

3. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 786 с.

4. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 786 с.

5. Локк Дж. Два тракта о правлении / Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 786 с.

6. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П.

Малахов. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 786 с.

7.. Моль Р. Энциклопедия государственных наук. СПб., М., 1868. 591 с.

8. Платон. Государство // Собр. Соч. Т.3, М., 1994. 458 с.

9. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // Антология мировой политической мысли. Т. 1. М., 1997. 659 с.

10. Спиноза Б. Богословско-политический трактат // Антология мировой политической мысли. Т. 1. М., 1997. 659 с.

11. Bentham J. The book of fallacies. London: Hunt, 1824. P. 411.

12. Kloepfer M. Chancen und Risiko als rechtliche Dimension // Jahrbuch des Umwelt und Technikrechts. Band 5. Dusseldorf, 1988. P. 31-48.

УДК 347.73

ГРНТИ 10.21

«К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ».

DOI: [10.31618/ESU.2413-9335.2019.7.68.459](https://doi.org/10.31618/ESU.2413-9335.2019.7.68.459)

Чепрасов Михаил Геннадьевич

Канд. юр. наук,

доцент кафедры административного и финансового права,
г. Оренбург

Мязина Юлия Сергеевана

Студент,

г. Оренбург

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассмотрены современные подходы к вопросу об оценке качества управления муниципальными финансами, в ходе проводимых в России бюджетных реформ. Выдвигаются проблемные аспекты и пути их решения, включающие разграничение расходных полномочий государственной власти и органов местного самоуправления. Обязательное стимулирование органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к тому, чтобы увеличить поступление доходов в бюджет и улучшить качество управления муниципальными финансами.

ABSTRACT

This article considers modern approaches to the issue of assessing the quality of municipal Finance management in the course of budget reforms carried out in Russia. Problem aspects and ways of their decision including differentiation of expenditure powers of the state power and local governments are put forward. Compulsory stimulation of bodies of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government to increase receipt of the income in the budget and to improve quality of management of municipal finances.

Ключевые слова: государственные финансы, социально-экономические проблемы, оценка качества управления, государственная программа, муниципальные образования, муниципалитет.

Keywords: public finances, socio-economic problems, management quality assessment, state program, municipalities, municipality.

Актуальность рассматриваемой темы заключена в том, что в последнее время в Российской Федерации огромное значение имеет совершенствование управления муниципальными финансами, качество которых является значимым признаком успешного развития государства. Управление муниципальными финансами играет важную роль в системе предоставления услуг для удовлетворения потребностей населения.

На основании конституционной нормы, которая наделяет органы местного самоуправления государственными полномочиями, необходима

обязательная передача материальных и финансовых средств. Анализ исторических данных свидетельствует о том, что в 1994 году была введена система «расщепления» федеральных налогов вместо ставок. Для исполнения данных решений была изменена система формирования доходов у субъектов Федерации, но на тот момент это не затронуло муниципальных образований [2, с. 76].

В соответствии с законодательством в период 1995 – 1998 году прошел второй этап реформы на котором были приняты законы, такие как ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», данный закон определял финансовые и экономические основы местного самоуправления, ввел принцип компенсации дополнительных расходов, которые возникают в результате решений, принятых государственной властью, но законодательные нормы не предусматривали механизмов такой компенсации. Благодаря принятию Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» были определены основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, источники

формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами и другие основополагающие нормы. С этого момента были переданы «нефинансируемые мандаты» с федерального уровня на муниципальный, что послужило согласно графику 1 дисбалансом в доходах и расходах местных бюджетов, финансовой необязательности нести предписанные федеральными законами расходы [3, с.85].

График 1.

**Распределение доходов между уровнями бюджетной системы РФ
(без учета межбюджетных трансфертов), % ВВП .**

Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
1997	10,8	17,5	6,6	10,9
2000	14,6	15,1	8,7	6,5
2005	18,0	13,7	8,3	5,5
2007	17,8	14,6	9,0	5,6

В исследуемый период 1998 года была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году в рамках Совета Европы и подписана РФ в 1996 году. При помощи данного решения наша страна подтвердила обязанность применения норм, которые гарантировали политическую, финансовую и административную независимость местных властей, право органов местного самоуправления на свободное распоряжение и получение собственных финансовых средств, достаточных для реализации своих функций и соразмерными возложенными на них задач полномочий.

Период проведения третьего этапа реформы в 1999 – 2002 году, который был связан с началом действия Налогового и Бюджетного Кодекса, эти нормативные акты сыграли огромную роль для экономики страны в целом. Стали очевидными бюджетное законодательство и законодательство местного самоуправления. В этот период были характерны тенденции к сокращению собственных доходов у муниципалитетов и при этом увеличивался местный бюджет за счет региональных трансфертов.

Если анализировать законодательство, то в период 2003 - 2006 годов произошел четвертый этап реформ, который охарактеризовали как этап законодательного оформления концептуальных основ новой реформы муниципальных финансов. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначила новую структуру, относящуюся к муниципальным образованиям, это единая схема организации для органов местного самоуправления. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» обределил новую тенденцию развития муниципальных финансов. Период адаптации муниципальных финансов к

новой бюджетной системе страны приходился на 2006 по 2009 год.

На основании вышеизложенного, можно сделать промежуточный вывод о том, что на протяжении всего времени существования местного самоуправления в нашей стране, одним из наиболее острых вопросов был вопрос его материального и финансового обеспечения. Обострение ситуации на муниципальном уровне было спровоцировано ухудшением материально-технической базы муниципальных образований, регулярной корректировкой размеров финансовой помощи, возрастанием объемов необеспеченных федеральных мандатов. В силу того, что местное самоуправление находится в близости к гражданам, оно имеет значительную роль в социально-экономической ответственности и именно поэтому современный этап реформирования муниципальных финансов в России приобретает особую значимость.

Если говорить о современном положении дел в Российской Федерации, то оно усугубляется недостаточной грамотностью сотрудников государственных учреждений коррупцией и бюрократией в стране. Руководствуясь данными Генеральной прокуратуры РФ, среди правонарушений чиновников в сфере финансов 24% приходится на служебные подлоги, 23% – на растраты, 9% – на взятки.

На социально-экономическую эффективность управления муниципальными финансами влияет ряд следующих обстоятельств:

1. Президент РФ и Правительство ставят перед страной новые цели в условиях мирового экономического кризиса. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин определил к 2020 году в полтора раза повысить производительность труда (сейчас она в 4 раза меньше, чем в США); создать 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест; на 30%

увеличить долю продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП. Выполняется соответствующая «Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года» [1, с.12].

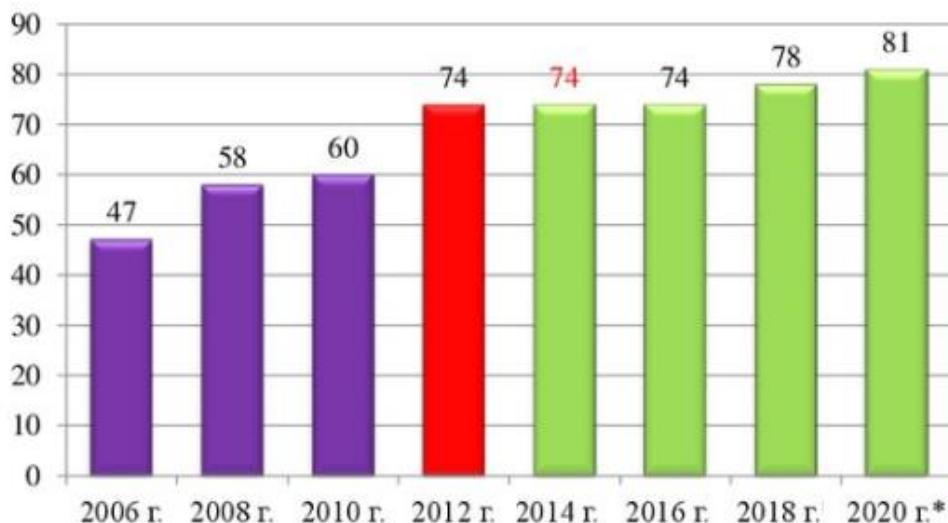
2. Власти РФ начинают перекладывать свою ответственность на регионы из-за спада экономики и уменьшения собираемости налогов, а так же

снижения цен на нефть. Данные обстоятельства, по мнению ученых и соотечественников усугубляются кризисом в развитии экономической мысли на всех уровнях управления.

Место России в рейтинге открытости бюджета показано на графике 2, рассчитываемом Международным бюджетным партнерством.

График 2

Динамика индекса открытости бюджета по РФ.



На основании графика видно что наивысший индекс открытости бюджета Российской Федерации приходится на 2018 год, в прогнозе видны увеличения на 2020 год.

Если основываться на опыте других государств, то оценка качества управления муниципальными финансами в зарубежных странах осуществляется государственными органами. В США это Министерство финансов, занимающееся вопросам внутренних займов и управлением государственных долгов. Административно-бюджетное управление при президенте занимается разработкой финансовых программ и составлением расходной части [5, с.81].

В качестве примера можно привести, Казначейство Великобритании, которое руководит использованием государственного бюджета, осуществляением контролем расхода средств.

Управление финансами во Франции осуществляют Министерство экономики, финансов и бюджета, а именно в его обязанности входит разработка муниципального бюджета, а так же контроль финансовых операций.

Субъектами управления финансами в республике Узбекистан являются органы общего управления финансами, органы оперативного управления финансами; органы отраслевого управления финансами.

С.В. Вобленко считает, что в проекте на 2020 год секретные расходы составляют 3 трлн.руб., а это 2,9 % ВВП или 16,9% всех расходов, данная практика противоречит закону о государственной тайне, который допускает секретность лишь для расходов «в области оперативно-розыскной

деятельности, разведывательной, контрразведывательной и в области противодействия терроризму».

Е.В. Маркина отказывается считать удовлетворительной прозрачность расходов муниципального бюджета, по ее мнению «полные расходы по разделам и подразделам классификации, публиковавшиеся до 2008 г. в виде таблиц и являвшиеся частью законопроекта о бюджете, теперь известны лишь из пояснительной записки». В связи с этим, предусмотренная Бюджетным кодексом сопоставимость показателей в приложениях к тексту законопроекту не обеспечена. Отсутствует классификация расходов по операциям сектора государственного управления, что затрудняет оценку влияния бюджета на экономику и отличается с рекомендациями международных финансовых институтов, сказано в заключении экспертов на бюджет.

По мнению руководителя направления «Фискальная политика» экономической экспертной группы Александры Суслиной: «в наличии скрытых расходов нет ничего принципиально нового. В каждом бюджетном цикле всегда присутствует существенный объем расходов по закрытым статьям. Закрытые расходы по гражданским статьям, скорее всего, также связаны с обороной и национальной безопасностью. С точки зрения прозрачности использования бюджетных средств было бы лучше, чтобы все расходы были открытыми, экспертное сообщество относится к высокой доле

засекреченных расходов как к данности, с которой приходится мириться».

Обращаясь к конкретному примеру, Министерство финансов Оренбургской области уделяет особое внимание повышению качества управления муниципальными финансами. Значение и перечень показателей, выраженных в баллах, используемых в оценке, на протяжении определенного времени менялись, гибко и эффективно реагируя на текущие условия работы. Однако, за последние десять лет, несмотря на все сложности, происходившие в данной сфере неизменной оставалось ежегодное стимулирование муниципалитетов, показавших лучшие результаты. В общей сложности на эти цели было направлено 54 миллиона рублей — ежегодно по 6 миллионов рублей. В течение последнего десятилетия из 42 городских округов и муниципальных районов 31 муниципальное образование хотя бы раз, но становилось получателем гранта из областного бюджета.

Основными важными моментами изменения системы рейтингования муниципальных образований Оренбургской области являются: во-первых, при проведении оценки повышенное внимание стало уделяться выполнению соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов из областного бюджета, а также нарушениям в области бюджетного законодательства. За каждый случай, который предполагает невыполнение условий, предусмотренных соглашением, общая оценка муниципального образования уменьшается на три балла. Нарушения бюджетного законодательства, выявленные в отчетном году региональным Министерством внутреннего государственного финансового контроля, влекут за собой снижение оценки на один балл за каждое выявленное нарушение.

Во-вторых, особое внимание при проведении оценки в последние три года удалено просроченной кредиторской задолженности. Территории, которые имеют в отчетном году просроченную кредиторскую задолженность муниципальных бюджетных и автономных учреждений, по муниципальным долговым обязательствам перемещаются, вне зависимости от набранных баллов, на более низкие позиции рейтинга. Аналогичные меры с 2017 года действуют и для муниципалитетов, в отношении которых применяются бюджетные меры принуждения в виде бесспорного взыскания.

Самый высокий показатель в 139 балла был зафиксирован по результатам оценки за 2018 год, при этом в среднем муниципальные образования набрали в тот год 91 балл, это 65,5% от максимума. Годом ранее данный показатель составлял 55%. Уверены, что по итогам 2019 года, которые в скором времени будут подведены, муниципальные образования области еще больше приблизятся к максимальному показателю. Стремление к повышению результатов действительно прослеживается, поскольку высокие позиции в

рейтинге по качеству управления муниципальными финансами предполагает не только престиж, но и гарантирует получение денежных средств.

Существует некоторый принцип функционирования бюджетной системы Российской Федерации, заключающийся в эффективности использования и применения этих бюджетных средств, которая в свою очередь определяется в повышении самодостаточности и значимости бюджетов муниципальных образований. Для увеличения его производительности будет целесообразным увеличение налогооблагаемой базы, иными словами оптимальное распределение денег.

Одной из самых важных проблем является нечеткое разграничение полномочий, а точнее происходит несоответствие между вопросами местного значения, которые установлены законом и содержанием полномочий, которые зафиксированы в Федеральном законе №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Важную роль играет право на делегирование полномочий по вопросам местного значения между муниципальным образованием, городских и сельских поселений, которые входят в его состав. Сейчас применяется перераспределение полномочий, однако как показывает практика, это приобретает односторонний характер в пользу муниципального образования, то есть прослеживается одноуровневая модель управления.

Поблемным аспектом является прозрачность и открытость информации органов местного самоуправления. Для его решения необходимо выдвинуть требования к публичному раскрытию всей информации о планах и о деятельности местных органов. Многие руководители служб уже начинают это понимать и прекращают выставлять информацию о своих заработках и ревизиях.

К вышеперечисленному добавляется проблема «недостоверности» информации, так как государственные органы начинают внедрение информации путем огласки в СМИ о государственных закупках, доходах и расходах бюджета региона и т.д. Не компетентный и недостаточно образованный в этой сфере человек зайдет на сайт администрации своего муниципального образования, посмотрит информацию о бюджетной системе и априори станет обладателем неправильной информации. Так как если зайти на сайт единого портала бюджетной системы РФ, мы увидим несколько отличные предоставленные данные. Такое несоответствие в цифрах существует не во всех регионах нашей страны, но во многих.

Следует выделить и проблемный вопрос, касающийся отсутствием муниципальной нормативной базы по организации финансов, так же отсутствие стимула по улучшению качества управления финансами и увеличению доходов. Отсутствуют муниципальные программы и на этом фоне муниципальный инвестиционный потенциал

ставноится слабым. Необходима поддержка формированию частного бизнеса, производств в том числе на территории муниципального района. Это приведет к росту финансового потенциала, привлечению инвестиций, а главное к увеличению количества рабочих мест. Проблема рабочих мест в муниципальных образованиях нередко является большой темой для местных жителей, которая часто также соприкасается с бюрократией и коррупцией.

Система жилищно-общественной инфраструктуры нередко тоже является «горячей точкой» для городских образований. Необходимо развитие государственно-частного партнерства, а также основательное вовлечение частных инвестиций. Из чего следует выработка нормативно-правовой базы, а конкретнее введение надлежащих законов и подзаконных актов.

Проблемные аспекты прослеживаются в неясном нормативном регулировании

эффективности использования бюджетных средств. Для того что бы решить это необходимо улучшение законодательства в части понимания определения эффективности.

Отсутствие мотивации у органов государственной власти по снижению расходов из бюджета, вследствие чего возникают проблемы в использовании средств из государственного бюджета, которые в свою очередь могли бы быть направлены на финансирование муниципальных образований, а так же повышении расходов. На графике 3 представлено увеличение расходов на 2018 год и на плановые периоды 2019 и 2020 года, при условии что финансовая политика направлена на снижение расходов. На графике 4 представлена динамика доходов бюджета, и видно что доходы будут ниже, чем расходы.

График 3



График 4



Для приведения государственного бюджета в баланс, необходимо выпускать собственные облигации и продавать их на рынке.

Таким образом, можно сказать, что правительство РФ еще не нашло эффективного инструмента для снижения расходов. Большая часть средств направлена на развитие социальной политики, так как она является важнейшей в жизни страны.

По мнению Рафиева Р.Б. для решения целого комплекса проблем, необходимо определить более четко практические меры, которые будут направлены на эффективный переход к программно-целевому принципу расходования

средств бюджета. А именно для начала разработать и сформировать нормативно-правовую базу, которая будет направлена на более эффективную реализацию принципа распределения средств бюджета как в отдельно взятых регионах, так и на местах. Министерству экономического развития Российской Федерации следовало бы определить единый порядок осуществления взаимодействия между ведомствами находящихся на федеральном уровне и ведомствами на региональном уровне. Именно федеральными министерствами, а точнее Министерством финансов Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации могли бы быть

разработаны типовые методические рекомендации, которые будут направлены на реализацию перехода к программно-целевому принципу расходования средств бюджета.

Помимо этого, для решения некоторых проблемных аспектов необходимо разграничить расходные полномочия государственной власти и органов местного самоуправления, а так же для каждой из данных категорий расходов должны соответствовать достаточные доходы. Обязательно необходимо стимулировать органы субъектов РФ и органы местного самоуправления к тому что бы улучшить качество управления муниципальными финансами и увеличить поступление доходов в бюджет и [2, с.6].

Важным элементом для решения проблем управления муниципальными финансами является объективное бюджетное выравнивание, а именно перераспределение ресурсов между регионами и открытый доступ к статистической информации [3, с.55].

Таким образом, мы видим, что муниципальные финансы оказывают большое влияние на развитие экономики всей страны - создают условия экономического роста и его стабилизации, способствуют реализации финансовой политики, позволяют управлять бюджетными потоками. Совершенствование законодательной системы позволит повысить ответственность, точнее распределить обязанности и полномочия сторон, а следовательно и усовершенствовать систему управления муниципальными финансами. Поэтому, действующая на сегодняшний день система управления финансами муниципальных образований требует повышенного внимания, усовершенствования и доработку.

Вследствие чего повышение эффективности управления муниципальными финансами должно быть направлено на повышение качества муниципальных услуг, создание комфортных и благоприятных условий жизни, благосостояния населения, а также на обеспечение удобной среды для ведения бизнеса.

На основании всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что решение проблемы

эффективности управления муниципальными финансами в первую очередь зависит от честной работы администрации муниципальных субъектов, их учета и оценки объективных возможностей. Так же значимым элементом является учет потребностей и интересов населения, а именно это внедрение современных управленческих решений, совершенствование системы контроля за их исполнением. В настоящее время в условиях демократизации общества решение определенных задач не будет достигнуто полностью, без активного участия населения, которое проживает на территории муниципальных образований, но для решения вопросов местного значения необходимы соответствующие финансовые ресурсы.

Список литературы

- 1.Геращенко В. Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года. Прямые инвестиции. –№ 4. 2018г. С.895. [V. Gerashchenko Consilio pro socio-oeconomicae development Russia usque 2020. Dirige obsideri. – No. 4. 2018. S. 895.]
- 2.Вобленко С.В. Диссертационный процесс в муниципальной экономике (2013-IV). Муниципальная экономика. 2017г. С.745. [Voblenko S. V. Dissertationem processus in municipali oeconomia (2013-IV). Municipali hendrerit. 2017. S. 745.]
- 3.Игонина Л.Л. Принципы организации муниципальных финансов // Финансы №8. 2016г. С.698. [Igonina L. L. Principia ordo municipal rebus Oeconomicis // rebus Oeconomicis, N. 8. 2016. S. 698.]
- 4.Гришин В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения // Финансы №4. 2016г. С.698. [Grishin V. I. Bibendum aliquet consilium et inter-budget relationes // rebus Oeconomicis, N. 4. 2016. S. 698.]
- 5.Маркина Е.В. Проблемы и перспективы развития государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит № 6. 2017г. С.741. [Markina E. V. Quaestiones, et spes de statu et municipali Expensis // rebus Oeconomicis et credit N. 6. 2017. S. 741.]