

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Экономический факультет
Кафедра экономической теории и государственного управления
Направление подготовки 38.04.04 – Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа Система государственного и муниципального управления

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ М.В. Зинченко

« ____ » _____ 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Совершенствование управления по реализации муниципального бюджета как фактора социально-экономического развития муниципальных образований

Исполнитель

студент группы 573-озм

А.В. Михайлова

Руководитель

доцент, к.э.н

М.В. Зинченко

Руководитель магистер-
ской программы

М.В. Зинченко

Нормоконтроль

Л.Н. Михайленко

Рецензент

Е.С. Новопашина

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет Экономический
Кафедра Экономической теории и государственного управления

УТВЕРЖДАЮ
Зав.кафедрой _____
_____ М.В. Зинченко
« _____ » _____ 201__ г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента

1. Тема выпускной квалификационной работы _____

(утверждено приказом от 29.08.2017 г. № 1960-уч.)

2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы _____

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе _____

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): _____

5. Перечень материалов приложения (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.) _____

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) _____

7. Дата выдачи задания _____

Руководитель выпускной квалификационной работы _____
(Ф.И.О., должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата) _____

_____ (подпись студента)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 86 с., 4 рисунка, 4 таблицы, 65 источников.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, БЮДЖЕТ, ДОХОДЫ БЮДЖЕТА, РАСХОДЫ БЮДЖЕТА, ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС, РЕАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТА.

Цель работы – на основе теоретико-правовой базы, провести анализ управления по реализации муниципального бюджета как фактора социально-экономического развития муниципальных образований на примере города Благовещенска.

В работе исследованы структура доходов и расходов местных бюджетов, бюджет и бюджетный процесс муниципального образования города Благовещенска, проведен анализ управления по реализации муниципального бюджета.

Также в работе предложены рекомендации по решению выявленных проблем, которые на данный момент существуют в данной сфере.

В работе использовались официальные источники и научные работы, на основании которых были сделаны выводы

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические основы, сущность и понятие бюджета муниципального образования	9
1.1 Концептуальные основы бюджета муниципального образования	9
1.2 Доходная и расходная части бюджета муниципального образования	16
1.3 Нормативно-правовое обеспечение бюджета муниципального образования	28
2 Анализ управления по исполнению бюджета муниципального образования на примере города Благовещенска	32
2.1 Общая характеристика муниципального образования	32
2.2 Анализ бюджетного процесса и его исполнения	36
2.3 Основные недостатки исполнения бюджета муниципального образования	51
3 Рекомендация по совершенствованию бюджетного процесса и исполнения бюджета муниципального образования на примере города Благовещенска	60
3.1 Необходимость совершенствования исполнения бюджета муниципального образования в РФ	60
3.2 Рекомендации по совершенствованию составления и исполнения бюджета муниципального образования	68
3.3 Социально-экономические результаты от реализации рекомендаций по совершенствованию исполнения бюджета муниципального образования	73
Заключение	77
Библиографический список	80

ВВЕДЕНИЕ

Основная задача современного демократического государства – создание таких благоприятных условий, при которых будут реализованы, в первую очередь, права и свободы граждан. При этом должна быть создана именно такая система власти и управления, при которой данная проблема была бы решена наиболее эффективно.

На самом же деле, обеспечение какого-то определенного уровня жизни граждан зависит не только от государства, а осуществляется на территории конкретных территориальных образований - муниципальных образованиях.

Организованное местное самоуправление является обязательной составляющей государства демократического строя. И осуществляется оно посредством выбранного самим населением представительного органа. Функции, которые возлагаются на представительные и исполнительные органы власти, осуществляются ими за счет определенных имущественных и финансово-бюджетных прав, которыми наделяются данные органы.

Местное самоуправление - форма осуществления народовластия, которым решаются вопросы местного значения, в том числе и вопросы, обеспечивающие достаточный уровень жизни населения каждого территориального образования, решение которых зависит, в первую очередь, от финансового обеспечения.

Обеспеченность деятельности органов местного самоуправления финансовыми ресурсами предполагает составление и исполнение местного бюджета, что в свою очередь является основополагающим институтом экономической основы местного самоуправления и оказывает решающее значение на финансовую обеспеченность муниципального образования.¹ Финансовая же обеспеченность муниципального образования влияет на уровень жизни населения, которое проживает на его территории.

¹ Кузнецова А.Н. Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования. Финансы и кредит. 2007. № 48. С.48.

Таким образом, в современных условиях, решение проблем, возникающих при реализации муниципального бюджета, является очень актуальным направлением, поскольку непосредственным образом связано с социально-экономическим развитием муниципального образования и как следствие обеспечением достойного уровня жизни его населения.

Финансы муниципального образования являются базисом экономического процесса. Экономический процесс, в свою очередь, осуществляется органами местного самоуправления за счет финансов муниципального образования, имущества, являющегося государственной собственностью и передаваемым в управление муниципальным органам власти и объектов муниципальной собственности. Все вышеперечисленное является основополагающей составляющей, решающей проблему, связанную с развитием объектов инфраструктуры муниципального образования и эффективностью его функционирования.

Финансы муниципального образования состоят из средств местного бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, государственных и муниципальных ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, других денежных средств, являющихся муниципальной собственностью. Финансово-бюджетные отношения всегда должны осуществляться в соответствии с принципами прозрачности, гласности, самостоятельности, государственной финансовой поддержки.

Федеральным законодательством регламентировано, что местные финансы не входят в состав государственного бюджета. В рамках же взаимоотношений между региональными и местными органами они являются относительно самостоятельными.

Финансовой основой для органа местного самоуправления является бюджет. Полномочия в сфере бюджетных отношений, которыми наделены органы местного самоуправления, обеспечивают им возможность самостоятельно составить, рассмотреть, утвердить, исполнить бюджет соответствующего муниципального образования, распорядиться переданными в их ведение предприятиями, получать от этого доходы и распоряжаться ими.

За счет местных бюджетов в большей степени финансируется развитие различных отраслей производства, пищевая промышленность, коммунальное хозяйство и прочие отрасли, являющиеся важной составляющей для обеспечения жизнедеятельности населения.

Таким образом, достаточный перечень источников доходов бюджета, правильное его составление и эффективная реализация бюджетных средств непосредственно влияет на социально-экономическое развитие муниципального образования, и соответственно на качество жизни его населения.

Целью диссертации является анализ, на основе теоретико-правовой базы, управления по реализации муниципального бюджета как фактора социально-экономического развития муниципальных образований на примере города Благовещенска.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- 1) определить сущность местных бюджетов;
- 2) рассмотреть структуру доходов и расходов местных бюджетов;
- 3) изучить нормативно-правовую базу, регламентирующие бюджетные правоотношения;
- 4) дать характеристику бюджету и бюджетному процессу муниципального образования города Благовещенска;
- 5) провести анализ управления по исполнению муниципального бюджета и выявить существующие проблемы;
- 6) предложить рекомендации по решению выявленных проблем.

Объект исследования – бюджет муниципального образования города Благовещенска.

Предмет исследования – отношения, связанные с управлением по исполнению муниципального бюджета.

При написании диссертации мною были использованы следующие источники: Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления», Устав муниципального образования города Благовещенска, Решения Благовещенской городской Думы и другие.

Диссертация состоит из трех разделов. В первом разделе рассматривается понятие и сущность бюджета муниципального образования, доходы и расходы муниципальных бюджетов, нормативно-правовое обеспечение. Во втором разделе анализируются методы управления бюджетной сферой в муниципальном образовании городе Благовещенске, характеризуются органы управления бюджетной сферой, дается общая характеристика муниципальному образованию и характеристика бюджету, бюджетному процессу в городе Благовещенске и проблемам реализации бюджета муниципального образования. В третьем разделе рассматриваются проблемы реализации бюджета в других муниципальных образованиях и положительная практика преодоления данных проблем, предлагается решение проблем реализации бюджета в муниципальном образовании городе Благовещенске, выявленных во втором разделе, а также представлен расчет эффективности предложенного метода.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 Концептуальные основы бюджета муниципального образования

Органы местного самоуправления в целях осуществления возложенных функций наделяются определенными правами, имуществом, материальными и финансовыми ресурсами.

С развитием такого института как местное самоуправление меняется содержание и роль местных бюджетов. Как пишет Мишина С.В.: «Организационное устройство муниципальной власти определяет значимость местных бюджетов в бюджетной системе страны, в потенциале использования централизованных на различных уровнях финансовых ресурсов для решения социокультурных, коммунально-бытовых проблем».²

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ): «бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Вопросы бюджетного устройства отражают организационные основы функционирования бюджетной системы государства.³

В соответствии с государственным устройством и ст. 10 БК РФ бюджетная система РФ состоит из бюджетов определенных уровней (рисунок 1). Каждый из этих бюджетов предназначен для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к ведению этого уровня управления.⁴

Момент появления такого явления как бюджет Уксуменко А.А. определяет следующим образом: «Бюджет исторически появился тогда, когда государство не только стало собирать доходы и производить расходы, но и начало планировать свою деятельность на будущий период времени, составляя смету до-

² Мишина С.В. Местные бюджеты – финансовая основа самоуправления. Бюджетная политика //Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 15 (279) С. 22.

³ Алиева Э.Б. Бюджетная система РФ: проблемы теории и практики //Системные технологии. 2014. № 10. С.3.

⁴ Золотарева Г.И., Смородинова Н.И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М, КНОРУС, 2016. С. 6.

ходов и расходов на определенный период».⁵

Бюджетная система Российской Федерации

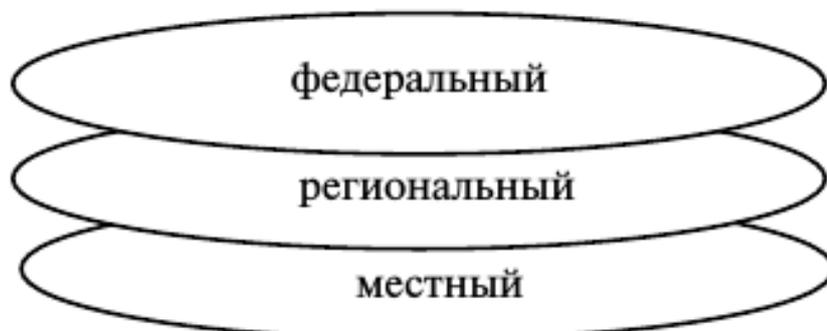


Рисунок – 1 Уровни бюджетной системы Российской Федерации

Согласно ст. 15 БК РФ каждое из муниципальных образований имеет свой собственный бюджет, бюджет муниципального образования (местный бюджет), предназначенный для исполнения расходных обязательств этого муниципального образования.

Средства муниципального (местного) бюджета выступают в качестве финансовой базы для муниципального образования, и осуществления управления его представительными и исполнительными органами власти.⁶

Под муниципальным бюджетом понимается централизованный фонд финансовых ресурсов каждого отдельно взятого муниципального образования.⁷ Финансирование, из такого бюджета направлено на развитие различных сфер, обеспечивающих жизнедеятельность и достойный уровень жизни населения соответствующего муниципального образования.

Бюджетные и имущественные права, которыми наделены органы местного самоуправления – это их возможностью самостоятельно составить, рассмотреть, утвердить и исполнить бюджеты, а так же распорядиться теми, предприятиями, находящимися в их ведении так, чтоб это приносило доходы в бюджет

⁵ Уксуменко А.А., Симоненко Н.Н. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие. Владивосток, Изд-во ВГУЭС, 2015. С.191-193.

⁶ Маркина Е. В. Финансы. М, КНОРУС. 2014. С.242-245.

⁷ Малиновская О.В., Скобелева И.П., Бровкина А.В. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие. М, КноРус, 2012. С.303-307.

муниципального образования.⁸

Муниципальные бюджеты играют огромную и важную роль в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

Сложность формирования и управления муниципальными бюджетами в Российской Федерации, усугубляется рядом неблагоприятных факторов. Этими факторами являются, в первую очередь, неравномерное развитие экономической базы региона, территории и муниципального образования, различие транспортной и социальной инфраструктуры, чрезмерная централизация планирования и контроля и невозможность учитывать федеральным центром все особенности и проблемы каждого отдельно взятого муниципального образования. Это не может не сказываться на местной экономике, ее эффективности, уровне социально-экономического развития муниципального образования, а так же его бюджете.⁹

Совершенствование реализации муниципального бюджета является жизненной необходимостью, обусловленной нынешней экономической ситуацией в стране. От правильной и эффективной реализации финансовых ресурсов напрямую зависит социально-экономическое развитие, как муниципальных образований, так и страны в целом.

Концентрация финансовых ресурсов на уровне муниципалитета и их использование, в первую очередь, обеспечивает удовлетворение социально-экономических потребностей населения муниципального образования.

Муниципальный бюджет важнейший инструмент воздействия на развитие социально-экономической сферы. Без него невозможно повлиять на результаты хозяйствования, осуществить какие-либо социальные преобразования.¹⁰

Муниципальные финансы, в узком смысле, это совокупность социально-экономических отношений по формированию и использованию средств, которые находятся в распоряжении органов местного самоуправления и необходи-

⁸ Сабитова Н.М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 119.

⁹ Гирло, О.С. Проблемы формирования доходной части муниципальных бюджетов и возможные пути их решения // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2016.- № 12-2. – С.33-35.

¹⁰ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М, ЮНИТИ, 2010. С. 102.

мы для реализации их функций.

В широком же смысле муниципальные финансы включают в себя местные финансы, в том числе и финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов: финансы предприятий и организаций различных форм собственности, а также финансы населения, направленные на развитие территории муниципального образования.

Анализ отечественной и зарубежной литературы показал, что сложность и многогранность понятия «местный бюджет» приводит к существованию различных определений данного понятия, а также имеет место быть и множество мнений по поводу его сущности.

Первые определения такого основного понятия как «местный бюджет» можно отнести еще к времени становления советской власти.

Один из известнейших экономистов того периода М. А. Смирнов давал характеристику бюджета лишь с практической стороны, и определял его как механизм формирования доходов и осуществления расходов, то есть достаточно аскетично. Он давал следующее определение понятию: «местные бюджеты - совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для удовлетворения».¹¹ Так же как М.А. Смирнов, только субъективную сторону бюджета, рассматривал В. Твердохлебов. Он считал, что местные бюджеты - это способ удовлетворения местных потребностей за счет доходных источников, предоставляемых соответствующим местным исполнительным комитетам и Советам.¹²

Другой не менее известный экономист П. М. Озеров дал несколько другое определение понятию «местный бюджет», он рассматривал его как «средство удовлетворения местных потребностей, за счет доходных источников».¹³

На протяжении долгих лет многие экономисты, ученые прибегали к понятию «местный бюджет» и давали свою оценку его природе. В период с начала

¹¹ Смирнов М.А. Местные финансы. М.: Госиздат, 1926. С.56-58.

¹² Твердохлебов В. Местные финансы. Одесса, Книгоиздательство А.А. Ивасенко, 1919. С.215-219.

¹³ Озеров П.М., Оптивцев А.И., Орлов Ф.Е. Местные финансы и местный бюджет. М.: Госфиниздат, 1931. С.117.

50-х гг. XX в. до 1991 г. XX в. этим вопросом занимались И. Злобин,¹⁴ М. Васильева,¹⁵ С. Качалов, Н. Белькович и В. Шаврин.

В период с 1991 года по настоящее время экономисты современники (О. Кириленко, В. Кравченко, Ю. Пасечник, К. Павлюк и другие) так же работали над этим вопросом. К. Павлюк, например, раскрывает суть местного бюджета лишь со стороны его материальной значимости и дает следующее понятие такой категории как «местный бюджет»: «фонды финансовых ресурсов, предназначенных для реализации задач и функций возлагаемых на органы самоуправления»¹⁶.

Изучив научную литературу и ознакомившись с различными точками зрениями по вопросу, касающегося понятия и сущности такого явления как «местный бюджет», я сформировала собственную позицию. На наш взгляд, местный бюджет это особенная форма отношений по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов, как фонда обеспечения достаточного социально-экономического уровня жизни населения, проживающего на территории конкретного муниципального образования.

Назначение муниципального бюджета определяет его экономическую значимость.

Местный бюджет призван выполнять функции:

- 1) по формированию денежных фондов, являющихся ресурсным обеспечением деятельности территориальных органов власти;
- 2) по распределению и использованию денежных фондов между различными отраслями;
- 3) по контролю финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, подведомственных органам местного самоуправления.

Более того, огромную роль имеют местные бюджеты при выполнении органами местного самоуправления общегосударственных социально-

¹⁴ Злобин И.Д. Государственный бюджет СССР : учебник. М, Финансы, 1970.С.12.

¹⁵ Васильева М.В. Местные бюджеты в современных условиях. М, Финансы и статистика, 1987. С.13.

¹⁶ Павлюк К.В. Местные бюджеты // Финансы Украины. 1996. № 6. С.25.

экономических задач, например, при распределении федеральных средств для содержания и развития социальной инфраструктуры общества.¹⁷

Возвращаясь к вопросу о значении местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований, следует отметить, что оно заключается в следующем:

1) сосредоточение финансов в бюджете муниципалитета. Это позволяет органам местного самоуправления создавать финансовую базу для реализации своих полномочий. Статья 130 Конституции Российской Федерации гласит: «Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»¹⁸. Так же Конституцией РФ установлено: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

2) формирование бюджета и сосредоточение в нём денежных средств обеспечивает возможность муниципалитетам в полном объеме проявлять финансово-хозяйственную независимость в распределении этих ресурсов на социально-экономическое развитие муниципального образования. Местные бюджеты позволяют органам местного самоуправления осуществлять планомерное развитие образовательных, медицинских и иных учреждений, а также содержание и развитие жилищного фонда и дорожного хозяйства.

3) сосредоточением ресурсов в виде местного бюджета обеспечивается возможность органам местного самоуправления выравнивать уровни экономического и социального развития муниципального образования.

За счет муниципальных бюджетов, у органов местного самоуправления муниципальных образований имеется возможность планомерного развития учреждений, созданных для поддержания достойного социально-

¹⁷ Каранина Е.В., Рязанова О.А. Бюджетная система России и регионов : учеб. пособие. Киров : ВятГУ, 2016. С. 219-222.

¹⁸ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 17.12.2017).

экономического уровня жизни населения.¹⁹ С этой же целью принимаются и различные региональные программы, которые направлены на экономическое и социальное развитие отдельных регионов, для чего не редко органы местного самоуправления прибегают к межбюджетным отношениям.

Бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты) являются составной частью финансовой системы Российской Федерации.²⁰ Их роль в социально-экономическом развитии регионов возросла в связи с расширением круга полномочий органов местного самоуправления в соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении».²¹

Особенностью местного бюджета можно назвать отражение в нем экономических, социально-политических и организационных решений органов местного самоуправления по вопросам, относящимся к вопросам местного значения.

Необходимость наличия собственного бюджета в любом муниципальном образовании обусловлена его призванием – удовлетворение объективных потребностей муниципалитета в денежном фонде, который служит для выполнения социальной, политической и экономической функций.

Исходя из вышесказанного, бюджет муниципального образования можно обозначить как процесс по его формированию, утверждению и исполнению, осуществляемый органами местного самоуправления, основанный на нормах федерального законодательства и законодательства отдельного субъекта. Представительные и исполнительные органы местного самоуправления совместно обеспечивают удовлетворение потребностей граждан такого уровня, который должен быть не ниже минимального, установленного государственным социальным стандартом. Выполнение данных условий закреплено законодательно и является обязательным.

¹⁹ Мамедов А., Фомина Е. Федеральный бюджет: риск ухудшения структуры расходов // Экономическое развитие России. 2016. № 3. С. 19-24.

²⁰ Чиркин, В. Е. Основы государственной власти : учебное пособие. М, Юнити, 2004. С.32.

²¹ Петрушина О. В., Свиридова М. С. К вопросу о роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований // Молодой ученый. 2017. №32. С. 56.

Таким образом, муниципальный бюджет является главным инструментом и финансовой базой для социально-экономического развития муниципального образования. Данный факт, безусловно, обуславливает необходимость совершенствования реализации муниципального бюджета.

1.2 Доходная и расходная части бюджета муниципального образования

Сущность всякой экономической категории, и бюджета в том числе, отражается в функциях. Под функциями средств, отмечал Э.А. Вознесенский, следует понимать форму правления общественного назначения.²²

Поскольку бюджет, в том числе бюджет муниципального образования, является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам.²³ К таким функциям относятся:

- 1) образование бюджетного фонда;
- 2) использование бюджетного фонда;
- 3) контрольная.

Первая функция осуществляется за счет бюджетных доходов, которые в свою очередь, формируются из налогов, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Доходная часть местных бюджетов, согласно БК РФ состоит из собственных доходов, доходов за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, и финансовой помощи, которая предоставляется муниципальным образованиям. Основные источники доходов, которыми располагают органы местного самоуправления, подразделяются на несколько групп: налоги (местные и часть от налогов федеральных и региональных), неналоговые поступления, доходы, получаемые от собственной хозяйственной деятельности, финансовая помощь и муниципальный кредит.²⁴ Рассматривая в данной работе бюджет муниципального образования на примере города Благовещенска, дохо-

²² Вознесенский Э.А. Финансы, как стоимостная категория. М.: Финансы и статистика, 1985. С. 119.

²³ Там же. С.125.

²⁴ Багров М.В., Надеин Н.В. Бюджет муниципального образования: понятие и функции, анализ структуры и особенности бюджетного процесса// Основы экономики, управления и права. 2013. № 6 (12) . С.11.

ды бюджета имеют следующую структуру (рисунок 2).



Рисунок 2 – Доходная часть бюджета муниципального образования

При формировании бюджета любого из уровней бюджетной системы, не исключением является и бюджет муниципального образования, важнейшую роль играют налоги.²⁵ Налоговая политика в РФ осуществляется на национальном, региональном и муниципальном уровнях на основе законодательства РФ о налогах и сборах, которое включает Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), законодательство субъектов РФ по региональным налогам и патентной системе налогообложения (в пределах компетенции субъектов), решения представительных органов муниципальных образований, касающиеся местных налогов и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (в пределах компетенции представительных органов власти муниципальных образований).²⁶ Норматив отчисления налога в местный бюджет определяется не только БК РФ, но и законодательством субъектов РФ о бюджете на текущий год и плановый период. Таким образом, нормативы отчислений налоговых доходов бюджета регулируются законодательством субъекта.

В первую очередь, необходимо обратиться к основному закону РФ – Конституции РФ. В соответствии с п. 1 ст. 132 Конституции РФ: «Органы местного

²⁵ Алиев Б. Х. Налоги и налогообложение: учебник. М. : Финансы и статистика, 2008. С.401-403.

²⁶ Алиев Б.Х. Элдарашева М.Д. Налоговая политика государства: сущность, механизм реализации и перспективы. //Финансы и кредит 2014. №40(616). С.28.

самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».²⁷

На органы местного самоуправления возлагается обязанность формирования бюджета муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством, регламентирующим деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации, а именно Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Как отмечает Свищева В.А.: «Сегодня повышение эффективности местного самоуправления в России можно обеспечить не только за счет наращивания объемов его финансирования, но и за счет изменения системы управления и создания ее новой модели с более оптимальными взаимосвязями, коммуникациями и финансовыми потоками».²⁸

Согласно ст. 55 Федерального закона № 131-ФЗ формируются доходы местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Согласно ст. 41 БК РФ доходы бюджетов формируется за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных поступлений.²⁹

Согласно п. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, финансовых ресурсов органов местного самоуправления должно быть достаточно и они должны быть соразмерны полномочиям, которые предоставлены им в соответствии с Конституцией и законами.

²⁷ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 17.12.2017).

²⁸ Свищева В. А. Муниципальные финансы: современные проблемы и альтернативы // Власть. - 2013. - № 10. - С. 28-31.

²⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/ (дата обращения 08.01.2018).

Собственные источники доходов местного бюджета обуславливают некую самостоятельность органов местного самоуправления и являются важнейшим условием для постоянного социально-экономического развития муниципального образования.

В формировании бюджета любого из уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе местного, главную роль играют налоги, взимаемые с организаций и физических лиц.³⁰

Налоговыми доходами являются отчисления от федеральных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальным налоговым режимом; региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним. Это предусмотрено федеральным законодательством о налогах и сборах.

БК РФ перечисляет виды источников доходов, которые закреплены за бюджетами различных уровней.

В соответствии со ст. 15 НК РФ местными налогами являются только три вида налогов: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Как показывает практика, доходов от вышеперечисленных местных налогов, совсем недостаточно для формирования доходной части бюджетов на местном уровне.³¹

Действующая редакция БК РФ содержит нормы, устанавливающие отчисления в доходы местных бюджетов в процентах от некоторых федеральных налогов и сборов (налог на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог, государственная пошлина).

Однако, чаще всего местные бюджеты, как правило, дефицитны, так как установленной нормы отчислений от указанных федеральных налогов недостаточно, чтоб укрепить доходы местных бюджетов.³²

Но в местный бюджет на 100 % поступают доходы, от упомянутых выше видов налогов, которые установлены в ст. 15 НК РФ (земельный налог, налоги

³⁰ Костюков А. А. Местные налоги как основа финансовой самостоятельности муниципалитета // Муниципальная власть. 2008. № 4. С. 56.

³¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/. (дата обращения 21.12.2017).

³² Паркинсон С.Н. Закон и доходы. М, Интерконтракт - Москва, 2012. С.78-79.

на имущество физических лиц и торговый сбор). Но стоит учитывать, что плательщики торгового сбора, в соответствии с п. 1 ст. 411 НК РФ – организации и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют виды предпринимательскую деятельность на территории муниципальных образований (города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).³³

В общем, доходы бюджета включают в себя налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные и безвозвратные перечислений.

Представительными органами власти местного самоуправления также принимаются нормативные правовые акты, регулирующие местные налоги и сборы.

Таким образом, местными налогами являются налоги, установленные НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов власти муниципальных образований о налогах. Они обязательны к уплате на территории соответствующего муниципалитета, при условии, что на данной территории не установлен специальный налоговый режим.

Как указывалось ранее, к местным налогам отнесены: земельный налог и налоги на имущество физических лиц.

Что касается земельного налога, то плательщики такого налога организации и физические лица, владеющие земельным участком на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Налоговые ставки, порядок и сроки его уплаты, налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков определяются представительными органами местного самоуправления.

Налоги на имущество физических лиц уплачивают физические лица, являющимися собственниками определённого вида имущества, такого как жилые дома, квартиры, дачи, гаражи, иные строения, помещения и сооружения.

К неналоговым доходам бюджета муниципального образова-

³³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения 23.12.2017).

ния относятся: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления. Таким образом, средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений) относятся к доходам бюджета.

Так же должны быть учтены средства, которые были получены в виде процентов по оставшимся бюджетным средствам на счетах в кредитных организациях.

Безвозмездные и безвозвратные поступления могут быть выражены в нескольких видах:

- 1) финансовая помощь из бюджета другого уровня в форме дотации или субсидии;
- 2) субвенции из Федерального фонда и (или) регионального фонда компенсаций;
- 3) субвенции из местного бюджета бюджету другого уровня;
- 4) безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджета государственных и (или) территориальных государственных внебюджетных фондов.

Однако, структура бюджетных доходов не может быть постоянной. Как правило, она зависима от определенных условий экономического развития конкретной территории. Изменение экономической ситуации влияет на структуру бюджетных доходов и приводит к ее изменению. Таким образом, изменения, связанные с экономическими процессами, отражаются на структуре бюджетных доходов.

Муниципальные органы власти имеют большую заинтересованность в собственных источниках дохода, поскольку именно собственные источники дохода обеспечивают возможность проявить им хозяйственную инициативу.

Наибольшую значимость для муниципального бюджета имеют, все же, местные налоги и сборы.

Вахрин П.И. в своих научных трудах даже выделял классификационные признаки налогов и сборов как наиболее значимой категории при формировании муниципального бюджет:

«Первый признак. Конкретные налоги и сборы устанавливаются в зависимости от полномочий органов власти вводить таковые. Среди них могут быть обязательные, и устанавливаемые органами власти на местах из списка налогов по Налоговому Кодексу.

Второй признак. Налоги и сборы возникают в зависимости от отношений к целям хозяйственного развития территории.

Третий признак. Решающую роль приобретают особенности техники исчисления и уплаты местных налогов и сборов в бюджет.

Четвертый признак. Введение налогов и сборов зависит от специфики применяемых ставок:

а) в процентах от налогооблагаемой базы от фонда оплаты труда, объема выполненных работ, услуг;

б) в твердой сумме (ставка в рублях к налогооблагаемой базе);

в) кратные суммы минимального размера оплаты труда в месяц (МРОТ);

г) в процентах от кратной суммы МРОТ.

Пятый признак устанавливает зависимость от источника уплаты налога:

1) относимые на затраты производства и реализации продукции, издержки обращения предприятий, учреждений и организаций;

2) уплачиваемые за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятий, учреждений и организаций;

3) относимые на финансовые результаты предприятий, учреждений».³⁴

Основной задачей местных налогов является обеспечение стабильности источников бюджета муниципального образования, которые будут поступать в полной мере в распоряжение органам местного самоуправления соответствующим

³⁴ Вахрин П. И. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. М, Дашков и К0, 2003. С.258-260.

щего муниципалитета.

Для достижения данной цели законодательством Российской Федерации предусматривается целый ряд местных налогов.

Экономической базой для любого органа местного самоуправления являются природные богатства, находящиеся в пределах территории муниципального образования, имущество, являющееся муниципальной собственностью, государственная собственность, которая передана органам местного самоуправления с целью осуществления ими отдельных государственных полномочий, а также иная собственность, удовлетворяющая потребности населения соответствующего муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, муниципальную собственность составляют: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земельные участки, иные природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, а также другое движимое имущество и недвижимость.

Вторая функция, присущая бюджету как экономической категории, это использование бюджетного фонда и принадлежит она конкретным целевым бюджетным расходам.

Структура расходов бюджета подвергается еще более частым изменениям, чем структура доходов бюджета.

В соответствии с БК РФ, расходами бюджета являются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением тех средств, что относятся в соответствии с БК РФ к источникам финансирования дефицита бюджета.

Если говорить об экономической сути расходов бюджетов, то она проявляется в нескольких видах. При этом каждый из видов расходов обладает как качественной, так и количественной характеристикой. Качественная характери-

стика отражает экономическую природу такого явления как расходы бюджета и позволяет установить их назначение.³⁵ Количественная же характеристика позволяет установить величину таких расходов.

Под расходами местного бюджета понимаются расходы денежных ресурсов на финансовое обеспечение выполнения задач и функций муниципальными органами власти. Расходы местных бюджетов соответствуют природе и характеру местного самоуправления.

Расходы местного бюджета включают себя финансирование деятельности, которая связана с решением всех вопросов, относящихся к вопросам местного значения, и также деятельности обеспечивающей развитие социальной и экономической сферы в конкретном муниципальном образовании.

Органами местного самоуправления финансируется достаточно большой перечень видов расходов. Экономические и социальные процессы в большей зависимости находятся от расходной части бюджета соответствующего муниципального образования.

Основным видом деятельности органов местного самоуправления является разработка плана социально-экономического развития определенной территории, и его осуществление в дальнейшем. Кроме разработки и реализации плана, органы местного самоуправления за счет местного бюджета осуществляют мероприятия по развитию фонда жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

Социальная сфера и сферы жилищно-коммунального хозяйства и транспорта финансируются в большей степени в совокупных расходах муниципальных образований. Данное явление характерно для многих бюджетов муниципальных образований.

Как правило, на основные статьи расходов (транспорт, жилищно-коммунального хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита) - относится более 90 % расходов муниципального образования. Но расходы по данным статьям обеспечивает поддержание некой стабильности в муниципаль-

³⁵ Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета. М, 2014. С.119-123.

ном образовании, а для развития муниципалитета практически не остается ресурсов. Все расходы, связанные с развитием муниципального образования, так же как и любые текущие расходы могут быть профинансированы в большей степени за счет текущих доходов. А в случае недостаточности доходов бюджета в, происходит не оправданное сокращению текущих расходов и неполное финансирование капитальных расходов.

Расходные обязательства муниципалитета появляются как следствие:

1) принятия муниципальных правовых актов, связанных с решением вопросов местного значения и иных вопросов, которые решаются органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

2) принятия муниципальных правовых актов в процессе осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

3) заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Все расходные обязательства муниципалитета самостоятельно определяются органами местного самоуправления, а исполнение их осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета соответствующего муниципального образования.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации. Исполнение таких расходных обязательств осуществляется за счет и в рамках субвенций из бюджета субъекта РФ, предоставляемых местным бюджетам в порядке, который предусмотрен ст. 140 БК РФ.³⁶

³⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/ (дата обращения 08.01.2018).

Не исключен случай превышения в муниципальном образовании нормативов, используемых в методиках расчета соответствующих субвенций. В таком случае дополнительные расходы, необходимые для исполнения в полном объеме указанных расходных обязательств муниципального образования, финансируются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета муниципального образования.

Расходы, связанные с оплатой труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, размер и условия оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений определяется органами местного самоуправления самостоятельно, но с учетом норм федерального законодательства.

Установление и исполнение органом местного самоуправления расходных обязательств, которые связаны с решением вопросов относящихся к компетенции федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не правомерно, за исключением тех случаев, когда это установлено федеральным законодательством или законом субъекта Российской Федерации соответственно.

Если говорить о расходах бюджета муниципального образования в целом, то они подразделяются три группы:

- 1) расходы, которые связаны с решением вопросов местного значения;
- 2) расходы, которые связаны с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) расходы, которые связаны с обслуживанием и погашением муниципального долга.³⁷

Вопросами местного значения являются вопросы, касающиеся непосредственно обеспечение жизнедеятельности населения конкретного муниципалитета. Решение таких вопросов осуществляется непосредственно самим населением.

³⁷ Ляхова Н. И., Понкратова И. А., Полищук Н. В. Управление бюджетным процессом муниципального образования. М, ООО "ТНТ", 2012. С. 151-153.

нием и (или) органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией и Федеральным законом № 131-ФЗ.

К таким вопросам относятся:

- 1) местные бюджет, налоги и сборы, иные местные финансовые ресурсы;
- 2) муниципальная собственность;
- 3) планировка и застройка территорий
- 4) местная система энерго-, водо- и теплоснабжения,
- 5) муниципальный жилищный фонд и коммунальное хозяйство;
- 6) местная коммуникационная система;
- 7) местное строительство, реконструкция, инженерное обеспечение;
- 7) транспорт и дороги;
- 8) благоустройство территорий; землеустройство и землеотвод;
- 9) торговля, общественное питание, бытовое и коммунальное обслуживание;
- 10) иные вопросы, перечень которых определен действующим законодательством РФ и законодательством соответствующего субъекта РФ учитывая мнение органов местного самоуправления.

Подводя итог о доходах и расходах бюджета, можно сказать, что структура доходов и расходов, в которой проявляется сущность бюджета любого муниципального образования, находит свое отражение в бюджетной росписи.

Органы местного самоуправления ответственны за исполнение своего бюджета. Отчетность о его исполнении представляются в порядке, установленном законодательством и уставом муниципального образования. А в процессе осуществления бюджетного процесса кроме соблюдения принципа гласности необходимо учитывать интересы всех уровней бюджетной системы для совершенствования деятельности органов местного самоуправления.³⁸

Кроме того, необходимо осуществление контроля, или контрольной функции, о которой также было упомянуто ранее наряду с функциями образования бюджетного фонда (доходы) и использования бюджетного фонда (расхо-

³⁸ Каранина Е.В., Рязанова О.А. Бюджетная система России и регионов : учеб. пособие. Киров : ВятГУ, 2016. С. 209-212.

ды). О контрольной функции можно сказать, что осуществляется она как с первой функцией, так и со второй и обеспечивает возможность эффективно воздействовать на все социально-экономические процессы в муниципальном образовании.³⁹

1.3 Нормативно-правовое обеспечение бюджета муниципального образования

Экономическая эффективность местных финансов больше всего зависит от законодательного закрепления полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления. В Российской Федерации законом № 131-ФЗ к предметам ведения местного самоуправления в рамках территории муниципального образования отнесен ряд вопросов местного значения.

Бюджетные полномочия местного самоуправления определены БК РФ. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления - это законодательно установленные права и обязанности органов местного самоуправления в сфере регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Осуществляется бюджетный процесс в любом муниципальном образовании в соответствии с действующим законодательством РФ.

Главным источником финансового и бюджетного права является Конституция РФ, которая содержит основные принципиальные положения.

Основным источником права, регулирующим бюджетные правоотношения, является БК РФ, а для муниципальных образований БК РФ с некоторыми особенностями, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ.

Кроме того к источникам бюджетного права относятся:

- 1) федеральные законы Российской Федерации;
- 2) правовые акты, как представительных, так и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- 3) правовые акты органов управления социальной компетенции (указы Президента РФ), которые содержат в себе нормы права в дополнение и разви-

³⁹ Реутова И. М. Бюджетная система. М, Форум 2014. С.91-95.

тие Конституции.

Что касается нормативно-правового регулирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, то существует еще ряд источников, регулирующих правоотношения в данной сфере.

Так, в целях реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы, был разработан Приказ министерства финансов Российской Федерации № 145н от 22 сентября 2015 года «Об утверждении методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме»⁴⁰. Утвержденные данным Приказом рекомендации определили состав, структуру, порядок составления и публикации информации, содержащей основные положения проекта бюджета (закона (решения) о бюджете, закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в понятной для широкого круга граждан (всех заинтересованных пользователей) форме, так называемый «бюджет для граждан».

В отдельных муниципальных образованиях представительными органами власти местного самоуправления в дополнение вышеуказанным нормативно-правовым актам и для их конкретизации принимаются собственные решения, регламентирующие бюджетный процесс в конкретном муниципальном образовании.

Например, правовой основой бюджетного процесса для муниципального образования города Благовещенска составляют: БК РФ, федеральное законодательство, иные правовые акты Российской Федерации, законодательство Амурской области и муниципальные нормативные правовые акты муниципального образования города Благовещенска.

⁴⁰ Приказ министерства финансов Российской Федерации № 145н от 22 сентября 2015 года «Об утверждении методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186396/ (дата обращения 24.01.2018).

Так, Благовещенской городской Думой принято решение от 20 декабря 2007 года № 37/172 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске».⁴¹ Однако, необходимо отметить, что данное решение принято в соответствии с БК РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ ", на основании Устава города Благовещенска, принятого Решением Благовещенской городской Думы от 26 мая 2005 года N 62/89 «О принятии устава муниципального образования города Благовещенска» (далее – Устав)⁴² и с учетом заключение постоянной депутатской комиссии по бюджету, налогам и финансам.

Для всех муниципальных образований, бюджетный процесс, как правило, является целенаправленной деятельностью органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса, связанной с формированием и использованием средств местного бюджета.⁴³ Бюджетные полномочия представительных и исполнительных органов местного самоуправления различны и реализуются ими на разных стадиях бюджетного процесса.

Бюджетный процесс состоит из нескольких стадий: составление проекта местного бюджета; рассмотрение и утверждение местного бюджета; исполнение бюджета; контроль и составление отчета об исполнении местного бюджета.

Как правило, на стадии составления проекта главная роль принадлежит администрации, будучи исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, администрацией составляется проект местного бюджета и представляется на утверждение в представительный орган.⁴⁴

Согласно ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, рассмотрение и утверждение местного бюджета относится к исключительному полномочию представительного органа местного самоуправления. И в случае отсутствия та-

⁴¹ Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.01.2018).

⁴² Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.01.2018).

⁴³ Ярцева И.Ю. Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. 2013. № 10. С. 45.

⁴⁴ Макарова С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. 2013.- № 48. С. 9-10.

кового, согласно ст. 25 этого же Закона, местный бюджет рассматривается и утверждается собранием или сходом граждан. Исполнение местного бюджета осуществляет исполнительный орган местного самоуправления.

В муниципальном образовании с целью обслуживания местного бюджета могут создаваться муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы, а может быть, в порядке ст. 168 БК РФ, заключено соглашения и переданы полномочия по исполнению местных бюджетов органам федерального казначейства.

Ч.5 ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ установлено требование к руководителю финансового органа местной администрации: он должен отвечать квалификационным требованиям, которые установлены Правительством Российской Федерации.⁴⁵

Контроль исполнения местного бюджета может осуществляться как представительным органом, так и местной администрацией (за целевым использованием бюджетных средств бюджетополучателями).⁴⁶

Кроме того, согласно ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ, с целью осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования имеет право образовать контрольно-счетный орган муниципального образования.

⁴⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (дата обращения 08.01.2018).

⁴⁶ Обухова А. С. Формы муниципального финансового контроля // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2013. № 1. С.185.

2 АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ПО ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БЛАГОВЕЩЕНСКА

2.1 Общая характеристика муниципального образования

Город Благовещенск – муниципальное образование, на территории которого сформирован единый социально-экономический комплекс. По данным Амурстата по состоянию на 01.01.2017 года, численность населения 224 419 человек.⁴⁷

Власть представлена органами местного самоуправления. Его структуру образуют: городская Дума (представительная власть), городская администрация (исполнительная власть), глава городского самоуправления (он же мэр города), органы территориального общественного самоуправления.

Город Благовещенск, как любое муниципальное образование, имеет свой Устав муниципального образования города Благовещенска (далее Устав), Устав является составной частью правовой основы организации местного самоуправления, разработан на основании Конституции Российской Федерации, Федерального закона № 131-ФЗ, Устава Амурской области и других федеральных законов и законов Амурской области.

В соответствии с законом Амурской области город Благовещенск имеет статусом городского округа и в соответствии с ним же является административно-политическим центром Амурской области.

Наличие органов местного самоуправления в муниципальном образовании обусловлено жизненной необходимостью, так как безопасность населения, медицинское обслуживание, образование, рынок труда, транспорт, а также торговые, бытовые, коммунальные и иные услуги на территории муниципального образования необходимо поддерживать на таком уровне, чтоб удовлетворить потребности населения и обеспечить достаточный уровень его жизни.

Структура органов местного самоуправления города Благовещенска выглядит следующим образом (рисунок 3):

⁴⁷ Амурский статистический ежегодник 2017: статистический сборник. Благовещенск, Амурстат, 2017. С.342-343.

- 1) Благовещенская городская Дума;
- 2) мэр города;
- 3) администрация;
- 4) контрольно-счетная палата.



Рисунок 3 – Структура органов местного самоуправления города Благовещенска

Все вышеперечисленные органы местного самоуправления имеют собственные полномочия для решения вопросов местного значения, отнесенных к их компетенции.

Такая структура органов местного самоуправления установлена Уставом, и внесения каких-либо изменений в нее возможно только путем внесения соответствующих изменений в Устав.

Деятельности органов местного самоуправления финансово обеспечивается исключительно за счет собственных доходов городского бюджета.⁴⁸

Представительным органом муниципального образования является Благовещенская Городская Дума. Она полномочна, от лица всего населения города, принимать решения по вопросам местного значения, является муниципальным казенным учреждением, обладающим правами юридического лица в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Численность депутатов городской Думы составляет 30 человек, которые избираются на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной систе-

⁴⁸ Ракитина И. С., Березина Н. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник и практикум для академического бакалавриата. М, Юрайт, 2016. С.333.

мы. Срок полномочий установлен в 5 лет.

Городской Думой по вопросам, которые отнесены к ее компетенции федеральным законодательством, законодательством Амурской области и Уставом, принимаются решения, в которых устанавливаются правила, обязательные для исполнения на всей территории города Благовещенска. Полномочия городской Думы определены Уставом и федеральным законодательством

Городская Дума осуществляет полномочия, предусмотренные Уставом, а также полномочия, которые отнесены федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ним законами Амурской области к компетенции представительного органа местного самоуправления.

В структуру городской Думы входят:

- 1) председатель городской Думы;
- 2) заместители председателя городской Думы;
- 3) комитеты городской Думы;
- 4) аппарат городской Думы.

Организацию деятельности городской Думы осуществляет председатель городской Думы, а техническое и хозяйственное обеспечение деятельности городской Думы осуществляется администрацией города Благовещенска.

Глава муниципального образования города Благовещенска – Мэр города Благовещенска (далее – Мэр), он же высшее должностное лицо. В соответствии с Уставом города он имеет собственные полномочия, связанные с решением вопросов местного значения и является главой администрации города Благовещенска. Мэр подконтролен и подотчетен населению и Думе.

Мэр имеет отдельно полномочия как глава муниципального образования города Благовещенска и полномочия как глава администрации города Благовещенска.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является администрация города Благовещенска (далее – Администрация). Она также в соответствии с Уставом города имеет собственные полномочия, связанные с решением вопросов местного значения. Мэр возглавляет ее и руково-

дит на принципах единоначалия.

Администрация имеет статус муниципального казенного учреждения, имеет права юридического лица в соответствии с федеральным законодательством, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством и иными нормативными актами Российской Федерации и законодательством Амурской области, решениями Думы, постановлениями Мэра, постановлениями Администрации, распоряжениями Администрации по вопросам организации работы администрации, Уставом и регламентом администрации, утверждаемым Мэром.

Полномочия Администрации также определяются Уставом.

Контрольно-счетный орган муниципального образования – контрольно-счетная палата города Благовещенска (далее - контрольно-счетная палата). Постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля. Она формируется Думой и подотчетна ей. Она является органом местного самоуправления, обладает правами юридического лица, имеет свою гербовую печать и бланк с наименованием и изображением герба муниципального образования. Сокращенное официальное наименование контрольно-счетной палаты – КСП г. Благовещенска.

КСП создана с целью контроля исполнения городского бюджета, соблюдения порядка, установленного при подготовке и рассмотрении проектов бюджета, отчетов об их исполнении, а также с целью осуществления контроля за соблюдением установленного законодательством порядка при осуществлении управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Контрольно-счетная палата имеет организационную и функциональную независимость, осуществляет свою деятельность самостоятельно, в соответствии с Уставом и положением о контрольно-счетной палате.

Полномочия контрольно-счетной палаты определяются в Уставе.

Также при осуществлении подготовки и проведении муниципальных выборов, местных референдумов, голосований по отзыву депутата городской Ду-

мы, мэра города Благовещенска, голосования по вопросам изменения границ, преобразования городского округа может быть сформирована избирательная комиссия муниципального образования города Благовещенска (далее – Избирательная комиссия) в составе двенадцати человек с правом решающего голоса. При этом председателем избирательной комиссии осуществляются полномочия на постоянной (оплачиваемой) основе.

Избирательная комиссия формируется Думой. Срок полномочий муниципальной избирательной комиссии определен в 5 лет и начинается его исчисление со дня ее первого заседания. Избирательная комиссия является муниципальным органом, но в структуру органов местного самоуправления не включается.

Кроме органов местного самоуправления следует отметить отдельно должностных лиц местного самоуправления города. К таким лицам относятся:

- 1) мэр;
- 2) председатель Благовещенской городской Думы;
- 3) председатель контрольно-счетной палаты.

2.2 Анализ бюджетного процесса и его исполнения

Бюджетный процесс – это ежегодное формирование и исполнение бюджета.

Решением Благовещенской городской Думы от 20 декабря 2007 года № 37/172 утверждено «Положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске»⁴⁹ (далее – Положение). Оно разработано в соответствии с БК РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ и на основании статьи 20 Устава города с учетом заключения постоянной депутатской комиссии по бюджету, налогам и финансам.

Положением устанавливается порядок организации бюджетного процесса, регламентируется деятельность органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса, связанная с составлением и рассмотрением,

⁴⁹ Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.01.2018).

утверждением и исполнением городского бюджета, контролем его исполнения, составлением, внешней проверке, рассмотрению и утверждения бюджетной отчетности.

Правовая основа бюджетного процесса для муниципального образования города Благовещенска состоит из БК РФ, федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, законов Амурской области, муниципальных правовых актов.

Для исполнения своих расходных обязательств город Благовещенск имеет собственный бюджет и не допускается использование каких-либо других форм образования и расходования денежных средств, связанных с исполнением таких расходных обязательств.

Городской бюджет разрабатывает администрация, срок которого составляет три года, включающий в себя очередной финансовый один год и плановый период два следующих года. Бюджет утверждается представительным органом местного самоуправления – Думой, в форме своего решения о городском бюджете на очередной финансовый год и плановый период (далее - решение о бюджете), которое вступает в силу с 1 января очередного финансового года. Оно должно быть официально опубликовано в течение десяти дней с даты его подписания.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании городе Благовещенске состоит из следующих этапов:

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджета;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годового отчета;
- 5) осуществление муниципального финансового контроля.

Первым этапом является определение основных направлений бюджетной и налоговой политики на очередной год. После чего, начинается разработка основных показателей прогноза социально-экономического развития города.

Далее, проводится работа структурных подразделений администрации города (управления образования, управления культуры и т.д.) по подготовке обоснований бюджетных ассигнований и бюджетных заявок. После чего, начинается непосредственно, формирование проекта городского бюджета на очередной год. На втором этапе бюджетного процесса, проект городского бюджета вносится на рассмотрение в Благовещенскую городскую Думу. По результатам рассмотрения, в случае, положительного результата рассмотрения проекта, происходит утверждение городского бюджета Благовещенской городской Думой. После утверждения начинается этап исполнения бюджета в текущем году. Следующим этапом является составление, его внешняя проверка, с последующим рассмотрением и утверждением отчета об исполнении бюджета. Последним завершающим этапом бюджетного процесса можно считать осуществление муниципального финансового контроля исполнения бюджета.

К участникам бюджетного процесса относятся:

- 1) мэр;
- 2) Дума;
- 3) администрация;
- 4) КСП;
- 5) главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- 6) главные администраторы (администраторы) доходов городского бюджета;
- 7) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита городского бюджета;
- 8) получатели бюджетных средств.

Все участники в бюджетном процессе имеют свои полномочия.

Если говорить более подробно об этапах бюджетного процесса в муниципальном образовании городе Благовещенске, то на первом этапе проект городского бюджета должен быть составлен на основании прогноза социально-экономического развития с целью финансового обеспечения расходных обязательств. Соблюдение порядка и сроков составления проекта городского бюджета

та, а также порядка работы с документами и материалами, обязательными для одновременного представления с проектом городского бюджета обязательно. Данные порядки устанавливаются мэром с соблюдением требований, определенных в БК РФ и Положении. Составление проекта городского бюджета относится к исключительной компетенции администрации города. Непосредственно составление проекта городского бюджета осуществляется финансовым управлением администрации города.

Что касается возможности внесения каких-либо изменений в решение о городском бюджете на текущий финансовый год, то Мэром города может быть внесен в Думу уже разработанный администрацией города проект решения о внесении изменений в решение о городском бюджете на текущий финансовый год по любому вопросу, который является предметом регулирования вышеуказанного решения.

Проектами решений о внесении изменений могут изменяться основные характеристики (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета) и ведомственная структура расходов бюджета в текущем финансовом году при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета и иные изменения.

Как доходная, так и расходная часть бюджета должны содержать указания на источники поступления средств и направления их расходования.

Для того, что бы более подробно охарактеризовать бюджет муниципального образования города Благовещенска, нами были изучены доходы бюджета города за последние три года. На основании официальных данных, можно проследить, как в период с 2014 года по 2016 год менялись суммы в доходной части городского бюджета.

Для проведения соответствующего анализа и наглядности, составим таблицу, отражающую динамика доходов городского бюджета за 2014 – 2016 года (таблица 1).

Таблица 1 – Динамика доходов городского бюджета за 2014 – 2016 гг.

в тыс.рублей

Доходы бюджета	2014 год	2015 год	2016 год
Налог на доходы физических лиц	1107,3	1095,4	1021,1
Земельный налог	411,9	477,2	415,9
Налог на имущество физических лиц	65,5	70,1	135,6
Налоги на совокупный доход	389,1	421,6	341,5
Госпошлина	34,9	41,2	45,2
Доходы от использования имущества	198,8	314,5	351,4
Доходы от продажи активов	280,0	125,6	74,8
Безвозмездные поступления	3 321,1	2187,5	3167,3
Всего	5 808,6	4 733,1	5 552,8

По данным таблицы можно сделать несколько выводов:

Объем собственных доходов (налоговых и неналоговых) в 2015 году увеличился в сравнении с 2014 годом.

В 2015 г. общий объем доходов был снижен относительно 2014 г. на 1 075,5 млн.рублей и составил 4 733,1 млн.рублей, а исполнение составляло 86,8 % от плановых показателей. Снижение было обусловлено сокращением размера безвозмездных поступлений.

Основными доходными источниками являлись:

1) в 2016 году налог на доходы физических лиц, который исполнен на 101,0 % (план 1 010,8 млн.рублей, поступило 1 021 ,1 млн.рублей). В структуре

налоговых доходов составляет 52,3 %;

2) земельный налог в 2016 году был исполнен на 100,0 % (план 415,9 млн. рублей, исполнено 415,9 млн.рублей), при этом поступления снизились по отношению к 2015 году на 61,3 млн.рублей за счет переоценки кадастровой стоимости земли. В структуре налоговых доходов составил 21 %;

3) единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности в 2016 году исполнен на 100,2 % (поступило 341,5 млн.рублей). В структуре налоговых доходов составил 17,4 %;

4) налоги на имущество физических лиц за 2016 год исполнены на 100,4 % (план 135,1 млн.рублей, исполнено 135,6 млн.рублей), поступления увеличились по отношению к 2015 году на 65,5 млн.рублей за счет перехода на расчет налога от кадастровой стоимости имущества. В структуре налоговых доходов – 6,9%;

5) доходы от уплаты государственной пошлины в 2016 году исполнен на 114,6 % (поступило 45,2 млн.рублей, план – 39,4 млн.руб.). В структуре налоговых доходов составил 2,3 %;

б) доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности поступили в объеме 351,4 млн.рублей (101 процент), что выше на 64,6 млн.рублей к уровню 2015 года;

7) особенно, бросается в глаза снижение более чем в два раза доходов от продажи материальных и нематериальных активов. В 2016 году они поступили в объеме 74,8 млн.рублей. На самом же деле, резкое снижение поступлений от продажи активов являлось итогом внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации.⁵⁰ Изменения, вступившие в силу с 01.03.2015 года, предусматривают проведение аукциона по продаже земельных участков только в отношении участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного хозяйства, крестьянско-фермерского хозяйства. Также произошло снижение спроса на выставленное к

⁵⁰ Земельный кодекс Российской Федерации ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/ (дата обращения 28.12.2017).

реализации муниципальное имущество.

В 2016 году в городской бюджет поступили доходы в размере 5 552,8 млн. рублей, что на 819,7 млн. рублей больше, чем за 2015 год. Запланированные налоговые и неналоговые доходы были исполнены на 100,3 процента, или в объеме 2545,6 млн. рублей.

Что касается запланированного бюджета и его фактического исполнения за 2015 – 2016 года, то можно представить данные в виде таблице 2.

Таблица 2 – План и фактическое исполнение бюджета в 2015 – 2016 гг.

в млн. рублей

	2015 год		2016 год	
	План	Исполнено	План	Исполнено
Доходы	5542,9	4809,3	5813,5	5702,1
Расходы	6260,1	5319,1	5944,3	5023,7
Профицит/дефицит	-717,2	-509,8	-130,8	678,4

Городской бюджет Благовещенска за 2015 г. был исполнен с дефицитом 509,8 млн.рублей, при запланированном дефиците 717,2 млн.рублей.

В 2016 году бюджет исполнен без дефицита при плане 130,8 млн. рублей. В результате муниципальный долг сохранил свои параметры и составил 1076,9 млн. рублей.

Таблица 3 - Структура доходов городского бюджета 2015 – 2016 гг.

в млн. рублей

	2015 год	2016 год
Доходы всего, в том числе:	4 733,1 (100%)	5 552,8 (100%)
Собственные доходы бюджета (налоговые и неналоговые доходы), из них:	2 545,6 (54%)	2 385,5 (43%)
Налоговые доходы	2 105,5	1 959,3
Неналоговые доходы	478,8	426,2
Безвозмездные поступления	2 187,5 (46%)	3 167,3 (57%)

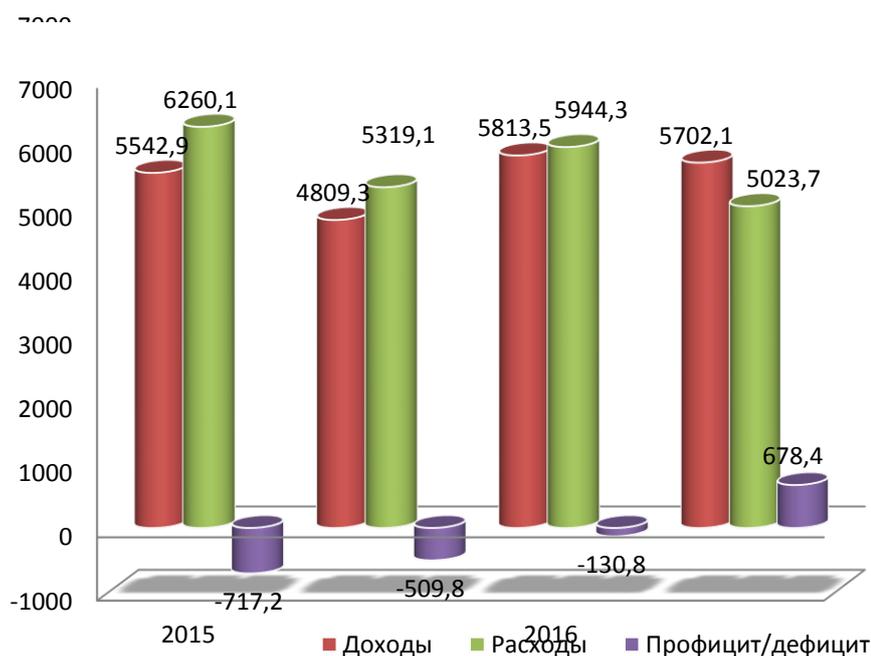


Рисунок 4 – План и фактическое исполнение бюджета в 2015 – 2016 гг.

Крупными налогоплательщиками на территории города считаются АО «Дальневосточная распределительная сетевая компания», ООО «Амурский бройлер», АО «Дальневосточная генерирующая компания», ОАО «Амурснабсбыт», ОАО «Гидроэлектромонтаж».

Анализируя данные таблиц, следует сделать вывод о том, что безвозмездные поступления в 2016 году составили 3 167,3,0 млн.рублей, что на 979,8 млн. рублей больше по сравнению с 2015 годом. Поступления были исполнены на 96,3 %. Эти средства, поступили в рамках реализации программы переселения из ветхого и аварийного жилья.

По расходам городской бюджет исполнен на 84,5 процента (план 5 944,3 млн.рублей, исполнено 5 023,7 млн.рублей). Недовыполнение по расходам обусловлено низким процентом реализации программы по переселению из ветхого и аварийного жилья. Долговые обязательства, которые были предусмотрены в бюджете города на 2016 год, были исполнены в полном объеме. Были получены кредиты на сумму 645,9 млн. рублей и погашены. В рамках

взвешенной долговой политики было сэкономлено 10 млн. рублей на обслуживание муниципального долга.

В 2016 году, так же как и в 2015 году, в Благовещенске реализовано 11 муниципальных программ. За 2016 год город принял участие в 4 государственных федеральных программах, 8 государственных программах и 13 подпрограммах Амурской области в результате чего, было привлечено из федерального и областного бюджетов средств на сумму 3,2 млрд.рублей, что на 506 млн.рублей больше, чем за 2015 год.

Наибольшие объемы средств на софинансирования поступили:

- на реализацию программы переселения из ветхого и аварийного жилья в сумме 1110 млн.рублей,
- на осуществление дорожной деятельности 320 млн.рублей,
- на строительство детского сада на 340 мест 75 млн.рублей,
- на поддержку малого и среднего предпринимательства 21,5 млн.рублей.

Бюджетная политика города на 2016 год и плановый период 2017 – 2018 годы имела следующие направления:

- 1) обеспечение сбалансированности и долгосрочной устойчивости городского бюджета;
- 2) повышение качества и доступности предоставляемых муниципальных услуг;
- 2) безусловное исполнение уже имеющихся расходных обязательств и недопущение принятия новых расходных обязательств, не подкрепленных доходными источниками;
- 2) повышение эффективности расходования бюджетных средств, сокращение неэффективных расходов, в том числе в сфере муниципального управления;
- 3) повышение качества финансового контроля в управлении бюджетным процессом, включая внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит;

4) реализация принципов открытости и прозрачности управления муниципальными финансами;

5) проведение взвешенной долговой политики.

Прогнозируемый размер поступлений в городской бюджет налоговых и неналоговых доходов на 2016 год составлял: 2070,7 млн.рублей налоговых; 488,6 млн.рублей неналоговых. Из налоговых НДФЛ – 1027,2 млн.рублей, акцизы – 18,2 млн.рублей.

С целью привлечения средств в период с 2017года по 2019 год было направлено 13 бюджетных заявок общая сумма, которых составила 11,2 млрд.рублей, в том числе: 9,4 млрд.рублей из средств федерального бюджета; 1,8 млрд.рублей из средств областного бюджета.

С целью совершенствования бюджетной и налоговой политики проводилась работа, направленная на увеличение доходов городского бюджета за счет местных налогов и налогов, зачисляемых в городской бюджет.

С целью увеличения поступлений налога на имущество физических лиц:

– проводилась работа по составлению и направлению в министерство имущественных отношений области перечня торговых, офисных объектов и объектов общественного питания, для применения повышенной налоговой ставки в размере 2 % от кадастровой стоимости (сумма налога на имущество физических лиц поступившая в бюджет города в 2016 году составляет порядка 100,0 млн.рублей;

– проводилась работа по внесению в Единый государственный реестр недвижимости, сведений об объектах права на которые зарегистрированы ранее, до 1999 года (в течение года внесено сведений о 1036 объектах, дополнительные доходы бюджета в 2016 году составили порядка 1,0 млн.рублей. В связи с отсутствием сведений, необходимых для начисления налога, ранее эти объекты выпадали из налогообложения).

Повысить собираемость налоговых платежей поступающих в городской бюджет – одна из основных задач, которая стояла перед администрацией города. В этих целях проведены заседания комиссии по вопросам финансово-

бюджетной и налоговой политики. За 2016 год проведено 10 заседаний комиссии, на которых в том числе были рассмотрены и вопросы о погашении задолженности по налоговым платежам, зачисляемым в городской бюджет и в бюджетную систему РФ, а так же о повышении среднемесячной заработной платы, до величины прожиточного минимума, установленного для трудоспособного населения Правительством Амурской области.

Основными направлениями бюджетной политики Благовещенска на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов в области доходов являются:

- 1) контроль использования муниципальной собственности,
- 2) учет объектов недвижимости,
- 3) выявление неучтенного имущества,
- 4) сокращение задолженности по платежам в бюджет,
- 5) повышение эффективности деятельности главных администраторов доходов бюджета,
- б) привлечение в бюджет финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов.

По налоговым доходам исполнение составило 97,9 %. По сравнению с 2014 г. исполнение увеличилось на 157,0 млн.рублей или на 8,3 %.

Структура налоговых доходов городского бюджета на протяжении последних трех лет почти не изменилась. Основными бюджетообразующими налоговыми доходами остаются налог на доходы физических лиц, имущественные налоги и налоги на совокупный доход.

Налог на доходы физических лиц постоянно является основным источником налоговых доходов бюджета и занимает наибольшую долю в общей сумме доходов (в 2014 г. – 44,5 %, в 2015 г. – 43 %; в 2016 г. – 42,8 %). За 2015 г. по данному налогу исполнение составило 97,1 % от годового плана поступлений. По сравнению с 2014 г. исполнение уменьшилось на 5,4 %.

Налоги на совокупный доход в структуре доходов городского бюджета составляют 15,6 % в 2014 году, в 2015 году – 16,5 %, в 2016 году – 14,3 %. В

2015 году исполнение по данному налогу составило 100,3 % от годового плана поступлений, в том числе:

1) единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности в 2015 году исполнен на 99,9 %. В сравнении с 2014 годом исполнение увеличилось на 0,4 %;

2) единый сельскохозяйственный налог исполнен на 100,2 %. В сравнении с 2014 годом исполнение увеличилось в 2,3 раза;

3) налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения исполнен на 106,7 %. В сравнении с 2014 годом исполнение увеличилось в 3,6 раза.

В сравнении с 2014 годом по налогам на совокупный доход исполнение увеличилось на 44,1 млн. рублей или на 11,0 %.

Имущественные налоги в структуре доходов бюджета составляют в 2014 году – 23,7 %, в 2015 году – 21,4 %, в 2016 году – 23,1 %. Исполнение по данному налогу в 2015 году составляло 98,0 % от годового плана поступлений, из них:

а) налог на имущество физических лиц исполнен на 106,3 %. В сравнении с 2014 годом исполнение увеличилось на 12,1 %;

б) земельный налог исполнен на 96,7 %. В сравнении с 2014 годом исполнение увеличилось в 1,4 раза.

По сравнению с 2014 г. по налогам на имущество исполнение увеличилось на 147,1 млн.рублей или в 1,4 раза.

При расчете объема доходов бюджета были учтены основные направления социально-экономического развития города, основные направления налоговой политики на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 г. и предложения администраторов доходов городского бюджета.

Доходы бюджета на 2017 годы и плановый период 2018 и 2019 года прогнозировались в следующих объемах:

На 2017 году в объеме 3 976 636,1 тыс.рублей, в том числе:

1) налоговых и неналоговых доходов в объеме 2 671 953,3 тыс. рублей,

что на 1,0% или на 27 007,2 тыс. рублей больше по сравнению с утвержденным планом на 2016 год;

2) безвозмездных поступлений в сумме 1 304 682,8 тыс.рублей.

На 2018 г. прогноз доходов в объеме 4 026 819,4 тыс.рублей, в том числе:

а) налоговых и неналоговых доходов городского бюджета в сумме 2 719 641,5 тыс.рублей, что на 1,8 % или на 47 688,2 тыс.рублей больше по сравнению с прогнозируемыми показателями на 2017 год;

б) безвозмездных поступлений в сумме 1 307 177,9 тыс.рублей.

В 2019 году доходы прогнозировались в объеме 4 187 382,0 тыс. рублей, в том числе:

- налоговых и неналоговых доходов бюджета в сумме 2 843 106,4 тыс.рублей, что на 4,5 % или на 123 464,9 тыс.рублей больше чем прогнозируемые показатели на 2018 год;

- безвозмездных поступлений в сумме 1 344 275,6 тыс.рублей.

Основная часть прогнозируемых налоговых доходов (82,2%) в 2017 году должна была быть обеспечена поступлениями:

1) налогов на доходы физических лиц (48,8 %) в сумме 1 073 000,0 тыс. рублей;

2) налогов на совокупный доход (19,6 %) в сумме 430 595,0 тыс.рублей;

3) налогов на имущество (28,3 %) в сумме 622 583,0 тыс.рублей.

Поступление налогов на доходы физических лиц в бюджет на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировалось в сумме 1 073 000,0 тыс.рублей в 2017 году; 1 124 504,0 тыс.рублей в 2018 году; и 1 197 597,0 тыс.рублей в 2019 году, при нормативах отчислений, установленных БК РФ в размере 15 % и законом Амурской области «О межбюджетных отношениях в Амурской области»⁵¹ в размере 5 %.

За 2017 год в сравнении с 2016 годом объем поступлений налога на доходы физических лиц увеличивается на 62 192,0 тыс.рублей, за 2018 год в сравне-

⁵¹ Закон Амурской области «О межбюджетных отношениях в Амурской области» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (дата обращения 26.12.2017).

нии с 2017 годом – должен увеличиться на 51 504,0 тыс.рублей; за 2019 год в сравнении с 2018 годом – на 73 093,0 тыс.рублей.

Поступления единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировалось в объеме по 344 300,0 тыс.рублей ежегодно.

Поступление единого сельскохозяйственного налога в городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировался в сумме 44 477,0 тыс.рублей в 2017 году; 47 123,0 тыс.рублей в 2018 году; 49 713,0 тыс.рублей в 2019 году.

Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, в городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировался в сумме 41 818,0 тыс.рублей в 2017 году; 43 846,0 тыс.рублей в 2018 году, 46 441,0 тыс.рублей в 2019 году.

Поступление налога на имущество физических лиц в городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировался в сумме 206 899,0 тыс.рублей в 2017 году, 248 279,0 тыс.рублей в 2018 году, 297 935,0 тыс.рублей в 2019 году.

Поступление земельного налога в городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы прогнозировался в сумме 415 684,0 тыс.рублей в 2017 году; 420 879,0 тыс.рублей в 2018 году, 426 148,0 тыс.рублей в 2019 году.

Из приведенных выше данных можно проследить снижение прогноза некоторых поступлений. Причинами такого снижения, на наш взгляд, могут являться:

1) в отношении доходов от использования муниципального имущества – сокращение числа арендаторов помещений, сокращение числа предприятий, плательщиков части прибыли вследствие реорганизации;

2) в отношении доходов от продажи материальных и нематериальных активов – снижение спроса на выставленное на реализацию муниципальное имущество.

Рассматривая процесс реализации бюджета города Благовещенска, и анализируя принимаемые решения Благовещенской городской Думой о внесении изменений в бюджет, можно отметить, что довольно большое количество раз бюджет в течение года подвергается уточнению.

Так, Решением Благовещенской городской Думы был утвержден Решением Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год»⁵². В процессе реализации бюджета неоднократно возникала необходимость его уточнения. Уточнения городского бюджета осуществлялось путем принятия Решений Благовещенской городской Думы О внесении изменений в решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год». Так, в течение 2016 года Думой было принято 7 решений о внесении соответствующих изменений (от 31.03.2016 № 20/29; от 28.04.2016 № 21/37; от 26.05.2016 № 22/47; от 23.06.2016 № 23/62; от 14.07.2016 № 24/69; от 27.10.2016 № 26/99; от 22.12.2016 № 29/144).

Изучая вышеуказанные решения, можно отметить, что 4 из 7 решений касались основных характеристик бюджета (таблица 4).

Рассмотрим подробнее вносимые корректировки в решение о бюджете основных характеристик городского бюджета.

Таблица 4 - Изменение основных характеристик бюджета в течение 2016 года

Решение Думы	Основные характеристики	общий объем доходов городского бюджета (тыс. рублей)	общий объем расходов городского бюджета (тыс. рублей)	дефицит городского бюджета (тыс. рублей)
Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете»		3 872 556,5	3 872 556,5	0
Решение от 30.03.2016 № 20/29		4 959 486,3	5 034 996,3	75 510,0
Решение от 28.04.2016 № 21/37		5 026 401,5	5 101 911, 5	75 510,0
Решение от 14.07.2016 № 24/69		5 472 792,1	5 548 302,1	75 510,0
Решение от 22.12.2016 № 29/144		5 674 090,1	5 804 935,7	130 845,6

⁵² Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.01.2018).

Исходя из данных приведенных в таблице, можно прийти к выводу о том, что в процессе реализации бюджета, в течение текущего финансового года значительно меняются общие объемы доходов и расходов городского бюджета, что в свою очередь также влияет на его дефицитность.

Сравнивая изначально утвержденный бюджет и бюджет с последними внесенными изменениями, можно отметить, что изначально утвержденный общий объем доходов составлял 3 872 556,5 тыс. рублей, а уточненный от 22.12.2016 года общий объем доходов составил 5 674 090.1 тыс. рублей, что фактически больше на 1 801 533,6 тыс. рублей или на 32%. Разница в общем объеме расходов составляет 1 932 379,2 тыс. рублей, что больше на 34%. Изначально бюджет был утвержден с нулевым значением дефицита, но в процессе его реализации, значение дефицита бюджета было утверждено в размере 130 845,6 тыс. рублей.

2.3 Основные недостатки исполнения бюджета муниципального образования

Исходя из проведенного анализа бюджета и бюджетного процесса муниципального образования города Благовещенска, можно смело говорить о том, что при осуществлении бюджетного процесса всегда имеются риски, которые могут возникнуть при реализации бюджетной политики муниципального образования. К таким рискам, безусловно, можно отнести:

1) ухудшение общеэкономической ситуации в области и городе, которое в свою очередь может повлечь за собой уменьшение поступлений налоговых и неналоговых доходов городского бюджета;

2) удорожание стоимости привлечения заемных средств в виде кредитов коммерческих банков, которое может привести к увеличению расходов по обслуживанию долговых обязательств городского бюджета.

Кроме того, всегда имеется риск изменения норм федерального и областного законодательства, которое также может привести к увеличению расходов и снижению доходов бюджета.

Очевидным также является и то, что система местных налогов и сборов должна быть усовершенствована. С одной стороны, она должна обеспечивать финансовыми ресурсами потребности органов местного самоуправления, с другой, служить инструментом местной социально-экономической политики, которая направлена выполнять задачи по стабилизации экономики и важнейших структурных сдвигов.

Процесс развития муниципального бюджета сильно зависит от решения проблемы в сфере налогообложения на муниципальном уровне. Необходимым представляется совершенствование системы бюджетного выравнивания, так как в настоящее время отсутствует федеральное законодательство о местных налогах, сохраняется тенденция по сосредоточению основного объема налоговых доходов (что составляет более 50 %) уровне федерации, при этом постоянно меняется механизм распределения налогов по уровням бюджетной системы и существует проблема взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти.

Законодательство, регулирующее формирование и использование местного бюджета многообразно, но далеко от совершенства. В связи с этим, неравномерность поступления имущественных налогов в течение финансового года приводит к несбалансированности бюджета.⁵³

Для формирования бюджета города Благовещенска это проблема особенно актуальна. Как было отмечено выше, основными доходами местных бюджетов являются регулируемые отчисления из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы, которые меняются из года в год. Более того, в перечень этих доходов включены и отчисления от налогов на прибыль предприятий, подоходного налога на физических лиц, акцизов, платежей за пользование природными ресурсами, налога с продаж, налога на вмененный доход и др. Почти все вышеперечисленные налоги являются федеральными и региональными. В связи с чем, у органов местного самоуправления отсутствует реальная возмож-

⁵³ Каюров Е. А. Конституционно-правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в России // Законодательство и экономика. 2013. № 3. С. 17-20.

ности повлиять на изменение их ставки и долю отчисления в местный бюджет. Это, в свою очередь, как было отмечено ранее, приводит к частым корректировкам бюджета в течение года.

Корме того, формирование бюджета в муниципальном образовании во многом зависит от федеральной политики. Так, процесс совершенствования местных бюджетов непосредственно связан с решением вопроса по разграничению государственных и муниципальных полномочий.

В настоящее время в список «вопросов местного значения» входят все те функции, в отношении которых местные органы лишь применяют правила и нормы, установленные на федеральном или региональном уровнях. Такие полномочия как, например: выплата заработной платы преподавателям, и различных пособий – должны быть отнесены к делегированным полномочиям. Также, в законодательстве содержится лишь положение о том, что финансирование «собственных» и «делегированных» полномочий (в отношении, как поступлений, так и расходов) всего лишь должно быть прописано в бюджете отдельно. Вышеуказанные обстоятельства затрудняют процесс формирования и реализации бюджета муниципального образования.

Собственные доходы бюджета муниципального образования являются общепризнанным символом независимости местного самоуправления, показателем его финансовой самостоятельности. Собственные доходы бюджета состоят как из налоговых доходов, так и неналоговых доходов.

Анализ доходов бюджета города Благовещенска показал, что львиную долю доходов составляет такой вид регулируемых доходов как безвозмездные поступления в виде дотаций, субсидий и субвенций.

Данная проблема напрямую зависит от нескольких факторов. Во-первых, от недостаточной развитости рыночной инфраструктуры муниципальной собственности. Ведь в настоящее время от организации работы некоторых предприятий доходы получают предприниматели, а не муниципальные образования. Во-вторых, от низкой собираемости налоговых платежей в бюджет.

Обобщая вышесказанное, можно сказать о том, что при реализации бюд-

жетных правоотношений главная проблема – это низкие доходы и высокие расходы, образующие в совокупности при реализации бюджета его дефицит и увеличение, как следствие, муниципального долга.

В муниципальном образовании городе Благовещенске в 2016 году, связи с тем, что сложившаяся экономическая ситуация продиктовала необходимость реализации Плана мероприятий, направленных на обеспечение устойчивости экономики и социальной стабильности осуществлялись мероприятия, так называемая экономическая политика муниципалитета.

Постановлением администрации города Благовещенска от 31.12.2015 № 4744 был утвержден «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Благовещенска в 2016 году»⁵⁴ в целях стабилизации экономической ситуации и реализации мер, направленных на активизацию экономического роста, стабилизацию работы хозяйствующих субъектов наиболее значимых для экономики города, обеспечение социальной стабильности и занятости населения города. В том числе осуществлялась работа, направленная на увеличение доходов городского бюджета от местных налогов и налогов, зачисляемых в городской бюджет. С целью увеличить поступления налогов на имущество физических лиц:

1) проведена работа по составлению и направлению в Минимущества области перечня торговых, офисных объектов и объектов общественного питания, для применения повышенной налоговой ставки в размере 2% от кадастровой стоимости;

2) проведена работа по постановке на Государственный кадастровый учет объектов недвижимости, права на которые зарегистрированы до 1999 года.

Повышение собираемости налоговых платежей в городской бюджет – одна из основных задач, стоящих перед органами местного самоуправления. С этой целью проводились заседания комиссии по вопросам финансово-бюджетной и налоговой политики. В 2016 году состоялось 10 заседаний комис-

⁵⁴ Об утверждении города Благовещенска Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Благовещенска в 2016 году [Электронный ресурс]: постановление администрации от 31.12.2015 г. № 4744. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

сии, на которых в том числе рассматривались вопросы о погашении задолженности по налоговым платежам, зачисляемым в городской бюджет и в бюджетную систему РФ, а так же о повышении среднемесячной заработной платы, до величины прожиточного минимума, установленного для трудоспособного населения Правительством Амурской области. За период с января по декабрь 2016 года сумма погашенной задолженности в бюджетную систему РФ составила 16,8 млн.руб., в том числе в городской бюджет 5,4 млн.руб.

Наиболее сложной задачей для муниципалитета является завершение реализации начатых инвестиционных проектов по строительству объектов социальной и инженерной инфраструктуры в условиях дефицита средств городского бюджета. Организация инвестиционной деятельности осуществлялась на основе координации реализации инвестиционных проектов с использованием средств федерального и областного бюджетов и внебюджетных источников. В результате тесного взаимодействия с правительством Амурской области и на основании полученных предложений от субъектов предпринимательства актуализирован Реестр инвестиционных проектов и незадействованных производственных мощностей города Благовещенска.

Задачами на 2017 год являлось:

- 1) обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности города;
- 2) реализация мероприятий направленных на пополнение доходной части бюджета и снижение размера недоимки по налогам;
- 3) внедрение муниципальных инвестиционных стандартов Амурской области.

Деятельность в области финансовой политики в 2016 году была построена в соответствии с целями, направленными на содействие развитию экономического и социального потенциала города Благовещенска, создание условий для оптимизации расходных обязательств, финансовое обеспечение муниципальных услуг, повышение эффективности бюджетных расходов и качества финансового управления.

Для обеспечения устойчивости бюджетной системы необходимо обеспечить соответствие расходных обязательств полномочиям и функциям органов местного самоуправления города Благовещенска и оптимальное распределение бюджетных ресурсов для финансирования этих функций.

Ввиду ограниченности финансовых ресурсов при подготовке и исполнении городского бюджета велась работа, направленная на поддержание приемлемого объема расходных обязательств, в частности, путем оптимизации уже существующих и сдерживания неоправданного возникновения новых обязательств муниципального образования. Особенностью формирования городского бюджета на 2016 год являлось планирование бюджета в рамках одного финансового года. В целях обеспечения исполнения расходных обязательств:

1) организована работа по составлению и исполнению кассового плана по доходам администраторами доходов городского бюджета;

2) проводились ежемесячные, ежеквартальные анализы налоговых и неналоговых поступлений в городской бюджет в увязке с показателями социально-экономического развития города и принимаемыми мерами по укреплению доходной части бюджета города, сокращению задолженности по платежам в городской бюджет.

Исполнение городского бюджета в течение 2016 года осуществлялось в соответствии с решением Благовещенской городской Думы от 27.11.2015 г. № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год».⁵⁵ По доходам бюджет города Благовещенска за 2016 год исполнен на 98,1 % к утвержденному плану на год (план 5 813 490,8 тыс.рублей, исполнено 5 702 075,0 тыс.рублей). По налоговым и неналоговым доходам исполнение составило 100,3 % (план 2 591 332,1 тыс.рублей, исполнено 2 599 071,0 тыс.рублей), Безвозмездные поступления исполнены на 99,4 % (план 3 158 858,7 тыс.рублей, исполнено 3 167 335,3 тыс.рублей), Остатки средств городского бюджета на 01.01.2017 года составили 908 272,3 тыс.рублей в том числе: средства областного бюджета 865 999,4 (пересе-

⁵⁵ Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.01.2018).

ление граждан из аварийного жилищного фонда) средства городского бюджета 42 272,9.

По расходам бюджет города Благовещенска за 2016 год исполнен на 84,5 % (план 5 944 336,3 тыс.руб., выполнено 5 023 690,6 тыс.руб.), в том числе по средствам городского бюджета на 98,7 % (план 2 834 055,3 тыс.рублей, исполнено 2 797 932,4 тыс.рублей). В общем объеме расходов городского бюджета процент исполнения колеблется от 46,9 % по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство до 100 % по отраслям культура, физическая культура и спорт, национальная оборона. При этом целевые показатели муниципальных программ достигнуты за исключением программы по ветхому и аварийному жилью, реализация которой продолжалась в 2017 году. Мероприятия по реализации Указов Президента РФ в части выполнения параметров «дорожных карт» по заработной плате выполнены в полном объеме. За счет внутренних источников полностью удалось погасить кредиторскую задолженность по обязательствам городского бюджета за 2015 год в сумме 54 975,4 тыс.рублей.

Долговая политика, проводимая администрацией города Благовещенска была направлена на поддержание объема муниципального долга на экономически безопасном уровне посредством контроля за объемом муниципального долга и расходами на его обслуживание. Утвержденные в городском бюджете на 2016 год суммы кредитов к получению и погашению от кредитных организаций и бюджетов вышестоящих уровней исполнены полностью.

В ходе исполнения бюджета за счет проведения эффективной долговой политики удалось сэкономить 10 500,0 тыс.рублей по обслуживанию муниципального долга. Однако, остаток муниципального долга по состоянию на 01.01.2017 года остался на уровне 2016 года и составляет 1 076 930,0 тыс.рублей, в том числе по долговым обязательствам: из резервного фонда города, утвержденного в сумме 24 103,6 тыс.рублей, направлено средств на финансовое обеспечение непредвиденных расходов в сумме 23 065,2 тыс.рублей.

Городской бюджет на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов был сформирован на трехлетний период и утвержден в установленный срок. В го-

роде продолжена политика бездефицитного бюджета, что позволяет не увеличивать долговую нагрузку на бюджет. Налоговая политика, осуществляемая администрацией города, была направлена на максимально возможное пополнение бюджета. Сохранилась социальная направленность бюджета. Определены приоритеты при исполнении расходной части бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: выплата заработной платы работникам муниципальных учреждений, оплата коммунальных услуг, содержание муниципальных учреждений в безопасном режиме (охрана, пожарная безопасность), летнее оздоровление детей, подвоз учащихся, льготное питание в школах. Продолжилась реализация программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда».

Проблемы муниципального образования города Благовещенска обусловлены следующим:

1) недостаток средств на строительство детских дошкольных учреждений и школ (минимально городу требуется 1,5 млрд. рублей) и недостаток средств на завершение строительства берегоукрепления реки Амур (требуется 2,0 млрд. рублей). Данный объект строится около 10 лет и в настоящее время является объектом незавершенного строительства. Вопросы о завершении строительства объектов, финансируемых из федерального бюджета необходимо решать на федеральном уровне;

2) федеральные органы государственной власти ежегодно пересматривают уровень МРОТ, не учитывая реальные финансовые возможности муниципальных образований по соблюдению МРОТ. Муниципальные учреждения производят доплаты до минимального уровня МРОТ за счет собственных средств, в том числе и за счет доходов от платной деятельности, которые должны направляться на развитие учреждений. Материально-техническое состояние образовательных организаций и учреждений культуры не отвечает современным требованиям, здания и инженерные сети требуют ремонта и реконструкции, территории – благоустройства. Дополнительно требуется на осуществление вышеперечисленных направлений 89,3 млн.рублей (соблюдение уровня

МРОТ - 1,1 млн.рублей, капитальный ремонт - 88,2 млн.руб.);

3) еще одна проблема – это несбалансированность бюджета в результате неравномерности поступления имущественных налогов в течение финансового года. Имущественные налоги, которые составляют одну третью часть собственных доходов бюджета, поступают в соответствии со сроками уплаты, установленными федеральным законодательством, в 4 квартале текущего года. При этом бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, предоставляемые федеральным казначейством на краткосрочный период, не превышающий 50 дней, не решают проблему временного кассового разрыва. На федеральном уровне необходимо решить вопрос о введении авансовых платежей по указанным налогам или об изменении сроков уплаты имущественных платежей.

В 2017 году Администрацией города Благовещенска проводились торги в виде электронных аукционов по привлечению 400 млн.рублей кредитных ресурсов на финансирование дефицита городского бюджета в 2017 году и плановом периоде 2018-2019 годов.

В результате аукционов процентная ставка снижена с 11,25 % годовых первоначально до 9,15-9,58 % годовых. Это для экономии бюджетных средств, запланированных на обслуживание муниципального долга на сумму 14,7 млн. рублей в трехлетнем бюджете.

Кроме того, администрация рассматривала возможность замещения более дорогих ранее привлеченных кредитов, что могло бы дать дополнительную экономию по обслуживанию долга. При этом параметры муниципального долга не изменились и сохранились в объеме 1076,9 млн.рублей.

3 РЕКОМЕНДАЦИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БЛАГОВЕЩЕНСКА

3.1 Необходимость совершенствования исполнения бюджета муниципального образования в РФ

Непростая экономическая и политическая обстановка и замедление темпов роста экономики 2016 года стали препятствием для социально-экономического развития не малого количества муниципальных образований. Однако это не стало препятствием для дальнейшего развития большинства муниципальных образований – членов Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (далее – АСДГ).

Приоритетными задачами органов местного самоуправления муниципальных образований – членов АСДГ являются обеспечение социально-экономического развития, а также принятие мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности.

В целях совершенствования бюджетной политики и финансовой устойчивости некоторые муниципальные образования (Бердск, Магадан, Кемерово, Сургут, Шимановск и многие другие) предпринимали меры по совершенствованию методологии разработки муниципальных программ, синхронизации муниципальных программ с государственными программами субъектов РФ и иными стратегическими документами, признанию неэффективными расходов на мероприятия муниципальных программ, по которым не достигаются целевые показатели.

В целях формирования стимулов к повышению качества организации и осуществления бюджетного процесса в городских и сельских поселениях Сургутского района бюджетам поселений предоставлялись межбюджетные трансферты в виде грантов за качество организации и осуществления бюджетного процесса. Гранты предоставлялись поселениям, достигшим трех наилучших значений показателей оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса, проведенной в соответствии с порядком проведения мониторин-

га и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в городских и сельских поселениях установленным администрацией района.

В условиях ограниченности доходной базы при формировании бюджетов возрастает необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств и совершенствования системы управленческого менеджмента.

Во многих муниципальных образованиях (Барнаул, Бердск, Братск, Горно-Алтайск, Искитим, Красноярск, Минусинск, Томск, Чита и др.) проводилась переоценка приоритетных направлений расходов, их оптимизация, исходя из результата их исполнения, эффективность и целесообразность. Бюджетные ресурсы были сконцентрированы на приоритетных расходах, обеспечении бюджетных обязательств, выполнении условий по софинансированию расходов при предоставлении целевых средств.

В Иркутске для повышения эффективности привлечения средств в бюджет города проводился постоянный анализ государственных программ Иркутской области и Российской Федерации на предмет возможности участия города в их реализации.

30 мая 2016 года на Московской межбанковской валютной бирже состоялось открытое размещение муниципальных облигаций города Новосибирска 2016 года объемом 3 миллиарда рублей при средневзвешенной ставке 9,9% годовых. Впервые ценные бумаги города выпущены со сроком обращения 10 лет, что повышает инвестиционный интерес к облигациям Новосибирска. Проведены электронные аукционы на предоставление кредитных ресурсов в форме возобновляемых кредитных линий, по результатам которых заключены 19 контрактов со сроком 3 и 5 лет и средневзвешенной ставкой 11,19% годовых.

В рамках реализации пилотного проекта Федерального казначейства России мэрия города Новосибирска привлекала краткосрочные бюджетные кредиты для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), что позволило сократить расходы бюджета на обслуживание муниципального долга. Также с целью сдерживания роста расходов на обслуживание долга мэрия города Новосибирска для покрытия кассовых разрывов

проводила временное привлечение остатков средств со счетов бюджетных и автономных учреждений.

В Омске в целях снижения рисков, связанных с управлением муниципальным долгом, осуществлено размещение муниципального облигационного займа города Омска в размере 2,5 млрд.руб., привлечены бюджетные кредиты на пополнение остатков средств за счет средств федерального бюджета в объеме 3,6 млрд.руб. под 0,1 % годовых.

Совершенствование механизма по формированию муниципального задания в соответствии с единым ведомственным перечнем услуг и нормативами затрат на их оказание осуществлялось в Ангарске, Бердске, Дудинке, Иркутске, Мирнинском районе, Норильске и других муниципальных образованиях. Реализация таких мероприятий способствовала повышению уровня контроля деятельности учреждений, оптимизации численности административно-управленческого аппарата, исключению дублирующих функций, работ и услуг, оптимизации цен услуг в направлении снижения их себестоимости и унификации требований к ним, что дает теперь возможность рассмотреть вопрос об укреплении материально-технической базы учреждений.

Повышению эффективности расходов, качеству управления средствами бюджета города Барнаула способствовало проведение ежеквартальной оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города. Проведена работа по внедрению новых систем и методов осуществления финансового контроля, направленных на предупреждение нарушений и усиление ответственности руководителей.

В Белово принята комплексная программа «Финансовое оздоровление Беловского городского округа на период до 2019 года».⁵⁶

В Братске проводилась комплексная оценка качества, включающая анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результа-

⁵⁶ Об утверждении программы финансового оздоровления Кемеровской области на 2016 - 2019 годы [Электронный ресурс]: распоряжение коллегии администрации Кемеровской области от 28 октября 2016 года п 453-р. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

тивность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса. По результатам проведения оценки город Братск вошел в рейтинг пяти лучших муниципальных образований Иркутской области.

В Иркутске продолжена реализация Комплексной муниципальной программы «Повышение качества управления муниципальными финансами города Иркутска на период до 2018 года»⁵⁷, направленной на повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств, повышение качества управления доходами бюджета города и нефинансовыми активами города Иркутска при реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития города.

При Главе города Ачинска действует координационный штаб по мониторингу социально-экономической ситуации. На заседания штаба приглашались организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, имеющие задолженность по налоговым платежам, арендной плате за пользование муниципальным имуществом и земельными участками, а также по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В Братске в рамках Соглашения о взаимодействии администрации города с территориальными налоговыми инспекциями проводилась совместная информационно-разъяснительная и агитационная работа по повышению информирования налогоплательщиков, повышению уровня налоговых знаний населения. На официальном сайте администрации города размещены информационные материалы по налоговой тематике, агитационные листовки, буклеты, баннеры, бегущие строки, объявления. Кроме того, в городе продолжает действовать Соглашение между администрацией города и предпринимателями, сдающими в аренду площади в объектах торговли, общественного питания и бытового обслуживания, о передаче в налоговые органы сведений об арендаторах.

В Иркутске реализация мероприятий, направленных на усиление кон-

⁵⁷ Об утверждении Комплексной муниципальной программы "Повышение качества управления муниципальными финансами города Иркутска на период до 2018 года" [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Иркутска от 30 апреля 2014 года N 031-06-505/14. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

троля за использованием муниципального имущества, возмещением вреда в случае незаконного сноса зеленых насаждений и нарушения благоустройства, проведение работы по взиманию платы за использование лесов, взыскание неустойки (пени, штрафов) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением контрагентами своих обязательств по муниципальным контрактам; стимулирование работы Управления Федеральной службы судебных приставов по взысканию задолженности прошлых лет с плательщиков налоговых и неналоговых доходов и других мероприятий позволило дополнительно мобилизовать в бюджет города доходов в сумме более 52 млн.рублей.

В Кемерово были приняты следующие меры по оптимизации расходов бюджета города: проведена инвентаризация социальных выплат и льгот, установленных муниципальными правовыми актами; продолжена работа по оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления, в том числе за счет исключения дублирующих функций; оптимизация бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в организации иных организационно-правовых форм учреждений.

В Красноярске в рамках мобилизации налога на имущество физических лиц осуществлялся мониторинг собираемости местных налогов. Среди сотрудников администрации города проведена акция «Начни с себя». Кроме того, на контроль руководителей органов администрации города поставлен вопрос уплаты налогов сотрудниками подведомственных муниципальных учреждений и предприятий.

В Норильске для оптимизации расходов бюджета города: – введён запрет на использование экономии, образовавшейся в результате конкурсных процедур; проведены совместные торги на оказание отдельных видов услуг; проведен анализ инициативных расходов на предмет их целесообразности и социальной эффективности; продолжается работа над административными регламентами по предоставлению муниципальных услуг в целях снижения административных барьеров.

В Петропавловске-Камчатском для реализации мер по повышению сбалансированности и устойчивости бюджетной системы городского округа, продолжена работа по: поддержанию объема муниципального долга городского округа на экономически безопасном уровне; поэтапному снижению размера дефицита бюджета городского округа; снижению стоимости заимствований городского округа и расходов на обслуживание долговых обязательств городского округа; замещению коммерческих кредитов на бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджета городского округа, предоставляемых местным бюджетам за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета.

В Томске в рамках реализации подпрограммы «Управление муниципальным долгом» муниципальной программы «Эффективное управление муниципальными финансами»⁵⁸ проведение мероприятий по сокращению расходов на обслуживание муниципального долга позволило сократить расходы на обслуживание муниципального долга по сравнению с первоначально утвержденным планом. Осуществлялось это за счет: привлечения временно свободных средств бюджетных и автономных учреждений для погашения действующих долговых обязательств; привлечения временно свободных средств, находящихся во временном распоряжении муниципальных казенных учреждений, для погашения действующих долговых обязательств; привлечения временно свободных собственных средств бюджета для погашения действующих долговых обязательств; направления бюджетного кредита УФК Томской области, полученного на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, на погашение действующих долговых обязательств; доразмещения облигаций Томского городского займа 2014 года по цене выше номинала (полученная премия); снижения процентных ставок при привлечении кредитов у кредитных организаций по заключенным муниципальным контрактам (подписаны соглашения о снижении размера процентных ставок по ряду действующих муниципальных контрактов);

⁵⁸ Об утверждении муниципальной программы «Эффективное управление муниципальными финансами» [Электронный ресурс]: Постановление администрации Города Томска от 20.08.2014 № 827. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

погашения кредитов коммерческих банков за счет средств, полученных от размещения облигаций Томского городского займа 2016 года.

Во многих муниципальных образованиях продолжили деятельность межведомственные комиссии по повышению доходной части бюджета (Ангарск, Артем, Барнаул, Белово, Братск, Дудинка, Иркутск, Магадан, Минусинск, Мирнинский район, Чита и Благовещенск в том числе). В Сургутском районе заседания комиссии по мобилизации дополнительных доходов в бюджет по вопросу «Снижение налоговой недоимки и дебиторской задолженности по неналоговым доходам перед бюджетом Сургутского района» проводились на уровне района и отдельных поселений.

В Южно-Сахалинске проведено 15 заседаний Совета экономической безопасности при администрации города, на которых были заслушаны руководители предприятий и индивидуальные предприниматели по вопросам погашения задолженности в бюджет, определялись конкретные сроки её погашения. В целях сокращения недоимки в отчетном периоде в соответствии с действующим законодательством списана безнадежная к взысканию задолженность по налоговым и неналоговым платежам.

Так же в муниципальных образованиях проводилась работа по развитию открытости и прозрачности бюджетного процесса путем выстраивания эффективного диалога с жителями о процессах управления общественными финансами (Барнаул, Бердск, Дудинка, Красноярск и др.). Для этого предпринимались меры по обеспечению высокого уровня популярности и востребованности публикуемой для граждан информации о бюджете, участия в публичных слушаниях. Администрацией города Барнаула были организованы встречи с трудовыми коллективами города, студентами, школьниками по актуальным направлениям бюджетной политики.

На сайте «Открытый бюджет» города Красноярска размещена электронная версия Путеводителя по бюджету, который позволяет в доступной, максимально информативной форме ознакомить граждан с бюджетом. Начиная с 2015 года, сотрудниками департамента финансов проводятся открытые уроки в

школах города. В Мирнинском районе проводятся ярмарки финансовой грамотности для населения, дни финансовой грамотности в общеобразовательных учреждениях района.

В Норильске были внедрены нестандартные инструменты повышения открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан: бюджетный калькулятор, кроссворд по бюджетной тематике, буклет «Бюджет для начинающих», героями которого стали персонажи народных сказок, музыкальные видеоролики «Норильские песни о главном». Продолжено формирование традиционного сборника «Слагаемые бюджета» с целью информирования населения о муниципальной бюджетной политике и об основных принципах формирования бюджета территории в более доступном для понимания формате.

В Сургутском районе в ходе проведения мероприятий, направленных на повышение финансовой грамотности населения, учащиеся 3–11 классов образовательных учреждений приняли участие в «Дне открытых дверей». Участники мероприятия не только познакомились с деятельностью департамента финансов, но и приняли участие в деловой игре «Составление, рассмотрение проекта бюджета, утверждение бюджета».

В апреле 2016 года в Томске состоялась конференция АСДГ «Финансово-экономическая деятельность муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока в современных условиях», в работе которой приняли участие руководители финансовых и экономических служб из 18 муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, руководители контрольных органов местного самоуправления, а также представители научных и экспертных организаций. На конференции были обсуждены экономические и финансовые проблемы муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, реализация программного бюджета, пути сокращения муниципального долга, осуществление внутреннего муниципального финансового контроля. По итогам работы конференции приняты рекомендации региональным и федеральным органам государственной власти.

3.2 Рекомендации по совершенствованию составления и исполнения бюджета муниципального образования

Как показывает, проведенный ранее анализ бюджета и бюджетного процесса и практика других муниципальных образований, проблемы при реализации бюджета в городе Благовещенске не являются уникальными, и во многом схожи с общими проблемами других муниципальных образований в Российской Федерации.

Выявленные проблемы оказывают сильное влияние на эффективность реализации бюджета города. Решение этих проблем позволит сократить разрыв между доходами и расходами бюджета и безусловно будет иметь положительный экономический эффект как для самого муниципального образования так и для его населения.

Итак, как было отмечено ранее, процесс развития муниципального бюджета сильно зависит от решения проблем в сфере налогообложения на муниципальном уровне. Необходимым представляется совершенствование системы бюджетного выравнивания, так как в настоящее время отсутствует федеральный закон о местных налогах, сохраняется тенденция по сосредоточению основной массы налоговых доходов (что составляет более 60%) в федеральном бюджете, при этом механизм распределения налогов по уровням бюджетной системы часто изменяется, что порождает проблему взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти.

Для формирования бюджета города Благовещенска это проблема особенно актуальна. Как было отмечено выше, основой доходов местных бюджетов являются регулируемые отчисления из бюджетов вышестоящих уровней, которые меняются из года в год. Более того, в перечень этих доходов включены и отчисления от налогов на прибыль предприятий, подоходного налога на физических лиц, акцизов, платежей за пользование природными ресурсами, налога с продаж, налога на вмененный доход и прочие. Почти все вышеперечисленные налоги являются федеральными и региональными. В связи с чем, у органов

местного самоуправления не имеется реальная возможность повлиять на изменение их ставки и долю отчисления в местный бюджет.

Должна быть разработана единая система местного налогообложения, в соответствии с общими принципами методологии и взимания, так как местные налоги нельзя оторвать от всей системы налогообложения. Местные органы самоуправления должны быть наделены правом вводить налоги, но в соответствии с таким перечнем, который был бы предусмотрен и достаточно подробно разработан высшими законодательными органами власти.

Совершенствование системы местного налогообложения должно сопровождаться и совершенствованием местного процесса. Формирование доходной части бюджета должно основываться на местных налогах независимо от их удельного веса в структуре налоговых доходов. Местным органам власти необходимо обосновывать нормативы отчислений от федеральных налогов на основе прогнозов о поступлениях от местных налогов.

Решение второй выявленной проблемы, связанной с решением вопроса по четкому разграничению полномочий не менее важно, так как процесс развития местных бюджетов напрямую с ним связан. Необходимо четкое разграничение различных полномочий и способов их финансирования.

Для этого, во-первых, следует рассмотреть вопрос об исключении из списка «вопросов местного значения» функции, в отношении которых местными органами всего лишь применяются правила и нормы, установленные на федеральном или региональном уровнях. Такие полномочия как, например: выплата заработной платы преподавателям, и различных пособий – должны быть отнесены к делегированным полномочиям.

Во-вторых, в законодательстве содержится лишь положение о том, что финансирование «собственных» и «делегированных» полномочий (в отношении, как поступлений, так и расходов) прописывается в бюджете отдельно. Логичнее же было, чтоб средства, предназначенные для финансирования «делегированных» полномочий вообще не были включены в бюджет муниципального образования, а были перечислены на казначейский счет муниципалитета; рас-

порядителем же этих средств должен стать глава местной администрации, осуществляющий эти полномочия под контролем, как местного представительного органа, так и администрации субъекта РФ.

Такая схема уже применяется муниципальными образованиями в отношении финансирования некоторых пособий, выплата которых при этом продолжает осуществляться органами местного самоуправления. Подобная схема, может быть применена и в Благовещенске.

Третья проблема, связанная с недостаточностью собственных доходов необходимо решать незамедлительно, так как собственные доходы бюджета муниципального образования являются общеустановленным символом независимости местного самоуправления, показателем его финансовой самостоятельности, а проведенный ранее анализ доходов бюджета показал, что львиную долю доходов бюджета города Благовещенска составляет такой вид регулируемых доходов как безвозмездные поступления в виде дотаций, субсидий и субвенций. Для решения данной проблемы в формировании доходов бюджета необходимо увеличить долю собственных доходов.

Кроме того, данная проблема также напрямую связана с недостаточной развитостью рыночной инфраструктуры муниципальной собственности. Для преодоления данной проблемы необходимо увеличивать количество предприятий муниципальной собственности. Ведь в настоящее время от организации работы некоторых предприятий доходы получают предприниматели, а не муниципальное образование. Рост количества муниципальных предприятий деятельность, которых регулируется органами местного самоуправления города Благовещенска — один из наиболее эффективных путей улучшения формирования доходной базы бюджета муниципального образования.

Также, для более результативного управления муниципальной собственностью рекомендуется провести инвентаризацию муниципального имущества, составить перечень, сдаваемого в аренду, выявить неиспользуемые или неэффективно используемые активы и принять соответствующие меры (продажа, аренда, приватизация); принять нормативно-правовые акты, регулирующие

размер и порядок отчислений в муниципальный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий.

Помимо, вышеперечисленного, следует признать, что в настоящее время в городе Благовещенске не применяется такой эффективный метод получения дополнительных доходов и инвестиций как выпуск ценных муниципальных бумаг для осуществления муниципальных заимствований. Хотя ранее этот метод применялся. Так, Решение Благовещенской городской Думы от 26.01.2006 года № 10/02 «Об утверждении Порядка осуществления муниципальных заимствований на территории муниципального образования города Благовещенска в форме выпуска муниципальных ценных бумаг»⁵⁹ был утвержден соответствующий порядок. А для развития финансовой базы муниципального образования и эффективного решения проблем развития муниципального образования, в том числе организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда Решением Думы города Благовещенска от 24.11.2005 года № 6/69 "Об утверждении программы "Осуществление муниципальных заимствований города Благовещенска путем выпуска муниципальных ценных бумаг на 2006 - 2010 гг." ⁶⁰ обеспечивалось финансирование дефицита бюджета города Благовещенска и финансирование программ развития муниципального образования.

Целью данной программы являлось расширение финансовой базы бюджета муниципального образования города Благовещенска и социально-экономическое развитие его территории, сокращения дефицита бюджета.

Осуществление заимствований на фондовом рынке путем выпуска и реализации муниципальных ценных бумаг один из наиболее эффективных способов расширения источников поступлений в бюджет города.

Формирование такого механизма осуществления муниципальных заимствований путем выпуска муниципальных ценных бумаг и эффективное использование

⁵⁹ Об утверждении Порядка осуществления муниципальных заимствований на территории муниципального образования города Благовещенска в форме выпуска муниципальных ценных бумаг [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 26.01.2006 года № 10/02. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶⁰ Об утверждении программы «Осуществление муниципальных заимствований города Благовещенска путем выпуска муниципальных ценных бумаг на 2006 - 2010 гг.» [Электронный ресурс]: решение Думы города Благовещенска от 24.11.2005 года № 6/69. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

привлеченных средств, позволяет обеспечивать привлеченные через муниципальный заем финансовые средства на развитие города.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что, развитие бюджета муниципального образования, его финансовой базы зависит от целого ряда факторов, так называемых субъективных и объективных противоречий, некоторые из которых носят больше даже политический характер, чем экономический. На протяжении нескольких лет, законодательством не обеспечивалось решение такой проблемы как эффективное формирование экономической базы. Существующая ресурсная база любого муниципального образования имеет много недостатков и не может полноценно функционировать как система, обеспечивающая экономическую основу источников дохода, провозглашенных в Конституции РФ. Данная проблема может быть решена в какой-то степени органами местного самоуправления, при обеспечении им большей самостоятельности.

Так же можно сделать вывод, о том, что законодательство, регулирующее формирование и использование местного бюджета многообразно, но далеко от совершенства. Как уже было упомянуто ранее, неравномерность поступления имущественных налогов в течение финансового года приводит к несбалансированности бюджета. Для решения данной проблемы необходимо на федеральном уровне пересмотреть сроки уплаты имущественных налогов и рассмотреть вопрос о введении по ним авансовых платежей.

Анализ бюджета муниципального образования города Благовещенска показывает, что часто существует разница между объемами доходов и расходов (так называемый дефицит бюджета).

Таким образом, с учетом выявленных проблем, нами разработаны следующие рекомендации.

- 1) реформирование федерального законодательства в области местного налогообложения, создание единой системы местного налогообложения;

- 2) четкое разграничение в федеральном законодательстве полномочий органов местного самоуправления и государственных полномочий, системы их

финансирования и их осуществление при реализации бюджета;

3) увеличить объем собственных доходов за счет: развития предпринимательств, что позволит увеличить доходы путем увеличения количества предпринимателей, а не количества самих налогов; финансирования развития местной производственной базы (реального сектора экономики), что будет способствовать в будущем получению собственных доходов; развития муниципальной собственности и создания дополнительного комплекса собственных предприятий муниципальной собственности; передачи полномочий по взиманию сборов за аренду мест на оптовых рынках, с автостоянок на муниципальный уровень; организации муниципального займа, что обеспечит поступление дополнительных доходов.

3.3 Социально-экономические результаты от реализации рекомендаций по совершенствованию исполнения бюджета муниципального образования

В настоящее время следует признать, что существует необходимость повышения надёжности и эффективности существующей системы формирования бюджета муниципального образования и его реализации, поскольку это напрямую влияет на выполнение социальной функции органами местного самоуправления.

Реализация программ социального блока проходит только при наличии достаточных денежных средств и при бюджетном равновесии, то есть при соответствии доходов расходам.⁶¹ В условиях же дефицита бюджета, пропорции бюджетных расходов нарушаются, и расходы на социальную сферу сокращаются. При этом, чем больше задекларирован дефицит, тем значительно сокращаются расходы.

В связи с этим решение такой острой проблемы как дефицит бюджета города Благовещенска является актуальным направлением деятельности для ор-

⁶¹ Уманец О.П. Бюджет: функциональная интеграция и социальные аспекты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 29 (167). С. 15-16.

ганов местного самоуправления для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования.

В свете вышесказанного, следует отметить, что применение разработанных и предложенных нами ранее рекомендаций по совершенствованию бюджета города и его реализации, окажет определенный положительный эффект на социально-экономическое развитие муниципального образования.

Совершенствование системы местных налогов и сборов обеспечить финансовыми ресурсами органы местного самоуправления и удовлетворить их потребности, а также позволит выполнить те задачи, что направлены на стабилизацию экономики. Совершенствование системы бюджетного выравнивания, обеспечить и совершенствование механизма распределения налогов по уровням и решить проблему взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти. Поскольку имущественные налоги, составляют одну треть часть собственных доходов бюджета, поступают в соответствии со сроками уплаты, установленными федеральным законодательством, в 4 квартале текущего года, а бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, предоставляемые федеральным казначейством на краткосрочный период, не превышающий 50 дней, не решают проблему временного кассового разрыва, пересмотр на федеральном уровне вопроса о введении авансовых платежей по указанным налогам или об изменении сроков уплаты имущественных платежей позволит избежать частой корректировки бюджета в течение текущего финансового года.

Более того, по данному поводу уже был внесен в государственную думу законопроект о переносе срока уплаты имущественных налогов, взимаемых с физ.лиц (транспортный, земельный и налог на имущество), на два месяца - с 1 декабря на 1 октября года, следующего за прошедшим налоговым периодом.

Основным аргументом в пользу изменения срока уплаты являлась возможность таким образом повысить сбалансированность региональных бюджетов. В настоящее время приблизительно 50 % платежей по имущественным налогам осуществляется физическими лицами в период с конца ноября – начало

декабря, что приводит к неравномерной наполняемости дорожных фондов, местных бюджетов, а также к отсутствию в течение года необходимого объема средств для исполнения возложенных полномочий и принятых обязательств. При этом доля налога на имущество физлиц и земельного налога в доходах муниципальных образований составляет порядка 19 %, а транспортного налога в дорожных фондах регионов – 40 %.

Предполагалось, что изменения в НК РФ вступят в силу с 1 января 2018 г. при уплате имущественных налогов за 2017 г. Однако, до настоящего времени федеральный закон о внесении соответствующий изменений государственной Думой принят не был. На наш взгляд необходимо все же, рассмотреть и закрыть этот вопрос на федеральном уровне, так как реализация данного законопроекта будет способствовать повышению финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов.

Решение вопроса, связанного с разграничением государственных и муниципальных полномочий также облегчат процесс формирования и реализации бюджета муниципального образования.

Поскольку, доходы в бюджет формируются не только от налоговых поступлений, но и значительную долю составляют и неналоговые доходы, необходимо оптимизировать неналоговые поступлений, целесообразным будет в данном направлении разработать механизмы по увеличению поступлений доходов от использования муниципального имущества. Для более эффективного управления муниципальной собственностью рекомендуется провести его инвентаризацию муниципального имущества, составить перечень, сдаваемого в аренду, выявить неиспользуемые неэффективно используемые активы и принять соответствующие меры (продажа, аренда, приватизация). Также необходимо принять нормативно-правовые акты, регламентирующие размер и порядок отчислений в бюджет муниципального образования части прибыли муниципальных унитарных предприятий.

Муниципальное образование имеют достаточно большой налоговый и неналоговый потенциал, поэтому для получения максимального результата от

принимаемых мер по укреплению базы доходов бюджета и совершенствованию межбюджетного регулирования, необходимо провести бюджетную политику на муниципальном уровне, в том числе оптимизацию бюджетных расходов, обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами.

Увеличение собственных доходов бюджета муниципального образования станет показателем его финансовой самостоятельности и обеспечит социально-экономическое развитие муниципального образования. Более того, это позволит с наименьшим ударом для бюджета производить доплаты до уровня МРОТ и повысить материально-техническое состояние муниципальных учреждений, не отвечающее современным требованиям, что как следствие повысит качество жизни населения.

Организация муниципального займа как метод получения дополнительных доходов позволит получать, недостающие средства для завершения некоторых объектов строительства и развития рыночной инфраструктуры муниципальной собственности.

Развитие предпринимательства позволит обеспечить поступление в бюджет налогов в большем размере, за счет увеличения количества самих предпринимателей, не повышая на грузку на каждого отдельного предпринимателя дополнительно повышая при этом и уровень жизни населения в целом и поддерживая здоровую конкуренцию на территории муниципального образования.

О том, какой будет получен экономический эффект при повышении собираемости налоговых платежей в бюджет, очевидно.

Обобщая вышесказанное, можно сказать о том, что при реализации бюджетных правоотношений главная проблема – это низкие доходы и высокие расходы, образующие в совокупности при реализации бюджета его дефицит и, как следствие, увеличение муниципального долга.

При применении разработанных нами рекомендаций, будет повышена эффективность формирования бюджета и его реализации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенного исследования, следует отметить, что решение проблемы формирования доходов местного бюджета очень важная задача в настоящее время, так как именно доходы бюджета являются основой жизнеобеспечения населения. Местное самоуправление должно быть основано на прочном финансово-экономическом фундаменте, который в основной своей части состоит из доходов местных бюджетов. Однако чаще всего, органы местного самоуправления сталкиваются с такой проблемой как дефицит бюджета.

Обеспечение финансовыми ресурсами организации местного самоуправления предполагает формирование и реализацию местных бюджетов, что в свою очередь является основополагающим институтом экономической основы местного самоуправления и оказывает решающее значение на финансовую обеспеченность муниципального образования. Финансовая же обеспеченность муниципального образования влияет на уровень жизни того населения, которое проживает на его территории. В связи с этим, решение проблем, возникающих при реализации муниципального бюджета, является очень актуальным направлением, поскольку непосредственным образом связано с социально-экономическим развитием муниципального образования и как следствие обеспечением достойного уровня жизни его населения.

У каждого муниципального образования имеется собственный бюджет – бюджет муниципального образования (местный бюджет), который предназначен для исполнения его расходных обязательств и является для муниципального образования экономическим базисом.

Полномочия в сфере бюджетных отношений, которыми наделены органы местного самоуправления, обеспечивают им возможность самостоятельно составить, рассмотреть, утвердить, исполнить бюджет соответствующего муниципального образования, а также возможность распоряжаться переданным в их ведение предприятиями и полученными от их эксплуатации доходами.

Так как за счет местных бюджетов финансируется развитие различных

отрасли производства, пищевой промышленности коммунального хозяйства прочих являющихся важной составляющей для обеспечения жизнедеятельности населения, достаточный перечень источников доходов бюджета и их объем влияет на социально-экономическое развитие муниципального образования, и соответственно на качество жизни его населения.

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать следующие выводы.

Эффективная реализация местного бюджета должна быть приоритетным направлением деятельности органов местного самоуправления, а именно существующие проблемы по формированию и исполнению бюджета должны быть четко обозначены для подбора возможных путей их преодоления и выбора наиболее эффективного.

В настоящее время следует признать, что существует необходимость повышения надёжности и эффективности существующей системы по формированию бюджета и осуществления бюджетного процесса в муниципальном образовании городе Благовещенске.

Анализ бюджета и бюджетного процесса в муниципальном образовании городе Благовещенске, а также изученная практика других муниципальных образований в данной сфере позволяет сделать вывод о том, что наиболее острыми проблемами являются, как правило, дефицит бюджета и муниципальный долг.

Вышеуказанные проблемы является следствием влияющих на то нескольких факторов.

Во-первых, анализ нормативно-правовой базы позволяет сделать вывод о том, что законодательство, регулирующее формирование и использование местного бюджета многообразно, но далеко от совершенства.

Во, вторых, анализ бюджета муниципального образования города Благовещенска показывает, что часто существует разница между объемами доходов и расходов. Расходы зачастую превышают доходы, образуя при этом так называемый дефицит бюджета.

На наш взгляд, для решения существующих проблем, в первую очередь необходимо органам власти направить усилия на их решение. Для чего необходимо, во-первых, провести реформирование федерального законодательства в области местного налогообложения для создания единой системы местного налогообложения. Во-вторых, четко разграничить в федеральном законодательстве полномочия органов местного самоуправления и государственных полномочий, систему их финансирования. В-третьих, увеличить объем собственных доходов за счет развития предпринимательства, развития муниципальной собственности и создания дополнительного комплекса собственных предприятий; передачи полномочий по взиманию сборов за аренду на муниципальный уровень; организации муниципального займа.

В свете этого, нами разработаны и предложены рекомендации, применение которых в сфере бюджетного регулирования позволит получить положительный экономический эффект.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Алиева, Э.Б. Бюджетная система РФ: проблемы теории и практики / Э.Б.Алиева //Системные технологии.- 2014.- № 10. – С.3-5.
- 2 Алиев, Б.Х. Налоги и налогообложение: учебник / Б.Х. Алиева. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 449 с.
- 3 Алиев, Б.Х. Налоговая политика государства: сущность, механизм реализации и перспективы / Б.Х.Алиев, М.Д. Элдарушева // Финансы и кредит.- 2014.- № 40(616). – С.28.
- 4 Амурский статистический ежегодник 2017: статистический сборник. – Благовещенск: Амурстат, 2017. – 564 с.
- 5 Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Электронный ресурс] / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова – М.: ЮНИТИ, 2010. - 703 с. - Режим доступа : <http://ibooks.ru>. – 12.12.2017.
- 6 Багров,М.В. Бюджет муниципального образования: понятие и функции, анализ структуры и особенности бюджетного процесса /М.В. Багров, Н.В.Надеин //Основы экономики, управления и права. - 2013.- № 6 (12). – С.11.
- 7 Белькович, Н.Н. Местное хозяйство и местные бюджеты СССР / Н.Н. Белькович, Н.К. Соколова, В.А. Шаврин. – М. : Изд-во «Госплана СССР», 1938. – 182 с.
- 8 Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/.- 08.01.2018.
- 9 Васильева, М.В. Местные бюджеты в современных условиях / М.В. Васильева. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 128 с.
- 10 Вахрин, П.И. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / П.И.Вахрин. - М: Дашков и К0, 2003. – 344 с.
- 11 Вознесенский, Э.А. Финансы, как стоимостная категория / Э.А.Вознесенский. - М.: Финансы и статистика, 1985. – 159 с.

12 Гирло, О.С. Проблемы формирования доходной части муниципальных бюджетов и возможные пути их решения / О.С.Гирло // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2016.- № 12-2. – С.33-35.

13 Европейская Хартия местного самоуправления. Русская версия. Страсбург. №92-871-0804-8. 1990.

14 Земельный кодекс Российской Федерации ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/.- 28.12.2017.

15 Закон Амурской области «О межбюджетных отношениях в Амурской области» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.- 26.12.2017.

15 Злобин, И.Д. Государственный бюджет СССР : учебник / И.Д. Злобин. – М.: Финансы, 1970. – 368 с.

16 Золотарева, Г.И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Г.И. Золотарева, Н.И. Смородинова. - М.: КНОРУС, 2016. - 232 с.

17 Ильин, А.В. Правовые основы расходов бюджета / А.В. Ильин. - М.: Games Workshop, 2014. - 234 с.

18 Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ . – 17.12.2017.

19 Каранина, Е.В. Бюджетная система России и регионов : учебное пособие / Е.В. Каранина, О.А. Рязанова. - Киров : ВятГУ, 2016. - 222 с.

20 Качалов, С.В. Бюджетная система СССР / С.В. Качалов. – М. : Госфиниздат, 1995. – 340 с.

21 Каюров, Е. А. Конституционно-правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в России / Е. А. Каюров // Законодательство и экономика. - 2013. - № 3. - С. 16-26.

22 Костюков, А. А. Местные налоги как основа финансовой самостоятельности муниципалитета / А. А. Костюков // Муниципальная власть. – 2008. – № 4. – С. 56.

23 Кузнецова, А.Н. Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования / А.Н. Кузнецова // Финансы и кредит. – 2007. - № 48. – С.47-51.

24 Левина, В. Проблемы правового регулирования муниципальной бюджетной политики / В. Левина // Хозяйство и право. - 2013. - № 1. - С. 115-122.

25 Ляхова, Н.И. Управление бюджетным процессом муниципального образования / Н.И.Ляхова, И.А.Понкротова, Н.В.Полищук. – М.: ООО "ТНТ", 2012. - 172 с.

26 Макарова, С. Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов / С. Н. Макарова // Финансы и кредит. - 2013. - № 48. - С. 7-14.

27 Малиновская, О. В. Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / О. В. Малиновская, И. П. Скобелева, А. В. Бровкина. - 2-е изд., доп. и перераб. – М.: КноРус, 2012. - 468 с.

28 Мамедов, А. Федеральный бюджет: риск ухудшения структуры расходов / А. Мамедов, Е. Фомина // Экономическое развитие России. - 2016. - № 3. - С. 19-24. - (Макроэкономика) [Электронный ресурс]. - URL: <https://institutiones.com/general/2761-federalnyi-byudzhnet.html>. - 12.01.2018.

29 Маркина, Е.В. Финансы / Е.В. Маркина. - 2-е изд., доп. и перераб. – М.: КНОРУС, 2014. – 432 с.

30 Мишина, С.В. Местные бюджеты – финансовая основа самоуправления. Бюджетная политика / С.В.Мишина //Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. -2011.- № 15 (279) – С. 21-24.

31 Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/. – 21.12.2017.

32 Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/. - 23.12.2017.

33 Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске [Электронный ресурс]: решение Благове-

щенской городской Думы от 20.12.2007 г. № 31/172. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

34 О принятии устава муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 26.05.2005 г. № 62/89. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

35 О внесении изменений в решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 30.03.2016 г. № 20/29. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

36 О внесении изменений в решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» » [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 28.04.2016 г. № 21/37. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

37 О внесении изменений в решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» » [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы 14.07.2016 г. № 24/69. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

38 О внесении изменений в решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 22.12.2016 г. № 29/144. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

39 Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Благовещенска в 2016 году» [Электронный ресурс]: постановление администрации города Благовещенска от 31.12.2015 г. № 4744. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

40 Об утверждении Порядка осуществления муниципальных заимствований на территории муниципального образования города Благовещенска в форме выпуска муниципальных ценных бумаг [Электронный ресурс]: решение Благо-

вещенской городской Думы от 26.01.2006 г. № 10/02. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

41 Об утверждении программы «Осуществление муниципальных заимствований города Благовещенска путем выпуска муниципальных ценных бумаг на 2006 - 2010 гг.» [Электронный ресурс]: решение Думы города Благовещенска от 24.11.2005 г. № 6/69. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

42 О городском бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов г. Благовещенска [Электронный ресурс]: решение Благовещенской городской Думы от 08.12.2016 г. № 28/131. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

43 Об утверждении программы финансового оздоровления Кемеровской области на 2016 - 2019 годы [Электронный ресурс]: распоряжение коллегии администрации Кемеровской области от 28.10.2016 г. № 453-р. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

44 Об утверждении Комплексной муниципальной программы "Повышение качества управления муниципальными финансами города Иркутска на период до 2018 года» [Электронный ресурс]: постановление администрации города Иркутска от 30.04.2014 г. № 031-06-505/14. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

45 Об утверждении муниципальной программы «Эффективное управление муниципальными финансами» [Электронный ресурс]: постановление администрации города Томска от 20.08.2014 г. № 827. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

46 Обухова, А.С. Формы муниципального финансового контроля / А.С. Обухова // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. - 2013. - № 1. - С. 184-187.

47 Озеров, П.М. Местные финансы и местный бюджет /П.М.Озеров, А.И.Оптивцев, Ф.Е.Орлов. – М.: Госфиниздат, 1931.- 128 с.

48 Приказ министерства финансов Российской Федерации № 145н от 22 сентября 2015 года «Об утверждении методических рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и

отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186396/.- 24.01.2018.

49 Павлюк, К.В. Местные бюджеты / К.В. Павлюк // Финансы Украины. – 1996. - № 6. – С.25.

50 Пайкович, П.Р. Бюджетная система РФ : учебное пособие / П.Р. Пайкович. - М.: Унив. книга, 2017. - 183 с.

51 Паркинсон, С.Н. Закон и доходы / С.Н. Паркинсон. - М.: Интерконтакт - Москва, 2012. - 100 с.

52 Петрушина, О.В. К вопросу о роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований /О.В.Петрушина, М.С.Свиридова // Молодой ученый. — 2017. — № 32. — С. 55-58.

53 Решение Благовещенской городской Думы от 17.12.2015 № 17/198 «О городском бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. - 15.01.2018.

54 Ракитина, И.С. Государственные и муниципальные финансы: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.С. Ракитина, Н.Н. Березина. — М.: Юрайт, 2016. — 333 с.

55 Реутова, И.М. Бюджетная система / И.М.Реутова. - М.: Форум, 2014. - 184 с.

56 Сабитова, Н.М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты / Н.М. Сабитова. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 179 с.

57 Свищева, В.А. Муниципальные финансы: современные проблемы и альтернативы / В.А. Свищева // Власть. - 2013. - № 10. - С. 27-31.

58 Скурихина, Т.Г. Понятие местного бюджета и методы обеспечения сбалансированности / Т.Г.Скурихина // Вопросы управления.- 2012.- № 2. – С.156–161.

59 Смирнов, М.А. Местные финансы / М.А.Смирнов.– М.: Госиздат, 1926.- 112 с.

60 Твердохлебов, В. Местные финансы / В. Твердохлебов. – Одесса: Книгоиздательство А.А. Ивасенко, 1919. – 304 с.

61 Уксуменко, А.А. Бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / А.А. Уксуменко, Н.Н. Симоненко. - Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2015. - 195 с.

62 Уманец, О.П. Бюджет: функциональная интеграция и социальные аспекты / О.П.Уманец // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2013. - № 29 (167). - С. 14-24.

63 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – 2017. – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. – 08.01.2018.

64 Чиркин, В. Е. Основы государственной власти: учебное пособие / В.Е. Чиркин. – М.: Изд-во «Юнити», 2004. – 199 с.

65 Ярцева, И.Ю. Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов / И.Ю. Ярцева // Финансы. - 2013. - № 10. - С. 43-48.