках реформы местного самоуправления и бюджетного процесса преобразований, ситуация в сфере формирования достаточных финансовых основ муниципального образования пока лучше не стала. Более того, создание большого количества разных типов муниципальных образований с дифференцированным уровнем социально-экономического развития и финансового потенциала привело даже к усложнению процесса регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне на фоне сохранения неоднородности субфедеральных моделей межбюджетных отношений. Так, доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов весьма незначительны, и вопреки ожиданиям, местные налоги до сих пор не играют в формировании финансовых основ местного самоуправления существенной роли. Несмотря на некоторую положительную тенденцию к росту, связанную с институционализацией земельно-имущественных отношений, в среднем по муниципальным образованиям России доля местных налогов составляет порядка 15% налоговых доходов местных бюджетов. Реализация предложенных мероприятий будет способствовать стимулированию налоговых поступлений в бюджет муниципального образования, обеспечивать более высокий уровень качества планирования бюджета и повышению уровня финансовой самостоятельности муниципального образования.

Список литературы:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 3 11-ФКЗ). – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823, «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998. <http://docs.cntd.ru/document/> [Электронный ресурс]
3. Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 06.10.2003 г, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (с изменениями на 30 октября 2018 года) (редакция, действующая с 11 ноября 2018 года)» - Официальный интернет портал справочно-правовой информации <http://docs.cntd.ru/document/>
4. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е.Ю. Бархатова. – М.: Проспект, 2017. – 248 с.
5. Говорушина, Т.К. Формирование доходов бюджетов муниципальных образований // В сборнике: XVIII Царскосельские чтения / Под общей редакцией профессора В. Н. Скворцова – СПб. – 2016. – С. 84-88.
6. Гаврилова, М.В., Михайлов В.В. Внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит как факторы обеспечения бюджетной самодостаточности региона // Вестник Российского университета кооперации. – 2016. – № 4 (26). С. 26-31.

7. Мохнаткина, Л.Б., Юдина, О.И. Экономико-правовая природа и признаки классификации расходных обязательств публично-правового образования // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2016. № 4. С. 24-29.
8. Орлова, Е.В. Научно-методические аспекты финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 2 (39). С. 199- 205.
9. Перекрестова, Л.В., Харитонов В.С. Повышение финансового потенциала реализации муниципальной инвестиционной политики // Региональная экономика. Юг России. – 2016. – № 2 (12). С. 92-101.
10. Салгириев, Р.Р. К вопросу финансового обеспечения устойчивого развития муниципального образования // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 3. С. 31-38.