

Литература

1. Амадаев А. А. Управление инвестиционно-инновационной привлекательностью в реальном секторе региональной экономики: монография. М.: Дашков и К, 2012. 219 с.
2. Виноградов А. В. Методические основы управления туристским потенциалом региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2010.
3. Зенченко С. В., Кобрянов С. В. Формирование стратегии конкурентоспособного развития экономики региона // Экономика: теория и практика. 2015. № 1 (37). С. 14–20.
4. Прилепских Е. О., Мухорьянова О. А. Теоретические аспекты развития туристского потенциала региона // Вестник СевКавГТИ. 2015. Т. 1. № 1 (20). С. 31–35.
5. Региональная экономика: учебник / под ред. Т. Г. Морозовой. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 527 с.
6. Региональная экономика и управление: учебное пособие / О. С. Белокрылова, Н. Н. Киселева, В. В. Хубулова. М.: Альфа-М; НИЦ ИНФРА-М, 2015. 240 с.
7. Управление инвестиционной привлекательностью в туристско-рекреационной сфере: монография / Т. П. Левченко, В. А. Янющкин, А. А. Рябцев. М.: НИЦ Инфра-М, 2012. 162 с.

УДК 336.14:330.534.4

Ибрагимова Нахапу Адамовна

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье представлена разработанная система факторов, определяющих бюджетную обеспеченность муниципального образования, приведены меры повышения эффективности расходов бюджета субъекта РФ, предоставляемых в виде межбюджетных трансфертов, проанализированы удельные веса межбюджетных трансфертов (без субвенций) в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов, приведены вопросы совершенствования планирования местных финансов, направленная на активизацию экономического поведения муниципальной власти.

Ключевые слова: бюджет, муниципальные финансы, межбюджетное регулирование, дотации, планирование, программно-целевой метод, целевые программы.

Nakhapu Ibragimova

IMPROVING FINANCIAL MECHANISM OF THE MUNICIPAL PLANNING AS THE BASIS OF ECONOMIC ACTIVITY INCREASING LOCAL GOVERNMENT

The article develops a system of factors determining the fiscal capacity of the municipality, given the measures of increase of efficiency of budget expenditures of the RF subject, provided in the form of intergovernmental transfers analyzed the specific weight of interbudgetary transfers (excluding subventions) in own revenues of local budgets in the context of Federal districts, given the issues of improving the planning of local public Finance aimed at enhancing the economic behavior of municipal authorities.

Key words: budget, municipal finance, intergovernmental regulation, subsidies, planning, program-target method, target programs.

На данном этапе развития бюджетного процесса в законодательстве Российской Федерации отсутствует единая для всех субъектов РФ методика определения показателей для оценки уровня бюджетной обеспеченности. В сложившихся условиях муниципальные образования иногда вносят

корректировки в утвержденные ранее субъектом РФ показатели. Такая ситуация нередко приводит к проблемам и разночтениям при разработке проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Для проведения системного исследования факторов, влияющих на бюджетную обеспеченность муниципального образования, на основе логического анализа и синтеза мнений различных авторов [3, 7, 8, 9] сформирована совокупность параметров ее определяющих (см. рис.).

Внутренние факторы			Бюджетная обеспеченность муниципального образования	Внешние факторы		
Потенциал сбора налоговых и неналоговых доходов	Полнота сбора налогов и получения неналоговых доходов	Достоверное определение параметров бюджета		Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетов	Перераспределение доходов между уровнями бюджетов	Определение объема расходных полномочий местной власти
Налоговая политика местной власти	Качество работы налоговых органов	Качество бюджетного планирования, его методическое обеспечение		Налоговая политика РФ	Межбюджетные трансферты	Законодательное определение вопросов местного значения
Стимулирование экономического развития	Стимулирование налоговых органов	Квалификация планово-бюджетных работников		Налоговая политика субъекта РФ	Совершенствование межбюджетных отношений	
Развитие малого и среднего бизнеса	Создание позитивного отношения к налоговым обязательствам	Получение достоверной информации, необходимой для разработки бюджета		Бюджетная политика РФ	Принятие и реализация целевых программ местного развития	Определение государственных полномочий местной власти
Привлечение ресурсов в экономику территории (инвестиций, инноваций и др.)	Эффективное использование муниципально-го имущества и развитие платных услуг	Концентрация ресурсов на приоритетных направлениях		Бюджетная политика субъекта РФ		
Экономическое развитие территории						

Рис. Система факторов, определяющих бюджетную обеспеченность муниципального образования (разработано автором)

Важными факторами, влияющими на уровень сбалансированности бюджетов муниципальных образований СКФО, являются необоснованное распределение налоговых полномочий, закрепление необеспеченных доходами расходных обязательств, слабость налогово-бюджетной политики, недостаточно ориентированной на рост налогового потенциала муниципальных районов.

В соответствии со сводной статистической налоговой отчетностью на 01 января 2014 г. удельный вес поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации распределялся следующим образом: поступления в Федеральный бюджет – 47,4 %; поступления в бюджеты субъектов РФ – 43,4 %; поступления в местные бюджеты – 9,2 %. Можно сделать вывод, что при таком распределении существует практически полная зависимость бюджетов муниципальных образований от вышестоящих бюджетных уровней и делает малозначимым влияние внутренних факторов на уровень бюджетной обеспеченности и экономической самостоятельности муниципалитетов.

Слабое экономическое развитие территорий предопределяет меньшие объемы сбора налогов и поступления в местные бюджеты. Укрепление финансовых основ местного самоуправления возможно как путем увеличения числа и объема региональных налогов, закрепляемых за местными бюджетами, так и путем совершенствования механизма предоставления межбюджетных трансфертов. Для повышения эффективности расходов бюджета субъекта РФ, предоставляемых в виде межбюджетных трансфертов, необходимо:

- оптимально сочетать социальную поддержку и стимулирование деятельности органов местного самоуправления к усилению финансовой самостоятельности и заинтересованности в сборе налогов;
- разработать и применять нормативы минимальных финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг и (или) осуществление полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных образований;
- провести комплексную оценку эффективности межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям в форме субсидий в соответствии с принципами целесообразности;
- установить непротиворечивые требования к порядку предоставления субсидий, четкие конечные цели софинансирования и сроки их достижения, по завершении которых предоставление субсидий должно быть прекращено;
- обеспечить привлечение на территорию муниципального образования новых налогоплательщиков.

Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета являются ресурсом развития муниципального образования.

Согласно положениям ст. 136 Бюджетного кодекса РФ [1] степень свободы в принятии и реализации решений органов местного самоуправления зависит от доли межбюджетных трансфертов (дотаций и субсидий) в объеме собственных доходов местного бюджета. В зависимости от размера доли в местных бюджетах межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней (за исключением субвенций) и / или налоговых доходов по дополнительным нормативам в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет муниципальные образования разделяются на [8]:

- самостоятельные (меньше 10 %),
- дотационные (с 10 до 29 %),
- среднетотационные (с 30 до 69 %),
- высокототационные (70 % и более)

Для муниципальных образований со степенью дотационности от 10 до 30 % законодательно введены ограничения на расходы связанные с тем, что при планировании бюджетных расходов муниципалитеты не могут превысить нормативы на содержание органов местного самоуправления, в частности оплату:

- труда депутатов;
- выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе;
- муниципальных служащих.

Данные нормативы принимаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Это позволяет муниципалитетам самостоятельно проводить кадровую политику в рамках законодательных ограничений (определять штатное расписание органов власти, размеры окладов по конкретным должностям муниципальной службы). Т. е. вместо введения ограничений на размер оплаты труда по конкретным должностям были введены ограничения на общий объем расходов на содержание органов местного самоуправления.

В следующей группе муниципальных образований со степенью дотационности от 30 до 70 % дополнительно к ограничению на размер расходов по статье «Общегосударственные вопросы» добавлено ограничение на право принимать на себя финансовые обязательства, которые в рамках федерального и регионального законодательства не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

Самое строгое регулирование бюджетной политики введено для высокодотационных муниципальных образований, у которых степень дотационности более 70 %. Дополнительно к перечисленным выше ограничениям в обязательном порядке применяются следующие меры, прописанные в Статье 136 Бюджетного Кодекса РФ [1]:

- 1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;
- 2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- 3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта Российской Федерации;
- 4) иные меры, установленные федеральными законами.

Следует отметить, что, если дотируемые муниципалитеты игнорируют вышеперечисленные требования, соответствующие органы государственной власти регионов вправе сократить или вообще приостановить перечисление им межбюджетных трансфертов.

В Бюджетном кодексе РФ установлено право для муниципалитетов отказаться от получения межбюджетных трансфертов, тогда степень дотационности данных образований будет пересчитана и могут быть сняты ограничения их финансовой самостоятельности.

По данным сводной статистической налоговой отчетности по состоянию на 01.05.2014 (последние опубликованные данные) [5], доля поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации распределялась следующим образом:

- 1) доходы Федерального бюджета – 49,1 %;
- 2) доходы бюджетов субъектов РФ – 43,9 %;
- 3) доходы местных бюджетов – 7 %.

Таким образом, большая часть ресурсов собирается на федеральном и региональном уровнях. При этом по сравнению с данными на начало 2013 г. (54 %, 37,7 %, 8,3 %) [6], мы видим положительную динамику для регионального показателя при соответственном снижении доли поступлений в федеральный и местный бюджеты. Снижение федеральных поступлений в пользу региональных необходимо в связи с определенной децентрализацией основных направлений деятельности органов государственной власти, в частности это касается больших расходов на образование, здравоохранение, социальную политику и т. д. на уровне региона. Вместе с тем, если сравнивать изменение региональных и местных поступлений, видно, что до осуществления межбюджетных трансфертов существует значительное перераспределение в пользу регионального бюджета, а также отрицательная динамика по доле отчислений в местный бюджет. Такая динамика связана, в частности, с принятием ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.07.2013 № 252-ФЗ [2], в соответствии с которым ставки отчислений НДФЛ в региональный и местный бюджеты изменились с 80 % и 20 % до 85 % и 15 % соответственно. Это повысило и так высокую вероятность попадания проблемных муниципальных об-

разований в разряд дотационных. При этом сегодня значительная часть расходов осуществляется на локальном уровне, что в сложившейся обстановке приводит к необходимости присвоения большинству муниципальных образований статуса «дотационный».

Общепринятым критерием подлинной финансовой самостоятельности региона являются собственные доходы региональных бюджетов.

Наравне с налоговыми и неналоговыми доходами существенную долю поступлений местных бюджетов составляют трансферты между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Данные перечисления могут предоставляться в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В совокупном объеме поступлений в местные бюджеты в 2013 году доля трансфертов составляет 61,1 %, или 2 069,0 млрд рублей. Если сравнивать этот показатель с 2012 годом, то мы наблюдаем небольшой рост в денежном выражении при снижении в относительном, процентном отношении; так, значения 2012 года составили 61,8 %, или 1 938,6 млрд рублей соответственно.

В общем объеме трансфертов между бюджетами различных уровней доля передаваемых финансовых средств в форме субвенций из бюджетов различных уровней, сократилась с 46,1 % в 2012 году до 45,6 % в 2013 году. Общий объем субвенций в 2013 году вырос по отношению к 2012 году на 5,6 % и равен 943,8 млрд рублей.

Наибольшее количество субвенций в 2013 году было предоставлено бюджетам:

- муниципальных районов 56,5 % от общего количества, или 533,4 млрд рублей;
- городских округов 42,9 %, или 405,2 млрд рублей.

Это произошло из-за перевода государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Вследствие чего субвенции бюджетам городских и сельских поселений составили всего 5,2 млрд рублей, или 0,6 % соответственно.

Трансферты между бюджетами разных уровней, произведенные для обеспечения финансовыми средствами полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2013 году составили 1 125,2 млрд рублей, или 54,4 % от общего объема межбюджетных трансфертов и 46,1 % от объема собственных доходов местных бюджетов. В 2012 году данные межбюджетные трансферты составляли 1 045,0 млрд рублей, или 53,9 % от общего объема межбюджетных трансфертов и 46,6 % от объема собственных доходов.

Доля трансфертов между бюджетами (без субвенций) в собственных поступлениях бюджетов муниципалитетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2012 и 2013 годах показан в таблице 1.

Таблица 1

Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций) в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2012 и 2013 гг., %

Федеральный округ	2012 год	2013 год
1. Центральный ФО	35,3	↓ 34,9
2. Северо-Западный ФО	44,1	↓ 43,8
3. Южный ФО	40,1	↓ 38,2
4. Северо-Кавказский ФО	57,1	↓ 56,5
4. Приволжский ФО	45,5	↓ 45,2
5. Уральский ФО	53,6	↓ 49,9
6. Сибирский ФО	49,3	↓ 49,0
7. Дальневосточный ФО	58,3	↑ 63,1

Перераспределение трансфертов между бюджетами различных уровней в зависимости от типов муниципальных образований и их финансовой самостоятельности за 2013 году показано в таблице 2.

Таблица 2

Распределение межбюджетных трансфертов по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 году (%)

Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве				
	все муниципальные образования	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
меньше 10 %	6,4 %	0,9 %	8,8 %	11,5 %	5,6 %
в том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3 %	0 %	0 %	1,3 %	0,6 %
10 % – 30 %	9,3 %	7,6 %	21,8 %	18,5 %	8,4 %
30 % – 70 %	34,6 %	39,8 %	50,5 %	48,5 %	32,5 %
свыше 70 %	49,7 %	51,7 %	18,9 %	21,5 %	53,5 %

Из всех муниципалитетов, сформировавших бюджеты в 2013 году, только в 6,4 % субъектах объем трансфертов между бюджетами различных уровней (без субвенций) и сверх запланированных доходов от дополнительных нормативных отчислений по налогам в собственных доходах муниципальных бюджетов составил менее 10 %, в 70,3 % муниципалитетов – более 30 %, в т. ч. в 49,7 % – свыше 70 % [5].

Основным направлением финансовой помощи муниципалитетам в большем количестве регионов за 2012–2013 гг. было перераспределение трансфертов с различным целевым использованием между местными бюджетами. По сравнению с 2012 годом размер дотаций муниципальным бюджетам вырос на 12,5 %.

Главными приобретателями финансовых средств в виде субсидий в 2012–2013 годах были бюджеты городских округов (в 2012 году – 47,3 %, в 2013 году – 47,9 %) и муниципальных районов (в 2012 году – 40,9 %, в 2013 году – 40,3 %). Такая ситуация сложилась из-за широкого перечня закрепленных за данными бюджетами полномочий по решению вопросов местного значения. На бюджеты поселений в 2012 году приходилось 11,8 % от общего объема субсидий, в 2013 году – также 11,8 % [6].

Необходимость формирования местного бюджета, обеспечивающего эффективное выполнение функций органов местного самоуправления, обозначенных в Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 № 131-ФЗ, является очевидным фактором развития муниципальных образований в Российской Федерации.

Важным фактором активизации деятельности местной власти и стимулирования развития дотационной территории являются региональные программы развития, которые включают в себе содержательную концепцию, детально отражающую текущее состояние и основные проблемы социально-экономического развития регионов. В программах указаны федеральная значимость их реализации, отражены основные цели и задачи, разработаны инвестиционные стратегии, а также указано их научное обеспечение и т. д.

В государственных региональных программах отражены как прежде испытанные, так и сравнительно новые механизмы их осуществления. Используются такие формы управления, как:

- государственный контракт;
- льготное кредитование;
- конкурсный отбор проектов;
- договор о совместной деятельности;
- доленое субсидирование и др.

Разработка целевых комплексных программ осуществляется с применением программно-целевого метода планирования и реализуется в четко определенной последовательности действий:

- 1) должен быть составлен список основных проблем. Для этого берутся одна или несколько существующих проблем или целей, которые должны быть в обязательном порядке достигнуты;
- 2) по каждой проблеме дается задание на разработку программы для ее решения. В программе должны быть отражены цели, лимиты ресурсов, участники и сроки ее реализации. На данном этапе происходит определение с основными параметрами, отражающими цели программы;
- 3) далее формируются задачи по реализации программы на каждый период времени. Основная цель разбивается на подцели. На этом этапе происходит формирование основного комплекса заданий и мероприятий для реализации программы; по каждому заданию и мероприятию разрабатываются поочередные шаги их исполнения;
- 4) на этом этапе происходит расчет главных показателей и производится анализ ресурсного обеспечения программы; расчет затрат, необходимых для реализации программы; формируются перечни материальных, трудовых, финансовых ресурсов с указанием поставщиков и получателей. Также на данном этапе производится расчет показателей эффективности реализации программы;
- 5) на заключительном этапе происходит формирование программных документов, их согласование и утверждение.

Программно-целевое планирование применяется в большинстве случаев для усовершенствования имеющихся систем управления, а не для решения новых проблем.

Данное положение, кроме того, сопряжено с недостаточностью научной базы по этому вопросу. Руководители проектов при формировании новых систем управления любят действовать классическими испытанными методами, для того чтобы сократить риск. Всё же это не всегда является лучшим подходом, так как не всегда идет на пользу создаваемой программе.

Отсутствует анализ возможности запланированного финансирования, отталкиваясь от текущей общероссийской и региональной обстановки.

Не так много внимания уделяется иным тенденциям ресурсного обеспечения:

- кадровый подбор,
- материально-техническое обеспечение;
- НИОКР,
- информационное обеспечение.

Мероприятия проектов далеко не всегда точно обосновываются, по этой причине отсутствует уверенность в том, что планируемые тенденции реализации целей в абсолютно всех вариантах являются лучшими и дают максимальный результат. Вследствие чего нельзя объективно аргументировать потребность в создании программы и надлежащей системы управления с целью решения той или иной определенной проблемы.

Не ведутся вычисления потребности во всех видах обеспечивающих средств и эффективности их применения.

Никак не организована статистика по осуществлению проектов. Создание региональных программ выполняется в условиях острого недостатка данных и невозможности учета абсолютно всех объективных условий в период проектирования.

Не отработан такой значимый вопрос регионального программирования, как анализ эффективности реализации региональных государственных программ.

Оценка общей эффективности разработки и реализации региональной государственной программы должна выражаться конкретными коэффициентами, характеризующими степень достижения программной цели.

Также к показателям оценки результатов реализации программных мероприятий относят:

- изменение объемов производства продукции, работ, услуг;
- введение в эксплуатацию производственных мощностей и прочих объектов, не связанных с производственной сферой;
- показатели роста НИОКР, развитие отраслей связанных с ресурсозамещением и импортозамещением и т. д.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ. [Электронный ресурс] // БД КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/059495d1cd539e2f83ef4eb9f1f0d0c972844d91/
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ (ред. от 29.12.2015) [Электронный ресурс]. // БД КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Курьян С. С. Проблема дотационности муниципальных образований и способы ее решения // Социально-гуманитарные исследования и технологии. Портал научных журналов NAUKA.RU. (10.09.2014). URL: <http://www.naukaru.ru/journal/article/view/6222>.
4. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика. М.: Эдиториал, 2011. 689 с.
5. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. Информационно-аналитический раздел. URL: <http://info.minfin.ru/fbrash.php>
6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>
7. Парахина В. Н., Устаев Р. М. Оценка и политика выравнивания экономической асимметрии регионов Российской Федерации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 6. С. 281–284.
8. Попорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. 2010. № 10. С. 41–43
9. Пронина Л. И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. 2009. № 5. С. 16–20.