

Оглавление

Введение.....	2
Глава 1 Теоретические аспекты сбалансированности бюджета муниципального образования	5
1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование бюджета муниципального образования	5
1.2 Роль бюджета муниципального образования в социально-экономическом развитии местного сообщества.....	11
1.3 Методы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования	15
Глава 2 Состояние и проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области.....	24
2.1 Динамика и состояние сбалансированности бюджетов муниципальных образований России.....	24
2.2 Анализ практики формирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам	37
2.3 Проблемы несбалансированности бюджетов муниципального образования.....	44
Глава 3 Направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области.....	50
3.1 Предложения по повышению сбалансированности бюджета муниципального образования	50
3.2 Предложения по формированию системы управления сбалансированностью бюджета муниципального образования	62
Заключение.....	72
Список литературы	75
Приложение	79

Введение

Актуальность темы связана с необходимостью модернизации методов муниципального финансового управления на базе поиска методов повышения эффективности управления финансами местных сообществ. Проблемы финансового управления связаны и большим количеством муниципальных образований России, их социально-экономической дифференциацией. Однако, они должны провести обновление системы планирования своих финансов, так как от этого зависит эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В современной ситуации замедления экономического роста проблемы формирования финансовых ресурсов местного самоуправления опять выходят на первый план. Зачастую, это обусловлено несбалансированностью источников доходов местных бюджетов, излишним субъективизмом при распределении дотаций из вышестоящих бюджетов.

Независимо от причин, несбалансированная финансовая политика отражается на качестве жизни населения, снижая количество и качество его услуг в разных сферах. Таким образом, финансовая политика определяет объем местного бюджета и, соответственно, объемы финансирования муниципальных служб.

Проблемы сбалансированности местных бюджетов уделяется серьезное внимание в трудах А. Бабич, И. Бердникова, М. Васильевой, В. Зотова, А. Максимова, И. Мысляевой, Г. Поляка, В. Слеповой, С. Соляниковой, Д. Черника, А. Чернявского, С. Ходасевич и др.

Цель работы - теоретико-методологическое и практическое изучение сбалансированности бюджетов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства России.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих задач:

- изучить характеристику и понятийный аппарат сбалансированности бюджетов муниципальных образований;

- исследовать направления дальнейшего совершенствования сбалансированности финансов муниципальных образований;
- выявить современные проблемы функционирования финансов муниципальных образований Тюменской области;
- сформулировать основные положения направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области.

Объектом работы является система финансов муниципальных образований Тюменской области, их роль в процессе регулирования социально-экономического развития территории.

Предмет работы – социально-экономические отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой политики муниципальных образований Тюменской области.

Теоретическую базу работы составили принципы теорий муниципального управления, муниципальной экономики, разработанных в научных трудах ученых - экономистов, правоведов, социологов.

В качестве методологической основы работа опирается на методы статистического, экономического, компаративного и контент-анализа, финансового планирования, обобщения, сравнения, экспертной оценки.

Аналитической базой работы явились: законодательные и нормативно-правовые акты в области муниципальных финансов Российской Федерации и Тюменской области; результаты исследований академических институтов и специализированных организаций, авторские разработки; публикации в периодической печати и сети Интернет.

Информационная база работы: финансовая отчетность органов местного самоуправления Тюменской области; аналитические материалы Министерства финансов РФ; эмпирический материал в публикациях отечественных исследователей, положения стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Тюменской области.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что полученные результаты научный аппарат, авторские рекомендации имеют прикладное значение и могут быть использованы органами местного самоуправления в процессе совершенствования финансовой политики муниципальных образований.

Материалы работы могут быть использованы при подготовке специалистов в области муниципальных финансов.

Работа состоит из введения, трех глав, содержащих 8 параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

Глава 1 Теоретические аспекты сбалансированности бюджета муниципального образования

1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование бюджета муниципального образования

Формирование бюджетов муниципальных образований тесно связано в пониманием и основной терминологией муниципальных финансов, выступающих главным рычагом воздействия на экономическую деятельность в муниципалитете.

Муниципальные финансы - совокупность денежных фондов, формирование и распоряжение которыми осуществляется органами местного самоуправления для реализации закрепленных за ними полномочий.

В обязанности муниципалитетов входит эффективное оказание социальных и других услуг проживающему на его территории населению. Решение данной задачи в бюджетной практике происходит через формирование самостоятельных органов управления на местах (местного самоуправления) и наделение их специальными полномочиями. Такое распределение полномочий способствует сокращению издержек по реализации общественных услуг на местах и повышает эффективность этих услуг для конечных потребителей, т.е. населения конкретной территории. Ресурсным обеспечением этих обязательств являются муниципальные финансы¹.

Муниципальные финансы регулируют отношения между органами местного самоуправления и населением, живущим на территории данного муниципального образования, а также хозяйствующими субъектами. Основной целью реализации данных отношений является выравнивание уровней жизни населения и социального развития территорий (городов, районов, поселков и т.п.) на основе единых стандартов. В этой связи муниципальные финансы выделяются в самостоятельное звено финансовой системы. Оно характеризуется

¹ Рукавишников И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. N 4. С. 3.

определенным функциональным назначением и закрепленными источниками формирования и не входит в состав государственных финансов.

Муниципальные финансы определяются как организационно-территориальным устройством государства (формой государственного правления, видами административно-территориальных образований), так и особенностями финансового законодательства. В России как федеративном государстве местные органы управления обладают достаточно большей степенью самостоятельности, выражающейся в наличии у них закрепленных источников доходов. Они определяют виды и способы финансирования общественных услуг с учетом условий местности и потребностей проживающего на ней населения. Вместе с тем на них распространяется определенная ответственность за обеспечение населения необходимым объемом услуг и развитие территории.

Муниципальные финансы в Российской Федерации согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"² включают средства местного бюджета, средства муниципальных займов, другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Одним из главных элементов финансов муниципальных образований является местный бюджет, поэтому совершенствование финансовой политики направлено на совершенствование бюджетных отношений. Местный бюджет - это форма образования и расходования денежных средств в расчете на один финансовый год, предназначенная для финансирования расходных обязательств, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

В Российской Федерации бюджетная система на местном уровне была упорядочена в 2005 г. в связи с реформированием системы межбюджетных отношений. С этого момента на уровне муниципального образования законодательно формируются два уровня местных бюджетов. К первому уровню

² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

относятся бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов (городов), а также бюджеты внутригородских муниципальных образований двух городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга. Ко второму уровню относятся бюджеты городских и сельских поселений, т.е. денежные фонды деревень, поселков городского типа и т.п.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

На городском уровне также могут образовываться консолидированные бюджеты, если на территории города функционируют самостоятельные внутригородские образования. Это относится прежде всего к крупным городам, являющимся областными или республиканскими центрами. Бюджет городского округа (городской бюджет) и свод бюджетов внутригородских округов, входящих в состав города, образуют консолидированный бюджет городского округа. В остальных городах внутригородские образования функционируют по отдельным сметам.



Рис. 1.1. Структура муниципальных образований России

Таким образом, структура муниципальных финансов в РФ может быть многоуровневой в зависимости от количества административно-территориальных образований на территории конкретной местности. Всего на 1 января 2013 года в России было 46 002 муниципальных образования. По данным Министерства финансов РФ, в России насчитывается более 24 тыс. бюджетов муниципальных образований. При этом наблюдается тенденция к сокращению бюджетов городских округов и резкому увеличению бюджетов сельских поселений. Эта тенденция определяется активным преобразованием смет действующих поселений как основной формы финансирования муниципального образования в самостоятельные бюджеты в связи с законодательным наделением поселений налоговыми полномочиями.

Конституция РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Глава 16 БК РФ³ указывает на местное самоуправление в лице его органов как на обособленный уровень публичной власти, который является полноценным участником межбюджетного взаимодействия. Далее статья 30 БК РФ разграничивает доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также разграничены и полномочия органов государственного и местного управления по формированию бюджетов.

Бюджетное законодательство обращает особое внимание на выделение полномочий местного самоуправления по формированию доходов и исполнению расходных обязательств. БК РФ в статье 31.1 подчеркивает принцип равенства бюджетных прав всех уровней бюджетной системы, который означает единые принципы и требованиями, установленными БК РФ для всех органов власти, включая муниципальные.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823

Бюджетный кодекс установил перечень источников доходов для местных бюджетов как одного уровня бюджетной системы, в том числе нормативы отчислений от федеральных налогов, закрепляемые за каждым типом муниципальных образований на постоянной основе, а также правила установления иных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты⁴.

Модель бюджета муниципального образования представлена на схеме рис. 1.2.

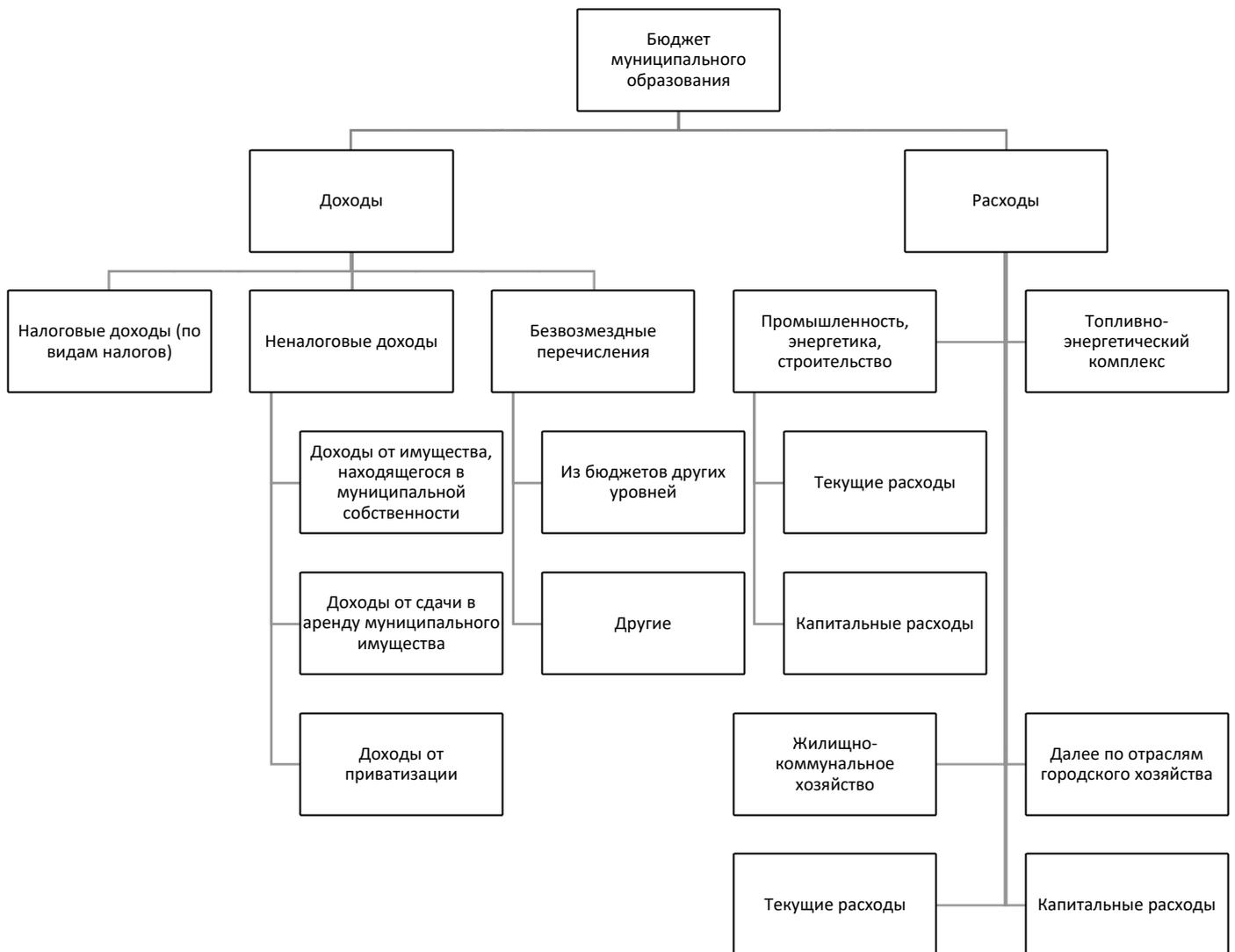


Рис. 1.2. Модель бюджета муниципального образования

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 03.03.2014, N 9, ст. 851

В бюджете муниципалитета согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации доходы группируются по видам налогов, а расходы - по отраслям городского хозяйства⁵. В табл. 1 приложения представлен перечень налоговых доходов местных бюджетов. Распределение налоговых доходов между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы обусловлено тем, что в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты недополучают доходы, необходимые для финансового обеспечения расходных обязательств на соответствующих территориях⁶.

Как видно из таблицы, налоговыми доходами муниципальных образований являются:

— местные налоги - налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Данные налоги закрепляются за бюджетами поселений и городских округов, в бюджеты муниципальных районов данные налоги поступают только с межселенных территорий, управление которыми осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов.

— отчисления от федеральных налогов (налога на доходы физических лиц) и от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход).

Нормативы зависят от типа муниципальных образований. При этом доходы городских округов являются суммой доходных источников муниципальных районов и поселений. Все доходы с межселенных территорий поступают в бюджеты муниципальных районов.

⁵ Чернова М.В. Аудит платежеспособности муниципального образования: этапы и методика // Аудиторские ведомости. 2011. N 11.

⁶ Васянина Е.Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // Налоги. 2012. N 6.

Кроме того, не менее 10% поступлений от подоходного налога, зачисляемого в региональный бюджет, распределяться между муниципалитетами в виде единых и/или дополнительных нормативов.

На региональном уровне могут вводиться единые и/или дополнительные нормативы от налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ. Единые нормативы устанавливаются для поселений и муниципальных районов, для городских округов размер единого норматива должен быть равен сумме нормативов поселений и районов. Единые нормативы должны устанавливаться на постоянной основе законом субъекта без ограничения срока действия. Дифференцированные нормативы устанавливаются в счет финансовой помощи. На уровне муниципальных районов также могут устанавливаться нормативы отчислений в бюджеты поселений от налогов, поступающих в районный бюджет⁷.

1.2 Роль бюджета муниципального образования в социально-экономическом развитии местного сообщества

Местные бюджеты играют важную роль в решении общегосударственных экономических и социальных задач - в первую очередь в распределении средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. В соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации в местных бюджетах отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их функциях:

⁷ Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. - М.: ИЭПП, 2008.

- аккумуляция денежных средств, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих средств между приоритетными сферами деятельности муниципального образования;
- реализация государственных гарантий и общественных услуг на территории муниципального образования;
- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, подведомственных этим органам власти;
- реализация местных программ по благоустройству и развитию территории муниципального образования, в том числе по содержанию коммунальной системы и муниципальному строительству;
- развитие рынка муниципальных долговых обязательств посредством муниципальных займов;
- обеспечение сбалансированности нижестоящих местных бюджетов, находящихся на территории муниципального образования⁸.

Анализ теоретических и методологических подходов к муниципальному образованию как целостной системе показывает противоречивость его положения в координатах финансовой политики региона и страны. При этом рассмотрение законодательства показывает следующее. С одной стороны, ряд законов (Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») устанавливает развитие муниципального образования в контексте местного самоуправления, и сфера экономики не входит в перечень вопросов местного значения. Но, с другой стороны, ряд других законов (Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» и др.) определяет муниципальное образование как целостный

⁸ Матвиенко С.В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 4.

объект федеральной и региональной экономических политик. Такой непоследовательность в формировании теории и практики экономической политики муниципального образования создает дисбаланс в осуществлении мероприятий по применению экономического, в т.ч. финансового регулирования жизнедеятельности территории.

Бюджет муниципального образования формируется под воздействием системы целей, декларируемых разными уровнями власти. В зависимости от уровня и типа муниципального образования его финансовая политика может быть направлена на:

- активизацию воспроизводственных процессов на муниципальном уровне, когда в центре внимания находятся проблемы развития промышленности как составной части муниципального образования (в частности городского округа);
- развитие муниципального образования как элемента территориальной структуры региона, поэтому во главу угла могут быть поставлены вопросы активизации экономического взаимодействия между субъектом Федерации и местным самоуправлением.

Представленные подходы решают специфические задачи каждого конкретного муниципалитета. Анализ теоретических и методических подходов к рассмотрению роли бюджетов муниципальных образований как потенциальной возможности решать вопросы местного значения и задачи развития экономики в контексте специфики каждой территории свидетельствуют об их недостаточной проработанности. Сейчас за каждым уровнем управления, включая муниципальный, закреплены определенные полномочия и основная проблема заключается в согласовании действий муниципальных и иных органов с тем, чтобы избежать противоречий, параллелизма, дублирования, которые либо заложены в законах, либо реализуются на практике без правового закрепления.

Одной из актуальных проблем финансовой политики муниципалитетов, имеющей большое теоретическое и практическое значение, остается проблема совершенствования "наполняемости" муниципальных фондов денежными средствами и выработка мер их рационального использования.

Решение данной проблемы позволит повысить эффективность социальной политики муниципальных образований. Кроме того, должны воплощаться в жизнь и специальные принципы, присущие финансовой деятельности в бюджетной сфере, такие как: единство цели осуществления, максимально допустимая прозрачность поступающих доходов и произведенных расходов, их строжайший учет, результативность произведенных расходов⁹.

Проблема реализации роли муниципальных бюджетов в финансовой деятельности упирается в проводимую в последние годы тенденцию к централизации. Львиная доля полученных государством доходов направляется в федеральный бюджет, а затем вступают в действие механизмы перераспределения по звеньям финансовой системы, в том числе деньги идут и в местные бюджеты. Это перечисление осуществляется с помощью института "межбюджетных трансфертов". Произошедшее сокращение количества местных налогов при значительном росте количества федеральных налогов привело к увеличению финансовой зависимости муниципальных бюджетов от решений органов власти субъектов РФ. В этой ситуации муниципальные власти вместо активизации финансовой политики муниципалитетов, предпочитают выпрашивать, или, как это звучит на сленге управленцев – «выбивать» безвозмездную помощь. Все это не может не порождать иждивенческие настроения у руководителей муниципальных органов управления, что конечно же снижает возможность воздействия местного бюджета на развитие экономического потенциала территории.

Повышение роли бюджетов муниципальных образований в экономическом развитии своих территорий, создание необходимых финансовых условий для их

⁹ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 57, 58.

соответствующего социально-экономического роста в настоящее время не могут обеспечиваться только собственными доходами, поскольку невелик объем и потенциал сбора налогов, относимых к местным. В условиях стагнации экономики повышение налоговых ставок – рискованное занятие для социальной стабильности в стране., но и большое значение имеют отчисления от доходов, полученных за счет федеральных налогов. Желательно, конечно, чтобы такие отчисления были законодательно закреплены на постоянной или длительной основе и не пересматривались ежегодно при утверждении Федерального закона "О федеральном бюджете на очередной бюджетный год и плановый период".

В условиях замедления экономического роста России необходимо создать возможности для повышения заинтересованности муниципальных образований в результатах финансово-хозяйственной деятельности организаций, расположенных на их территории. Однако не имея доли отчисления от налога на прибыль с организаций в местные бюджеты органы местного самоуправления очень прохладно относятся к развитию экономической базы организаций на территории.

Роль местного бюджета в экономическом развитии территории снижена из-за низкой доли собственных доходов и высокой доли в бюджете межбюджетных трансфертов, которые пагубно влияют на осуществление принципа самостоятельности муниципальных образований Российской Федерации.

1.3 Методы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования

Понятие финансовой политики муниципальных образований принято рассматривать в русле терминов экономической науки¹⁰, которая определяет финансовую политику как составную часть экономической, как курс органов управления муниципальных образований, проявляющийся в использовании их финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов бюджетов,

¹⁰ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Экономика и управление. М., Инфра-М, 2010. С. 145.

формировании и исполнении бюджета муниципальных образований, в налоговом регулировании.

При этом следует отметить, что становление и развитие муниципальной власти в контексте новой российской государственности требует переосмысления сущности и социального назначения финансовой политики как категории, принимая во внимание социальную направленность деятельности муниципальных образований, преодоление дотационности местных бюджетов.

В определении сущности финансовой политики следует подчеркнуть то, что обязательным условием осуществления финансовой политики является выявление ее основных системообразующих элементов. При этом важно отметить, что финансовая политика муниципальных образований может быть реализована только в том случае, если входящие в ее состав идеи, принципы, программы получают закрепление в обязывающем документе.

Исходя из данных соображений, определение финансовой политики муниципальных образований можно сформулировать так: муниципальная финансовая политика - составная часть социально-экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы, а также формы деятельности органов управления муниципального образования, иных уполномоченных органов и организаций в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием денежных фондов муниципального образования в целях эффективного воздействия на развитие экономики местного сообщества, повышение благосостояния жителей.

Финансовая политика муниципальных образований формируется в зависимости как от приоритетных направлений развития экономики страны, региона так и исходя из интересов местного сообщества, определяющих развитие отраслей, имеющих важное значение для развития территории. Таким образом, главной ее целью является создание финансовых условий для социально-экономического развития страны.

К основным, главным составляющим финансовой политики муниципальных образований принято относить бюджетную, налоговую,

инвестиционную, социальную политику. Следовательно, финансовая политика осуществляется в различных сферах финансовой деятельности муниципальных образований, в т.ч. в сфере экономики, поскольку экономическое развитие территории, будучи в тесной связи с финансами, занимает важное место в финансовой системе муниципальных образований.

Сбалансированность бюджетов - состояние бюджетов хозяйственной системы предприятия, региона, государства, при котором доходы и расходы уравновешены, близки или равны друг другу¹¹. Согласно ст. 33 БК РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. Следовательно, сбалансированный бюджет – это такой бюджет, в котором соблюдено соответствие между расходами и доходами.

О сбалансированности бюджета свидетельствуют следующие показатели.

— Уровень дефицита бюджета.

Этот показатель рассчитывается как отношение размера чистого дефицита бюджета к доходам бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Чистый дефицит бюджета муниципального образования рассчитывается в соответствии со ст. 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Большой дефицит бюджета говорит о недостаточности доходов, получаемых местным бюджетом, для обеспечения потребностей данного муниципального образования. Увеличение уровня дефицита бюджета свидетельствует о росте несбалансированности данного бюджета.

¹¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. –М., ИНФРА-М, 2006.

— Размер финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации¹².

Показатель рассчитывается как отношение объема финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации к доходам местного бюджета.

— Отношение объема собственных доходов к общему объему доходов бюджета муниципального образования.

Показатель определяет степень независимости местного бюджета. С увеличением доли безвозмездных поступлений в структуре доходов возрастает риск неисполнения обязательств из-за несвоевременного получения средств. Невысокое значение данного показателя свидетельствует о недостаточности собственных источников формирования доходной базы муниципального образования.

— Качество управления бюджетным процессом.

Показатель рассчитывается как отношение разницы между фактическим размером полученных собственных доходов бюджета и размером собственных доходов бюджета, предусмотренных первоначальной редакцией бюджета, к размеру собственных доходов бюджета, предусмотренных первоначальной редакцией нормативного акта представительного органа местного самоуправления о бюджете на отчетный финансовый год¹³.

Данный показатель характеризует качество бюджетного планирования и управления бюджетным процессом региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Качество управления бюджетным процессом также оценивается по выполнению органами местного самоуправления требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в части соблюдения норм бюджетного

¹² Попова Е.А. Оценка кредитоспособности государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. 2013. № 6.

¹³ Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18.

законодательства Российской Федерации в нормативном акте представительного органа местного самоуправления о бюджете:

- ограничения по размеру дефицита бюджета (в соответствии со ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ);
- ограничения по размеру предельного объема муниципального долга (в соответствии со ст. 107 Бюджетного кодекса РФ);
- ограничения по размеру расходов на обслуживание муниципального долга (в соответствии со ст. 111 Бюджетного кодекса РФ).

Несоблюдение данных ограничений, предусмотренных законодательством, ведет к усилению несбалансированности местного бюджета.

Показатели долговой нагрузки на бюджет муниципального образования также характеризуют сбалансированность бюджета муниципального образования. К таким показателям относят¹⁴:

- Уровень муниципального долга к объему собственных доходов бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Этот критерий является наиболее значимым для сбалансированности бюджета муниципального образования, так как долговая нагрузка на бюджет показывает ретроспективу несбалансированности бюджета.

- Отношение затрат на обслуживание муниципального долга к собственным доходам местного бюджета.

Показатель характеризует уровень затрат муниципального образования на обслуживание муниципального долга к собственным доходам бюджета. Существенные колебания и рост значений показателя свидетельствуют о возникновении рисков несбалансированности и в перспективе.

- Потенциальная способность муниципального образования к погашению долга за счет собственных средств.

¹⁴ Попова Е.А. Особенности кредитования государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. 2013. N 3.

Показатель рассчитывается как отношение объема прямого муниципального долга на начало текущего финансового года к запланированным доходам бюджета за вычетом планируемых текущих расходов бюджета на текущий финансовый год.

Факторами роста долга и соответственно усиления несбалансированности бюджета муниципального образования могут быть:

- несоответствие объема текущего муниципального долга предельному объему долга и верхнему пределу долга на конец соответствующего года (в т.ч. отдельно по прямым и условным обязательствам), установленному в правовом акте о местном бюджете;
- отсутствие утвержденной на текущий финансовый год программы муниципальных заимствований; привлекаемые кредитные средства также должны быть отражены в данной программе;
- наличие обязательств субъекта Российской Федерации (МО), не отраженных в муниципальной долговой книге (при наличии информации).

Анализ кредитной истории муниципального образования может дать информацию о возможных источниках несбалансированности бюджета муниципального образования. Кредитная история муниципального образования может быть охарактеризована рядом показателей:

1. Наличие информации о невыполнении обязательств перед кредитными организациями в течение последних нескольких лет.
2. Доля просроченных обязательств в структуре муниципального долга на дату проведения анализа и перспективы урегулирования данных обязательств (наличие соглашений с кредиторами, плана реструктуризации задолженности).

3. Доля просроченных обязательств к объему собственных доходов регионального или местного бюджета в последнем отчетном финансовом году.

При оценке обстоятельств возникновения не сбалансированности бюджета муниципального образования нужно учитывать, что российское законодательство предусматривает возможность введения временной финансовой администрации в муниципальном образовании по решению суда в случае, если на момент принятия решения возникшая просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30% объема собственных доходов бюджета в последнем отчетном финансовом году.

Экономические показатели территории являются главным условием, влияющим на сбалансированность бюджета муниципального образования. Очевидно, что экономически развитые регионы обладают большей ресурсной базой для пополнения доходов бюджета, а следовательно, лучшими возможностями для соблюдения соотношения между доходами и расходами, что положительно влияет на сбалансированность бюджета муниципального образования.

Среди экономических показателей можно выделить динамику валового регионального продукта (ВРП), которая является основным показателем экономического роста территории. Положительная динамика ВРП свидетельствует об увеличении налоговой базы бюджета, что положительно влияет на сбалансированности бюджета. На социально-экономические показатели территории влияет не столько объем ВРП, сколько его на душу населения. Так как объем ВРП на душу населения сильно варьируется в связи с неравномерным экономическим развитием муниципальных образований страны, можно производить оценку показателя в зависимости от величины отклонения показателя от среднего объема ВРП на душу населения по субъектам Российской Федерации.

Темп роста объема промышленного или сельскохозяйственного производства является ключевым показателем, влияющим на ВРП, а, следовательно, и на уровень доходов местного бюджета. Очевидно, что чем больше продукции выпускают предприятия региона, тем больше будут налоговые поступления в их бюджет.

Доля инвестиций в ВРП регион, которая рассчитывается как отношение объема инвестиций в основной капитал в данном муниципальном образовании к объему его ВРП за последний отчетный период, отражает тенденцию развития экономики региона, определяющую его экономический потенциал, а значит, и сбалансированность бюджета в средне- и долгосрочном периодах. Таким образом, уровень инвестиционной активности в муниципальном образовании определяет перспективу наполняемости его бюджета.

Для характеристики бюджетной обеспеченности важна и доля прибыльных предприятий в общем количестве зарегистрированных предприятий на территории. Конечно муниципальные образования не получают прямо отчисления от налога на прибыль предприятий, однако от количества прибыльных предприятий на территории напрямую зависит объем поступлений налога на прибыль в доходную часть регионального бюджета. Рост доли убыточных предприятий на территории будет способствовать сокращению собственных доходов бюджета, что увеличит риски сокращения бюджетных трансфертов и для муниципального образования.

Отношение задолженности по налогам к объему налоговых платежей могут показать качество функционирования налоговой системы региона, что является важным при оценке сбалансированности бюджета, так как рост задолженности по налогам в бюджет напрямую приводит к сокращению собственных доходов.

Объем налогов и сборов во все уровни бюджетной системы, собираемый на территории в расчете на душу населения характеризует состояние ее налоговой базы. Важна также и диверсификация налоговой базы региона. Как

правило депрессивными территориями являются те, которые замкнуты на одно предприятие или отрасль.

Если доля отраслей, производящих услуги, составляет 50% и более от ВРП, налоговая база достаточно диверсифицирована. Если нет, то рассматривается доля крупнейшей отрасли в структуре ВРП. На уровень доходов и расходов бюджета муниципального образования влияет и уровень социального развития территории. При росте безработицы становится выше уровень социальной напряженности в регионе, что автоматически приводит к росту объема социальных выплат из бюджета. Как правило о социальной обстановки на территории можно судить Среднедушевой денежный доход населения муниципального образования по отношению к среднему показателю среди муниципальных образований региона отражает уровень социального развития территории и возможности властей по сбору налогов на доходы физических лиц.

Кроме того на сбалансированность местного бюджета в российских реалиях часто влияют:

- Взаимоотношения между руководством муниципального образования и региональной и федеральной властью (наличие споров, конфликтов и пр.).
- Уровень доверия населения властям муниципального образования.
- Вероятность смены высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае смены власти в регионе, как правило, возникает вопрос о преемственности финансовой и долговой политики, что может негативно сказаться на трансфертах в бюджет муниципального образования.

Глава 2 Состояние и проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области

2.1 Динамика и состояние сбалансированности бюджетов муниципальных образований России

Проблемы формирования финансов муниципальных образований в России рассмотрим на примере информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года, предоставленной Министерством финансов РФ¹⁵. Результаты мониторинга за 2013 год на период исследования еще не были опубликованы.

Согласно данным официальной отчетности в 2012 году общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составляет 3138,4 млрд. рублей, что выше уровня 2011 года на 6,0% или 177,3 млрд. рублей.

Тенденции закрепления расходных полномочий и доходных источников в системе бюджетного федерализма России показаны в табл.2.1.

Таблица2.1

Распределение расходов в бюджетной системе РФ в 1995-2012 гг., %

Бюджеты:	1995 г.	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2005 г.	2008 г.	2012 г.
Федеральный	47,9	47,4	41,9	44,7	45,6	43,5	55,6
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации,	52,1	52,6	58,1	55,3	54,4	56,5	44,4
в т. ч.: - региональные	21,5	20,6	23,7	21,3	22	31	24,1
- местные	30,6	32	34,4	34	32,4	25,5	20,3

Динамика распределения публичных финансов в консолидированном бюджете России в разрезе властных компетенций органов управления демонстрирует увеличение расходов федерального уровня и сокращение расходных обязательств территориальных бюджетов (регионального и местного). Данная тенденция характеризует снижение уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Положение усугубляется также и растущим, особенно за годы реализации реформ несоответствием между

¹⁵ Мониторинг местных бюджетов за 2012 год URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/

закреплением компетенций и распределением основных доходных источников бюджетов бюджетной системы.

Собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, снизились в 2012 году по сравнению с предыдущим годом (на 5,0 млрд. рублей или 0,2%), за счет снижения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, дотаций, и составили 2244,8 млрд. рублей.

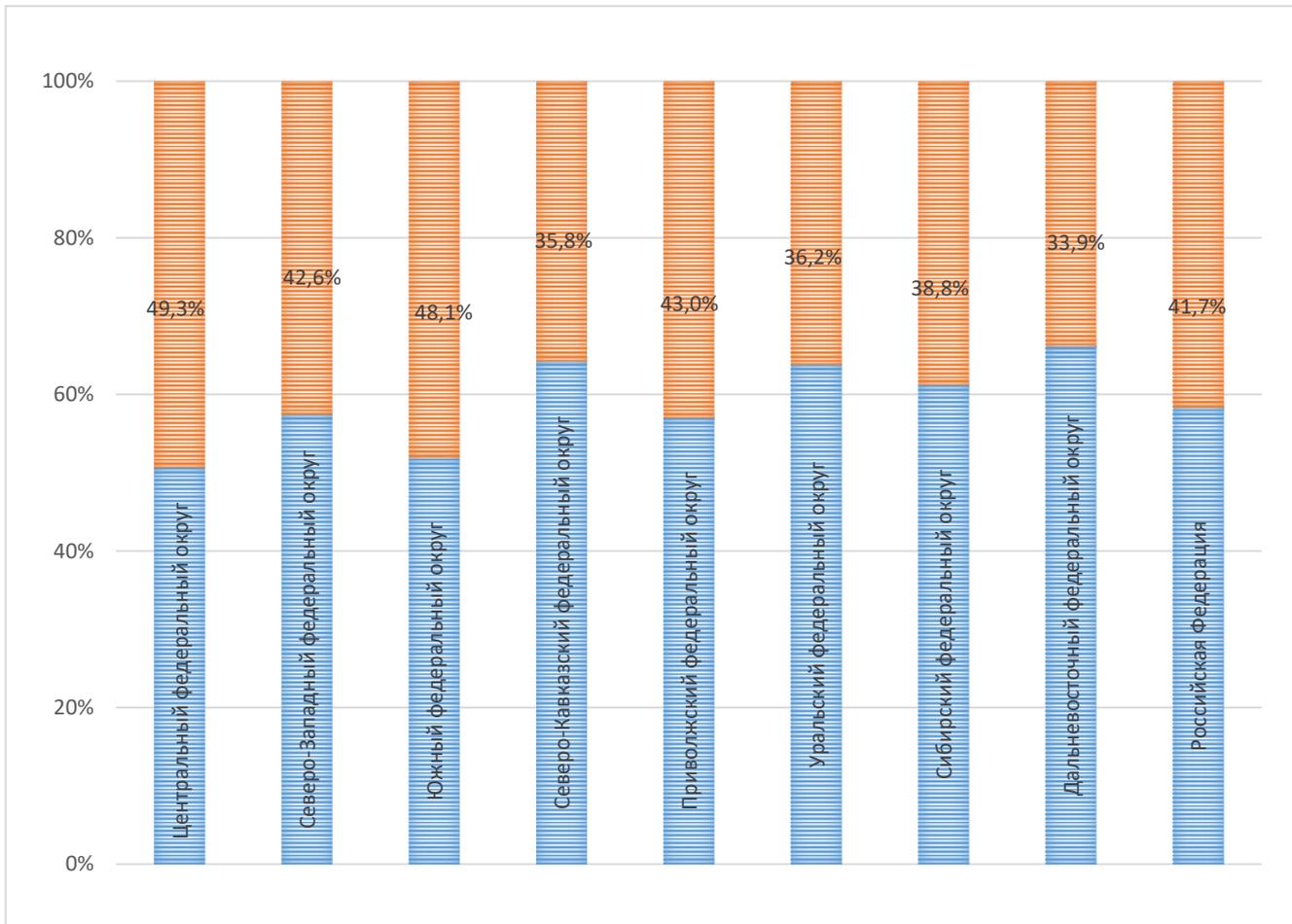


Рис.2.2. Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2012 году

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2012 году, как и в предыдущие годы, характеризуется следующей структурой: в бюджеты городских округов поступило 1 134,5 млрд. рублей (50,6%), в бюджеты муниципальных районов – 795,0 млрд. рублей (35,4%), в бюджеты поселений – 315,3 млрд. рублей (14,0%). Указанное распределение отражает сбалансированное распределение собственных доходов между городскими округами и муниципальными районами с поселениями.

В общем объеме поступивших в 2012 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 53,4% (1199,8 млрд.

рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) – 46,6% (1045,0 млрд.



рублей).

Рис.2.2. Распределение налоговых доходов муниципальных бюджетов по округам

Налоговые доходы местных бюджетов исполнены в 2012 году в сумме 935,8 млрд. рублей, что больше плана на 7,9% или 68,8 млрд. рублей. В структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы занимают 41,7% в среднем по Российской Федерации.

Следует отметить, что в бюджетах городских округов аккумулируется 61,0% (570,5 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,1% (263,3 млрд. рублей) и 10,9% (102,0 млрд. рублей) – в бюджетах поселений (рис.2.3).

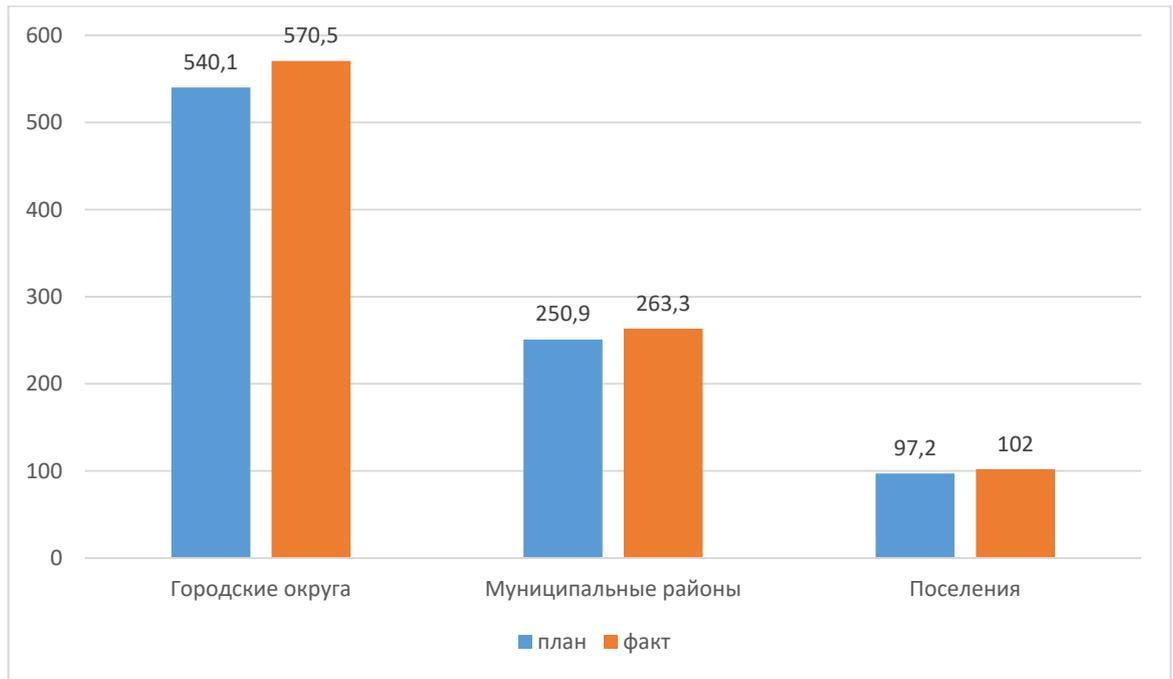


Рис.2.3. Распределение налоговых доходов муниципальных бюджетов по видам муниципальных образований в 2012 году

Анализ налоговых поступлений показал, что основным бюджетообразующим налогом в 2012 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов составляет 70,2% или 656,7 млрд. рублей (в 2011 году – 66,4% или 583,5 млрд. рублей).

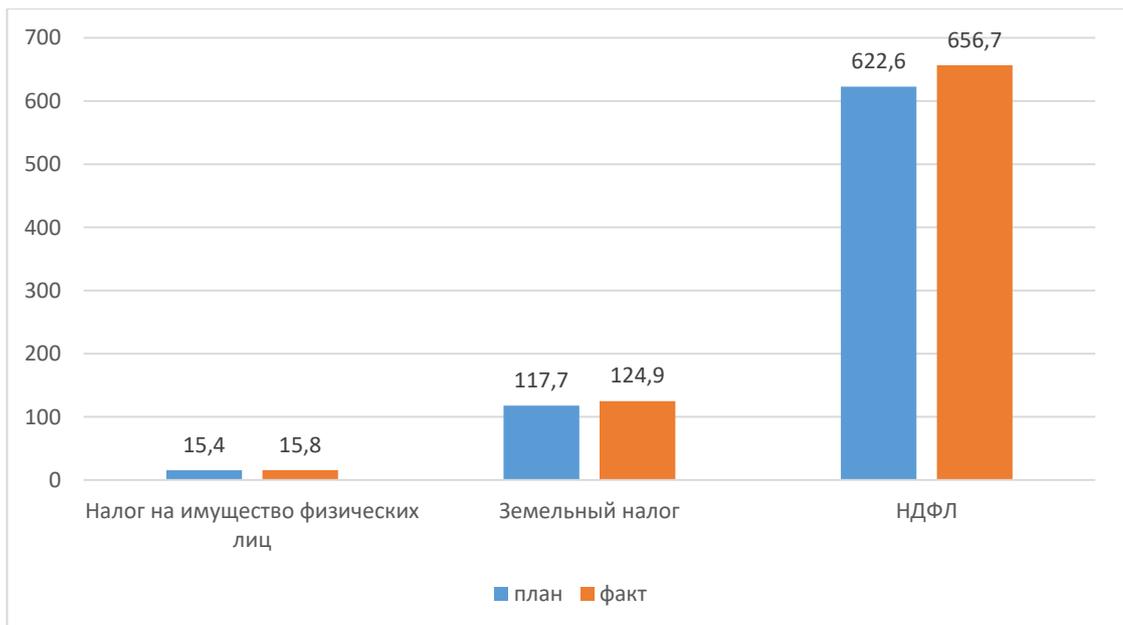


Рис.2.4. Распределение налоговых доходов муниципальных бюджетов по видам налогов в 2012 году

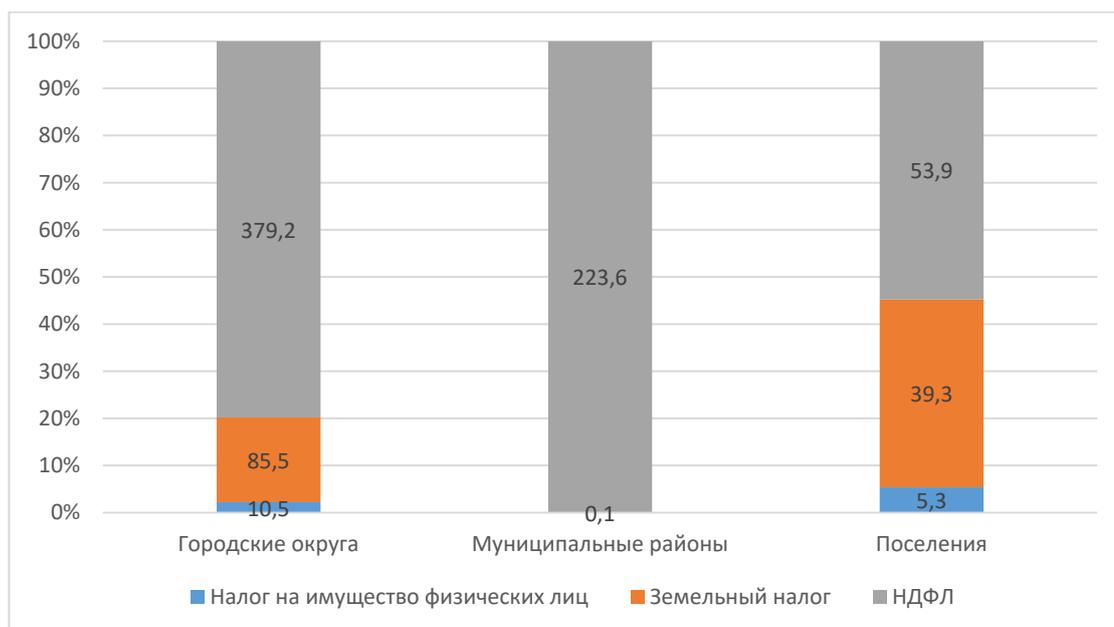


Рис.2.5. Распределение налоговых доходов муниципальных бюджетов по видам налогов в разрезе муниципальных образований в 2012 году

Земельный налог отсутствует как составляющая доходов в муниципальных районах. с 2012 года в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации региональные бюджеты передали в местные бюджеты дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по указанному налогу. Поступления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц в порядке исполнения указанной нормы оцениваются в 319,8 млрд. рублей или 48,7% от общей суммы поступления налога на доходы физических лиц.

По сравнению с 2011 годом произошел рост поступлений местных налогов на 26,2 % с 111,5 до 140,7 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 12,7% до 15,0 процентов. Объем поступившего в 2012 году в местные бюджеты земельного налога превышает уровень 2011 года на 16,6% и составляет 124,9 млрд. рублей. Объем налога на имущество физических лиц увеличился с 4,4 млрд. рублей до 15,8 млрд. рублей, т.к. доход от поступлений по

данному налогу за 2011 год был получен в 2012 году в связи с внесением изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах.

Удельный вес в налоговых доходах земельного налога увеличился с 12,2% до 13,3%, налога на имущество физических лиц - с 0,5% до 1,7 процента.

В 2012 году отмечается снижение поступления неналоговых доходов, которые составили 264,0 млрд. рублей, что ниже уровня 2011 года на 5,4% или 15,0 млрд. рублей. Данная ситуация сложилась вследствие уменьшения по сравнению с 2011 годом поступлений штрафов, санкций, возмещения ущерба на 28,4%, доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства на 61,1 процента.

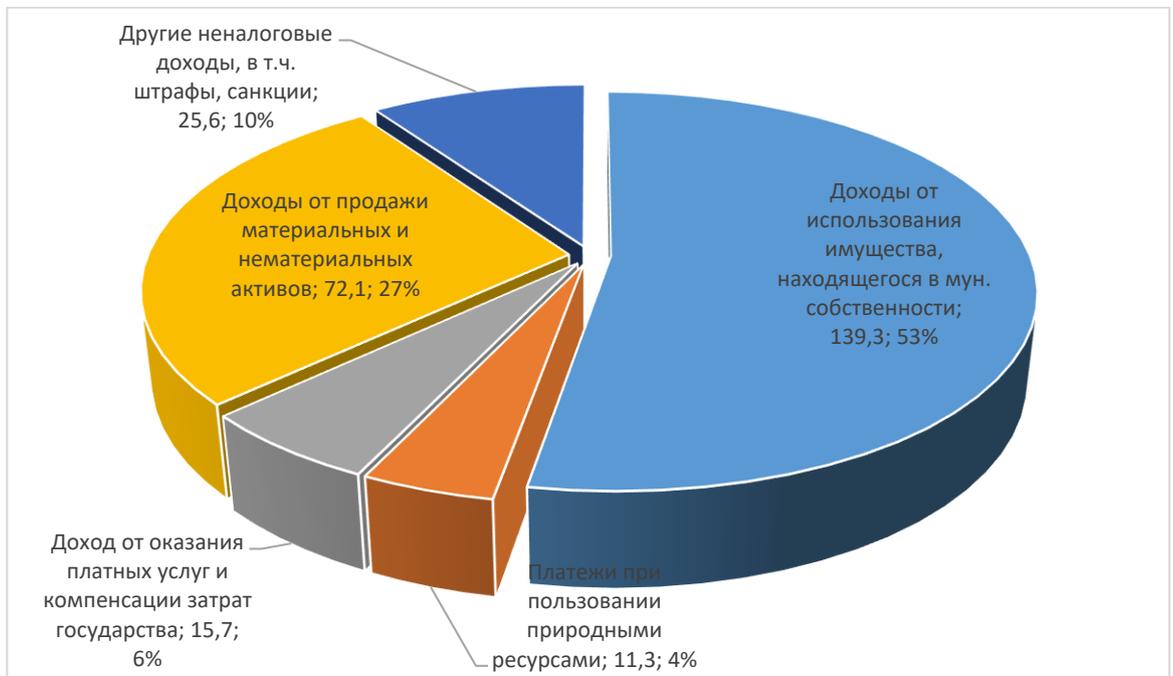


Рис.2.6. Распределение неналоговых доходов по направлениям поступлений в 2012 году

Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно. Основной объем неналоговых доходов (63,0%) поступил в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов муниципальных районов составляет 23,6% и поселений – 13,4 процента.

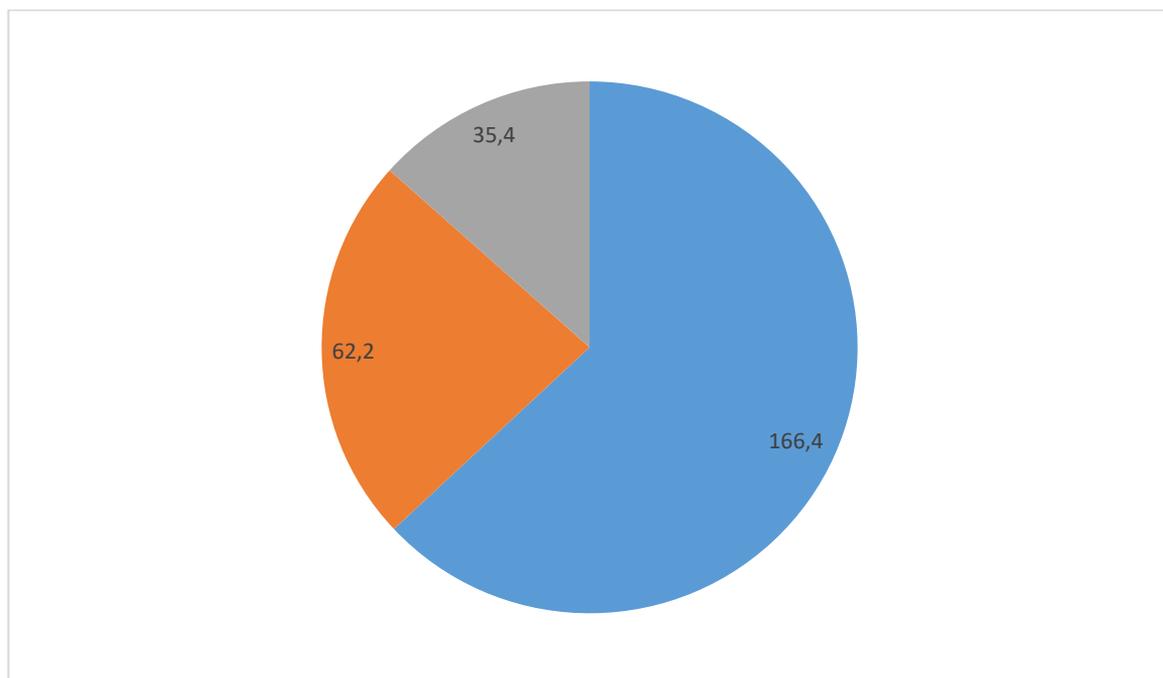


Рис.2.7. Распределение неналоговых доходов муниципальных бюджетов по видам муниципальных образований в 2012 году

Как показывает рис. 2.6, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составляют основную долю (52,8%) неналоговых доходов муниципальных образований. Доля данного вида дохода в общей сумме неналоговых доходов городских округов составляет 53,5%, муниципальных районов – 45,8%, поселений – 61,3 процента.

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 году доля межбюджетных трансфертов составляет 61,8% или 1938,6 млрд. рублей (в 2011 году данный показатель составлял 60,7% или 1798,2 млрд. рублей).

Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2012 году представлена на рис.2.8.

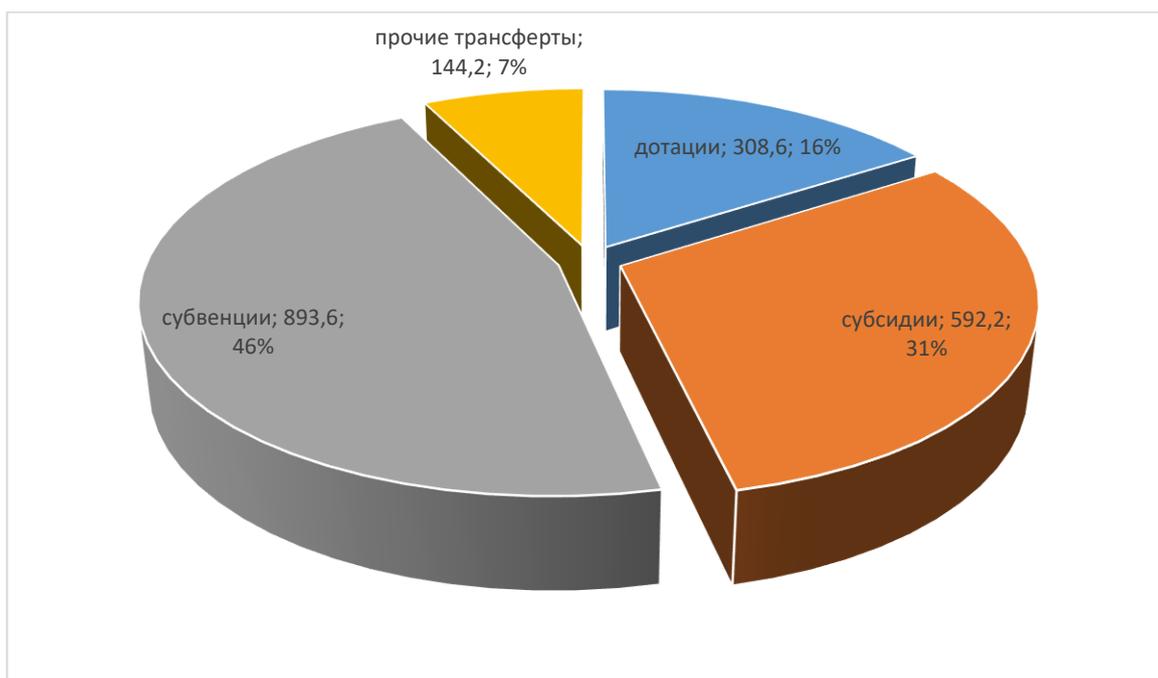


Рис.2.8. Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2012 году

В структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных бюджетов, увеличилась с 39,6% в 2011 году до 46,1% в 2012 году. Общий объем субвенций в 2012 году увеличился по отношению к 2011 году на 25,6% и составил 893,6 млрд. рублей.

Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2012 году, только в 10,0% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10 процентов, в 75,6% местных бюджетов - более 30%, в том числе в 23,1% – свыше 70 процентов.

Распределение по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2012 году представлено на рис.2.9.

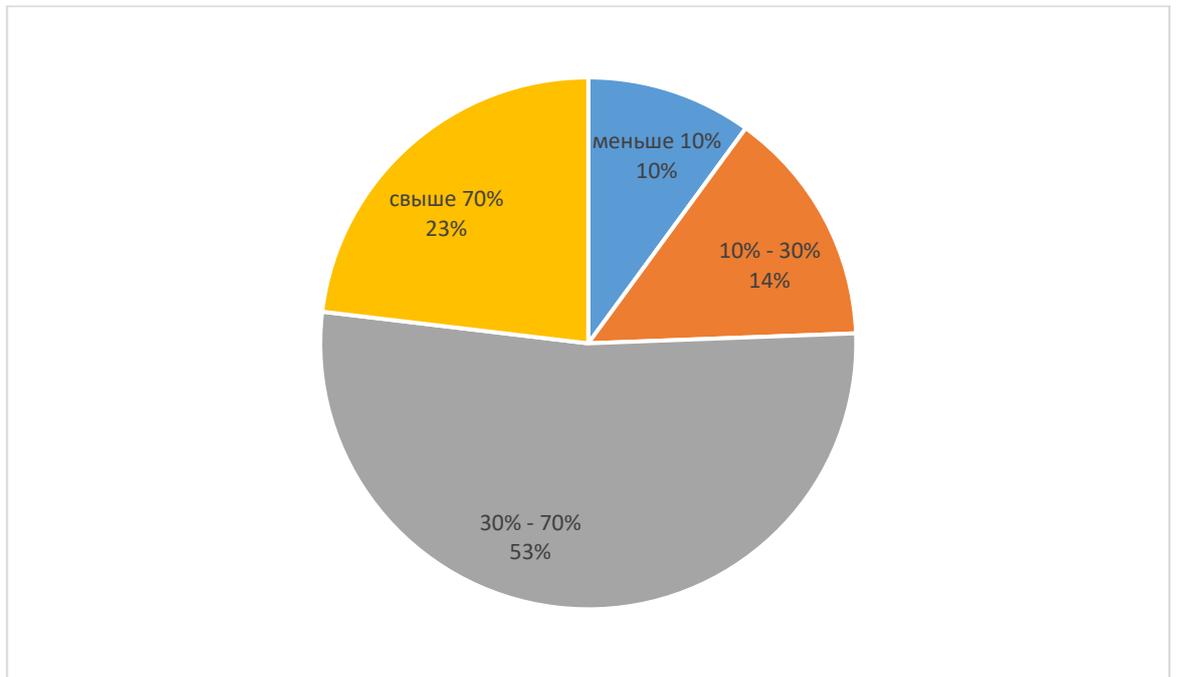


Рис.2.9. Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов

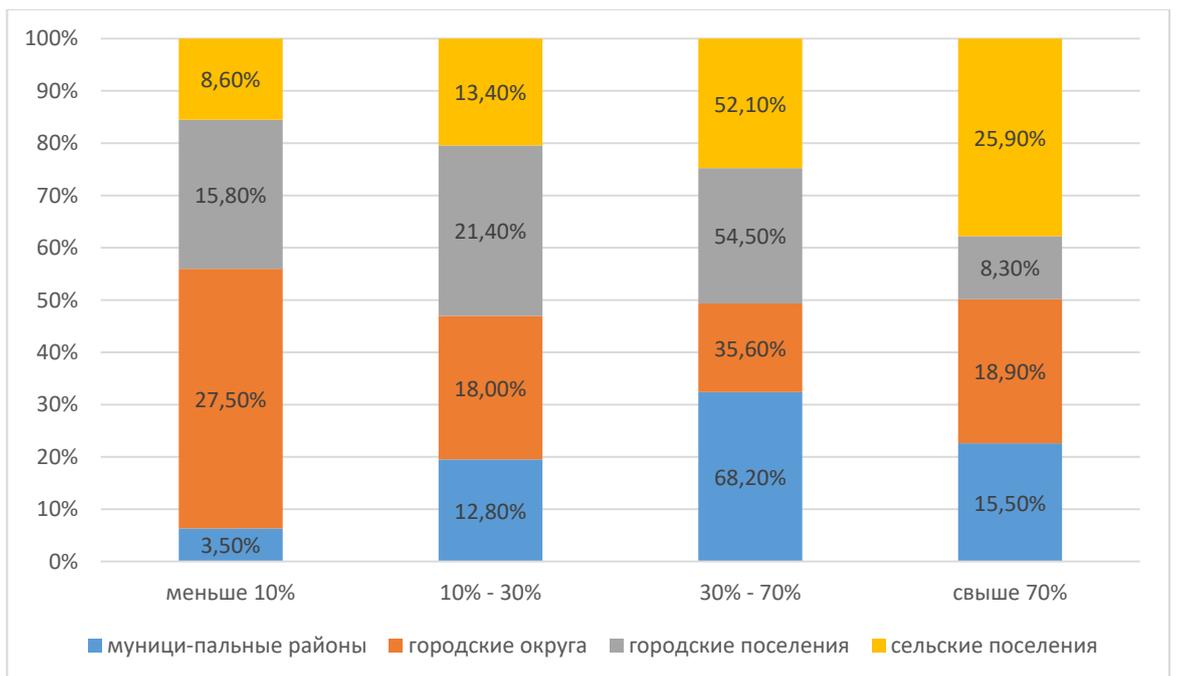


Рис.2.10. Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве

Согласно данным Минфина РФ общий объем расходов местных бюджетов в 2012 году составил 3 165,9 млрд. рублей, что на 6,4% больше, чем в 2011 году. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2011 годом на 0,3% или 7,8 млрд. рублей и составили 2 272,3 млрд. рублей.

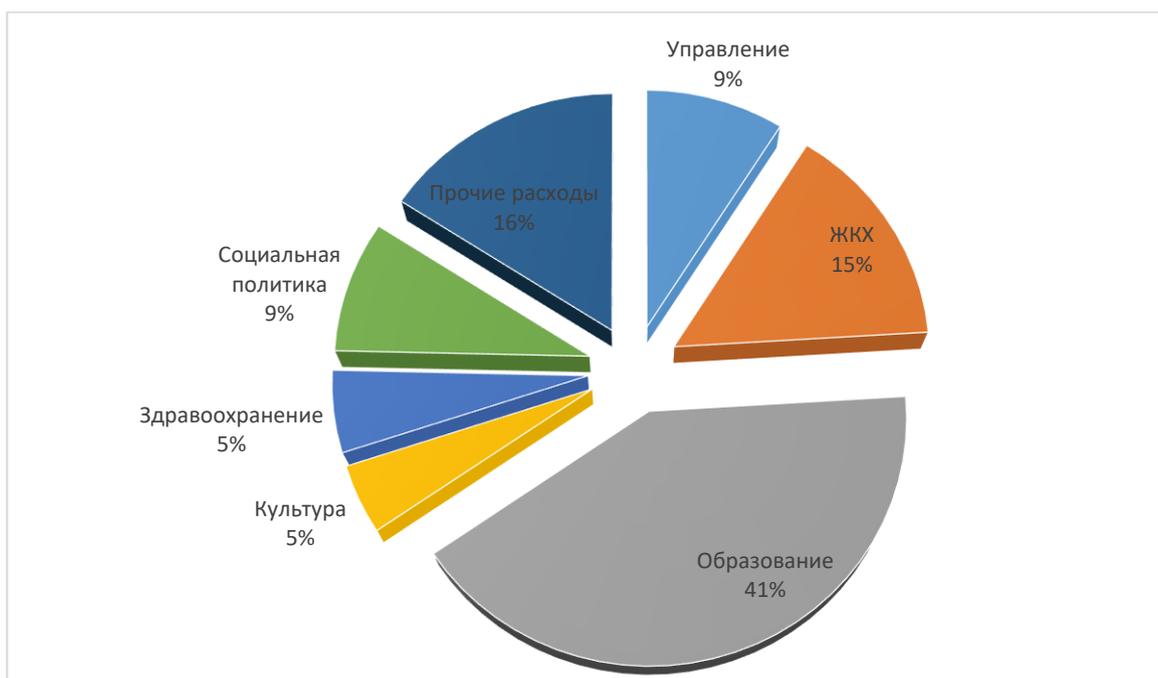


Рис.2.11. Структура расходов местных бюджетов в 2012 году

По отношению к 2011 году структура основных расходов местных бюджетов 2012 года изменилась. Выросла их доля на образование (+3,8 п.п.), на управление (+0,5 п.п.), на культуру (+0,2 п.п.), на социальную политику (+0,1 п.п.) при снижении доли расходов на здравоохранение (-4,6 п.п.) и на ЖКХ (-3,7 процентных пункта).

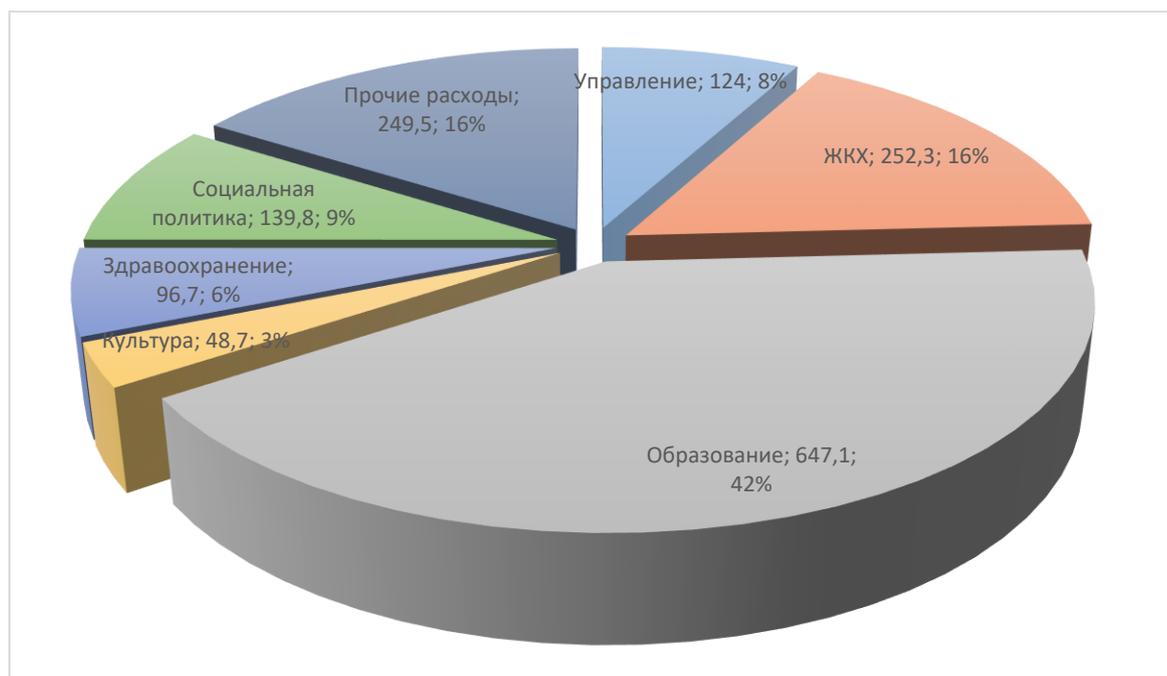


Рис.2.12. Структура расходов местных бюджетов городских округов в 2012 году, млрд. руб.)

Исполнение расходов местных бюджетов в 2012 году по типам муниципальных образований представлено на рис.2.12-1.14.

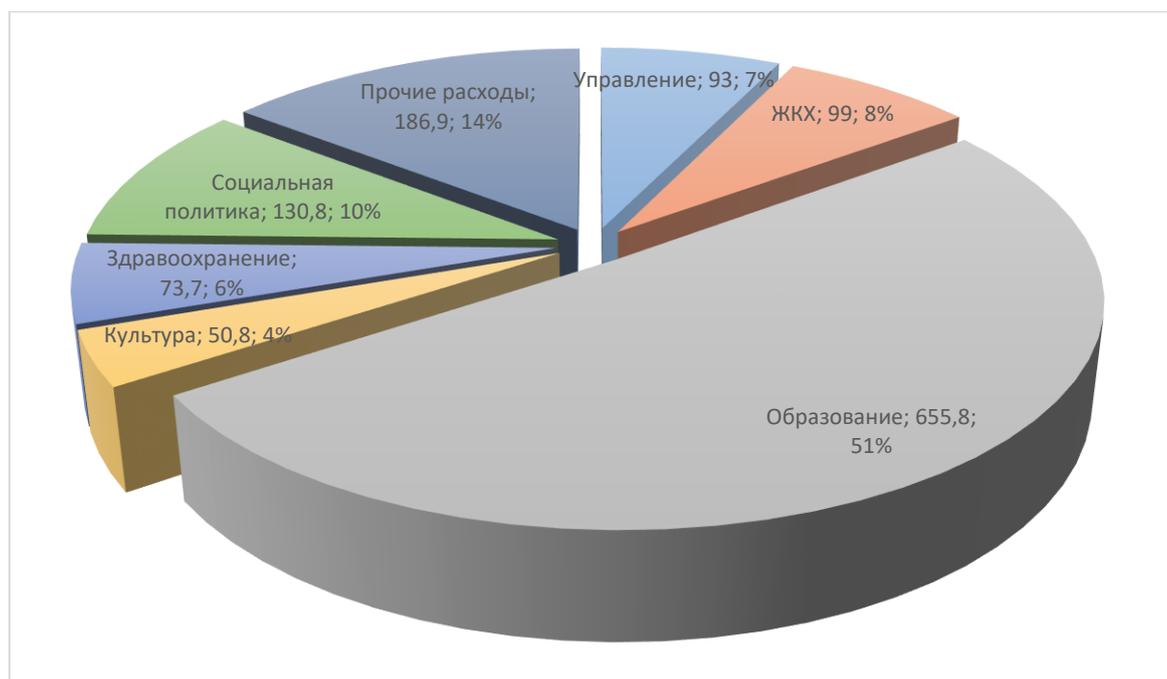


Рис.2.13. Структура расходов местных бюджетов муниципальных районов в 2012 году, (млрд. руб.)

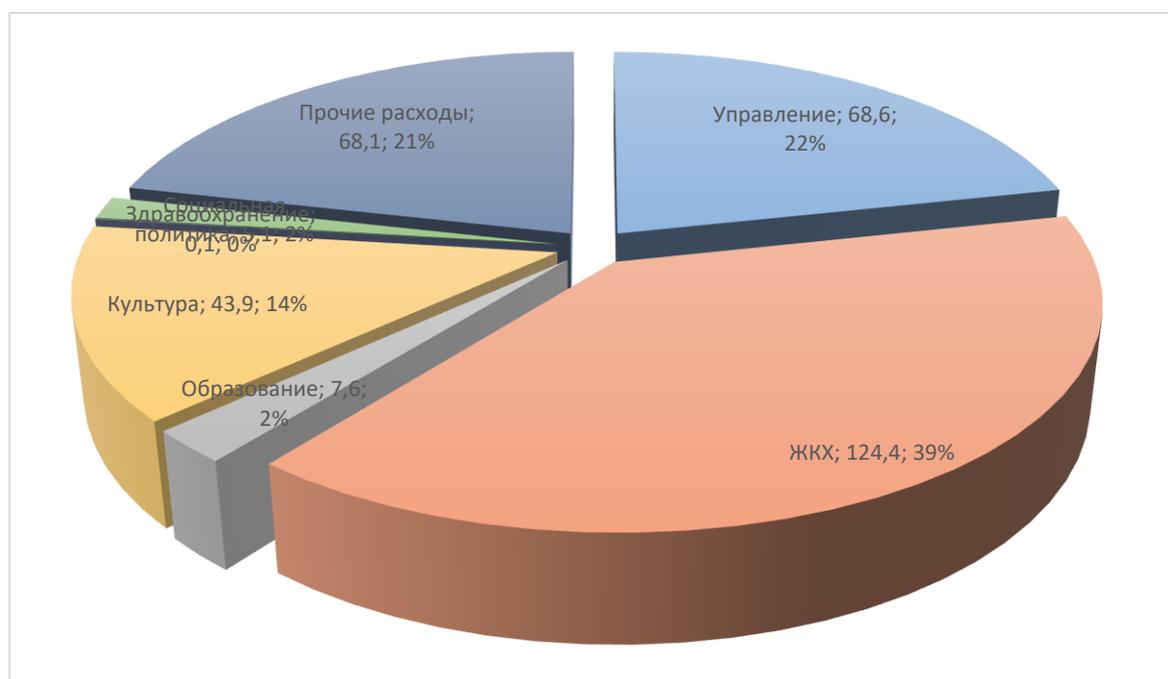


Рис.2.14. Структура расходов местных бюджетов поселений в 2012 году, (млрд. руб.)

Существенным показателем исполнения местных бюджетов является объем обязательств местных бюджетов, к которым относятся долговые обязательства муниципальных образований.

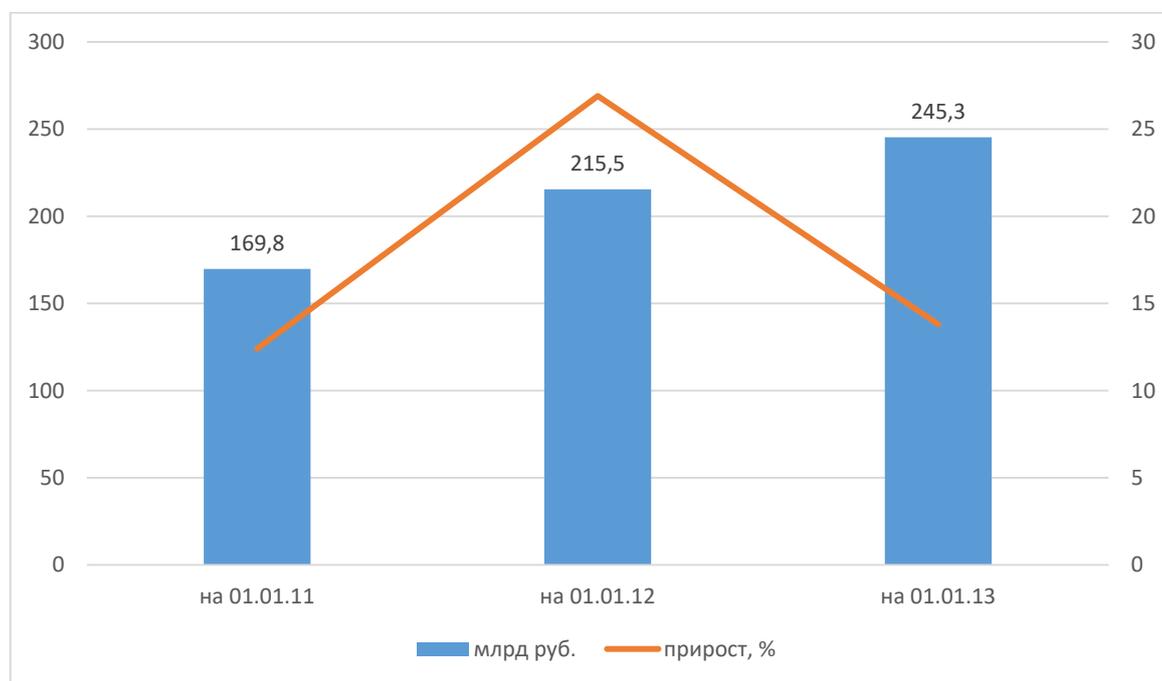


Рис.2.15. Объемы муниципального долга в 2011-2012 гг.

Как видно из данных рис. 2.15, ситуация с объемом долга региональных и муниципальных бюджетов за 2012 г. в целом ухудшилась. За 2012 г. объем долга муниципальных образований в 2012 году вырос на 13,8% с 215,5 млрд. рублей до 245,3 млрд. рублей. Основной объем долговых обязательств приходится на бюджеты городских округов – 200,7 млрд. рублей (81,8% от местных бюджетов). Долговые обязательства муниципальных районов составили 38,4 млрд. рублей (15,7%) и поселений – 6,2 млрд. рублей (2,5 процента).

В 2012 году объем долговых обязательств муниципальных образований составил 10,9% от собственных доходов местных бюджетов.

В общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2012 году, 54,0% исполнены с профицитом, 43,8% - с дефицитом, у 2,2% муниципальных образований – с равенством доходов и расходов.

Одним из факторов финансовой неустойчивости муниципалитетов, отражающим степень несбалансированности местных бюджетов, является кредиторская задолженность. По состоянию на 1 января 2013 года произошло

снижение кредиторской задолженности на 44,2% с 24,2 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2012 года) до 13,5 млрд. рублей. Наибольший объем кредиторской задолженности приходится на местные бюджеты Московской области – 2,4 млрд. рублей или 17,8% от общего объема кредиторской задолженности, Ульяновской области и Иркутской области – по 1,6 млрд. рублей или 11,9% и Краснодарского края 1,0 млрд. рублей или 7,4 процента.

Рост данного показателя имеет ряд причин, к которым можно отнести, в первую очередь, недостаток средств в муниципальных бюджетах на выполнение их расходных полномочий, в т.ч. по причине роста инфляции, которая увеличивает потребности территорий. Следовательно, величина финансовой помощи бюджетам должна ежегодно увеличиваться как минимум с учетом инфляционных показателей в стране. В связи с этим, кроме ежегодного увеличения объема финансовой помощи в соответствии с плановой инфляцией, следует также увеличивать изменение кредиторской задолженности совокупности бюджетов территорий в предшествующем году. Если же данный показатель не увеличился, то в таком случае он не влияет на величину финансовой помощи.

Поскольку данных об исполнении бюджетов муниципальных образований по России Росстат пока еще не представил, то дадим характеристику сбалансированности бюджетов муниципальных образований по плановому бюджету на 2013 год.

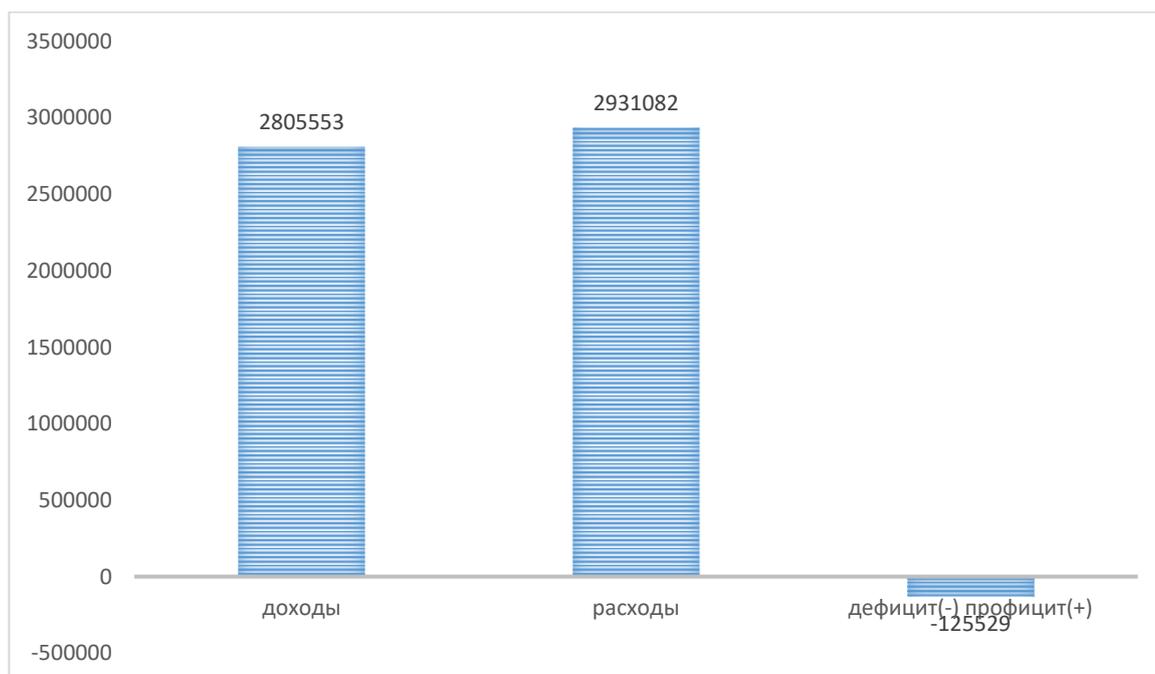


Рис.2.16. Местный бюджет на 2013 год, млн. рублей

На основании проведенного анализа можно констатировать, что почти половина бюджетов муниципальных образований не сбалансирована. При этом в перспективе возможен рост несбалансированности из-за нестабильности политической и экономической обстановки в стране.

2.2 Анализ практики формирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам

На долю Тюменской области приходится свыше половины общероссийской добычи нефти, природного и попутного газа, значительная часть выработки электроэнергии. В 2013 году ситуация в реальном секторе экономики и социальной сфере Тюменской области характеризовалась продолжением положительных тенденций, в отличие от ситуации в стране в целом, что накладывало отпечаток и на состояние финансов муниципальных образований региона. Факторы роста региональной экономики - развитие промышленного производства, строительной и торговой сферы, повышение деловой и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов. Сохранены высокие объемы жилищного строительства, реализован ряд крупных инвестиционных проектов. Возросли реальные располагаемые доходы

населения. Существенно увеличились объемы розничного товарооборота. Продолжился рост численности населения области.

В Тюменской области 480 муниципальных образования, по большей части – сельские поселения.

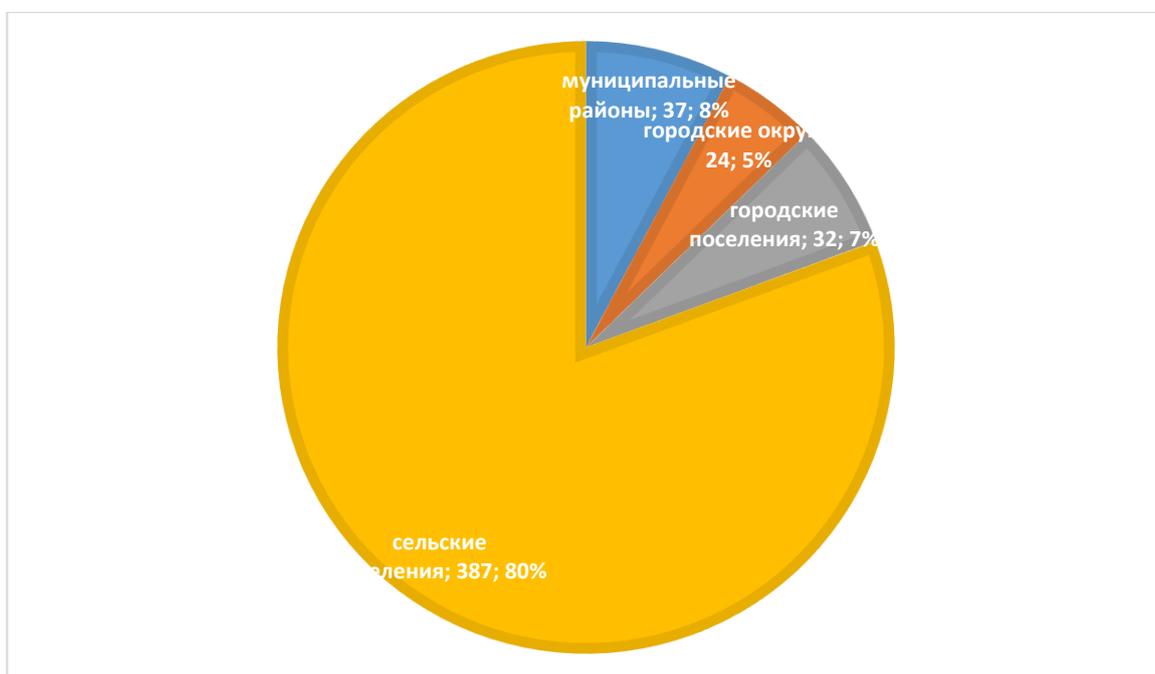


Рис. 2.17. Структура муниципальных образований Тюменской области¹⁶

В Тюменской области в развитии местного самоуправления выделяются два периода. В первый период с 1994 г. по 2001 г., в области существовала поселенческая модель организации местного самоуправления. Однако в 2002 г. Область перешла в большинстве районов области к районной модели организации местного самоуправления. Проведение такой реформы также потребовало принятия ряда законов о закреплении границ новых муниципальных образований и наделении их государственными полномочиями.

Несмотря на то, что Тюменская область крупнейший в стране производитель нефти, газа и электроэнергии, ее бюджет несбалансирован (рис. 2.17).

¹⁶ Российский статистический ежегодник, -М., Росстат, 2013. С. 215.

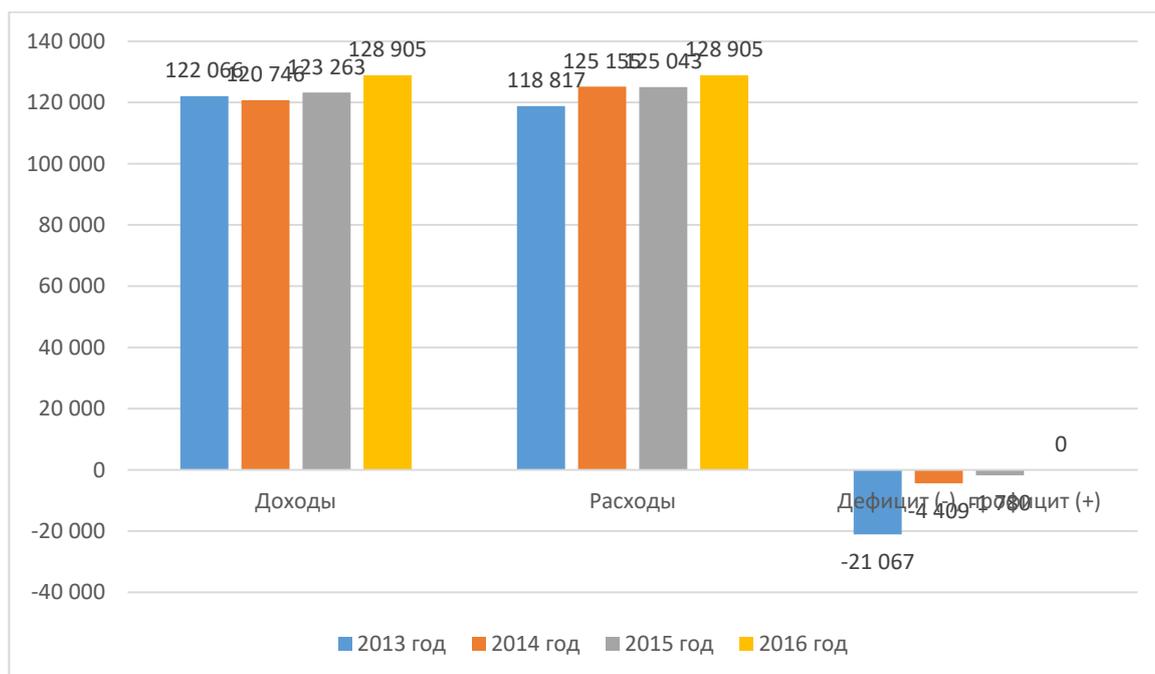


Рис. 2.18. Сбалансированность бюджета Тюменской области в. 2013-2016 гг.¹⁷

Анализ состояния сбалансированности Тюменской области тем более важен, что региональный бюджет является донором местных финансов. Положительно характеризует потенциал области высокая доля налоговых доходов в бюджете.



¹⁷ О Законе Тюменской области «Об областном бюджете Тюменской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» / Официальный сайт Тюменской области. URL: https://www.admtumen.ru/ogv_ru/block/important/budjet-2013-2015.htm

Рис. 2.18. Структура доходной части бюджета Тюменской области в 2013 году, млн. руб., %¹⁸

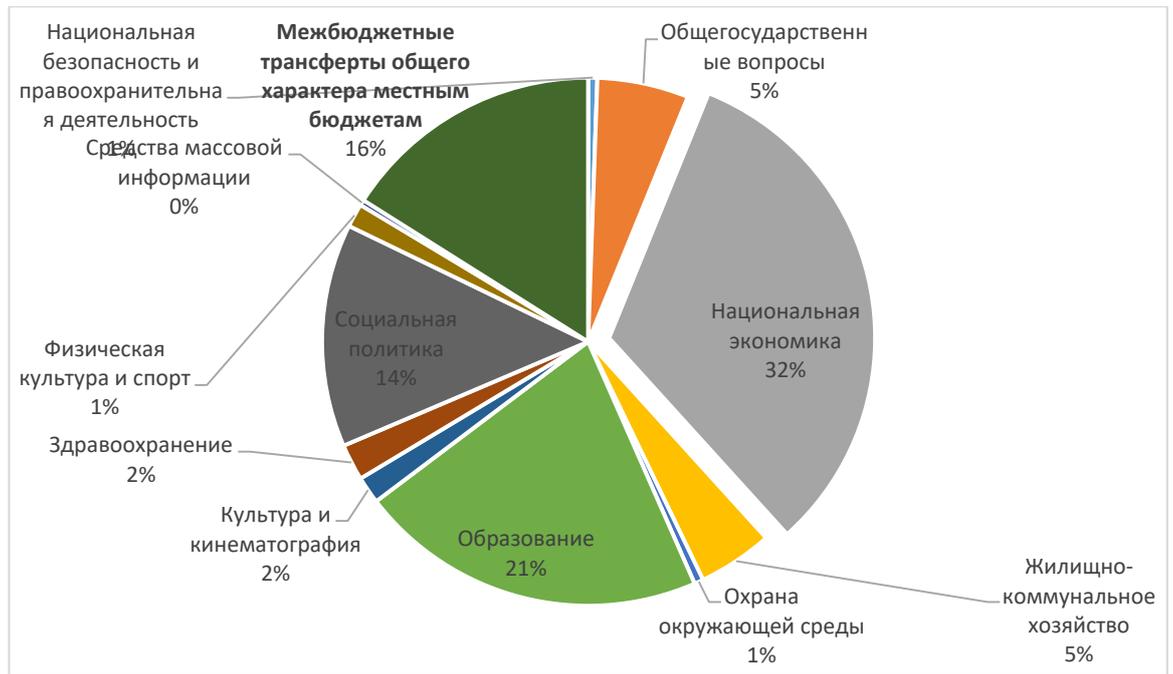


Рис. 2.19. Структура расходной части бюджета Тюменской области в 2013 году, млн. руб., %

Данные рис. 2.19 свидетельствуют о том, что 16% или почти шестую часть расходов бюджета Тюменской области составляют межбюджетные трансферты общего характера местным бюджетам.

Рассмотрим динамику сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области в динамике за несколько лет¹⁹.

¹⁸ Бюджет области / Официальный сайт Тюменской области URL: https://www.admtyumen.ru/ogy_ru/finance/finance/bugjet.htm

¹⁹ Регионы России. Социально-экономические показатели, -М., Росстат, 2013. С. 31-45.

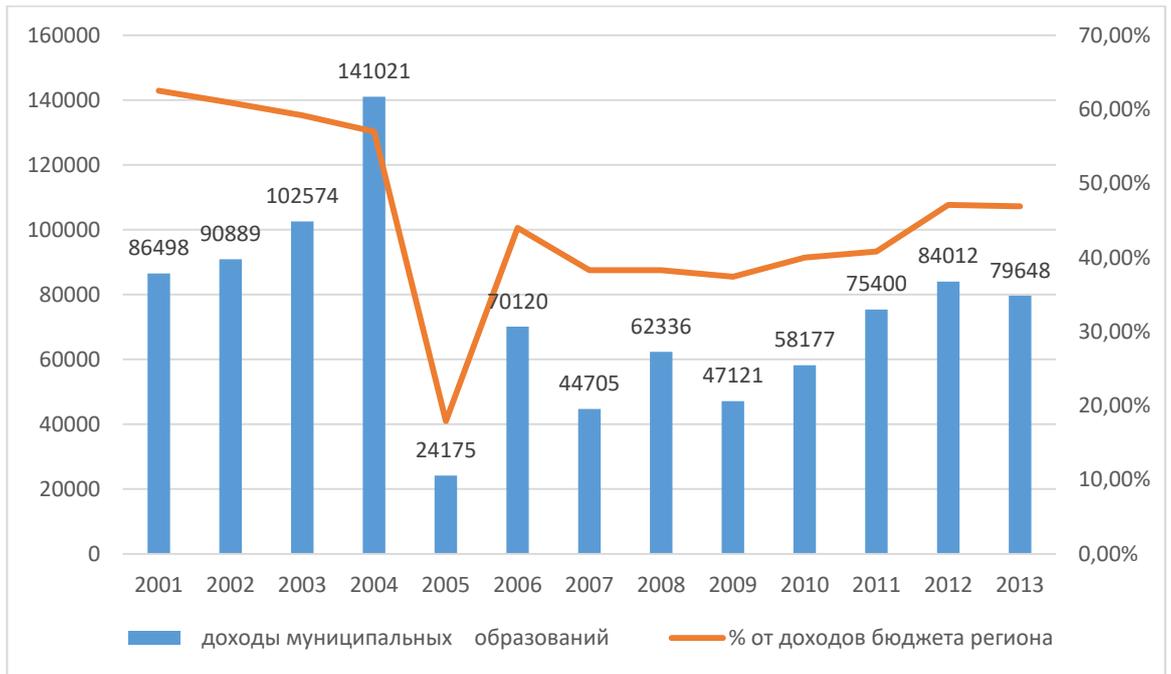


Рис. 2.20. Динамика доходной части консолидированного бюджета муниципальных образований Тюменской области (без автономных округов)

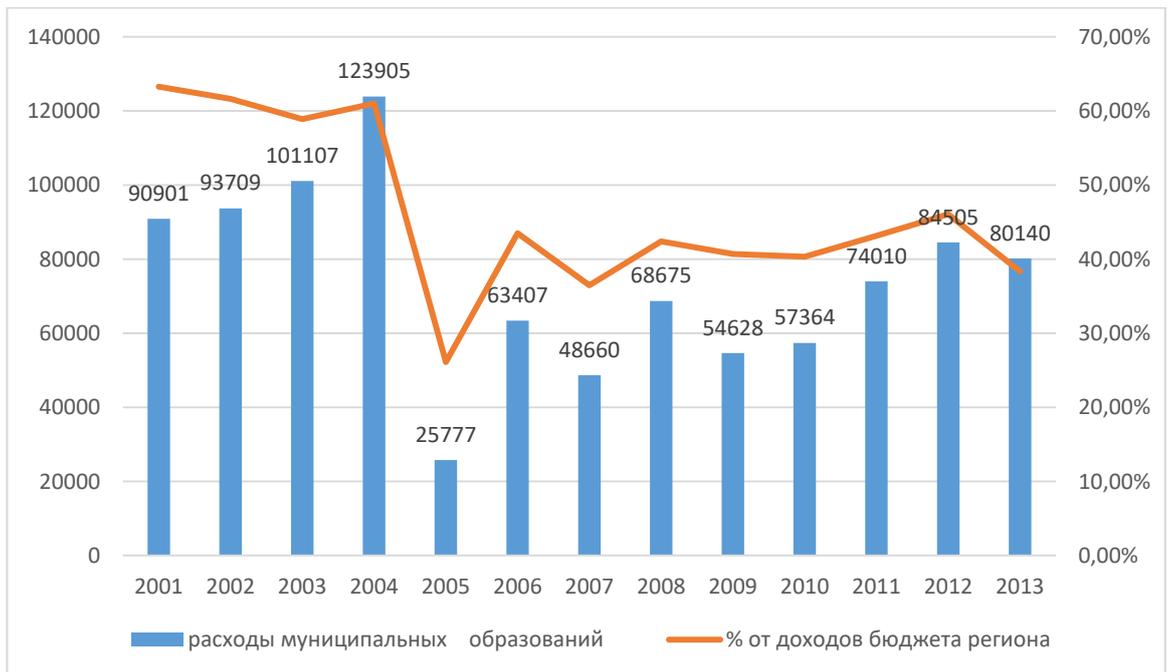


Рис. 2.21. Динамика расходной части консолидированного бюджета муниципальных образований Тюменской области (без автономных округов)

В целом в течение 15 последних лет наблюдается рост доходной части консолидированного бюджета муниципальных образований Тюменской области, причем она росла более быстрыми темпами, чем бюджет региона, в результате

чего сформировался рост удельного веса бюджетов муниципальных образований в консолидированном бюджете региона.

Как видно из представленной информации на рис. 2.20 и 2.21, до бюджетной реформы 2005 года доходы и расходы были выше, чем в настоящее время. Тем не менее с 2005 года, когда объем муниципальных бюджетов был минимальный за весь рассматриваемый период с 2001 по 2013 годы, объем доходной и расходной частей вырос почти в четыре раза. Но тенденцией последнего, 2013 года опять стало снижение доходов и расходов бюджетов муниципальных образований. Сопоставим полученные данные о доходной и расходной частях муниципальных бюджетов.



Рис. 2.22. Динамика сбалансированности бюджета муниципальных образований Тюменской области (без автономных округов)

Как показывают данные статистики на рис. 2.22 только 4 года из рассмотренных 13 бюджеты муниципальных образований Тюменской области были профицитными. Таким образом, на протяжении последних лет наблюдается

хроническая несбалансированность муниципальных бюджетов Тюменской области.

Проведем расчет некоторых показателей сбалансированности муниципальных бюджетов Тюменской области, рассмотренных в первой главе работы на примере 2012-2013 гг. (табл. 3 приложения)

Таблица 2.2

Показатели сбалансированности муниципальных бюджетов Тюменской области (с учетом местных бюджетов автономных округов)

Показатель	2012	2013	Изменение	Прирост, %
Уровень дефицита бюджета	2,1%	6,0%	3,9%	187,8%
В том числе:				
муниципальные районы	3,3%	14,5%	11,1%	335,4%
городские округа	1,0%	3,1%	2,1%	205,9%
городские поселения	6,2%	221,4%	215,2%	3450,9%
сельские поселения	0,2%	2,5%	2,3%	1115,1%
Размер финансовой помощи из бюджетов других уровней	14,3%	12,0%	-2,3%	-15,9%
В том числе:				
муниципальные районы	15,5%	12,4%	-3,1%	-20,1%
городские округа	13,5%	11,0%	-2,5%	-18,8%
городские поселения	16,1%	17,7%	1,6%	9,9%
сельские поселения	4,6%	7,6%	3,1%	67,5%
Отношение объема собственных доходов к общему объему доходов	85,7%	88,0%	2,3%	2,7%
В том числе:				
муниципальные районы	84,5%	87,6%	3,1%	3,7%
городские округа	86,5%	89,0%	2,5%	2,9%
городские поселения	83,9%	82,3%	-1,6%	-1,9%
сельские поселения	95,4%	92,4%	-3,1%	-3,2%

В 2013 году произошел серьезный рост уровня дефицита бюджета на 187,8% по отношению к 2012 году, причем наиболее быстро росла несбалансированность бюджетов городских и сельских поселений. Размер финансовой помощи из бюджетов других уровней снизился на -15,9% до 12,4% от объема местного бюджета. Отношение объема собственных доходов к общему

объему доходов выросло на 2,7% и составило в 2013 году 88%. Обеспеченность собственными доходами муниципальных финансов

2.3 Проблемы несбалансированности бюджетов муниципального образования

Выполненный в предыдущем пункте анализ показывает нереалистичность и несбалансированность местных бюджетов. Следует особо подчеркнуть реалии муниципальных финансов - наличие просроченной и неурегулированной задолженности по платежам за энергоресурсы. Анализ показывает финансовую зависимость от дотаций из бюджета Тюменской области, который сам имеет хронический дефицит (22,2% в 2013 году). - в таких условиях в настоящее время управляет своими финансами большинство муниципальных образований. Данная ситуация требует повышения управляемости муниципального сектора путем внедрения управленческого учета, разработки внутренней финансовой модели, перспективного финансового плана и системы бизнес-планирования в муниципальных предприятиях.

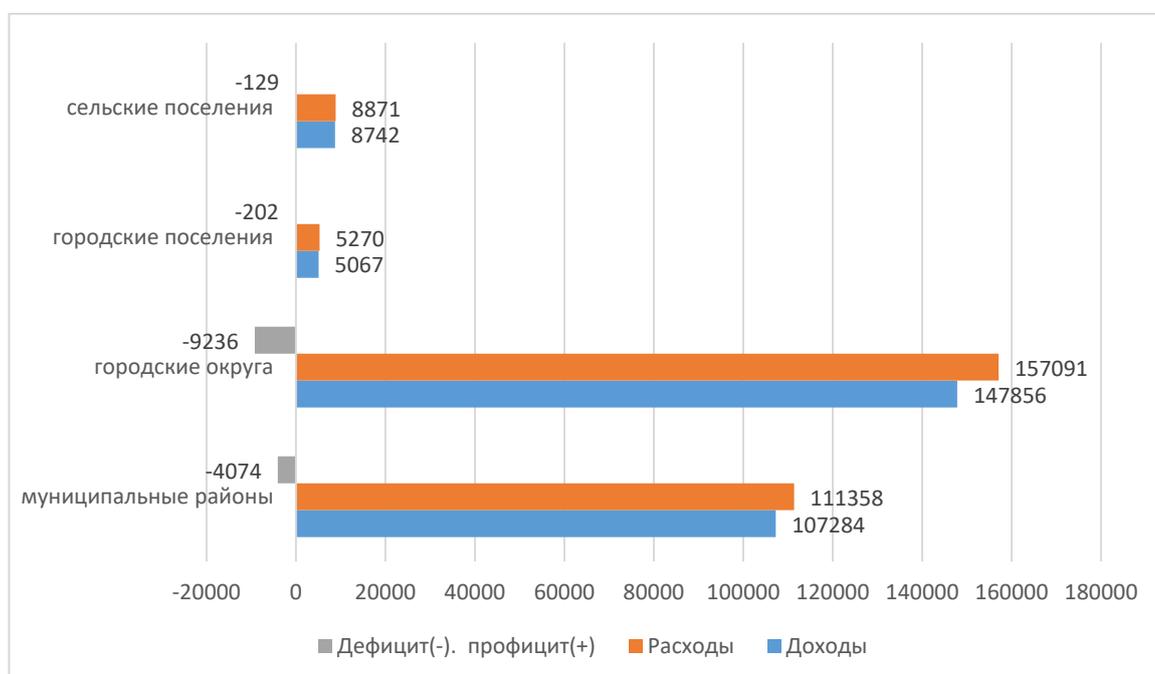


Рис. 2.23. Сбалансированность бюджетов различных типов муниципальных образований Тюменской области в 2013 г.

Необходимо изучить состояние муниципальных финансов в разрезе из видов. На рис. 2.23 видно, что дефицитными являются все типы муниципальных образований Тюменской области в 2013 г. гораздо выше чем в среднем по России.

Рассмотрим отдельно бюджеты некоторых муниципальных образований Тюменской области. В состав Тюменской области входят два равноправных субъекта Российской Федерации – Ханты-Мансийский - Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа. Характерной особенностью Ханты-Мансийского округа является большой объем добываемых там углеводородов.

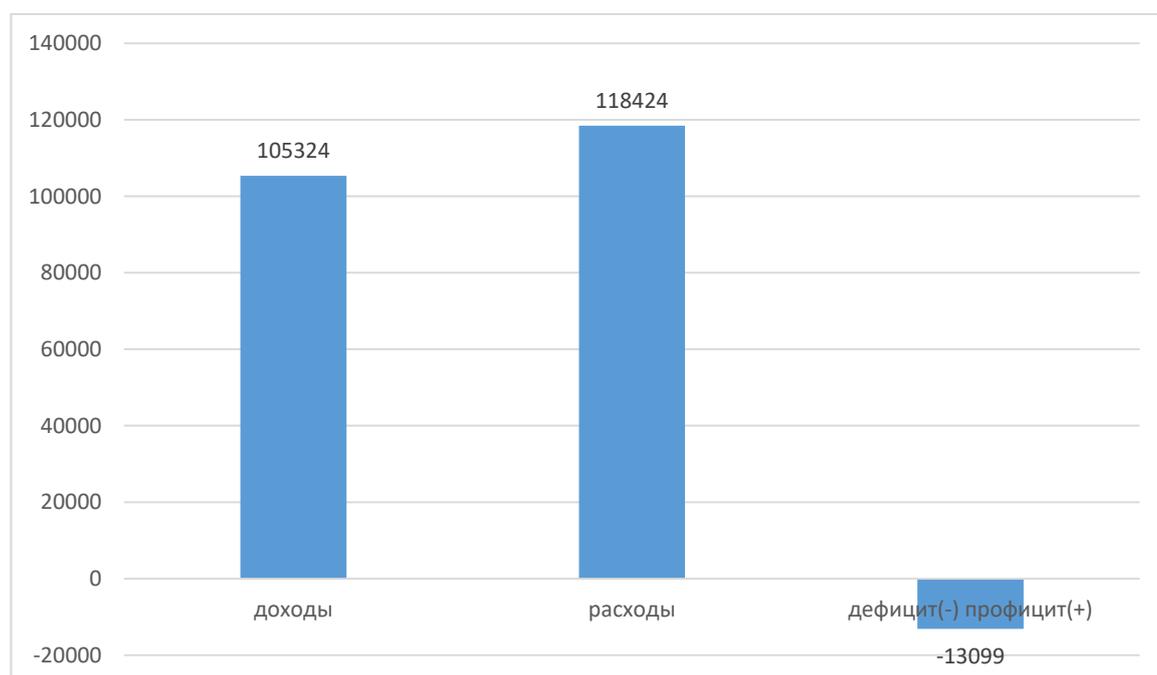


Рис. 2.23. Характеристика сбалансированности муниципальных образований Ханты-Мансийского округа в 2013 году

Таким, образом, и внешне финансово благополучный субъект федерации имеет хронически дефицитные, несбалансированные муниципальные финансы.

Самым большим муниципальным образованием Тюменской области является городской округ Тюмень, поэтому состояние его финансов оказывает решающее воздействие на показатели консолидированного местного бюджета Тюменской области. Как это видно из табл. 2.2 первоначальный план на 2013 год предполагал бездефицитный бюджет. В ходе исполнения был скорректирован дефицит до - 372,13 млн. руб. Однако фактический дефицит составил 1 404,41 млн. руб., то есть уровень дефицита бюджета составил 8,8%.

Анализ сбалансированности бюджета города Тюмень²⁰

Показатель	Утверждено решением о бюджете на 01.01.2013	Изменения в течение года	Плановые значения на 31.01.2013	Исполнено на 31.01.2013	
Доходы	16 766,35	562,37	17 328,71	15 942,42	92,0%
Расходы	16 766,35	934,49	17 700,84	17 346,82	98,0%
Дефицит	-	-372,13	- 372,13	-1 404,41	377,4%
Уровень дефицита бюджета	0%		2,1%	8,8%	

Создавшийся дефицит бюджета в размере 1 404,41 млн. руб. не превысил размеров, установленных бюджетным законодательством (10%). Его покрытие обеспечивалось остатками бюджетных средств, сформировавшихся по состоянию на 01.01.2013, а также средствами от продажи акций, находящихся в муниципальной собственности.

В ноябре отчетного года депутаты приняли решение о бюджете города Тюмени на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвердив на 2014 год общий объем доходов бюджета в сумме 16 376 515 тыс. руб. и расходов в сумме 16 582 230 тыс. руб. При рассмотрении и утверждении проекта бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов депутаты исходили из того, что основными подходами к формированию проекта бюджета города Тюмени на 2014-2016 годы определены необходимость оптимизации действующих расходных обязательств в условиях сокращения доходной базы, при сохранении основных приоритетов расходов, повышения качества программно-целевых методов управления, сохранения сбалансированности и устойчивости бюджета.

Рассмотрим динамику сбалансированности крупнейшего в Тюменской области бюджета.

²⁰ Бюджет города Тюмень URL: http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/finans/budget_all/

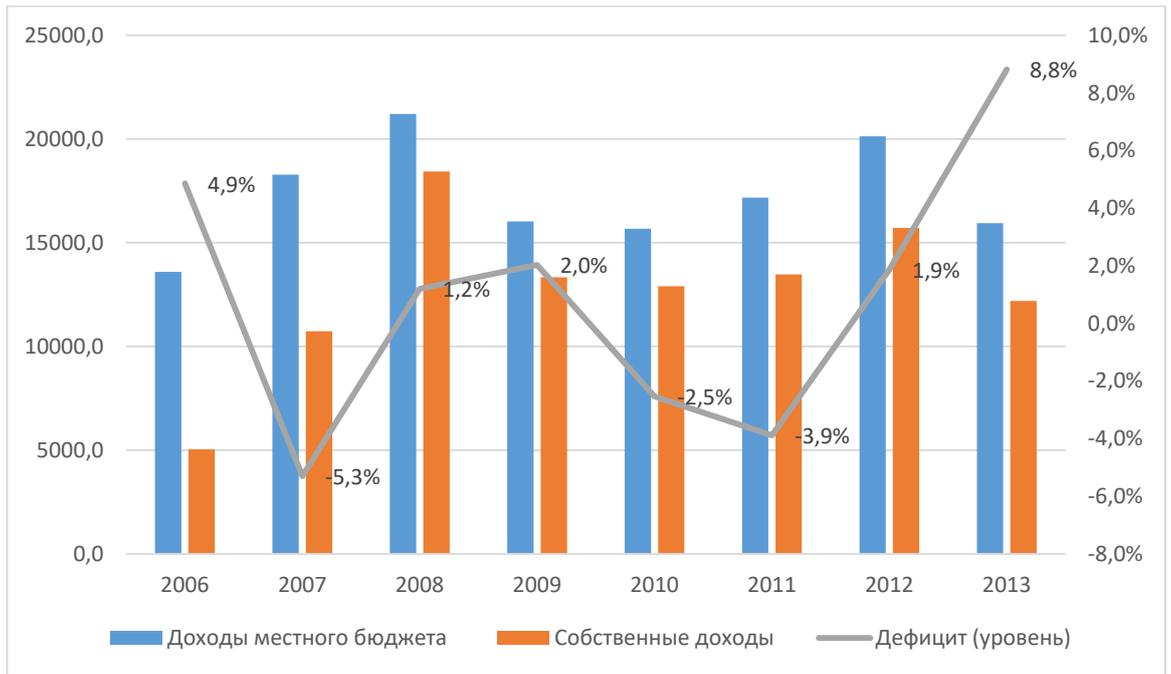


Рис. 2.24. Уровень сбалансированности бюджета города Тюмень

Анализ показывает, что все местные бюджеты в Тюменской области, включая бюджет города Тюмень, не сбалансированные. Колоссальные потребности местных бюджетов в финансировании, рассчитываемые традиционными нормативными методами, оказываются несопоставимыми с возможностями их наполнения доходами даже такой финансово обеспеченной и успешно развивающейся области как Тюменская. Такая ситуация отчасти унаследована от глубокого и продолжительного спада российской экономики в 90-х годах, отчасти сложилась в результате не совсем верного подхода к управлению муниципальными финансами. В России для большинства муниципальных образований России характерна реактивная форма управления финансами, т.е. принятие управленческих решений, как реакции на текущие проблемы. Это видно на практике формирования бюджета города Тюмень, так как вначале он был сбалансирован. Но в результате необходимости финансировать новые задачи, бюджет был скорректирован в сторону остродефицитного. Бюджетная сфера муниципальных образований в настоящее время в условиях стагнации российской экономики должна решать сложную задачу самореформирования, но пока нет четких ориентиров и существенных внешних стимулов к повышению эффективности функционирования местных

финансов. В этой ситуации нужно сформировать социально значимых приоритеты финансирования муниципальных образований, способных дать импульс их развитию при реализации финансовой и социальной политики.

В данном контексте нужно подчеркнуть значимость выполнения органами местного самоуправления обязательств по реализации целевых программ, в первую очередь по поддержке малообеспеченных семей, целевому дотированию населения, содержанию объектов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта и др. Поскольку получение благ и услуг населением через указанные структуры на коммерческой основе, по существу, нереально, вопросы их адекватного функционирования должны решаться, в первую очередь, через бюджеты всех уровней, в т. ч. и через местные бюджеты. Поэтому расходная часть местного бюджета является очень важной для стабильности социальной обстановки в обществе.

Экономическая и политическая ситуация в России и Тюменском регионе, состояние финансового рынка, комплекс законодательных и нормативных основ муниципальной деятельности, политика в бюджетно-налоговой сфере — вот перечень факторов, определяющих эффективность работы муниципальной властей при осуществлении финансовой политики, направленной на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

В настоящее время органы местного самоуправления Тюменской области осуществляют многие государственные функции в сфере образования, здравоохранения, социальной помощи, однако они не имеют стабильных, источников для пополнения своих бюджетов. Нет особых предпосылок для поиска дополнительных возможностей для пополнения местного бюджета, так как нормативное регулирование сковывает любую инициативу. Прежде всего, это связано с отсутствием полномочий в налоговой сфере в части формирования доходов. Это тормозит социальное развитие территории. На уровне федеральной власти звучат благие призывы к сельским и районным органам к более эффективному использованию бюджетных ресурсов, к поиску дополнительных резервов, однако источники этих резервов не уточняются. Федеральные и

региональные органы власти активно дотируют местные бюджеты, но инициатива в выделении средств принадлежит верхним уровням власти, а органы местного самоуправления могут лишь выступать просителями. Однако успешность ходатайства часто зависит от субъективизма руководства более высшего уровня бюджетной системы. От этого происходит усиление неравномерности бюджетной обеспеченности территорий.

Сейчас остро стоит задача рационального использования (и распределения) бюджетных ресурсов актуальна для экономики страны. Проблема обоснованности перераспределительных процессов между уровнями бюджетно-налоговой системы заключается в оптимизации ресурсов федерального бюджета, субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с их расходными полномочиями²¹.

Нет стабильности в объемах полномочий местных органов самоуправления в части установления налогов. Так за последние десятилетия они существенно видоизменялись. В 1991 - 1992 гг. местные органы власти контролировали процессы введения и отмены а также уровня 21 местного налога. После 1993 года были отменены ограничения в полномочиях по проведению налоговой политики, так как местным властям было предложено самостоятельно изыскивать источники доходов и искать пути выхода из финансового кризиса. Естественно, что это привело к росту налогов, но сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов добиться так и не удалось.

²¹ Осипова Е.С. Реализация налоговых полномочий и повышение экономической самостоятельности органов местного самоуправления // Налоги. 2011. N 6.

Глава 3 Направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Тюменской области

3.1 Предложения по повышению сбалансированности бюджета муниципального образования

Принципы финансовой политики муниципального образования в целях повышения сбалансированности бюджета местного самоуправления можно представить следующим образом:

- принцип целенаправленности;
- Этот принцип означает, что в качестве неперемного этапа формирования местной финансовой политики выступает обоснование количественно определённых целей укрепления финансовой базы местного самоуправления.

В практике существует два наиболее распространённых подхода к решению этой проблемы. Один из них исходит из принципа «расходы соответствуют доходам». Недостаток такого подхода состоит в том, что он не ориентирует на поиск новых, нетрадиционных источников финансирования развития местного сообщества. Невозможно преодолеть инерцию спада без достаточно высоких целей укрепления местной финансовой базы. При составлении и исполнении местных бюджетов практически повсеместно наблюдается баланс их расходных и доходных частей или не слишком значительный дефицит. Между тем за этой внешне благополучной картиной скрывается существенно заниженная расходная часть бюджета, отражающая в основном затраты только на поддержание местного хозяйства, на решение в далеко не полном объёме важнейших проблем социального развития местного сообщества. Другой подход к определению целей развития местной финансовой базы ориентирует на практически недостижимые цели; «перенапрягает» экономику, отвлекает ресурсы от других важных направлений развития;

- принцип системности.

Данный принцип предполагает рассмотрение муниципального образования как подсистемы более крупной территориально-административной

системы, например, субъекта федерации. Местная финансовая политика в целях повышения уровня сбалансированности их бюджетов должна быть в необходимой мере согласована с региональными органами власти и управления, соответствовать системе мер, осуществляемых на уровне региона.

— принцип реалистичности подхода к выбору и обоснованию целей развития местной финансовой базы;

Данный принцип обуславливает недопустимость как ориентации экономики муниципального образования на недостижимые, пусть и привлекательные цели, так и недооценки ее возможностей.

— принцип эффективности;

Данный принцип означает, во-первых, направление финансовых ресурсов местного самоуправления в сферы, где может быть получен наибольший экономический и социальный эффект; во-вторых, выбор и обоснование самой эффективной системы мер, направленных на укрепление финансовой основы местного самоуправления; в-третьих, осуществление расходования финансовых средств местного самоуправления наиболее эффективным образом.

Финансовая политика в целях повышения уровня сбалансированности их бюджетов призвана способствовать укреплению стабилизации деятельности сектора муниципального управления. Этапы формирования данного типа финансовой политики муниципальных образований представлены на рисунке 3.1.

Устойчивое финансовое положение муниципального образования и контролируемых им бюджетных организаций служит необходимым условием стабильного оказания бюджетных услуг и исполнения обязательств, принятых перед налогоплательщиками. Под бюджетными услугами понимаются результаты деятельности бюджетных организаций, включая работы, товары и услуги. Понятие бюджетных услуг не ограничивается традиционным представлением о них как об услугах здравоохранения, образования, ЖКХ и других услугах населению. Деятельность муниципальных органов,

выполняющих функции регулирования и администрирования, также специфицируются через бюджетные услуги.

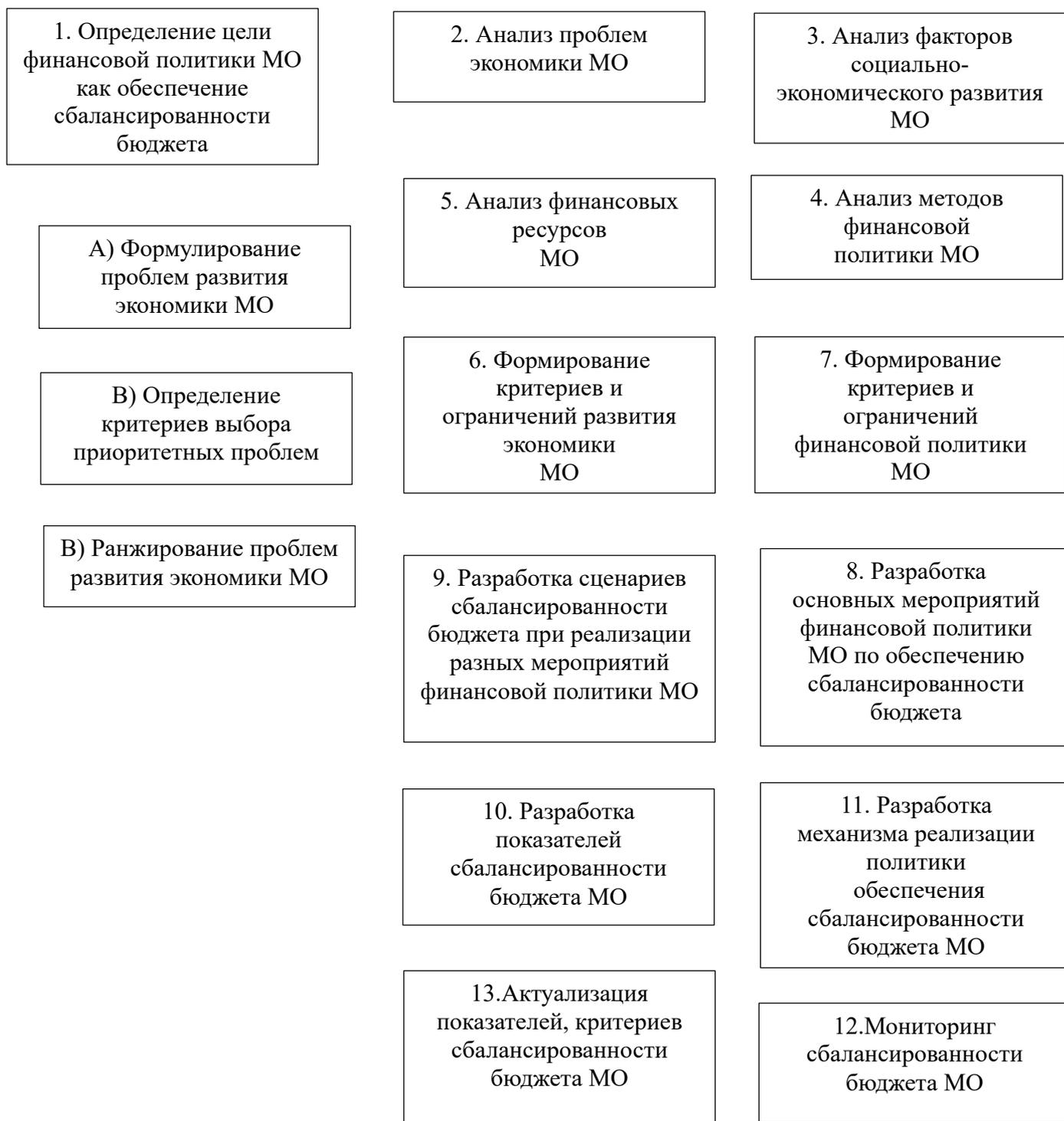


Рис. 3.1. Алгоритм формирования финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета муниципальных образований (МО) в России

Нереалистичность и несбалансированность местных бюджетов, наличие просроченной и неурегулированной задолженности по платежам за энергоресурсы, финансовая зависимость от субъектов Федерации - в таких условиях в настоящее время управляет своими финансами большинство муниципальных образований. Данная ситуация требует повышения управляемости муниципального сектора путем внедрения управленческого учета, разработки внутренней финансовой модели, перспективного финансового плана и системы бизнес-планирования в муниципальных предприятиях.

В свою очередь, перспективный финансовый план рекомендуется разрабатывать в двух вариантах: оптимистическом и пессимистическом, а при наличии проектов нормативно-правовых актов, принятие которых может повлечь за собой изменение показателей перспективного финансового плана, должны составляться дополнительные варианты, учитывающие изменения объема финансовых ресурсов и направления их использования.

Перед началом разработки финансовой политики муниципального образования в целях обеспечения сбалансированности бюджета МО необходимо проработать идею расширения временных горизонтов финансового планирования и повышения финансовых полномочий и ответственности на операционном уровне, то есть на уровне бюджетных организаций. Иными словами, вопросы долгосрочного управления финансами муниципального образования и вопросы оперативного управления финансами в бюджетных организациях должны быть вынесены за пределы годового финансового плана в самостоятельные управленческие процессы. При этом согласованность различных временных этапов управления финансами не только не утрачивается, но, напротив, усиливается.

Как показано на рисунке 3.1 исходным этапом разработки политики обеспечения сбалансированности бюджета МО («входом системы») муниципального образования является оценка стартовых условий и сложившегося состояния финансовой сферы территории.

Данная постановка задачи требует анализа исходной информации о социально-экономическом развитии территории и его финансовом обеспечении на основе исследования динамики социально-экономических и финансовых показателей, характеризующих качество и уровень жизни населения, бюджетную обеспеченность, величину и эффективность использования финансового потенциала, дебиторскую и кредиторскую задолженность муниципального образования и др.

Предметом анализа должна быть и действующая система управления муниципальными финансами, ее эффективность. Необходимо учитывать место и роль данного муниципального образования в стране и регионе, особенности его социально-экономического положения, условия и факторы развития. Результаты оценки рассматриваемых параметров служат важным ориентиром при формировании финансовой политики.

Финансовая политика в целях обеспечения сбалансированности бюджета МО должна включать перспективный анализ и прогнозирование внешних (развитие национальной и региональной экономики, финансовых рынков, особенности государственной политики в бюджетно-налоговой сфере) и внутренних условий (изменения стратегических приоритетов социально-экономического развития, объема и структуры финансового потенциала конкретной территории, налоговой базы и др.). К внутренним условиям также можно отнести наличие полюсов роста территорий и их влияние на периферию. Также необходимо учитывать место данного муниципального образования в иерархии муниципальных образований региона, т.к. автономный рост присущ лишь экономически развитым территориям, тогда как рост низовых территориальных структур определяется механизмами диффузии.

Следовательно, обоснованность достижения сбалансированности бюджета МО в значительной мере предопределяют степень учета макро- и микроэкономических условий, внешней и внутренней среды, качество анализа. Вместе с тем, в свою очередь, финансовая политика активно воздействует на среду, в которой осуществляется финансовый процесс.

Немаловажным в процессе разработки политики обеспечения сбалансированности бюджета МО является создание качественной «обратной связи», которая представляет собой коммуникационный канал от потребителей бюджетных услуг к процессу руководству муниципального образования к качеству исходной информации. При изменении требований потребителей к услугам, показателей социально-экономического развития территории, макро- и микроэкономических условий «вход» системы и сама система должны отреагировать на эти изменения и внести соответствующие коррективы в параметры формирования и реализации финансовой политики. Эффективно сформированная «обратная связь» позволит органам управления муниципальным образованием адекватно реагировать на изменившиеся запросы населения к качеству и ассортименту предоставляемых бюджетных услуг.

Разработка механизма реализации финансовой политики муниципального образования предполагает оценку имеющихся финансовых источников, для чего необходимо проанализировать сводные финансовые ресурсы территории, детально рассмотреть варианты финансирования за счет средств муниципального бюджета, привлечения внутренних и внешних инвестиций, использования средств вышестоящих бюджетов, займов, кредитов и т. д.

Методами реализации финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета МО выступают финансовое моделирование, стратегическое финансовое планирование, финансовый анализ, прогнозирование и др. Указанная политика воплощается путем составления прогнозных документов, к которым, в частности, можно отнести перспективные финансовые планы и прогнозы баланса финансовых ресурсов территории. Полноценное финансовое планирование в муниципальных образованиях предполагает, помимо составления и утверждения муниципального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством, активное использование внутренних управленческих инструментов планирования, которые помогают создать полное представление о формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов муниципального сектора.



Рис. 3.2. Методика формирования финансовой модели сбалансированного бюджета муниципального образования

Ключевым управленческим инструментом финансового планирования для решения этой задачи может служить финансовая модель.

Разработка и регулярное обновление финансовой модели сбалансированного бюджета муниципального образования позволяет приблизиться к решению следующих задач:

- объединить разрозненную финансовую информацию по основным направлениям деятельности администрации и центрам доходов и затрат;
- представить финансовую информацию о муниципальном секторе в удобном для управленческого анализа виде и с необходимой степенью детализации;
- оценивать общее финансовое положение администрации и муниципальных предприятий и влияние на него внутренних управленческих решений, а также воздействие внешних факторов;

- более обоснованно и оперативно подходить к составлению официального годового бюджета и определению объемов финансирования отдельных направлений деятельности и муниципальных учреждений;
- эффективнее обсуждать финансовую политику конкретного муниципального образования с другими уровнями власти, кредиторами и другими заинтересованными лицами.

Успешное создание финансовой модели сбалансированного бюджета в муниципальном образовании позволит в дальнейшем применить передовые практики управления муниципальными финансами и муниципальным сектором в целом. Кроме того, выход на высокий уровень текущего и перспективного финансового планирования потребует стройной системы стратегического и текущего планирования деятельности муниципального образования.

Муниципальные образования в России довольно редко применяют те или иные технологии стратегического планирования. Отчасти этот факт можно объяснить и тем, что вне зависимости от качества стратегического планирования его невозможно эффективно увязать и интегрировать с регламентированным годовым бюджетным процессом при отсутствии дополнительных управленческих механизмов финансового планирования, минимально устойчивого финансового положения муниципального образования и реалистичного финансового планирования. Применяемые целевые бюджетные программы и специальные бюджеты развития далеко не всегда позволяют последовательно реализовывать стратегические планы.

Эффективная интеграция финансового планирования со стратегическим и текущим планированием деятельности органов местной власти принципиальное условие для решения долгосрочных проблем в сфере коммунальной инфраструктуры и социальной политики. Для этого необходимо, чтобы планирование деятельности муниципального сектора характеризовалось наличием следующих элементов: принятые цели и стратегии развития в целом и

по основным направлениям деятельности органов местного самоуправления; система количественных и качественных показателей, которая позволяет измерять результаты работы администрации в целом, отраслевых ведомств, бюджетных учреждений и муниципальных предприятий в контексте общих целей и стратегий.

В последнее десятилетие в международной практике и в некоторых российских городах все большее распространение получает так называемая модель сбалансированных целевых показателей (balanced scorecard), которая отвечает указанным выше требованиям и может быть успешно интегрирована с финансовым планированием²². Эффективная интеграция финансового планирования со стратегическим и текущим планированием предполагает:

- одновременное рассмотрение и утверждение финансовых планов и планов работы администрации, отраслевых ведомств, бюджетных учреждений и муниципальных предприятий;
- стратегическое планирование взаимосвязано со среднесрочным финансовым планом через объем и структуру капитальных расходов операционных расходов, доходов и заимствований муниципального сектора в целом и в разрезе основных направлений деятельности;
- планирование текущей деятельности администрации и муниципального сектора в целом взаимосвязано с составлением годового бюджета и финансовых планов муниципальных предприятий через спецификацию показателей результативности деятельности, объема и качества муниципальных услуг в бюджетном задании для отраслевых ведомств и муниципальных учреждений и в принимаемом бизнес-плане муниципальных предприятий.

Важным звеном финансового планирования является мониторинг исполнения финансового плана, осуществляемый с целью выявления

²² Егоров Д. Сбалансированная система показателей в управлении муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации // Финансовая газета, 2012, N 51.

отклонений фактических показателей от утвержденных, установления причин отклонений и принятия мер для улучшения качества планирования. Мониторинг исполнения финансового плана включает выявление отклонений от показателей утвержденного финансового плана и их причин, анализ последствий невыполнения показателей, а также разработку мероприятий, направленных на ликвидацию разрыва между фактическими и плановыми показателями.

По результатам мониторинга при необходимости корректируются программы социально-экономического развития муниципального образования, методики прогнозирования доходов и расходов местного бюджета, вносятся изменения в правовые акты муниципального образования. В дальнейшем результаты мониторинга учитываются при разработке и утверждении финансового плана на очередной период и формировании целостной и эффективной финансовой политики.

В результате проведенного исследования можно сформировать следующие предложения по разработке финансовой политики, которая должна являться составной частью основных направлений экономической и социальной политики администрации муниципального образования, направленной на обеспечение сбалансированности местного бюджета

Политика сбалансированности бюджета конкретного муниципалитета может быть разработана только на основе анализа состояния его экономики с учетом объективных возможностей развития отраслей и основных показателей прогноза социально - экономического развития территории, включает действующие программы и мероприятия МО по реализации существующих федеральных и республиканских программ (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Мероприятия по реализации финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования

Детализацию финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования целесообразно осуществлять посредством разработки тактических целей, механизмов их реализации и формирования комплекса тактических инструментов.

К последним можно отнести бюджетные, налоговые, кредитные и иные финансовые инструменты, программы и проекты, методический и аналитический аппарат, инструменты муниципального финансового контроля.

Бюджетные, налоговые, кредитные и иные финансовые инструменты предполагают использование таких форм финансирования, как бюджетные ассигнования, бюджетные ссуды, субсидии и дотации, муниципальные облигации, ставки по ряду местных налогов, налоговые льготы, отсрочки по налоговым платежам, процентные ставки, ставки арендной платы и т. д.

Однако проведение финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования имеет определенные ограничения. В отличие от вышестоящих уровней властных структур местные органы управления не могут играть значительную роль в регулировании таких экономических процессов, как инфляция, занятость, экономический рост. Так, органы местного самоуправления не могут устанавливать учетную ставку процента, объемы денежного предложения, валютный курс, таможенные пошлины или квоты, т.е. проводить самостоятельную денежную, валютную, таможенную политику. Существуют и объективные ограничения в области проведения собственной финансовой политики, направленной на обеспечение сбалансированности бюджета муниципального образования. Это связано, в частности, с отсутствием в распоряжении местных органов власти необходимых для этого финансовых инструментов.

Таким образом, разработка муниципальной финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджет осуществляется в рамках общей экономической политики на основе методологии тактического и стратегического планирования, вместе с тем именно финансовая политика

обеспечивает реализацию экономических стратегий муниципалитетами. Такая политика, с учетом особенностей функционирования муниципальных образований России, должна отвечать следующим требованиям:

- создавать условия для роста объема доходов;
- способствовать формированию бюджета развития;
- обеспечивать финансирования отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления.

Местная финансовая политика как целенаправленная научно обоснованная деятельность органов местного самоуправления по созданию финансовой базы должна иметь чёткую последовательность действий, позволяющих принимать решения по формированию финансового потенциала муниципального образования

При формировании финансовой политики следует учитывать, что муниципальные образования российских регионов существенно различаются между собой по наличию природных и сырьевых ресурсов, уровню развития и структуре экономики, развитости транспортных, энергетических и информационных сетей, уровню образования и квалификации населения. Очевидно, что в рыночных условиях финансовая политика муниципалитетов должна быть направлена на выявление, поддержку и развитие имеющихся конкурентных преимуществ.

3.2 Предложения по формированию системы управления сбалансированностью бюджета муниципального образования

Сбалансированность бюджета муниципального образования, в её финансовом плане, представляет собой результат реализации соответствующей финансовой политики и характеризуется достаточностью у муниципального образования ресурсов, необходимых ему для осуществления его деятельности в рамках полномочий, определённых законодательством Российской Федерации.



Рис. 3.3. Организационно-управленческий механизм обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований

Организационно-управленческий механизм обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований представлен на рис. 3.3.

Обеспечение сбалансированности - приоритетная задача органов местного самоуправления, так как именно обеспечение достаточного объема денежных средств для ежедневного выполнения финансовых обязательств, определение необходимого уровня ликвидности и способов его обеспечения, включая накопление остатков денежных средств, ликвидных активов и организацию доступа к необходимому объему краткосрочных заемных средств является основой функционирования муниципального образования, повышения инвестиционной привлекательности и, как следствие, импульсом его устойчивого развития.

С целью выявления взаимозависимости и взаимосвязи между звеньями, необходимо рассмотреть характеристику нормативно-правового, управленческого, экономического и финансового модулей механизма обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

Нормативно-правовой модуль основан на применении нормативно-правового обеспечения финансовой политики сбалансированности бюджетов муниципальных образований: федеральное законодательство; законодательство субъекта Федерации; нормативно-правовые акты муниципальных образований.

Управленческий модуль учитывает объемы делегирования полномочий субъекта Федерации и муниципальных образований (в соответствии с административной реформой), условия создания маркетингово-информационной службы.

Структура экономического модуля включает: классификацию показателей оценки развития муниципальных образований субъектами управления разных территориальных уровней; «дерево целей» активизации инвестиционной деятельности экономических субъектов; методика анализа производства и предоставления услуг населению; методику анализа факторов

экономического развития; методику мониторинга реализации финансовой политики сбалансированности бюджетов; проект Программы экономического развития территории.

Финансовый модуль включает следующие направления: лизинговая компания; залоговый фонд; аудиторская компания; банковский сектор; межмуниципальные гранты.

Разработка организационно-управленческого механизма позволит создать предпосылки для эффективного применения имеющихся ресурсов муниципальных образований для обеспечения сбалансированности его бюджета.

Проведение в России реформ местного самоуправления, обусловившее значительную дифференциацию форм собственности, обусловило обострение важнейшей экономической проблемы - обеспечение рационального, эффективного с экономико-социальных позиций управления значительной по размерам муниципальной собственностью. Как показывает анализ отчетных данных за 2012 год, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составляют основную долю (52,8%) неналоговых доходов муниципальных образований Российской Федерации. Следует подчеркнуть рост значимости этих доходов, так как еще в 2007 году они составляли 42,7%. В городских округах за 2012 год доля данного вида дохода в общей сумме неналоговых доходов составляет 53,5%, в муниципальных районах - 45,8%, в поселениях - 61,3. Однако нельзя отрицать наличия определенной регламентации вопросов учета и управления отдельными ее компонентами: местным бюджетом, объектами нежилого фонда и земельными участками в части арендных отношений, возникающих при пользовании этими объектами. Тем не менее, учет и порядок составления форм отчетности по иным группам объектов муниципальной собственности находится в стадии формирования и свидетельствует о недостаточности сведений о составе и стоимости муниципального имущества как основной составляющей активов муниципального образования. Отсутствие единого

порядка ведения учета муниципального имущества становится серьезной причиной недостаточного организационно-информационного обеспечения органов местного самоуправления о количестве и качестве муниципальных ресурсов, следствием чего является неэффективное управление муниципальным хозяйством. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, в число которых входит и создание нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и условий для формирования сбалансированных местных бюджетов.

Практически во всех странах муниципальные власти имеют в собственности или в том или ином виде контролируют значительные объемы местных (муниципальных) активов. Однако лишь небольшое количество муниципалитетов воспринимает данные ресурсы как «портфель» активов, структура которого может изменяться в зависимости от стратегических целей развития местного сообщества.

Как правило, управление активами местного сообщества в вещественной форме ведется без какой-либо четкой привязки к долгосрочным целям развития муниципалитета и сводится лишь к решению текущих задач. Вопросы же развития местных активов предлагается решать с помощью массивованных инвестиций в модернизацию муниципальной инфраструктуры. Тем не менее, анализ мировой практики показывает, что детальное рассмотрение каждого вида активов, выработка стратегического плана управления, а также определение оптимальной структуры активов позволяет находить резервы для повышения эффективности управления активами даже в условиях дефицита финансовых ресурсов.

В целях обеспечения систематического мониторинга качества управления муниципальными активами комплексную оценку рекомендуется проводить:

- по итогам финансового года (ежегодная оценка качества управления активами муниципальных образований);

— по итогам каждого квартала (оперативная оценка качества управления активами муниципальных образований).

Применение управления на портфельной основе подразумевает выбор оптимальной структуры активов при учете целей и стратегии управления различными видами активов. По сути, активы муниципалитета (находящиеся в собственности или используемые на праве аренды) представляют собой портфель различных объектов собственности. В связи с этим задача управления заключается в определении оптимальной структуры этого портфеля, а также нахождении баланса между двумя видами операций - увеличением эффективности управления ресурсами и обеспечением их справедливого распределения (перераспределения).

Несмотря на всю актуальность эффективного управления материальными активами, их доходности недостаточно для создания предпосылок обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований. В данном контексте особое внимание следует уделить имиджу муниципалитета и степени доверия органам муниципальной власти, как со стороны населения МО, так и со стороны потенциальных инвесторов. Это является составляющей повышения инвестиционной привлекательности и установления высокого кредитного рейтинга муниципального образования. В свою очередь, высокий кредитный рейтинг позволяет муниципалитетам выйти на новый качественный уровень инвестиционной активности.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов стоит модернизировать и муниципальную долговую политику.. С точки зрения объективных параметров МО - менее рисковый (более надежный) заемщик по сравнению с корпорацией, поскольку:

- имеет разнообразные и постоянные, законодательно определенные источники бюджетных доходов;
- финансово-бюджетная системы МО "встроена" в бюджетную систему региона и страны, следовательно, на законодательно

определенных условиях возможна помощь из регионального и федерального бюджета;

- МО по закону обладает значительной собственностью (муниципальное имущество), которая может выступать в качестве залога;
- МО как юридическое лицо может быть ликвидировано лишь в крайнем случае, но и в этом случае, обязательно присутствует его правопреемник.

В последние годы отмечен динамичный рост такого сектора фондового рынка как рынок муниципальных облигаций (рис. 3.4). Привлечению дополнительных денежных средств посредством данного инструмента зачастую способствует именно высокий рейтинг муниципального образования и благоприятная репутация МО в инвестиционном и банковском сообществе.

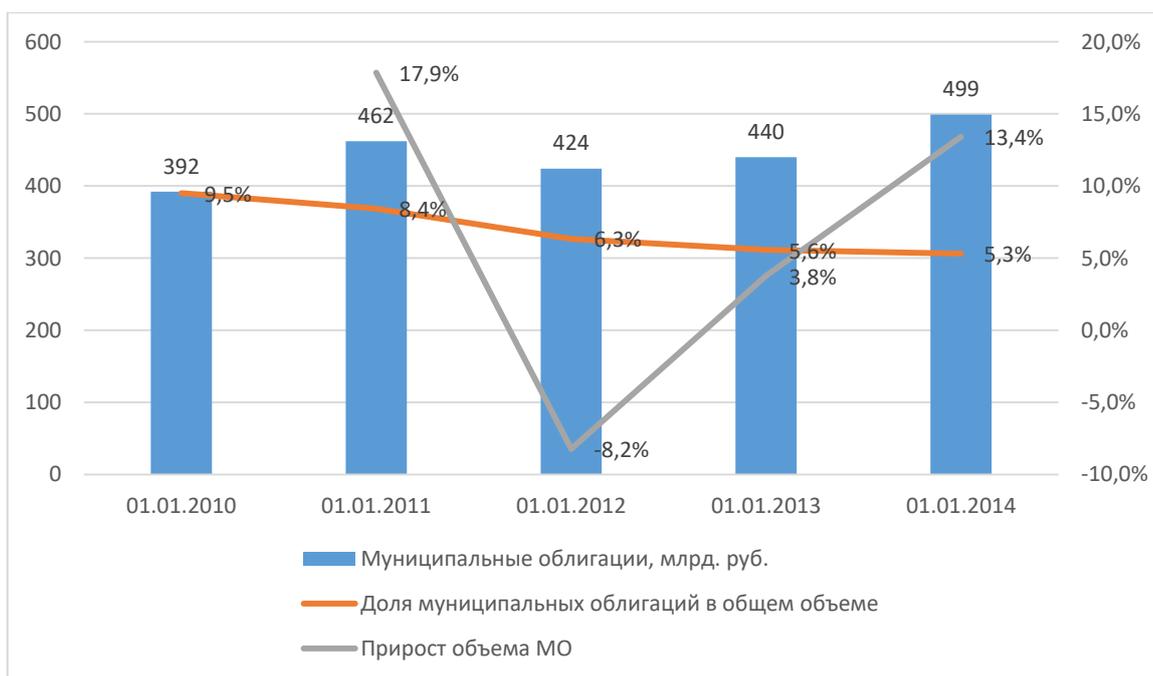


Рис. 3.4. Параметры рынка муниципальных облигаций в России в 2010-2014 гг.

Рынок муниципальных облигаций вырос за 2013 год на 13,4%, что стало лучшим результатом за последние три года, и составила на начало 2014г. около 498,6 млрд. рублей. Тем не менее, доля муниципальных облигаций в общем объеме рынка рублевых облигаций составила на начало 2014г. около 5,3%

против 5,6% на начало 2013 года, что связано с относительно небольшим количеством эмитентов – субъектов РФ, которые используют для финансирования инструменты публичного долга. А среди существующих эмитентов отсутствует большинство крупных регионов, которые могли выйти на рынок с крупными объемами заимствования. За последние 4 года доля муниципальных облигаций снизилась почти вдвое, что стало результатом, прежде всего, «отказа» от активных операций на облигационном рынке крупнейшего регионального эмитента – г. Москва²³.

Наличие рейтинга раскрывает объективные финансовые возможности МО, повышает репутацию власти МО как готовой для приема инвестиций и открытой для диалога с инвесторами. Достаточно высокий рейтинг повышает возможности муниципального образования при любой коммерческой или финансовой операции.

Разработка организационно-управленческого механизма обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования как составляющей реализации концепции его стратегического развития обуславливает необходимость взаимоувязки нормативно-правового, управленческого, экономического и финансового модулей уже на стадии разработки методического обеспечения их создания. Организационно-экономические и социальные результаты данного механизма в условиях разграничения вопросов местного значения, финансовых и материальных средств между муниципальными образованиями проявляются в достижении эффективности по основным направлениям концепции комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Обеспечение рационального, эффективного с финансово-экономических позиций управления значительной по размерам муниципальной собственностью возможно только в результате разработки стратегического плана управления портфелем активов в контексте общеэкономических задач

²³ Рублевый долговой рынок: основные итоги 2013г URL: http://www.region-am.ru/produkty-i-uslugi/analitika/dolgovoy-rynok/operational-notes/FIM_2013_Final.pdf

развития муниципалитета. Для оценки качества управления активами рекомендуется использовать систему индикаторов, позволяющую учитывать отдельные факторы финансового положения и платежеспособности муниципального образования. Индикаторы оценки качества управления муниципальными активами отражают ключевые факторы платежеспособности муниципального образования, определяющие текущее финансовое состояние и потенциальные финансовые возможности, устойчивость по отношению к воздействию негативных внешних факторов, уровень методологического и нормативно-правового обеспечения, результаты внедрения передовых практик управления финансами, доступность и объективность информации о финансово-экономическом состоянии муниципального образования.

На сбалансированность бюджета муниципального образования значительное воздействие оказывают и нематериальные активы, такие как инвестиционный рейтинг, имидж муниципалитета и органов муниципальной власти. Инвестиционная привлекательность МО является комплексной характеристикой, которая не исчерпывается параметрами и свойствами, существенными для прямых инвесторов и рисками, возникающими для них при вложении капитала в конкретные проекты, сферы, объекты или площадки.

Инвестиционный рейтинг является эффективным средством, при помощи которого местный орган власти может сообщить о своей кредитоспособности инвесторам, покупающим долговые обязательства, банкам, поставщикам и клиентам, заключающим долгосрочные контракты с муниципалитетом. Рейтинг также является важной составной частью общей программы поддержания отношений с инвесторами, способствуя повышению инвестиционной привлекательности территории. Регулирование органами местного самоуправления инвестиционной деятельности предусматривает:

- создание в муниципальном образовании благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности;

- прямое участие органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:
- разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальным образованием;
- проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- выпуска муниципальных займов в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Перспективы сбалансированности бюджетов муниципальных образований во многом обусловлены уровнем развития инвестиционной деятельности и, в свою очередь, качеством управления нематериальными активами муниципалитета. Эффективное управление данными процессами должно стать неотъемлемым элементом экономической и финансовой политики.

Заключение

Согласно ст. 33 Бюджетного кодекса РФ принцип сбалансированности бюджета означает соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета. Между тем значительное расширение социальных функций местного самоуправления, тенденция сокращения собственных доходов бюджета и усиливающийся дисбаланс между возложенными полномочиями и закрепленными источниками доходов отмечены в большинстве муниципальных образований, и это может стать существенным фактором, препятствующим эффективному функционированию системы местного самоуправления в России.

В течение длительного времени проблемам местного самоуправления не уделялось должного внимания, что выразилось, прежде всего, в недостаточности собственной доходной базы местных бюджетов, которая стала общей проблемой данного уровня управления. Формирование достаточных собственных доходных источников - один из путей решения вопроса повышения сбалансированности местных бюджетов. Как для регионов-доноров, так и для регионов-реципиентов в настоящее время весьма актуально создание условий преодоления кризисных проявлений, формирование и использование эффективного экономического механизма, способствующего ослаблению влияния выявленных негативных факторов.

Серьезные изменения в составе местных доходов произошли в 2001 г. в связи с отменой налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Это был основной целевой источник покрытия дополнительных расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы. Взамен упраздненного налога местные органы власти получили право на получение части федеральных и региональных налогов. Но это была неравнозначная компенсация, т.к. бывшие и новые налоги имеют разные объекты налогообложения и, соответственно, доходные возможности.

Проведенный анализ показал, что бюджетное устройство Российской Федерации построено таким образом, что местные налоги составляют ничтожно малую часть в доходах собственных бюджетов. В муниципальных образованиях Тюменской области соотношение федеральных, региональных и местных налогов в общем объеме налоговых поступлений далеко не в пользу последних.

В структуре бюджета г. Тюмени, как и в других муниципальных образованиях Тюменской области, преобладает безвозмездная помощь на разные цели, представляющая собой налоговые ресурсы, избыточно сконцентрированные в федеральном и региональном бюджетах.

Проведенный анализ как по муниципальным образованиям России, так и Тюменской области показал, что большую долю в формировании доходов местного бюджета по-прежнему занимают безвозмездные поступления. В последние несколько лет рос удельный вес налоговых доходов в связи с корректировкой налогового законодательства, направленном на увеличением долей по отдельным регулирующим налогам, поступающим в местные бюджеты. Однако, несмотря на рост налоговых поступлений сбалансированности бюджетов большинства муниципальных образований достичь не удалось, что было вызвано увеличением расходов, направляемых на социальные нужды.

Рост субсидий и субвенций не поспевал за ростом расходов, поэтому финансовое состояние муниципальных образований продолжает ухудшаться, сбалансированности бюджете нет ни у одного муниципального образования Тюменской области, которая сама имеет хронический дефицит при том, что на ее территории расположены крупнейшие добывающие предприятия.

Такая вилка доходов и расходов, когда рост социальных расходов муниципалитетов существенно опережает рост налоговых платежей и прочих доходов, делает структуру бюджета напряженной.

Нереалистичность и несбалансированность местных бюджетов, наличие просроченной и неурегулированной задолженности по платежам за

энергоресурсы, финансовая зависимость от субъектов Федерации - в таких условиях в настоящее время управляет своими финансами большинство муниципальных образований.

В этих условиях необходима выработка стратегии муниципального образования, имеющая составной частью финансовую политику, призванную создавать условия для достижения сбалансированности бюджета муниципального образования.

В рамках осуществления финансовой политики муниципального образования, направленной на обеспечение сбалансированности местного бюджета в работе был разработан алгоритм формирования финансовой политики обеспечения сбалансированности бюджета муниципальных образований (МО) в России.

Для осуществления финансовой политики сбалансированности местного бюджета в работе предложен организационно-управленческий механизм обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

В целом следует подчеркнуть индивидуальность каждого муниципального образования, поэтому общий алгоритм может быть модернизирован в каждом муниципальном образовании с учетом местных особенностей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 03.03.2014, N 9, ст. 851
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ, N 31, 03.08.1998, ст. 3824.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
5. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=126480>
6. Письмо Минфина России от 09.04.2013 N 02-04-11/11661 О применении положений статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части превышения ограничений размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и размера дефицита местного бюджета URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32848395/37996469/>

7. Алиев Б.Х., Мусаева Х.М., Алиев Х.Б. О проблемах и перспективах введения налога на недвижимость в Российской Федерации // Международный бухгалтерский учет. 2012. N 38.
8. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. - М.: ИЭПП, 2008.
9. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) –М., Деловой двор, 2010.
10. Бюджет города Тюмень URL: http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/finansi/budget_all/
11. Бюджет области / Официальный сайт Тюменской области URL: https://www.admtumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet.htm
12. Васянина Е.Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // Налоги. 2012. N 6.
13. Егоров Д. Сбалансированная система показателей в управлении муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации // Финансовая газета, 2012, N 51.
14. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009.
15. Матвиенко С.В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 4.
16. Мониторинг местных бюджетов за 2012 год URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/
17. Никиткова У.О. К вопросу финансовой самостоятельности муниципальных образований // Финансы. 2012. N 7.

- 18.Осипова Е.С. Реализация налоговых полномочий и повышение экономической самостоятельности органов местного самоуправления // Налоги. 2011. N 6.
- 19.Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 18.
- 20.Попова Е.А. Особенности кредитования государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. 2013. N 3.
- 21.Попова Е.А. Оценка кредитоспособности государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. 2013. N 6.
- 22.Пригода, Л.В. Совершенствование деятельности муниципальных образований в финансово-экономическом пространстве региона URL: <http://www.famous-scientists.ru/list/3208>
- 23.Пригода, Л.В. Механизм функционирования муниципальных образований: структура, функции, финансово-экономический инструментарий URL: <http://www.sworld.com.ua/konfer21/155.htm>
- 24.Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Экономика и управление. М., Инфра-М, 2010.
- 25.Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. –М., ИНФРА-М, 2006.
- 26.Регионы России. Социально-экономические показатели, -М., Росстат, 2013.
- 27.Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) - М.: Институт Гайдара, 2014.
- 28.Российский статистический ежегодник, -М., Росстат, 2013.
- 29.Рублевый долговой рынок: основные итоги 2013г URL: http://www.region-am.ru/produkty-i-uslugi/analitika/dolgovoy-rynok/operational-notes/FIM_2013_Final.pdf
- 30.Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. N 4.

31. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009.
32. Чернова М.В. Аудит платежеспособности муниципального образования: этапы и методика // Аудиторские ведомости. 2011. N

Налоговые доходы местных бюджетов

Виды налогов и сборов	Нормативы отчислений в бюджеты, %		
	муниципальных районов	поселений	городских округов
Местные налоги			
Земельный налог (за исключением налога, взимаемого с межселенных территорий)	0	100	100
Земельный налог, взимаемый с межселенных территорий	100		-
Налог на имущество физических лиц (за исключением налога, взимаемого с межселенных территорий)	20	100	100
Единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на межселенных территориях	70		
Налог на имущество физических лиц, взимаемый с межселенных территорий	100	20	
Федеральные налоги и сборы, налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами			
Налог на доходы физических лиц	10	10	20
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	100	100	100
Единый сельскохозяйственный налог	35	35	70
Государственная пошлина	100	100	100

Статистика муниципальных образований

	Муниципальные образования						
	всего	в том числе по типам					
		муниципальные районы	городские округа	внутри-городская территория города федерального значения	поселения		
					всего	в том числе	
	городские	сельские					
Наличие муниципальных образований, единиц	480	37	24	-	419	32	387
Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях, единиц	480	37	24	-	419	32	387
Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, единиц	3	3	-	-	-	-	-
Муниципальные унитарные предприятия, единиц	319	141	129	-	49	16	33
Муниципальные банки и иные финансовые организации, единиц	1	-	1	-	-	-	-
Муниципальные учреждения образования, единиц	2000	1043	957	-	-	-	-
Обособленные подразделения муниципальных учреждений образования, единиц	100	100	-	-	-	-	-

	Муниципальные образования						
	всего	в том числе по типам					
		муниципальные районы	городские округа	внутри-городская территория города федерального значения	поселения		
					всего	в том числе	
				городские		сельские	
Муниципальные учреждения культуры, единиц	484	182	183	-	119	36	83
Обособленные подразделения муниципальных учреждений культуры, единиц	1276	1067	131	-	78	16	62
Муниципальные учреждения спорта, единиц	204	56	94	-	54	18	36
Обособленные подразделения муниципальных учреждений спорта, единиц	29	16	8	-	5	3	2
Доходы местного бюджета на текущий год-всего, тыс.руб	258799518	107284136	147855646	-	13809554	5067136	8742418
Расходы местного бюджета на текущий год, тыс.руб	272391924	111357725	157091288	-	14140863	5269548	8871315
Дефицит (-), профицит (+) местного бюджета на текущий, тыс.руб	-13592406	-4073589	-9235642	-	-331309	-202412	-128897
Число муниципальных образований, в которых социальная поддержка (льготы) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляется непосредственно гражданам в денежной форме, единиц	187	37	24	-	126	32	94

Таблица 3

Расчет показателей сбалансированности муниципальных бюджетов
Тюменской области (с учетом местных бюджетов автономных округов)

Показатель	2012	2013	Изменение	Прирост, %
Доходы, млн. руб.	248263	258800	10537	4,2%
В том числе:				
муниципальные районы	99534	107284	7750	7,8%
городские округа	140207	147856	7649	5,5%
городские поселения	4682	5067	385	8,2%
сельские поселения	7125	8742	1617	22,7%
Расходы, млн. руб.	252676	272392	19716	7,8%
Дефицит(-). профицит(+), млн. руб.	-4413	-13592	-9179	208,0%
В том числе:				
муниципальные районы	-2793	-13592	-10799	386,6%
городские округа	-1227	-4074	-2847	232,0%
городские поселения	-245	-9236	-8991	3669,8%
сельские поселения	-14	-202	-188	1342,9%
Финансовая помощь из бюджетов высших уровней	35478,2	31102,6	-4375,6	-12,3%
В том числе:				
муниципальные районы	15426,0	13283,2	-2142,8	-13,9%
городские округа	18975,3	16257,0	-2718,3	-14,3%
городские поселения	752,3	895,1	142,8	19,0%
сельские поселения	324,6	667,3	342,671	105,6%
Доходы за вычетом финансовой помощи	212784,8	227697,43	14912,6	7,0%
В том числе:				
муниципальные районы	84108,0	94000,8	9892,8	11,8%
городские округа	121231,7	131599,0	10367,3	8,6%
городские поселения	3929,7	4171,9	242,2	6,2%
сельские поселения	6800,4	8074,7	1274,33	18,7%
Уровень дефицита бюджета	2,1%	6,0%	3,9%	187,8%
В том числе:				
муниципальные районы	3,3%	14,5%	11,1%	335,4%
городские округа	1,0%	3,1%	2,1%	205,9%
городские поселения	6,2%	221,4%	215,2%	3450,9%
сельские поселения	0,2%	2,5%	2,3%	1115,1%
Размер финансовой помощи из бюджетов других уровней	14,3%	12,0%	-2,3%	-15,9%

Показатель	2012	2013	Изменение	Прирост, %
В том числе:				
муниципальные районы	15,5%	12,4%	-3,1%	-20,1%
городские округа	13,5%	11,0%	-2,5%	-18,8%
городские поселения	16,1%	17,7%	1,6%	9,9%
сельские поселения	4,6%	7,6%	3,1%	67,5%
Отношение объема собственных доходов к общему объему доходов	85,7%	88,0%	2,3%	2,7%
В том числе:				
муниципальные районы	84,5%	87,6%	3,1%	3,7%
городские округа	86,5%	89,0%	2,5%	2,9%
городские поселения	83,9%	82,3%	-1,6%	-1,9%
сельские поселения	95,4%	92,4%	-3,1%	-3,2%