

Гузнова Ю.С., Кучина К.Н., специалист-эксперт

Магистранты, кафедра финансов и кредита,

Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация: В статье исследованы современные проблемы повышения бюджетной устойчивости в условиях нестабильной экономики на примере муниципальных бюджетов Нижегородской области. Авторами проводится оценка доходной базы и расходной части муниципальных бюджетов, оценка результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов, регионов и муниципальных районов. В статье предложены пути улучшения финансовой устойчивости муниципальных образований и мероприятия, позволяющие муниципальным органам активизировать механизмы оздоровления муниципальных финансов.

Ключевые слова: финансовая устойчивость, бюджет, органы местного самоуправления, дефицит, доходы, муниципальное образование, сбалансированность.

Summary: In article modern problems of increase in the budget stability in the conditions of unstable economy on the example of local authority budgets of the Nizhny Novgorod Region are researched. Authors carry out assessment of profitable base and an account part of local authority budgets, assessment of effectiveness of management of financial stability of profitable base of budgets, regions and municipal districts. In article ways of improvement of financial stability of

municipalities and actions allowing municipal authorities to make active mechanisms of improvement of municipal finance are offered.

Key words: financial stability, budget, local governments, deficit, income, municipality, balance.

Финансовое положение муниципальных образований в последние годы характеризуется ростом негативных явлений. Причиной этого, с одной стороны, являются развитие экономического кризиса в стране, общая макроэкономическая неопределенность, высокая степень зависимости доходов бюджета от ключевого источника их поступления. С другой стороны, бюджетная политика федерального центра, проводимая в отношении регионов и муниципалитетов, усугубляет бюджетный кризис территорий. Это является препятствием для решения стоящих перед государством задач социально-экономического развития и реализации полного комплекса расходных обязательств органов муниципальной власти.

Создание прочной финансовой основы в стране невозможно без обеспечения бюджетной устойчивости доходной базы бюджетов муниципальных образований. Достичь ее выполнимо путем расширения финансовой автономии и повышения платежеспособности территории, развития доходного потенциала и построения рационального межбюджетного взаимодействия. [2, с.90]

Углубление теоретико-методологических аспектов управления бюджетной устойчивостью доходной базы бюджетов муниципальных образований позволяет расширить видение проблем системы общественных финансов и повысить оперативность принятия органами публичной власти требуемых мер по их решению. Информационной основой для этого могут выступить результаты оценки состояния бюджетной устойчивости доходной базы муниципалитетов, предусматривающей оценку результативности ее управления с учетом влияния на стабильное наполнение казны совокупности бюджетных угроз.

Основой финансовой устойчивости государства является финансовая самостоятельность регионов и муниципальных образований. Это означает, что каждая административно-территориальная единица имеет право на экономическую самостоятельность, существование которой невозможно без наличия у органа местного самоуправления собственного бюджета, а соответственно, и права его составления, утверждения и выполнения без вмешательства вышестоящих органов. В последние годы в России предпринимаются попытки усиления финансовой самостоятельности и укрепления экономической независимости органов местного самоуправления. В этой связи интересно провести анализ финансовой устойчивости отдельных муниципальных районов Нижегородской области.

В 2013-2015 гг. Правительством Нижегородской области создана региональная система стратегического планирования: отраслевые программы и программы развития территорий согласованы со Стратегией развития Нижегородской области до 2020 года.

На основании отчетных данных Администраций муниципальных районов, за 2013 - 2015 гг. муниципальные бюджеты не были исполнены ни по доходам ни по расходам, то есть расходы не соответствовали доходной части (дефицит бюджетов составил 1979,7 млн. руб.). Но в целом можно отметить некоторые изменения в соотношении доходов и расходов муниципальных бюджетов. [7]

Причинами увеличения доходной части бюджетов явились несколько причин: во-первых, рост налоговых поступлений вследствие увеличения поступления НДФЛ и ЕНВД. Во-вторых, рост доходов бюджета достигался в следствие увеличения безвозмездных поступлений в части субсидии для софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, выплачиваемой в зависимости от выполнения районом социально-экономических показателей, и прочих субсидий.

В то же время необходимо отметить тот факт, что рассматривая финансовую самостоятельность муниципальных районов, можно сказать, что

все же для выполнения всех социальных и экономических функций местному самоуправлению не хватает в достаточной мере финансовых ресурсов.

Для повышения уровня жизни населения Нижегородской области и осуществления легитимности законодательства, муниципальному образованию необходимо иметь необходимые средства и инструменты финансового обеспечения его самостоятельности.

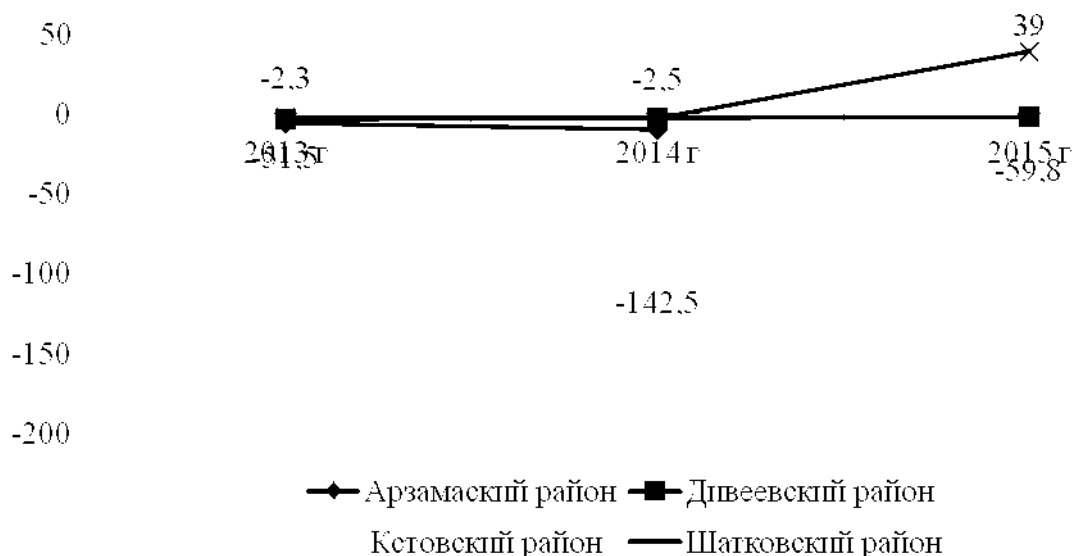


Рисунок 1 – Дефицит и профицит местных бюджетов, как отражение их финансовой устойчивости, млн. руб.

Современное состояние и развитие системы управления муниципальными финансами в Шатковском муниципальном районе характеризуется проведением ответственной и прозрачной бюджетной политики в полном соответствии с требованиями бюджетного законодательства, эффективным использованием бюджетных средств в рамках приоритетных задач, муниципальной политики, обеспечением устойчивости и сбалансированности районного бюджета в долгосрочной перспективе.

За последние годы 2013-2015 гг. в Шатковском муниципальном районе осуществлен комплекс мероприятий, направленных на совершенствование системы управления муниципальными финансами, среди которых необходимо выделить:

- учет расходных обязательств муниципального района, исполняемых за счет средств районного бюджета, оценка объема бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;
- последовательное совершенствование межбюджетных отношений с бюджетами поселений;
- переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению выполнения муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ);
- формирование прозрачной консолидированной бюджетной отчетности и сводной бухгалтерской отчетности бюджетных, казенных и автономных учреждений муниципального района;
- повышение прозрачности и доступности информации о бюджетном процессе, в том числе, посредством предоставления бюджета в доступном для граждан.

Но нарастание кризисных явлений в экономике муниципального района, необходимость его перехода на траекторию устойчивого социально-экономического развития, предполагающего увеличение расходов, выделяемых на повышение уровня и качества жизни населения, развитие человеческого капитала, стимулирование предпринимательской инициативы и инвестиционной активности, актуализируют проблему устойчивости доходной базы бюджета.

Чтобы непосредственно отразить уровень бюджетной устойчивости муниципального района необходимо провести оценку собственных доходов бюджета во взаимосвязке с доходами и расходами в целом по территории. В таблице 1 рассмотрим сумму и удельный вес собственных доходов бюджета в структуре общих доходов Шатковского муниципального района.[8]

Таблица 1 - Сумма и удельный вес собственных доходов бюджета в структуре общих доходов Шатковского муниципального района в 2013 – 2015 гг

Показатель	2013 г	2014 г	2015 г
Собственные доходы бюджета, тыс. руб	328532,7	296105	406020,4
в том числе:			
налоговые доходы	141437	146480	233117,1
неналоговые доходы	13333,3	12168,4	14255,4
безвозмездные поступления (без субвенций)	173762,4	137456,6	158647,9
Всего доходов бюджета, тыс. руб.	547322,3	550412,9	556254,7
Удельный вес собственных доходов в общей сумме доходов, %	60,0	53,8	73,3

Рассматривая таблицу 1 можно отметить следующие моменты. Сумма собственных доходов бюджета велика (самый низкий показатель в 2014 г – 53,8%). При этом величина собственных доходов указанного муниципального района в 2015 г. по сравнению с 2014 г. увеличилась. Отмечено, что в динамике за 2013 – 2015 гг замечена положительная тенденция увеличения указанного показателя.

Далее проанализируем соотношение собственных доходов бюджета Шатковского муниципального района его бюджетным расходам. Основная проблема заключается в формальном и слабо увязанном с бюджетным процессом применением таких инструментов внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, как реестр расходных обязательств и ведомственные целевые программы; остается ограниченным опыт внедрения муниципальных заданий, совершенствования системы стандартов качества муниципальных услуг, а также критериев их оценки; не в полной мере отработаны механизмы повышения эффективности бюджетных расходов, контроля и оценки эффективности производимых расходов; не достаточно полно реализованы возможности повышения качества управления муниципальными финансами, совершенствования процедур бюджетного процесса и меры, связанные со снижением муниципального долга и долговой нагрузки.

Как видно, большинство обозначенных вопросов имеют некоммерческий характер, то есть практически исключают возможность получения какой-либо экономической выгоды. При этом они бюджетообременительны и потенциально затратны. В связи с этим представляется интересным определение доли собственных доходов в общем объеме расходов муниципального бюджета.

В таблице 2 представлены данные по расходам бюджета Шатковского муниципального района и величине собственных доходов бюджета за 2013 – 2015 гг.

Таблица 2 – Величина и удельный вес собственных доходов Шатковского муниципального района в 2013 – 2015 гг. по отношению к общему объему расходов

Показатель	2013 г	2014 г	2015 г
Собственные доходы, тыс. руб	328532,7	296105,0	406020,4
Всего расходов бюджета, тыс. руб.	557820,5	552052,6	552384,1
Удельный вес собственных доходов в общей сумме расходов, %	58,9	53,6	73,5

На основании данных таблицы 2 следует, что в Шатковском муниципальном районе расходы не покрываются в полном объеме собственными средствами. По данному показателю 2014 г. достиг минимального значения (53,6 %), максимальный – в 2015 г (73,5 %). Очевидно, что в данном случае невозможна полноценная реализация принципов правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, определенных ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, предполагающих, в частности, исполнение финансовых обязательств, возникающих в связи с решением вопросов местного значения, за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).[1] Продолжается тенденция централизации финансовых ресурсов на государственном уровне при одновременном увеличении обязательств местного уровня.

Следовательно, органы местного самоуправления Шатковского муниципального района не в полной мере обладают финансовыми инструментами (собственными доходами бюджета) для полноценной реализации обозначенных полномочий и эффективного решения вопросов местного значения. В связи с этим большое значение приобретает организация рационального, продуманного механизма регулирования межбюджетных отношений.

В течение 2013 - 2015 года администрацией района были предприняты следующие меры по обеспечению сбалансированности районного бюджета:

- финансирование расходов из средств районного бюджета осуществлялось с применением механизма утверждения предельных объемов финансирования на каждый квартал;

- обеспечено оперативное управление остатками бюджетных средств, что позволило своевременно осуществлять расходы районного бюджета.

В целях улучшения финансовой устойчивости муниципальных образований необходимо проведение следующих мероприятий:

1. Увеличение доходной части местных бюджетов. В этих целях предлагаем:

- перевести некоторые федеральные и региональные налоги на местный уровень. При этом муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы органы местного самоуправления могли не только осуществлять финансирование текущих расходов, но и формировать бюджеты развития в структуре местных бюджетов;

- полностью или частично перевести в число местных налоги, взимаемые по специальным налоговым режимам. Налогоплательщиками, перешедшими на специальные режимы, являются предприятия малого и среднего бизнеса, а также индивидуальные предприниматели. Важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предпринимателями, что позволит заинтересовать органы местного самоуправления в развитии бизнеса на подконтрольных им территориях. Кроме того, на местном уровне можно учесть многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, которые могут положительно сказаться на повышении эффективности и устойчивости местных бюджетов; - усилить контроль за начислением и уплатой местных налогов и сборов (земельного налога, налога на имущество физических лиц и торгового сбора).[5, с.125]

С целью получения информации о строениях и сооружениях, возводимых на территории муниципального образования, органам местного самоуправления следует:

- принять меры по созданию информационных систем строительной деятельности, что позволит своевременно выявлять новые возведенные объекты, на которые в установленном порядке не оформлены права собственности;

- систематизировать сведения об использовании муниципального имущества, в частности, провести инвентаризацию муниципальной собственности для того, чтобы выявить неиспользуемое, а также предложить меры по его эффективному использованию (принять меры по его продаже или сдаче в аренду; разработать программы приватизации муниципального имущества и др.);

- разработать мероприятия по обеспечению поступлений в местный бюджет части прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей. Для этого необходимо разработать и принять нормативно-правовые акты, закрепляющие порядок и размеры зачисления в бюджет части прибыли муниципальных предприятий;

- разработать предложения, направленные на увеличение прибыли; усилить контроль муниципальных органов за формированием и использованием резервных фондов муниципальных предприятий;

- усилить контроль за поступлением неналоговых доходов в местные бюджеты. Для этого муниципальным органам необходимо принять меры по привлечению дополнительных средств в местный бюджет (установить размеры платы за пользование бюджетными кредитами; начислять проценты в случае продления срока по полученным отсрочкам и рассрочкам платежей в бюджет и др.) ;

- иметь своих представителей в акционерных обществах с долевым участием муниципального образования.

2. Рационализация расходов местных бюджетов. Согласно Бюджетному кодексу РФ, одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности и результативности использования бюджетных средств, который заключается в том, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием рационального объема средств. В рамках реализации этого принципа следует усилить контроль за расходами местного бюджета.

В частности, следует создать эффективную структуру органов местного самоуправления и органов управления муниципальными организациями, исключая дублирование функций данных органов с целью сокращения расходов на их содержание. Важнейшим направлением совершенствования системы управления бюджетными расходами является внедрение в бюджетный процесс принципов бюджетирования, ориентированного на результат и проведение оптимизации бюджетного сектора, включающий в себя проведение оценки потребности в бюджетных учреждениях, оказывающих муниципальные услуги; присоединение отдельных учреждений к другим организациям или их ликвидация.

3. Мобилизация источников финансирования дефицита местного бюджета. Довольно часто местные бюджеты утверждаются с дефицитом. Причиной этому служит недостаточное обеспечение доходными источниками принятых расходных обязательств. Это происходит в пределах норм, установленных Бюджетным кодексом РФ. Муниципальное образование самостоятельно определяет возможные источники покрытия дефицита местного бюджета. Одним из основных источников финансирования бюджетного дефицита являются поступления от продажи муниципальной собственности, в том числе земельных участков.

Другим источником является привлечение кредитных ресурсов, но при этом необходимо выбирать наиболее выгодные условия их предоставления, используя, например, практику проведения конкурсов среди кредитных

организаций. Третьим источником финансирования бюджетного дефицита является выпуск муниципальных ценных бумаг, который также следует активно использовать в практике борьбы с бюджетным дефицитом.

Основными задачами бюджетной и налоговой политики на 2016 год могут быть:

- развитие налогового потенциала на территории муниципального района, в том числе путем выбора оптимальных форм поддержки важных для района отраслей экономики, формирование благоприятных условий для развития бизнеса и содействия занятости населения;

- обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы муниципального района, в том числе за счет последовательного снижения дефицита районного бюджета и сокращения муниципального долга;

- исполнение действующих расходных обязательств;

- проведение при поддержке федерального и областного бюджета активной политики социального развития;

- повышение эффективности бюджетных расходов, качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг;

- повышение роли финансового контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, качества финансового менеджмента, анализа достигнутых результатов, утверждаемых в муниципальных заданиях.

В частности, результаты оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов и муниципальных районов с учетом влияния на нее совокупности бюджетных угроз являются важной информационной основой для всех заинтересованных лиц. Они могут быть использованы органами публичной власти всех уровней при изменении бюджетной политики. В качестве основных направлений, по которым целесообразно вести данную корректировку могут быть названы:

- 1) модернизация модели бюджетного федерализма, обеспечивающая рост собственных доходов территориальных бюджетов, соответствие доходных

возможностей объему расходных обязательств регионов, поддержание государственного и муниципального долга территорий на экономически безопасном уровне;

2) наращивание доходного потенциала, основанного на долгосрочном устойчивом социально-экономическом развитии регионов.

Предложенные мероприятия позволят муниципальным органам активизировать механизмы оздоровления муниципальных финансов; создать условия для обеспечения устойчивого исполнения местных бюджетов; повысить эффективность и результативность работы органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса; выявить внутренние резервы экономии расходов и увеличения доходов местных бюджетов.

Библиографический список

1. ФЗ- № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

2. Арсланбекова А.З. Проблемы обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов // Юридический вестник ДГУ. - 2015. - № 4. - С. 88-91.

3. Боровая С.Л. К вопросу об оценке финансовой устойчивости местных бюджетов // Фундаментальная наука и технологии - перспективные разработки / Материалы VII международной научно-практической конференции. н.-и. ц. «Академический». North Charleston, SC, USA, 2015. - С. 242-244.

4. Соколова А.А. Подход к оценке финансовой устойчивости местных бюджетов // Наука, образование и инновации / Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян Асатур Альбертович. Уфа, 2015. - С. 92-98.

5. Усков И.В. Оценка финансовой устойчивости муниципальных бюджетов в России // Экономика и предпринимательство. - 2015. - № 1 (54). - С. 224-227.

6. Фомина Е.А., Ковальская Ю.В. Моделирование параметров финансовой устойчивости территориального бюджета // Экономика и управление: научно-практический журнал. - 2015. - № 6 (128). - С. 100-104.

7. Официальный сайт Министерства финансов Нижегородской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://mf.nnov.ru/>

8. Официальный сайт Шатковского муниципального района [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.shatki.info/>