

УДК 336.1

Бондарев Никита Сергеевич

студент 4 курса факультета Финансово-экономического факультета
специальность - финансы и кредит
Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва

bondarev_nikita_s@mail.ru

Nikita S. Bondarev

the 4th year student of the Faculty of Applied
Mathematics and Information Technologies
specialty - finance and credit
Financial University at the Government
of the Russian Federation
Russia, Moscow

bondarev_nikita_s@mail.ru

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**SOME PROBLEMS OF IMPROVING THE
STATE AND MUNICIPAL FINANCE IN THE
RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация

В научной работе приведены некоторые из существующих проблем, решение которых позволит повысить эффективность управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации. Рассматриваемые проблемы упорядочены в соответствии с функциональными элементами управления государственными и муниципальными финансами и предполагают структурный подход к их решению.

Ключевые слова:

государственные и муниципальные финансы, управление государственными и муниципальными финансами

Abstract

This article describes some of the problems the solution of which will improve the efficiency of the management of state and municipal finance in the Russian Federation. These issues are organized according to the functional elements of the management of state and municipal finances and suggested a structural approach to their solution.

Keywords:

state and municipal finance, the management of state and municipal finances

Предметом особого внимания мирового сообщества, органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее – ОГВ и ОМСУ), граждан Российской Федерации является динамика и темпы экономического развития страны, поскольку от того, как именно протекают экономические процессы, какие происходят структурные изменения в национальной экономике, зависят как внутреннее положение ее граждан (например, уровень социальной защищенности, материальной обеспеченности), так и внешнее положение государства на мировой арене.

Экономическое развитие представляет собой сложный многоплановый процесс, который охватывает все сферы экономической деятельности. Направленность на устойчивое экономическое развитие, под которым подразумевается обеспеченность бесперебойного воспроизводственного процесса, а также максимально полное удовлетворение потребностей экономических субъектов, является основой для

применения ОГВ, ОМСУ, организациями, домохозяйствами финансового механизма с целью воздействия на финансовые отношения. Следовательно, вопрос повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами становится еще более актуальным на фоне сложившейся геополитической обстановки, что повлекло за собой принятие решения о сокращении расходов федерального бюджета в 2015 году на 10 % [1].

Выделим наиболее актуальные проблемы, характерные для каждого из функциональных элементов управления государственными и муниципальными финансами.

Управление финансами начинается в первую очередь с финансового планирования и прогнозирования. Укажем, какие проблемы снижают эффективность управления государственными и муниципальными финансами на данном этапе.

Во-первых, федеральный бюджет как финансовый план имеет значительные расхождения в плановых и фактических показателях. Примером этому может служить различные значения расходов бюджета за 2014 год (рис. 1).

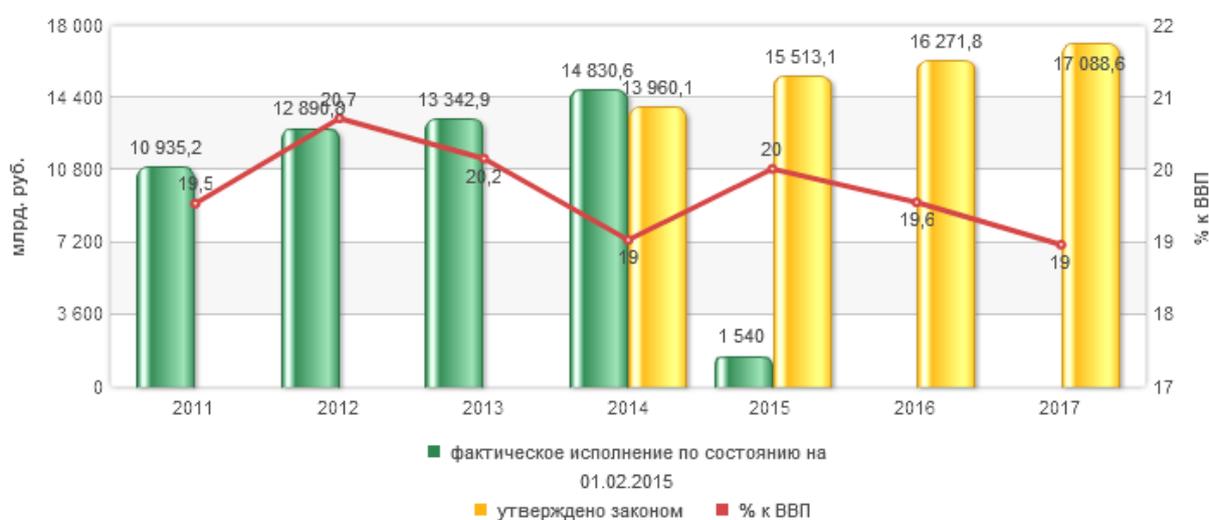


Рисунок 1 – Динамика расходов федерального бюджета [2]

Анализ данных рисунка 1 свидетельствует, что превышение расходов федерального бюджета за 2014 год составило 870,5 млрд руб. или 6,2 % превышения от планируемых расходов. Это связано с тем, что ОГВ, осуществляющие расчеты при планировании не учли ряд событий, произошедших в экономике РФ, что может говорить о низкой эффективности используемых методов планирования.

Во-вторых, переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования показывает, что намеченные в программах цели исполняются с некоторым временным лагом [3]. Подтверждением этому является ход реализации некоторых государственных программ (рис. 2).



Рисунок 2 – Динамика исполнения контрольных действий государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» за 2014 год [4]

Анализируя схожие рисунки других государственных программ, можно прийти к выводу, что большинство намеченных в плане контрольных действий государственных программ не исполняются в срок. Стоит отметить, что важно не только исполнить то или иной контрольное действие, но и исполнить его в срок и в полном объеме одновременно.

В процессе оперативного управления в сфере государственных и муниципальных финансов существуют иные проблемы, которые снижают эффективность управления государственными и муниципальными финансами в целом.

Так, Федеральное казначейство в своих локальных нормативно-правовых актах часто оперирует понятием «качественного». К примеру, к полномочиям Отдела финансовых операций Федерального казначейства относится подготовка «предложения по определению бюджетных ассигнований из федерального бюджета ... для обеспечения своевременного и качественного формирования проекта федерального бюджета» [5]. Однако, определение понятия «качественного» отсутствует в каких-либо нормативно-правовых актах, в виду этого складывается проблема объективности в трактовке рассмотренного понятия. Необходимо на законодательном уровне

проработать и внести соответствующие правки в действующую нормативно-правовую базу. Более того, необходима методология, по которой будут определяться такие понятия как «качественного», «эффективного» и т.д.

Рассмотрим следующую проблему, проанализировав исполнение федерального бюджета по доходам и расходам на предмет равномерности распределения средств в течение года в помесечной разбивке. Предварительно составим таблицу, отражающую исполнение федерального бюджета по доходам за 2014 год (табл. 1).

Таблица 1 – Сведения о кассовом исполнении федерального бюджета по доходам за 2014 год в помесечной разбивке [6]

Месяц	Утвержденные бюджетные значения, млрд рублей	Исполнено за период, млрд рублей	Исполнено с начало года, млрд рублей	Процент исполнения за период, %
январь	14238,77	1326,69	1326,69	9,3
февраль	14238,77	1041,86	2368,55	7,3
март	14238,77	1152,87	3521,42	8,1
апрель	14238,77	1232,86	4754,27	8,7
май	14238,77	1128,3	5882,57	7,9
июнь	14238,77	1238,33	7120,91	8,7
июль	14238,77	1134,76	8255,67	8,0
август	14238,77	1183,96	9439,62	8,3
сентябрь	14238,77	1258,68	10698,31	8,8
октябрь	14238,77	1193,29	11891,6	8,4
ноябрь	14238,77	1059,8	12951,4	7,4
декабрь	14238,77	1545,43	14496,83	10,9

Анализ данных таблицы 1 показывает, что в среднем кассовое исполнение федерального бюджета по доходам за 2014 год осуществлялось равномерно, за исключением последнего месяца в году, в декабре кассовое исполнение составило 10,9 % от общего утвержденного бюджетного значения.

Далее рассмотрим кассовое исполнение федерального бюджета по расходам за этот же год (табл. 2).

Таблица 2 – Сведения о кассовом исполнении федерального бюджета по расходам за 2014 год в помесечной разбивке [6]

Месяц	Утвержденные бюджетные значения, млрд рублей	Исполнено за период, млрд рублей	Исполнено с начало года, млрд рублей	Процент исполнения за период, %
январь	13960,13	761,16	761,16	5,5
февраль	13960,13	1500,39	2261,54	10,7
март	13960,13	1084,15	3345,69	7,8
апрель	13960,13	1280,52	4626,22	9,2
май	13960,13	780,17	5406,38	5,6
июнь	13960,13	995,73	6402,11	7,1
июль	13960,13	1114,42	7516,53	8,0
август	13960,13	950,83	8467,36	6,8
сентябрь	13960,13	1061,66	9529,02	7,6
октябрь	13960,13	1184,9	10713,92	8,5
ноябрь	13960,13	925,29	11639,21	6,6
декабрь	13960,13	3191,39	14830,6	22,9

Анализ данных таблицы 2 показывает, особо следует отметить последний месяц 2014 года, кассовое исполнение по расходам которого составило 22,9 %, что составляет почти одну четвертую часть утвержденного бюджетного значения и превышает значения этого же показателя в других месяцах 2014 года в среднем в три раза. Результаты исследования наглядно показывают, что в последний месяц года расходуются значительная доля бюджетных средств. Следует говорить об очевидной неравномерности в исполнении федерального бюджета по расходам, что может быть вызвано:

- сезонным характером проведения мероприятий;
- несоблюдением ОГВ подготовкой ведомственных нормативных актов, которые обеспечивают реализацию федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- преднамеренным нецелевым расходованием средств в последний месяц года с целью избежать дальнейшего сокращения бюджетных ассигнований со стороны ведомственных органов, являющихся получателями и распорядителями бюджетных средств.

Оперативное управление государственными и муниципальными финансами связано с исполнением бюджетов ОГВ и ОМСУ, в связи с этим целесообразно

рассматривать механизм, обеспечивающий сбалансированность бюджета (покрытие дефицита). Так, пункт 1 статьи 96.9. Бюджетного кодекса РФ предусматривает обособление части средств федерального бюджета в Резервный фонд, направлением использования средств которого является покрытие дефицита бюджета. В 2014 г. доходы от управления средствами Резервного фонда составили 5,17 млрд руб. [7] На 1 января 2015 года совокупный объем средств Резервного фонда составил 87,91 млрд долл. или 4945,49 млрд руб. Учитывая, что курсовая разница от переоценки средств Резервного фонда составила более 2 трлн руб., то оценивать доходы от управления средствами Резервного фонда имеет место без учета курсовой разницы, что получается равным примерно 0,15 % годовых. Как известно, уровень инфляции в 2014 году составил 11,4 % [8], таким образом, средства Резервного фонда постепенно обесцениваются.

Одним из нововведений по повышению эффективности управления государственными финансами должно было стать создание Росфинагентства, в задачи которого вошло бы управление государственным долгом и активами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния [9]. Идея создания финансового агентства разрабатывалась Министерством финансов РФ с 2008 года. Было внесено соответствующее изменение в Бюджетный кодекс РФ, предполагающее передачу специализированным финансовым организациям в доверительное управление средств данных фондов. В соответствии с п.1 и п.4.1 ст. 96.11 Бюджетного кодекса РФ в настоящее время управление средствами данных фондов осуществляется Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Однако законодательно закрепляются положения, регламентирующие объекты доверительного управления, обязанности доверительного управляющего, его ответственность, вознаграждение управляющего, распределение доходов от управления средствами фондов и т.д., что говорит о высокой степени разработанности данного вопроса и готовности ОГВ претворить в жизнь разрабатываемый законопроект по введению Росфинагентства, поскольку фундамент в Бюджетный кодекс РФ уже заложен. Однако данный законопроект, разрабатываемый Министерством финансов РФ в течение 5 лет, не был принят во втором чтении в Государственной Думе РФ. Причиной стала проблема определения организационно-правовой формы агентства, к единому мнению по которой депутаты комитета Государственной Думы по бюджету и налогам не пришли. Есть и вторая точка зрения на этот счет: так как предполагалось, что Росфинагентство

станет официальным инвестором Правительства РФ, то встал вопрос возможного экономического риска по политическим причинам. Учитывая взаимоотношения между Россией и западными странами, США, зарубежные финансовые активы или собственность, купленные на средства данных фондов, могли быть подвергнуты аресту. С большей вероятностью можно сказать, что именно по этой причине ОГВ отказались от идеи образования агентства, хотя предполагалось, что доходы от управления будут несколько выше существующих [10]. Учитывая сложившуюся геополитическую ситуацию, связанную с введением ряда санкций в отношении России [11], нужно искать новые способы использования средств Резервного фонда, чтобы как минимум объем доходов от управления им был на уровне инфляции в стране.

Государственный (муниципальный) контроль – третий функциональный элемент управления государственными и муниципальными финансами. Рассмотрим проблемы, препятствующие повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами на данном этапе.

Финансовый контроль в системе исполнительных органов власти в РФ осуществляют федеральные службы, деятельность которых контролируется Министерством финансов РФ. Одной из таких служб, осуществляющей финансовый контроль в сфере государственных и муниципальных финансов, является Федеральная служба по финансовому мониторингу. В ее полномочия входит контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем [12]. В соответствии с оценкой министра финансов РФ А.Г. Силуанова, теневой сектор экономики за 2013 год в России составил 15-20 %. Учитывая значение ВВП в 60 трлн рублей, это означает, что неучтенными в расчете ВВП остается сумма в 9-12 трлн рублей. Совокупная налоговая нагрузка на экономику РФ составила 35 % в 2013 году, следовательно, недополученная сумма доходов консолидированного бюджета РФ составила 3-4 трлн рублей, что примерно равно по результатам 2013 года 12,5 – 14 % доходов консолидированного бюджета РФ [13]. Одним из направлений в повышении эффективности проводимых мероприятий в области легализации доходов в РФ может стать усиление роли общественного контроля, предоставление соответствующим общественным организациям и объединением, а также гражданам большего объема полномочий в сфере финансового контроля.

Управления государственными и муниципальными финансами в РФ должно осуществляться в соответствии с принципами бюджетной системы РФ. Статья 36 Бюджетного кодекса РФ определяет значение принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы РФ, в соответствии с которым предусматривается "обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов". Федеральное казначейство, как правило, публикует годовой отчет об исполнении федерального бюджета в середине II квартала года, следующего за истекшим, т.е. данный принцип не нарушается, однако в целях повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами следовало бы установить более сжатые сроки по публикации Федеральным казначейством отчетов об исполнении федерального бюджета. Такая мера ускорит проводимый общественными организациями и объединениями общественный контроль, а значит приведет к повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Итого были выявлены следующие проблемы:

- несовпадение плановых и фактических показателей бюджетов бюджетной системы РФ;
- несвоевременность исполнения контрольных событий при исполнении федерального бюджета, в том числе контрольных событий по исполнению государственных программ;
- отсутствие в нормативно-правовых актах определения понятий «качественного», «эффективного»;
- неравномерное кассовое исполнение федерального бюджета по расходам;
- неэффективное использование средств Резервного фонда;
- высокая доля теневого сектора экономики.

Таким образом, существует ряд проблем, которые препятствуют повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами, и в данной статье были выделены только некоторые из них. Важно отметить, что барьеры на пути совершенствования системы управления государственными и муниципальными финансами есть на всех стадиях управления: как в планировании и прогнозировании, оперативном управлении, так и в государственном

(муниципальном) контроле. По каждому из этих направлений следует выработать план действий ОГВ и ОМСУ в каждой конкретно рассмотренной проблеме с целью повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Список использованной литературы

1. Правительство сокращает бюджет на 2015 год. URL: <http://expert.ru/2015/02/20/byudzheta-pod-nozh/> (дата обращения: 29.03.2015)
2. Структура и динамика расходов федерального бюджета. URL: <http://info.minfin.ru/fbrash.php> (дата обращения: 05.04.2015)
3. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 13 июня 2013 г. "О бюджетной политике в 2014-2016 годах"
4. Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/quarterMonitoring?gpId=40> (дата обращения: 06.04.2015)
5. ПОЛОЖЕНИЕ об Отделе финансовых операций по Проекту модернизации казначейской системы Финансового управления Федерального казначейства. URL: http://www.roskazna.ru/organizatsionnaya-struktura/f_uro/ (дата обращения: 06.04.2015)
6. Составлено автором на основе материалов Федерального казначейства (URL: <http://www.roskazna.ru>) и Федерального закона от 2 декабря 2013 г. N 349-ФЗ "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" (с изменениями и дополнениями). (дата обращения: 08.04.2015)
7. Оперативный отчет на 1 января 2015 года об исполнении бюджета. URL: <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/oi/> (дата обращение: 09.04.2015)
8. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab-potr1.htm (дата обращения: 09.04.2015)
9. Страх ареста: почему Путин отменил создание Росфинагентства. URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya/ekonomika/240597-strah-aresta-pochemu-putin-otmenil-sozdanie-rosfinagentstva> (дата обращения: 09.04.2015)
10. Росфинагентство получит 10 % благосостояния. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2013/01/18/4932181.shtml> (дата обращения: 10.04.2015)
11. Санкции в отношении России. URL: <http://expert.ru/dossier/story/sanktsii-v-otnoshenii-k-rossii/> (дата обращения: 10.04.2015)
12. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. N 808 "Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу" (с изменениями и дополнениями)
13. Глава Минфина оценил теневой сектор экономики РФ в 15-20% от ВВП. [Электронный ресурс] // РБК. 20.06.2013. URL: <http://top.rbc.ru/economics/20/06/2013/862716.shtml> (Дата обращения: 10.04.2015)