**Управление финансами муниципальных образований:**

**Состояние, направления совершенствования**

## Выпускная квалификационная работа

**Содержание**

Введение

Глава 1 Основы управления финансами муниципальных образований

1.1 Общее понятие об управлении финансами

1.2 Сущность и принципы формирования муниципальных финансов

1.3 Теоретические аспекты управления доходной базой бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации

1.4 Организация исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по расходам

Глава 2 Организация управления финансами на примере Лебедянского района

2.1 Правая база управления бюджетом Лебедянского муниципального района

# 2.2 Характеристика деятельности органов управления финансами Лебедянского района

2.3 Анализ финансовых ресурсов и доходной базы Лебедянского района

2.4 Общая информация об исполнении консолидированного бюджета Лебедянского района в 2009 г. по расходам

Глава 3 Предложения по совершенствованию системы управления финансами Лебедянского района

Заключение

Библиографический список

**Введение**

Обеспечение эффективности управления публичными финансами — задача, которая постоянно находится в центре внимания ученых-экономистов. Исследователи разных поколений, оставившие заметный след в экономической науке, - М. Алле, Дж. Бьюкенен, Дж. Кейнс, Р. Масгрейв, С. Тибу, В. Оутс, И. Фишер, М. Фридмен и др., - внесли огромный вклад в становление и развитие теории государственных финансов. Однако проблемы муниципальных финансов продолжают оставаться наименее изученными. (Хотя в последнее время и, особенно, в последние 4 года положение стало меняться, что связано, с принятием БК РФ и законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.). Следует отметить, что совершенствование управления муниципальными финансами все еще отличает фрагментарный подход, а достижение финансовой стабилизации в экономике неоправданно отрывается от процесса оздоровления финансов муниципальных образований. Это в современных условиях – одна из актуальных проблем развития бюджетного федерализма, а незавершенность реформы бюджетной системы России выступает подлинной угрозой безопасности не только отдельных территорий, но и страны в целом. Таким образом, возникает актуальная необходимость в теоретико-методологической и практической разработке такого финансового механизма, который стимулировал бы развитие производства и экономической активности, а также экономию ресурсов, обеспечение эффективного использования средств в рамках новой парадигмы управления финансами территориальных образований. Решение названных проблем и составило содержание данной работы. Выбранное направление исследования является недостаточно разработанным в российской финансовой науке. Большинство авторов ограничиваются исследованием проблем муниципальных финансов в контексте межбюджетных отношений (А.Г. Игудин, В.Б. Христенко, B.C. Мокрый, В.Н. Лексин, К.К. Баранова и др.), другие исследуют теорию и практику управления в конкретном регионе (Ю.В. Коростелев, В.И. Матеюк, В.И. Пашков, М.И. Яндиев). Несмотря на обилие фактического материала в большинстве работ недостаточно уделяется внимание собственно научному анализу состояния муниципальных финансов как элемента внутренней макроэкономической среды государства. Проблемы достижения бюджетной стабилизации в экономике территорий поставлены рядом исследователей: Р.А. Белоусовым, Д. Городецким, А.В. Грачевым, В.И. Гришиным, В.Б. Христенко, однако их исследования ограничиваются анализом ликвидности бюджета, а о таких важных вопросах, как риски, лишь упоминается. Много нерешенных проблем остается в области бюджетного анализа и контроля бюджетных потоков. Преобладают статические методы анализа финансовых потоков по стандартным формам отчетности (М.И. Яндиев, СО. Шохин, В.И. Шлейников да др.), в то время как управление финансами территорий уже по определению является динамичным и требует применения иных инструментов при определении интенсивности финансовых потоков в определенных временных интервалах.

Целью выпускной квалификационной работы является разработка предложений по совершенствованию системы управления финансами муниципального образования (на примере Лебедянского муниципального района Липецкой области). В соответствии с этой целью в процессе подготовки выпускной квалификационной работы поставлены и решены следующие задачи:

* систематизировать и обобщить сложившиеся в экономической науке представления об управлении муниципальными (территориальными) финансами;
* рассмотреть на концептуальном уровне основополагающие условия, на которых базируется современное управление муниципальными финансами: финансово-бюджетное равновесие, финансовые стабилизаторы, финансово-экономический потенциал, финансовая база муниципального образования;
* определить предпосылки и критерии, характеризующие устойчивое равновесие муниципальных финансов;
* выявить параметры равновесного состояния доходной базы и расходов муниципального образования;
* осуществить системный анализ финансово-экономического потенциала муниципального района как предпосылки совершенствования бюджетного процесса;

- наметить пути и мероприятия по совершенствованию управления финансами муниципального района.

Объектом исследования является бюджетная система муниципального образования Лебедянский муниципальный район Липецкой области. Предметом исследования является система формирования доходной части бюджета и система управления бюджетными расходами на уровне муниципального района и её взаимодействие с другими уровнями бюджетной системы. В качестве теоретической основы исследования использованы фундаментальные научные труды отечественных (A.M. Бабича, С.Д. Валентея, М.Г. Делягина, А.Г. Игудина, В.А. Кашина, В.Н. Лексина, Д.С. Львова, И.Д. Мацкулюка, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, В.К. Сенчагова, А.Ю. Симановского, В.Н. Сумарокова, В.Б. Христенко, Л.И. Якобсона и др.) и зарубежных (Р. Айснера, М. Алле, М. Альбера, Р.Барро, М.Боскина, Дж. Бьюкенена, Е.Домара, Д.Казея, Дж. Кейнса, П. Козловски, В. Леонтьева, А. Лернера, Р. Масгрейва, В. Ойкена, В. Оутса, С. Тибу, Дж. Тобина, И. Фишера, Ф. Хайека, А.Хансена, Дж. Хикса, К. Эрроу и др.) авторов, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, Липецкой области, Лебедянского района. В качестве источниковой базы исследования использованы данные статистических ежегодников России, материалы и аналитические справки Минфина РФ, казначейских органов, данные бюджетной отчетности по Лебедянскому муниципальному району и поселениям, проекты и отчеты по исполнению местного бюджета, справочные и аналитические материалы администрации и финансовых органов Лебедянского района. Хотя целью работы является разработка рекомендаций по совершенствованию управления финансами, прежде всего, на уровне района, при проведении анализа мной использовались данные как непосредственно по районному, так и по консолидированному бюджету, что связано с тем, что районный бюджет тесно связан бюджетами поселений через систему трансфертов, что обуславливает их взаимное влияние при решении вопросов местного значения.

**Глава 1 Основы управления финансами муниципальных образований**

## 1.1 Общее понятие об управлении финансами

Управление являет из себя ответственное действие, имея цель развития и улучшения объекта. Так государственное воздействие на бизнес осуществляется через фискальную политику, регулировку валютного и фондового рынков, формирование и исполнение государственного бюджета, формирование и использование внебюджетных фондов, систему казенной поддержки фирм через субсидии. То есть государство не управляет финансами негосударственных организаций, а воздействует через финансы на экономику и общественную сферу, в основном, при реализации экономической политики. Непосредственно в области государственного управления пребывают государственные финансы (формирование и исполнение федерального и региональных бюджетов, внебюджетных фондов, финансов предприятий учредителем или собственником которых является государство, управление государственной собственностью, управление всеми формами государственных заимствований). Управление осуществляется через принятие и исполнение федерального и регионального законодательства, включая международные договоры. Базовыми правовыми основами государственного управления финансами являются: Конституция РФ, БК РФ, НК РФ, Уставы субъектов РФ.

Государственные и муниципальные финансы — это денежные отношения, возникающие в распределительном процессе в связи с формированием денежных средств у органов государственной власти и местного самоуправления и их использованием на удовлетворение социальных потребностей граждан, регулирование экономики, финансирование национальной обороны и правоохранительной деятельности, управления и других расходов государства и муниципальных образований.Спомощью государственных и муниципальных финансов органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют регулирование социальных процессов, оказывают влияние на развитие приоритетных отраслей экономики, сглаживают различия в уровне социально-экономического развития отдельных территорий страны и др.

Управление финансами - набор стимулов и наказаний для стремительного решения поставленных задач казенной политики.

Объектом управления выступает система финансов через регулирование совокупности финансовых отношений. В настоящее время по уровню децентрализации бюджетных ресурсов РФ, практически, не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже, по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Кроме того, противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются наличием ряда макро-экономических проблем, резкими различиями в бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований, неопределенностью бюджетного статуса муниципальных образований.

Межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В основе таких отношений – законодательное разграничение расходов и доходов на постоянной основе, которое предопределяет качественные особенности механизма межбюджетного регулирования. Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на, проведенные в 90-х годах XX века реформы, не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу и, несомненно, нуждается в дальнейшем реформировании и развитии.

Местный бюджет (или бюджет муниципального образования) представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. К предметам ведения местного самоуправления относятся вопросы местного значения. Открытый перечень вопросов местного значения приведен в федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». В части, касающейся разграничения доходных источников, за местными бюджетами Бюджетным кодексом закреплены местные налоги и минимально гарантированные, единые для всех муниципальных образований определенного типа нормативы отчислении от федеральных налогов, специальных налоговых режимов и неналоговых доходов. Эти положения являются нормами прямого действия и не требуют дополнительного регулирования субъектами Федерации.

Новая система организации местных финансов была закреплена Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также изменениями, внесенными в БК и НК. Значительной корректировке подверглись как система налоговых источников местных бюджетов, так и механизмы межбюджетных отношений.

Требования к формируемой системе межбюджетных отношении состояли в следующем:

- формирование двухуровневой системы местных бюджетов (районного и поселенческого);

- определение перечня собственных полномочий органов власти с «автономным» формированием расходов их бюджетов;

- введение субвенций на делегированные государственные полномочия;

- долгосрочное закрепление доходов за бюджетами всех уровней;

- использование принципа объективности при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;

- введение «отрицательных трансфертов»;

- установление института временной финансовой администрации.

В распоряжении государственными финансами выделяют некоторое количество функциональных элементов:

- планирование - рассматривает состояние финансов и направления эффективного их использования;

- оперативное управление - ансамбль мер, созданных на основе складывающейся экономической ситуации имея цель максимизации результата при наименьших расходах с помощью перераспределения экономических ресурсов;

- контроль осуществляется ан всех стадиях применения финансов государства, сопоставляя плановые и практические результаты.

В широком смысле, выделяют некоторое количество форм и способов управления финансами государства:

- экономическое планирование;

- прогнозирование;

- программирование;

- экономическое регулирование;

- экономический контроль;

- принятие экономического законодательства;

- система способов мобилизации экономических ресурсов.

Ключевыми субъектами управления государственными и муниципальными финансами в РФ считаются Президент и Правительство РФ, законодательные органы власти, Министерство финансов РФ, Министерство по налогам и сборам, Министерство по управлению казенным имуществом, ЦБ РФ, Федеральная комиссия по значимым бумагам и другие.

Управление процессами создания, распределения, перераспределения и пользования экономических ресурсов осуществляется с помощью экономического планирования, объектом которых считается фонды денежных средств. Экономическое планирование являет из себя работа по сбалансированности и пропорциональности применения экономических ресурсов. Оно устанавливает рациональное соответствие меж ресурсами страны и доходами хозяйствующих субъектов, а также меж величиной дохода до уплаты налога и в последствии на предприятии и другое. Экономическое планирование считается частью народнохозяйственного планирования и нацелено на координацию работы всех органов экономической системы.

Экономическое прогнозирование считается предвидением возможного экономического положения страны и территории, применяется для объяснения признаков экономических планов. Цель мониторинга - определение реально вероятного объема экономических ресурсов, источников их формирования и направлений применения в прогнозируемом периоде.

Методами моделирования выступают:

- эконометрические модели, описывающие динамику признаков экономического проекта, в зависимости от факторов, оказывающих большое влияние на финансовые процессы;

- способ корреляционно-регрессионного анализа;

- способ непосредственной экспертной оценки.

В рамках страны экономическое прогнозирование предполагает:

- распоряжение приоритетов государственных затрат по направлениям;

- повышение эффективности расходования государственных средств;

- остановка финансирования согласно с выбором альтернативного варианта.

Программирование представляет подготовку и реализацию целевых групповых программ по общественным и финансовым направлениям среднесрочного и долговременного характера.

Экономическое регулирование являет из себя санкционированную государством работа по применению всех аспектов экономических отношений в целях исправления параметров воспроизводства. Его субъектами выступают государственные структуры, объектами - прибыли и расходы участников социального воспроизводства. Цель экономического регулировки - установление соотношений распределения, накопления, обеспечивающих удовлетворение необходимостей на микро- и макро- уровне. Экономическими регуляторами являются:

- налоги и неналоговые платежи в бюджет;

- экономические льготы и санкции;

- эксплуатационные затраты бюджетных организаций;

- единые и целевые дотации для государственных заказов;

- прибыли и расходы внебюджетных фондов;

- прибыли и расходы государственных предприятий.

Применяются следующие формы регулирования: прямое - через повышение или падение ставок прямых налогов; косвенное - через косвенное налогообложение; смешанное. Гарантируют экономическое регулирование финансовое законодательство РФ и органы власти и управления всех уровней.

На организацию государственных и муниципальных финансов оказывает влияние ряд факторов.

Во-первых, форма государственного устройства*.* Для унитарных государств в целом характерна более высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении центральных органов государственной власти по сравнению с федеративными государствами. Основу финансовых ресурсов органов власти административно-территориальных единиц унитарных государств составляют отчисления от регулирующих доходов и средства финансовой помощи центральных органов государственной власти. В условиях федеративной формы государственного устройства, построенной на принципе разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерации и субъектов федерации, собственные доходы становятся преобладающими в структуре финансовых ресурсов субъектов федерации. При этом степень межбюджетного перераспределения средств сокращается.

Во-вторых, особенности административно-территориального устройства государства, что проявляется в функционировании одних субъектов федерации в составе других субъектов федерации либо в формировании муниципальных образований различного территориального уровня.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введенный в действие с 1 января 2006 г., сохраняет право на осуществление местного самоуправления одновременно на территории двух типов муниципальных образований — муниципальных районов и находящихся на их территории поселений. Полномочия органов местного самоуправления по мобилизации и использованию собственных финансовых ресурсов реализуются в условиях межмуниципального разграничения вопросов местного значения и источников их финансового обеспечения. Федеральное законодательство фиксирует состав и уровень доходов, закрепляемых за бюджетами каждого из видов муниципальных образований.

В-третьих, особый статус отдельных территориальных образований*.* Придание территориальному образованию особого статуса является эффективным механизмом учета геополитических, этнографических, демографических и иных характеристик такого образования, выработанным международной практикой.

**1.2 Сущность и принципы формирования муниципальных финансов**

Финансовую основу местного самоуправления составляют местные финансы, т.е. совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Они включают в себя:

* средства местного бюджета;
* государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
* другие финансовые средства.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ к местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных образований.

БК РФ относит местные бюджеты к третьему уровню[[1]](#footnote-1), входящему в бюджетную систему РФ. Бюджет муниципального образования[[2]](#footnote-2) (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией РФ раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих 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 РФ для осуществления отдельных государственных полномочий.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местные бюджеты:[[3]](#footnote-3)

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

2. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

3. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

4. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

5. В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

6. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Доходы муниципальных бюджетов[[4]](#footnote-4) состоят из:

- собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы);

- поступлений от других уровней бюджетной системы.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) Средства самообложения граждан – под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения [[5]](#footnote-5).

2) Доходы от местных налогов и сборов – перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах[[6]](#footnote-6).

3) Доходы от региональных налогов и сборов – доходы от региональных налогов и сборов, которые зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством о налогах и сборах[[7]](#footnote-7).

4) Доходы от федеральных налогов и сборов – доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии со ст.59[[8]](#footnote-8).

5) Безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты[[9]](#footnote-9) и другие безвозмездные поступления;

6) Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

9) добровольные пожертвования;

10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК РФ.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями БК РФ в порядке, установленном местной администрацией.[[10]](#footnote-10)

Исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

* содержание органов местного самоуправления;
* формирование муниципальной собственности и управление ею;
* организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправлении;
* содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
* организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
* муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
* благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
* содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
* организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов самоуправления;
* охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
* реализация целевых программ, принимаемыми органами местного самоуправления;
* обслуживание и погашение муниципального долга; целевое дотирование населения; содержание муниципальных архивов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ обязанность обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Такие расходы устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Если доходная часть не может быть обеспечена за счет доходных источников, то федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

**1.3 Теоретические аспекты управления доходной базой бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации**

С учетом необходимости реализации важнейшего принципа децентрализации расходных полномочий — субсидиарности (максимальной близости органов власти, реализующих полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг) в дальнейшем в Федеральный закон № 131-ФЗ были введены нормы, предписывающие возможность решения таких вопросов и органами местного самоуправления:

- право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования (ч. 5 ст. 19);

- право участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке (в данном случае федеральные законы могут предусматривать порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении таких полномочий, а также возможность и пределы их правового регулирования органами государственной власти), если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральным законом (ч. 4 и 5 ст. 20);

-право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральном законодательстве норм, устанавливающих это право (ч. 5 ст. 20).

В качестве местных налогов были определены только два: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Ранее действовавшие местные налоги на рекламу; на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы были отменены. Принципиально были изменены нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты. Например, налог на прибыль организаций, ранее зачисляемый в местные бюджеты по ставке 2%, в настоящее время в местные бюджеты не поступает. Налог на доходы физических лиц до реформы поступал в местные бюджеты по нормативу 50%, в настоящее время - по нормативу 30%. Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, ранее зачисляемый полностью в местные бюджеты, сейчас поступает в региональные бюджеты. Акцизы на алкогольную продукцию, зачисляемые ранее по определенным нормативам в местные бюджеты, в настоящее время тоже поступают в региональные бюджеты. Лишь единый сельскохозяйственный налог стал зачисляться в бюджеты муниципальных образований по нормативу 60%, и норматив отчисления в местные бюджеты единого налога на вмененный доход увеличился с 75 до 90 %.

Кроме того, бюджетное регулирование возможно в форме закрепления за бюджетами нижестоящего уровня регулирующих источников доходов на долговременной основе (не менее чем на пять лет).

Денежные средства, поступающие в бюджеты всех уровней, не имеют целевого назначения, не закреплены за конкретными видами расходов. Применяется принцип «единства кассы и подведомственности расходов» Поэтому некоторые программы (чаще всего, входящие в бюджет развития) не получают достаточного финансового обеспечения.

К сожалению, после проведенных реформ финансовое положение муниципальных бюджетов ухудшилось. Реализация на практике обозначенных решений привела к упорядочению бюджетной системы на фоне снижения фискальной автономии муниципальных образований, сохранения неоднородности региональных моделей межбюджетных отношений и усиления полярности различных типов муниципальных образований по степени обеспеченности финансовыми ресурсами.

В целом по стране в первый год функционирования новой системы организации местных финансов (2005 г.) доля доходов местных бюджетов относительно других уровней бюджетной системы опустилась до самого низкого за последние 10 лет уровня: 5,5% - от ВВП, 39,57% - от консолидированных региональных бюджетов (для сравнения в 1997г. -10,9% и 62,28% соответственно). В 2006-2007 г.г. наметился незначительный рост по сравнению с 2005 г. Однако это не позволило вернуться даже на уровень 2004 г. (показатели 2004 г. - 6,1 % и 43,88%; показатели 2007 г. - 5,9% и 40,14% соответственно). На 01.01.2009 г. в бюджеты муниципальных образований поступило 732,3 млрд. руб. налоговых доходов, прирост по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года составил 23,9 %, или 141,1 млрд. руб.

За период 2003 - 2007 гг. доля налоговых доходов местных бюджетов Российской Федерации снизилась с 51,6 % - в 2003 г. до 29,7 % - в 2007 г. В то время как доля безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы возросла (с 41,7% - в 2003 г. до 58,0% - в 2007 г.).

В структуре налоговых доходов муниципальных образований РФ доля местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) крайне незначительна (в 2006г. - 9,9%, в 2007 г. - 12,2%, в 2008 г. - 11,1%). Преобладают отчисления от федеральных и региональных налогов (в 2008 г. доля федеральных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов РФ составила 87,2%). Особенно сильно возросла роль налога на доходы физических лиц (его доля в налоговых доходах муниципалитетов увеличилась с 39,9% в 2004 г. до 67,7% в 2008 г.). В случае принятия решения о передаче 10 или более процентов налога на доходы физических лиц местным бюджетам по дополнительным нормативам, субъект Федерации должен будет выполнить требования по их расчету в рамках распределения дотаций регионального фонда финансовой поддержки поселений или соответствующей части дотаций регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

В структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретают не дотации, структуру расходования которых определяют сами муниципалитеты, а субсидии и субвенции, т. е. участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми. Согласно фактическим данным на 01.01.2009 в местные бюджеты Российской Федерации поступило:

- субсидий на сумму 406,5 млрд. руб. с приростом 53 % по сравнению с 01.01.2008;

- субвенций на сумму 523,7 млрд. руб. с приростом 29%;

- дотаций на сумму 328,8 млрд. руб. с приростом 21%.

Структура межбюджетных трансфертов на 01.01.2009 по сравнению с 01.01.2008 сохранила приоритеты последних лет: основная доля принадлежит субвенциям - 39,5%, субсидиям - 30,6%, затем дотациям - 24,8 % и прочим поступлениям - 5,1%.

Очевидной закономерностью является сокращение у муниципальных образований собственных доходных источников на фоне постоянного расширения перечня «собственных» вопросов местного значения в результате поправок, систематически вносимых законодательством в течение 2004 - 2008 г.г.

Важно отметить, что сложившаяся в переходный период практика финансового обеспечения сильно дифференцирована по типам муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, поселения). В связи со значительной неравномерностью социально-экономического развития муниципалитетов основная часть налоговых доходов (63 %, или 460,3 млрд. руб.) аккумулируется в бюджетах городских округов. В бюджетах муниципальных районов остается 29% средств (213,4 млрд. руб.), а в бюджетах поселений всего 8% (58,6 млрд. руб.).

Таким образом, общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне финансово-бюджетных процессов противоречива. Система местных финансов продолжает оставаться неустойчивой,т. к. закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления. Прежде всего, формальный характер приобрела и организация бюджетов «низовых» муниципалитетов, что обусловлено высокой дотационностью большинства из них. По данным Счетной палаты, лишь 2% муниципальных образований финансово самодостаточны; такие же оценки дает Совет Федерации. Таким образом, зависимость местных бюджетов от внешних источников финансирования возрастает, хотя эта ситуация существенно дифференцируется по различным видам муниципалитетов (таблица. 1).

Представленные данные позволяют сделать вывод, что городские округа – наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования. 21,6% городских округов относятся к категории, где доля дотаций в доходах бюджетов (включая доходы, переданные по дифференцированным нормативам взамен дотаций) находится в пределах до 5%. Напротив, более половины сельских поселений (56,9%) относятся к высокодотационным, для которых доля дотаций, а также налоговых доходов, переданных по дифференцированным нормативам взамен дотаций, в общем объеме доходов бюджетов колеблется в пределах от 50 до 100%.

Таблица 1.

Степень дотационности местных бюджетов в, %

(Данные мониторинга Министерства финансов РФ)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Степень  дотационности | Доля муниципальных образований по степени дотационности | | | |
| Муниципальные районы | Городские  округа | Городские  поселения | Сельские  поселения |
| До 5 | 10,6 | 21,6 | 12,0 | 13,1 |
| От 5 до 10 | 4,1 | 12,7 | 10,0 | 4,8 |
| От 10 до 20 | 13,9 | 25,9 | 13,7 | 5,0 |
| От 20 до 50 | 43,4 | 31,1 | 36,0 | 20,2 |
| От 50 до 100 | 27,9 | 8,7 | 28,3 | 56,9 |

Неуклонное снижение (почти двукратное за анализируемый период) доли доходов муниципальных бюджетов произошло при относительно стабильной доле их расходов в общем консолидированном бюджете РФ (падение менее, чем на 1/10). Сложившаяся ситуация приводит к тому, что способность муниципалитетов осуществлять свои функции зависит от передачиим налоговых долей и/или дотационной помощи из региональных бюджетов, а не от качества их работыпо расширению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению и эффективному использованию ее налоговой базы.

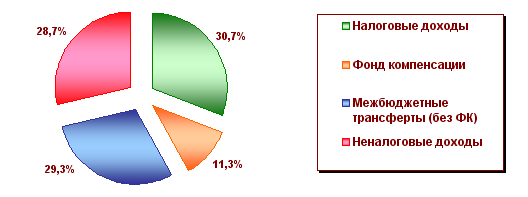


Диаграмма 1. Структура доходов местных бюджетов

Согласно Диаграмме*,* в структуре доходов местных бюджетов налоговые доходы практически равнозначны межбюджетным трансфертам (без фонда компенсации), хотя в этих налоговых доходах заметная часть приходится на замещающие дотации дополнительные нормативы налоговых отчислений.

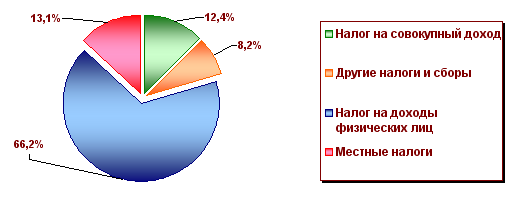


Диаграмма 2. Структура налоговых доходов местных бюджетов в Российской Федерации

Отраженные в диаграмме данные подтверждают факт сужения базы местных бюджетов. За ними осталось всего два местных налога (в начале 1990-х годов их насчитывалось более 20). Впрочем, как показывает и зарубежный опыт, финансовая обеспеченность муниципальных образований определяется не числом местных налогов, а уровнем их экономической значимости и, главное, привязкой к налоговой базе, отражающей результаты хозяйственной деятельности на территории муниципалитета. Формирование тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления с самостоятельными бюджетами, а также с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных и доходных полномочий не способно создать условия для реализации главной цели муниципальной реформы. Действующая модель реформирования местных финансов и региональных межбюджетных отношений не «работает» на расширение объема и повышение качества муниципальных услуг населению.

Наиболее ущербным в экономической базе муниципального управления является то, что в доходной базе бюджетов органов местного самоуправления ничтожно мала доля местных налогов, которые в рамках муниципального управления должны выполнять не только чисто фискальную, но и регулирующую и стимулирующую функции. Данные диаграммы 2 показывают символическую роль собственно местных налогов в налогово-доходной базе местных бюджетов в Российской Федерации.

Остается очевидным то, что, имея слабую базу по собственным доходным источникам, местные бюджеты в существенной степени зависят от федерального и регионального законодательства. Только два налога (земельный и налог на имущество физических лиц) являются местными. Формирование налоговой базы по имущественным налогам выявило ряд серьезных проблем. По оценке специалистов — муниципалов и сотрудников налоговой службы, — существующий информационный обмен между регистрирующими и налоговыми органами несовершенен и требует доработки. Информация, предоставляемая регистрирующими органами для исчисления налогов, не точна, часть ее представляется на бумажных носителях.

Кроме того, не менее важно для муниципальных сообществ получение налоговой отчетности по налогу на доходы физических лиц, а также муниципальной статистики по каждому муниципальному образованию. Безусловно, многие проблемы, влияющие на поступление местных налогов, укрепление финансовой базы местных бюджетов, совершенствование межбюджетных отношений, требуют решения на федеральном уровне. В том числе и совершенствование кадастровой оценки земель, внесение изменений в действующее законодательство по обеспечению обязательной регистрации собственности граждан. На муниципальном уровне первоочередной задачей в решении проблемы пополнения местных бюджетов является снижение недоимки по местным налогам и арендным платежам. В условиях нестабильной ситуации с доходной частью местных бюджетов органы местного самоуправления не освобождаются от соблюдения бюджетной дисциплины, своевременности осуществления всех расчетов, обеспечения достаточной ликвидности бюджета. В противном случае задержка бюджетных платежей, рост кредиторской задолженности будут только осложнять ситуацию.

О недостатках действующего механизма межбюджетных отношений свидетельствует, в частности, возросшая роль неформализованного метода регулирования консолидированных бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов через бюджетные ссуды из вышестоящих звеньев бюджетной системы.

Парадокс заключается в том, что, при всех жалобах представителей муниципального управления на нехватку средств на осуществление своих жизненно важных функций, формально сфера местных финансов не только сбалансирована, но и профицитна.

Однако это иллюзия,порожденная рядом специфических условий функционирования системы местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений в условиях проходящей реформы. Как показывают исследования (в том числе совместно с НИФИ АБиК Минфина России), причинами названного «профицита» выступают:

- передача на местный уровень дотаций или замещающих их отчислений от налогов в конце бюджетного года, когда их практически невозможно использовать;

- частичный или полный отказ муниципальных образований (особенно поселений) от финансирования отдельных видов расходных обязательств, установленных ФЗ № 131, даже несмотря на формально выделенные по местному бюджету ассигнования;

- массовая передача расходных полномочий поселениями на районный уровень (для Липецкой обл. это, в целом, нехарактерно);

- фактическое исполнение субъектами Федерации расходных полномочий сферы муниципального управления (особенно расходов капитального характера).

Анализируя показатели совокупных доходов местных бюджетов, надо сказать, что размер субсидий в нем почти в три раза превышает дотации, а ведь субсидия — это софинансирование расходных обязательств органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Возникает вопрос об оптимальном соотношении дотаций и субсидий. В законодательстве нет ответа на этот вопрос. Участие вышестоящих бюджетов в софинансировании муниципальных расходных обязательств, с одной стороны, благо, а с другой — порождает трудности в получении финансовой помощи, повышает финансовую зависимость.

В числе проблемных вопросов в формировании доходной базы местных бюджетов, межбюджетных отношений следует назвать предоставление налоговых льгот по местным налогам на федеральном уровне. Президентом РФ в Бюджетном послании на 2010–2012 годы поставлена задача инвентаризации и оптимизации этих льгот и разработки механизма компенсации местным бюджетам. В этом случае муниципалитетам остается только ждать.

Отсутствие на федеральном уровне методик и нормативов для расчета объемов расходных обязательств муниципальных образований не позволяет сделать вывод о достаточности обеспечения местных бюджетов доходными источниками. Мониторинг финансового положения муниципальных образований, проводимый по поручению Минфина России, фиксирует только фактически произведенные расходы местных бюджетов. Реальные же потребности органов местного самоуправления в финансовом обеспечении не учитываются.

Анализ показал, что формирование экономической, прежде всего финансово-бюджетной, базы местного самоуправления не завершено. Произошло это по ряду причин.

Первое.Законодательство и хозяйственная практика не содержат механизмов, побуждающих органы муниципального управления активизировать деятельность по умножению и эффективному использованию своего производственного и налогового потенциала.

Второе.В ходе реформы бюджетная система страны существенно усложнилась вследствие появления тысяч поселенческих бюджетов, значительная часть которых не имеют перспектив реального экономического укрепления. В результате издержки массового «бюджетообразования» превысили выгоды и преимущества финансовых новаций.

Третье.Начальный этап реформы не внес определенности в принципы и механизмы регулирования (изъятия) муниципальной собственности. Остаются предельно суженными возможности ее альтернативного использования на хозяйственные цели, а также цели социально-экономического развития территорий муниципалитетов.

Необходимо иметь критерии для определения обоснованного уровня централизации и децентрализации средств в бюджетной системе. Такими критериями могут быть следующие:

- пределом централизации доходов в вышестоящих уровнях бюджетной системы должна быть граница, за которой выравнивающая функция межбюджетных отношений действует в ущерб их стимулирующей функции, приводя к иждивенческим настроениям на местах;

- пределом децентрализации при распределении доходов по уровням бюджетной системы является такая грань, за которой инициатива и самостоятельность в наращивании налогового потенциала на местах подменяется усилением сепаратизма, ведет к нарушению единого экономического пространства и не отвечает сочетанию общегосударственных, региональных и местных интересов.

В системе межбюджетных отношений существует передача расходов и доходов бюджетов. Отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации путем включения соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете. Отдельные виды расходов бюджетов субъектов Российской Федерации могут передаваться из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам только путем включения соответствующих норм (положений) в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год. Действующим бюджетным законодательством установлено право передачи на муниципальный уровень отдельных расходных полномочий РФ и субъектов РФ. Ежегодно увеличивается сфера «субделегирования» полномочий на муниципальный уровень и объемы предоставляемых из федерального и регионального бюджетов субвенций на их финансовое обеспечение. Только федеральные законы в части отдельных государственных полномочий РФ и только законы субъектов РФ в части отдельных государственных полномочий субъектов РФ могут наделить органы местного самоуправления полномочиями по их осуществлению. Законодательство устанавливает прямой запрет на передачу государственных полномочий иными нормативно-правовыми актами.

Финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, не относящихся к предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, передаваемые из соответствующего бюджета, предусматриваются в бюджете, из которого передаются расходы, как отдельный вид расходов бюджета и учитываются раздельно по каждому передаваемому виду расходов.

Таблица 2.

Полномочия субъектов РФ, которые могут быть переданы органам местного самоуправления (п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год | Общее число полномочий | Число полномочий, которые могут быть переданы на муниципальный уровень | В процентах к итогу |
| 2005 | 55 | 24 | 43,00 % |
| 2006 | 72 | 51 | 71,00% |
| 2007–2008 | 77 | 57 | 74,00% |
| 2009 | 78 | 58 | 74,00% |

Можно сделать вывод о росте «функциональной» нагрузки на муниципальном уровне. Неуклонное повышение доли полномочий, которые могут быть переданы на муниципальный уровень, свидетельствует о том, что государство все более оставляет за собой контрольно-распределительные функции, финансируя «команды исполнителей» на местах. При этом важным моментом является то, что финансирование этих полномочий осуществляется за счет средств государственных, а не муниципальных бюджетов, т. е. выделение финансирования зависит от политики региональных и федеральных властей, в то же время функционально структуры, исполняющие полномочия напрямую «встроены» в муниципальную экономику, что, безусловно, понижает экономическую самостоятельность муниципальных образований. Объем государственных полномочий (в первую очередь региональных), который в настоящее время передается на муниципальный уровень, дает основания оценивать их в отдельных случаях как избыточные, в том числе по причине опосредованного отношения к обеспечению жизнедеятельности населения.

В связи с этим, целесообразно проанализировать диспропорции долей доходов и расходов при первичном распределении в бюджетной системе РФ (без трансфертов, переданных другим бюджетам в период до 2006 г. (до момента, когда число полномочий, которые могут быть переданы на муниципальный уровень - стабилизировалось).

Данные таблицы 3 позволяют подтвердить ранее сделанные выводы о диспропорциях между количеством исполняемых собственных и переданных полномочий на муниципальном уровне и реальной базой формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований. Неуклонное снижение (почти двукратное за анализируемый период) доли доходов муниципальных бюджетов произошло при относительно стабильной доле их расходов в общем консолидированном бюджете РФ (падение менее, чем на 1/10). Сложившаяся ситуация приводит к тому, что способность муниципалитетов осуществлять свои функции зависит от передачиим налоговых долей и/или дотационной помощи из региональных бюджетов, а не от качества их работыпо расширению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению и эффективному использованию ее налоговой базы.

Таблица 3.

Диспропорции долей доходов и расходов при первичном распределении в бюджетной системе РФ (без трансфертов, переданных другим бюджетам, %) **(**Без единого социального налогапо данным НИФИ АБиК Минфина России**).**

| Виды бюджетов | | 2000 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Федеральный | Доходы | 54,0 | 59,9\* | 65,0\* | 64,8\* |
| Расходы | 47,1 | 43,9 | 43,7 | 43,4 |
| Разница | 6,9 | 16,0 | 21,3 | 21,4 |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | Доходы | 46,0 | 40,1 | 35,0 | 35,2 |
| Расходы | 52,0 | 56,1 | 56,4 | 56,6 |
| Разница | -6,9 | -16,0 | -21,3 | -21,4 |
| В том числе:  Региональные | Доходы | 29,5 | 27,9 | 27,6 | 28,0 |
| Расходы | 28,5 | 30,7 | 33,6 | 34,3 |
| Разница | 1,0 | -2,8 | -6,0 | -6,3 |
| Местные | Доходы | 16,5 | 12,2 | 7,4 | 7,2 |
| Расходы | 24,4 | 25,4 | 22,7 | 22,3 |
| Разница | -7,9 | -13,2 | -15,3 | -15,1 |

**1.4 Организация исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по расходам**

В РФ действует казначейская система исполнения бюджетов. Органы Федерального Казначейства исполняют бюджеты контролируя счета бюджетоплательщиков и бюджетополучателей. Органы исполнительной власти обеспечивают организацию и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Бюджеты исполняются на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый счет и осуществление всех запланированных расходов с единого счета. Исполнение осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи, которая составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета.

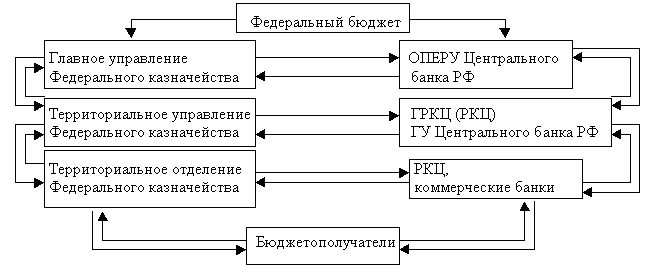


Рис. 1. Исполнение государственного бюджета через органы Федерального казначейства.

Данные рисунка 1 показывают, что практически, вся деятельность бюджетной системы РФ жестко контролируется органами Федерального казначейства.

Отчет об исполнении готовится в течение 5-6 месяцев по окончании финансового года и утверждается законодательной властью.

Основу расходной части составляют приоритетные расходы по следующим направлениям: обслуживание государственного долга; национальная оборона; финансовая поддержка бюджетов других уровней; правоохранительная деятельность и обеспечение государственной безопасности и другие.

Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением государством своих функций. Через бюджетные расходы финансируются бюджетополучатели – организации производственной и непроизводственной сферы, являющиеся получателями или распорядителями бюджетных средств. Бюджет определяет только размеры бюджетных расходов по статьям затрат, а непосредственные расходы осуществляют бюджетополучатели. Кроме того, за счет бюджета происходит перераспределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы через дотации, субвенции, субсидии и бюджетные ссуды. Расходы бюджета носят в основном безвозвратный характер.

В финансово-кредитном энциклопедическом словаре расходы бюджета, так же как и доходы, определяются по экономическому содержанию и по материально-вещественному воплощению. По экономическому содержанию расходы бюджета трактуются, как «денежные отношения, возникающие у субъектов публичной власти с юридическими и физическими лицами, между субъектов власти в связи с использованием бюджетных фондов федерального, регионального и муниципального уровней по функциональному, отраслевому и целевому назначению. По материально-вещественному воплощению – денежные средства, выделяемые на финансовое обеспечение выполнения задач и функций государства и местного самоуправления».

Организация государственных расходов основана на следующих принципах:

1. Принцип целевого использования средств;

2. Соблюдение режима экономии;

3. Безвозвратность государственных расходов.

Структура бюджетных расходов ежегодно устанавливается непосредственно в бюджетном плане и зависит от экономической ситуации и общественных приоритетах. Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно- территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.п.

Для уяснения роли и значения многообразных бюджетных расходов их обычно классифицируют по определенным признакам:

1. По роли в общественном производстве;

2. Общественному назначению;

3. Отраслям производства;

4. Целевому назначению.

По роли в общественном производстве расходы бюджета делят на:

Расходы на содержание и развитие материального производства

(расходы на расширенное воспроизводство и реконструкцию, новые технологии и т.п.);

Расходы на содержание и дальнейшее развитие непроизводственной сферы (текущие затраты государства – расходы на управление, военные расходы, расходы на пенсии и пособия и т.п.);

Расходы на создание государственных резервов (затраты на формирование и обслуживание страховых и резервных фондов).

Таким образом, бюджетные расходы, в силу своего перераспределительного характера, способны играть важную роль в государственном регулировании экономики и социальных процессов.

В соответствии с общественным назначением (экономическая группировка бюджетных расходов по экономическому назначению отражает выполняемые государством функции – экономическую, социальную, оборонную и т.п.) все расходы федерального бюджета подразделяются на четыре большие группы:

Расходы на народное хозяйство и поддержку экономики;

Расходы на социально-культурные нужды;

Военные расходы;

Расходы на управление.

Структура бюджетных расходов по данным группам в течение многих лет была в нашей стране относительно стабильной, демонстрируя давно установившиеся приоритеты в распределении средств бюджета. Основой отраслевой группировки расходов федерального бюджета является общепринятое деление экономики на отрасли и виды деятельности:

В производственной сфере подразделяются по отраслям народного хозяйства: на развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи и др. В непроизводственной по отраслям и видам общественной деятельности: на образование, культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, государственное управление и т.п.

Такое деление государственных расходов (также как и по роли в воспроизводстве) помогает выявлять пропорции в распределении бюджетных средств, но уже по отраслям. Изменяя эти пропорции, государство может добиваться нужных сдвигов в отраслевой структуре общественного производства.

Классификация расходов по целевому назначению (экономическому содержанию) является необходимой базой для осуществления финансового контроля за использованием бюджетных средств. В федеральном бюджете сохраняется пока целевое назначение выделяемых ассигнований, отражающее конкретные виды затрат, финансируемых государством. Так, в составе расходов на народное хозяйство принято выделять: затраты на капитальные вложения, дотации, операционные расходы и др. По учреждениям и организациям непроизводственной сферы – затраты на заработную плату, стипендии, медикаменты, питание, ГСМ, текущий и капитальный ремонт и т.д.

Для целей формирования и исполнения бюджетов по расходам применяется утвержденная бюджетная классификация, согласно которой формируется. В настоящее время её определяет Приказ Минфина РФ от 30 декабря 2009г. №150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Перечень разделов и подразделов по которым формируется бюджет Лебедянского района приводится во второй главе. (Здесь целесообразно лишь отметить, что разделы 0200 «Национальная оборона» и 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» в рамках бюджета Лебедянского муниципального района не формируются и присутствуют только в бюджетах поселений).

Одновременно с экономической классификацией расходов бюджета используются и другие группировки, в том числе и организационная, в основе которой лежит распределение ассигнований по целевым программам и уровням управления. Группировка расходов по целевым программам указывает на конкретных получателей бюджетных средств, ответственных за эффективное использование выделяемых бюджетных ресурсов.

Перечисленные группы расходов определены по предметному признаку. Но, как уже упоминалось, государственные расходы можно классифицировать и по другим признакам (по роли в воспроизводственном процессе, по целевому назначению и др.).

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;

- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;

- трансферты населению, т.е. бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления;

- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

- бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);

- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;

- инвестиции в уставные капитал действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;

- кредиты иностранным государствам;

- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Расходы федерального бюджета – это денежные средства, направляемые на финансирование затрат общегосударственного характера. Они выражают экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением национального дохода, используемого на общегосударственные цели. Расходы федерального бюджета утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Средства федерального бюджета используются для финансирования мероприятий регионального и местного значения, включаемых в целевые региональные и местные программы. По согласованию с региональными и местными органами власти совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов финансируются следующие виды расходов.

Государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;

обеспечение правоохранительной деятельности;

- обеспечение противопожарной безопасности;

- научно-исследовательские, опытно - конструкторские и проектно - изыскательские работы, обеспечивающие научно - технический прогресс;

- обеспечение социальной защиты населения;

- обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;

- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

- развитие рыночной инфраструктуры;

- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ;

- обеспечение деятельности средств массовой информации;

- финансовая помощь другим бюджетам;

- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Расходы районного бюджета осуществляются в формах, предусмотренных БК РФ. Органы местного самоуправления района ведут реестры расходных обязательств в соответствии с требованиями БК РФ в порядке, установленном администрацией района. В расходной части районного бюджета предусматривается создание резервного фонда администрации района.

Размер резервного фонда администрации района устанавливается решением сессии районного Совета депутатов о районном бюджете и не может превышать 3-х процентов утвержденного указанным решением общего объеме расходов.

Средства резервного фонда администрации района направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на:

* проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место е текущем финансовом году;
* поддержку общественных организаций и объединений;
* проведение мероприятий местного значения;
* проведение встреч, симпозиумов, выставок и семинаров по проблемам местного значения;

- выплату разовых премий и оказание разовой материальной помощи гражданам;

* оказание финансовой помощи учреждениям, организациям;

- иные непредвиденные мероприятия.

Бюджетные ассигнования резервного фонда администрации района, предусмотренные в составе районного бюджета, используются по решению администрации района.

Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации района, предусмотренных в составе районного бюджета, устанавливается администрацией района.

При распределении предварительных проектировок предельных объемов финансирования на очередной финансовый год и на плановый период, субъекты бюджетного планирования должны соблюдать следующие принципы:

* формирование бюджетных расходов осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией расходов бюджетов РФ,
* приведение расходов в соответствие с бюджетным законодательством;
* упорядочение системы социальных гарантий и компенсационных выплат;
* принятие мер по оптимизации бюджетных расходов и внедрению современных методов бюджетного планирования, ориентированных на конечные результаты работы бюджетного учреждения;
* достижение высокой эффективности государственных расходов;

- восстановление расходов от использования государственного имущества для оказания платных услуг средствами от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, получаемых и находящихся в ведении субъекта бюджетного планирования, бюджетными учреждениями.

При определении объема ассигнований для исполнения расходных обязательств (консолидированной части расходного обязательства) в очередном финансовом году планового периода могут применяться следующие методики:

- метод индексации расходов, под которым понимается расчет ассигнование путем индексации на уровень инфляции или иной коэффициент объема ассигнований текущего (отчетного) года;

* нормативный метод, под которым понимается расчет ассигнований на основе нормативов, утвержденных соответствующим нормативным правовым актом;
* плановый метод, под которым понимается установление объема ассигнований в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте (договоре, бюджетной целевой программе), либо со сметной стоимостью объекта;
* иные методы, под которыми понимается определение объема ассигнований методами, не попадающими под определение нормативного метода, планового метода и метода индексации (например, сохранён, либо снижен уровень отдельных затрат текущего, либо отчётного периода в результате пересмотра приоритетов в направлении средств, а также в результате оптимизации расходов или замены финансирования на другой источник).

В соответствии с требованиями федерального законодательства основу планирования должен составлять нормативный метод, ориентированный на финансирование услуги. При формировании проектировок на очередной финансовый год и плановый период субъекты бюджетного планирования в первую очередь обязаны обеспечить удовлетворение потребностей в соответствии с установленными нормами по расходам на оплату труда, начисления на оплату труда, питание, стипендии, медикаменты, социальные гарантии (публичные обязательства), оплату услуг по содержанию.

Увеличение единиц штатного персонала без обоснованного увеличения сетевых показателей (учреждений, групп, коек и др.) не допускается. Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учётом государственного задания на очередной финансовый год и плановый период, а также его выполнения в отчётном финансовом году и текущем финансовом году.

Орган, исполняющий бюджет, регистрирует все операции связанные с поступлением в районный бюджет доходов и поступлений из источников финансирования дефицита районного бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов районного бюджета в главной книге.

Данные Главной книги являются основой для формирования отчетов об исполнении районного бюджета.

Операции по исполнению районного бюджета завершаются 31 декабря. Завершение операций по исполнению районного бюджета в текущем финансовом году осуществляется в порядке, установленном отделом финансов администрации района в соответствии с требованиями БК РФ. Отдел финансов администрации района устанавливает порядок обеспечения получателей бюджетных средств при завершении текущего финансового года наличными деньгами, необходимыми для осуществления их деятельности в нерабочие праздничные дни в Российской Федерации в январе очередного финансового года.

Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения районного бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов. Бюджетный учет организуется органом, исполняющим бюджет. Единый план счетов устанавливается Правительством РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и бюджета района предоставляются поселениям, входящим в состав района, в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного орган района, принимаемыми в соответствии с требованиями БК РФ и соответствующими им законами субъекта РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района образуют районный фонд финансовой поддержки поселений.

Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района устанавливается законом области в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Объем и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района утверждаются решением представительного органа района о бюджете района на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района, за исключением дотаций, предоставляемых в порядке, установленном пунктом 5 статьи 137 БК РФ, предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений района.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям района с учетом различий в труктуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из указанного фонда иного поселения, входящего в состав района которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Предоставление бюджету области субсидий из бюджета района, если в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы бюджета района (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом области, осуществляется в порядке и наусловиях, предусмотренных статьей 142.2 БК РФ.

В случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа района, принимаемыми в соответствии с требованиями БК РФ и соответствующими им законами области, бюджетам поселений могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета района

Г**лава 2 Организация управления финансами на примере Лебедянского муницпального района**

**2.1 Правая база управления бюджетом Лебедянского муниципального района**

### Основными правовыми источниками, определяющими деятельность местных органов власти по управлению бюджетом Лебедянского муниципального района Липецкой области являются:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят Государственной Думой РФ и одобрен Советом Федерации РФ 17.07.1998 г., введен в действие с 01.01.2000 г., в настоящее время действует в редакции от 30.04.2010 г.);
2. Налоговый Кодекс Российской Федерации (Часть I принята Государственной Думой РФ 16.07.1998, одобрена Советом Федерации РФ 17.07.1998 г. в настоящее время действует в редакции от 30.04.2010 г.; Часть II принята Государственной Думой РФ 19.07.2000 г, одобрена Советом Федерации РФ 26.07.2000 г., в настоящее время действует в редакции от 05.04.2010 г.);
3. Устав Лебедянского муниципального района Липецкой области Российской Федерации (с изменениями от 16 мая 2006 г., 15 августа 2007 г., 18 декабря 2009 г.);
4. Положение о бюджетном процессе в Лебедянском муниципальном районе (принято решением Лебедянского муниципального районного Совета депутатов № 366 от 07.12.2007 г., в настоящее время действует в редакции от 26.02.2010 г.);
5. Положение о контрольно-счетной комиссии Лебедянского района (принято решением Лебедянского муниципального районного Совета депутатов № 234 от 29.08.2007 г., в настоящее время действует в редакции от 02.11.2009 г.);
6. Приказ Минфина РФ от 30 декабря 2009г. N150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;
7. Приказ Минфина РФ от 13 ноября 2008г. №128н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (с изменениями от 9 ноября 2009 г.);
8. Положением «О порядке расходования средств резервного фонда администрации Лебедянского района», утвержденным Постановлением главы администрации Лебедянского района от 30.12.2005 г. № 2053.

Указанные нормативные правовые акты являются постоянно-действующими и регламентирую сам «процесс» формирования и исполнения бюджета Лебедянского района. Основным документом, определяющим возможности и параметры финансирования получателей бюджетных средств, является Бюджет Лебедянского района. В соответствии с Положением о бюджетном процессе в Лебедянском муниципальном районе - бюджет Лебедянского муниципального района - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций района. В настоящее время бюджет Лебедянского района принимается «методом скользящей трехлетки» на очередной финансовый год и на плановый период. Бюджет Лебедянского района принимается решением представительного органа власти района, изменения в принятый бюджет вносятся также решениями представительного органа власти. В настоящее время принят и исполняется «Бюджет Лебедянского муниципального района на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», принятый Решением совета Депутатов Лебедянского муниципального района Липецкой области № 162 от 18.12.2009 г. с изменениями, внесенными Решением совета Депутатов Лебедянского муниципального района Липецкой области № 170 от 18.12.2010 г. Также решением представительного органа принимается отчет об исполнении бюджета Лебедянского района. Так отчет об исполнении Бюджета Лебедянского муниципального района за 2008 г. принят Решением Совета депутатов Лебедянского муниципального района Липецкий район от 28 апреля 2009 г. № 114.

# 2.2 Характеристика деятельности органов управления финансами Лебедянского района

Перечень органов управления финансами Лебедянского района определяется Положением о бюджетном процессе в Лебедянском районе; участниками бюджетного процесса в соответствии с ним являются:

- Лебедянский районный Совет депутатов (далее - районный Совет депутатов);

* Глава администрации района;
* Администрация района;
* Контрольно-счетная комиссия;
* Исполнительные органы местного самоуправления района;
* Отдел финансов администрации района;

- Территориальное подразделение ЦБ РФ;

* Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

- Главные администраторы (администраторы) доходов районного бюджета;

- Главные администраторы (администраторы) источников дефицита районного бюджета;

* Получатели бюджетных средств районного бюджета;
* Органы местного самоуправления.

В настоящей работе целесообразно рассмотреть бюджетные полномочия главных участников, оказывающих наибольшее влияние на формирование и исполнение бюджета Лебедянского района.

Отдел финансов Администрации Лебедянского района является структурным подразделением администрации, наделенным правами юридического лица, обеспечивающим проведение единой бюджетной политики, осуществляющим общее руководство организацией в районе, подчиняется в своей деятельности администрации района.

В своей деятельности отдел финансов администрации района руководствуется Конституцией РФ, Федеральными законами, Законами Липецкой области, приказами Министерства Финансов РФ, Бюджетным кодексом РФ, Уставом района и Положением об отделе финансов Лебедянского района.

Отдел финансов Администрации Лебедянского района работает во взаимодействии с Межрайонной ИФНС № 4 по Липецкой области, отделением Федерального казначейства по Лебедянскому району. Финансирование расходов на содержание отдела финансов администрации Лебедянского района осуществляется за счет средств районного бюджета, направляемых на содержание органов исполнительной власти. Штатное расписание отдела финансов утверждается главой администрации Лебедянского района.

Номенклатурные работники отдела финансов администрации Лебедянского района являются муниципальными служащими категории «В»

Отдел финансов Администрации Лебедянского района является юридическим лицом, имеет гербовую печать РФ со своим наименованием, самостоятельный баланс, лицевой счет в ОФК по Лебедянскому району, бюджетный счет и другие счета в банках, а также необходимые для его деятельности печати, штампы, бланки.

Юридический адрес отдела финансов Администрации Лебедянского района: 399610 г. Лебедянь Липецкой обл. ул. Мира д. 14

Отдел финансов Администрации Лебедянского района в соответствии Положением о бюджетном процессе обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет проект бюджета Лебедянского района;

- составляет и ведет сводную бюджетную роспись, представляет сводную бюджетную роспись в районный Совет депутатов;

- организует казначейское исполнение и исполняет бюджет Лебедянского муниципального района;

- осуществляет методологическое руководство в области составления проекта бюджета Лебедянского района и исполнение бюджета Лебедянского района;

- составляет отчетность об исполнении бюджета Лебедянского района;

- осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджета Лебедянского района, в том числе контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств;

- разрабатывает программу муниципальных заимствований;

- управляет муниципальным долгом в порядке, установленном администрацией Лебедянского района;

- в качестве администратора источника внутреннего финансирования дефицита бюджета осуществляет муниципальные внутренние заимствования заключает кредитные соглашения и договоры для привлечения кредитов, доставляет от имени Лебедянского района муниципальные гарантии;

- ведет муниципальную долговую книгу, в том числе ведет учет выдачи муниципальных гарантий, исполнения получателями муниципальных гарантий обязанностей по основному обязательству, обеспеченному муниципальной гарантией, учет осуществления платежей за счет средств бюджета Лебедянского района по выданным муниципальным гарантиям;

- представляет сторону Лебедянского района в договорах о предоставлении средств бюджета Лебедянского района на возвратной основе, бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности и иные активы;

- осуществляет ведение реестра предоставления бюджетных средств на возвратной основе в размере их получателей;

- проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств на возвратной основе, получателей муниципальных гарантий, получателей бюджетных инвестиций;

- согласует решения налоговых органов об изменении сроков уплаты налогов (подлежащих зачислению в бюджет Лебедянского района) в формате отсрочки, рассрочки, налогового кредита, налогового инвестиционного кредита, в пределах лимитов предоставления отсрочек, рассрочек и налоговых кредитов, установленных решением районного Совета депутатов на очередной финансовый год;

- взыскивает в бесспорном порядке суммы просроченной задолженности по бюджетным средствам, выданным на возвратной основе, не уплаченные в срок проценты за пользование бюджетными средствами, а также пени за несвоевременный возврат бюджетных средств;

- взыскивает бюджетные средства, использованные получателями не по целевому назначению;

- в случаях, установленных Бюджетным кодексом РФ, выносит предупреждение руководителям органов местного самоуправления и получателей средств о ненадлежащем исполнении бюджета;

- осуществляет иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

- составляет отчет об исполнении консолидированного бюджета Лебедянского муниципального района.

Отдел финансов администрации Лебедянского района возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности главой администрации Лебедянского района. Начальник осуществляет общее руководство за деятельностью отдела на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение стоящих перед отделом задач.

Полномочия начальника отдела финансов администрации района:

1. Имеет исключительное право дать разрешение (разрешительную подпись) на совершение следующих действий:

- утверждение сводной бюджетной росписи районного бюджета;

- утверждение лимитов бюджетных обязательств главных распорядителей средств районного бюджета;

* предоставление бюджетных кредитов из средств районных бюджетов;
* перемещение ассигнований между главными распорядителями средств районного бюджета, разделами, подразделениями и статьями функциональной и экономической классификации расходов бюджета Российской Федерации в пределах 10% утвержденных расходов;
* осуществление блокировки расходов и отмену решений о блокировке расходов в случае предусмотренной в статье 231 п. 3 БК РФ.

2. Организовывает и принимает участие в разработке планов мероприятий по мобилизационной подготовке, мобилизационного плана экономики и планов перевода администрации района на работу в условиях военного времени.

3. Имеет право запретить главным распорядителям бюджетных средств изменять целевое назначение бюджетных средств пределах сметы, если начальнику отдела финансов поступило должностное представление свидетельствующее о нарушении бюджетного законодательств РФ и района главным распорядителем бюджетных средств.

Начальник отдела финансов администрации района:

* вносит в установленном порядке на рассмотрение главы администрации района проект нормативных актов по вопросам входящим в компетенцию отдела;
* назначает на должность и освобождает от должности работников отдела в соответствии с действующим законодательством и законом «О муниципальной службе», принимает решение о поощрении и наказании работников;
* утверждает смету расходов на содержание отдела;
* осуществляет другие полномочия в соответствии с Законодательством РФ и Липецкой области и правовыми актами администрации района.

6. Несет ответственность за:

* соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету;
* своевременность составления бюджетной росписи;
* соблюдение порядка предоставления бюджетных кредитов.

Начальник отдела финансов имеет двух заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности начальником отдела.

Бюджетные полномочия представительного органа власти (Совета депутатов Лебедянского района) определяются БК РФ, Уставом Лебедянского муниципального района и Положением о бюджетном процессе в Лебедянском муниципальном районе.

Совет депутатов Лебедянского района:

- устанавливает порядок рассмотрения проекта районного бюджета;

- определяет порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении районного бюджета;

- рассматривает проекты решений о районном бюджете, об исполнении районного бюджета, других решений, регулирующих бюджетные правоотношения на территории района;

- вводит муниципальные налоги и сборы, устанавливает налоговые ставки по ним и предоставляет налоговые льготы в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- формирует и определяет правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением районного бюджета.

Администрация района:

- организует работу исполнительных органов муниципальной власти района и определяет порядок их взаимодействия в процессе составления и исполнения районного бюджета;

- разрабатывает для представления главой администрации района в Совет депутатов Лебедянского района проект районного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также проект программы социально-экономического развития района;

- устанавливает порядок разработки прогноза социально-экономического развития района;

- одобряет прогноз социально-экономического развития района;

- обеспечивает исполнение районного бюджета и готовит отчет об исполнении районного бюджета и отчет о выполнении программы социально-экономического развития района для представления их главой администрации района на утверждение Совета депутатов Лебедянского района;

- утверждает долгосрочные районные целевые программы;

принимает решения о расходовании средств резервного фонда администрации района, образуемого в составе районного бюджета;

- осуществляет иные бюджетные полномочия в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Глава администрации района являясь высшим должностным лицом органов местного самоуправления:

- представляет в Совет депутатов Лебедянского района проект решения о районном бюджете, о внесении изменений в указанное выше решение, об исполнении районного бюджета, проекты других решений, регулирующих бюджетные правоотношения на территории района;

- определяет представителя в Совете депутатов Лебедянского;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, Уставом Лебедянского муниципального района и Положением о бюджетном процессе.

Исполнительные органы муниципальной власти района:

- обеспечивают составление проекта районного бюджета в пределах установленных полномочий;

- обеспечивают исполнение районного бюджета и составление бюджетной отчетности в пределах установленных полномочий.

Контрольно-счетная комиссия Лебедянского района:

- осуществляет контроль за использованием районного бюджета, проводит внешнюю проверку годовых отчетов об исполнении районного бюджета и готовит на них заключения;

- проводит экспертизу проекта решения о районном бюджете, иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения на территории района;

- реализует иные полномочия, установленные БК РФ, Положением о бюджетном процессе и решением сессии Лебедянского районного Совета депутатов от 29 августа 2006 года № 234 «О Положении о Контрольно-счетной комиссии Лебедянского района».

Бюджетные полномочия главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов районного бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита районного бюджета, получателей бюджетных средств определяются БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления определяются БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Существенную роль в формировании экономической и финансовой политики района играет отдел экономки и прогнозирования. Отдел в соответствии с решением сессии Лебедянского районного Совета депутатов от 25.12.2007 г. № 381 «О схеме управления районом и структуре администрации Лебедянского района» и является структурным подразделением администрации района. Структура отдела экономики и прогнозирования:

- начальник;

- заместитель начальника;

- ведущий специалист (2 единицы).

Задачей отдела является выработка общих принципов реализации полномочий государственной власти в масштабах района в сфере экономики, разработка программ, планов и прогнозов экономического и социального развития района на перспективу и контроль за их реализацией. Функции отдела заключаются в следующем:

* разработка краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического развития района;
* комплексный анализ экономической и финансовой деятельности организаций, предприятий промышленного комплекса, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, транспорта, связи района;
* разработка лимитов топливно-энергетических ресурсов (электроэнергии, теплоэнергии, газа);
* ведение мониторинга (районной муниципальной системы наблюдения) тарифов района и представление отчетности в управление энергетики и тарифов области и в федеральную службу тарифов;
* анализ экономического обоснования действующих и утверждаемых тарифов на жилищно-коммунальные услуги, защита интересов населения;
* выработка предложений, имеющих социальную направленность, на снижение монопольного влияния предприятий, занимающих доминирующее положение на рынке обслуживания населения;
* разработка предложений по улучшению организации работы организаций, предприятий промышленного комплекса, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, транспорта, связи района;
* анализ структуры потребления и текущего спроса по основным продовольственным и непродовольственным товарам, видам услуг и на их основе прогнозирование перспективного спроса на товары народного потребления, бытовые услуги, транспорт и связь;
* подготовка технико-экономических обоснований по поддержке предприятий курируемых отраслей, а также предложений по предупреждению несостоятельности (банкротства) предприятий;
* разработка предложений по вопросам применения контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением;
* подготовка вопросов на заседание сессии районного Совета депутатов, участие в проведении совещаний, семинаров с руководителями предприятий и организаций;
* подготовка на Советы администрации информации по итогам социально-экономического развития района;
* предоставление отчетности в администрацию Липецкой области;
* оказание методической и практической помощи экономическим службам района, подготовка материалов по проблемным вопросам развития отраслей, курируемых отделом, для Совета администрации, совещаний, публикаций в средствах массовой информации;
* рассмотрение жалоб и заявлений от населения;
* консультация населения по вопросам торговли, транспорта, связи, тарифов и другим вопросам, относящихся к компетенции отдела;
* принимать практическое участие в решении социальных, экономических, финансовых вопросов.

Организация исполнения бюджета возлагается на отдел финансов администрации района. Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Отдел финансов администрации района устанавливает порядок составления и ведения кассового плана под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений необходимых для составления и ведения кассового плана.

Составление и ведение кассового плана осуществляется отделом финансов администрации района. Исполнение районного бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью в порядке, установленном отделом финансов администрации района в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Санкционирование оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита районного бюджета, осуществляется в порядке, установленном отделом финансов администрации района.

Основными этапами санкционирования при исполнении районного бюджета являются:

а) составление и утверждение сводной бюджетной росписи. Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается отделом финансов администрации района. Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляется руководителем отдела финансов администрации района;

б) утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов бюджетным учреждениям;

в) утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств.

Порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, включая внесение изменений в них, устанавливается отделом финансов администрации района. Бюджетные росписи распорядителей, главных распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными отделом финансов администрации района лимитами бюджетных обязательств. Утверждение бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляются главным распорядителем бюджетных средств.

Бюджетная роспись главного распорядителя бюджетных средств составляется по распорядителям и получателям бюджетных средств в соответствии с функциональной и экономической классификации расходов бюджетов РФ с по квартальной разбивкой.

Процесс формирования и исполнения бюджета Лебедянского района является публичным. В связи с этим проекты бюджета района и отчетов об исполнении бюджета проходят процедуру публичных слушаний. Результаты публичных слушаний, а также решения о бюджете, внесении изменений в бюджет, утверждении отчета об исполнении бюджета публикуются в районной газете «Лебедянские Вести», а с начала 2010 г. и на официальном сайте администрации Лебедянского района по адресу www.lebadm.lipetsk.ru. Решения совета депутатов, касающиеся принятия бюджета и внесения в него изменений вступают в силу только после публикации в районной газете.

**2.3 Анализ финансовых ресурсов и доходной базы Лебедянского района**

Переходя к анализу возможностей укрепления финансовой базы бюджета Лебедянского района необходимо кратко обрисовать общую картину формирования бюджета Липецкой области. Доходная часть бюджета области практически на 90 % формируется на территориях трех муниципальных образований: гг. Липецк, Елец и Лебедянского района, причем г. Липецк обеспечивает 80 % доходов территориального бюджета. На протяжении последних лет потребности муниципальных образований области на выполнение собственных расходных полномочий в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не в полном объеме обеспечены собственными доходами. В 2005 г. расходные потребности были обеспечены на 94,9 %, в 2006 г. на 84,5 %, в 2007 - 2008 г. на 84,9 %. Так, в расчете на 1 жителя областного центра мобилизуется в среднем 30-40 тыс. руб. налогов, тогда как на 1 жителя сельских районов этот показатель составляет 2-3 тыс. руб.

На протяжении последних лет в области проводилась политика, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Для выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований органам местного самоуправления оказывается финансовая помощь из областного бюджета. Тем самым для жителей области создаются более равные возможности для получения определенного набора социальных и общественных услуг.

Для выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований и полноценного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в 2009 г. из областного бюджета было выделено 10,409 млрд. руб. (в т. ч. муниципальным районам 6,110 млрд. руб.). Свыше 9 млрд. руб. предусмотрено было в областных фондах финансовой поддержки муниципалитетов на эти цели в 2010 г. (в т. ч. муниципальным районам 5,301 млрд. руб.).

За основу при формировании проекта бюджета Лебедянского муниципального района на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 г. по доходам были приняты расчетные показатели, доведенные Управлением финансов администрации Липецкой области, на 2009 - 2011 гг., а так же прогноз социально-экономического развития области на 2009 - 2011 г. Темп роста фонда заработной платы в 2009 г. прогнозирвался в размере 125%, в 2010 г. - 124 и в 2011 г. –122%. Темп роста прибыли при быльных организаций для целей бухгалтерского учета в 2009 году - 103%, в 2010 г. - 103,7% и в 2011 г. - 103,9%. Прогноз доходов бюджета Лебедянского муниципального района был составлен на основе ожидаемых итогов социально-экономического развития области за 2009 г. и ожидаемой оценки исполнения бюджета района в текущем году. При планировании доходов районного бюджета составляется прогноз социально-экономического развития района. При расчете объема доходов бюджета района учитывались принятые в 2008 г. изменения и дополнения в законодательство о налогах и сборах, вступающие в действие с 1 января 2009 г., предусматривающие следующее:

* включение в состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую при ыль, и исключение из сумм, облагаемых налогом на доходы физических лиц, сумм возмещения организациями своим работникам затрат по уплате процентов по займам (кредитам) на приобретение и строительство жилого помещения;
* установление повышающего коэффициента в размере 1,5 к расходам на научные исследования и опытно-конструкторские разработки в целях налогообложения прибыли;
* увеличение размера взносов по договорам добровольного личного страхования, предусматривающим оплату страховщиками медицинских расходов застрахованных работников, в целях налогообложения прибыли с 3% до 6% от суммы расходов на оплату труда;
* реформирование системы налоговых вычетов, предоставляемых физическим лицам, введение нового налогового вычета на отчисления на добровольное пенсионное страхование, объединение всех социальных вычетов с увеличением предельной суммы единого вычета до 120 тыс. руб.;

- уточнение расчета коэффициента-дефлятора К1, введение ограничений при применении единого налога на вмененный доход по численности работников, отмена нормирования переноса убытков и расширение перечня признаваемых расходов при применении упрощенной системы налогообложения и единого сельхозналога, снятие ограничений на уплату единого сельхозналога для организаций, имеющих филиалы;

- результаты переоценки кадастровой стоимости земель населенных пунктов;

- применение для расчета налога на имущество физических лиц коэффициента пересчета восстановительной стоимости 1,1.

Анализируя доходную базу бюджета целесообразно использовать данные по консолидированному бюджету. Это связано с тем, что районный бюджет оказывает существенное влияние на формирование финансовых ресурсов бюджетов поселений, влияя на их возможности финансирования мероприятий по решению вопросов местного значения через систему межбюджетных трансфертов. Данные по формированию и исполнению консолидированного бюджета Лебедянского района в соответствии с утвержденными разделами бюджетной классификации были проанализированы в виде ежемесячных сводок по районному и консолидированному бюджету Лебедянского района за 2007 – I кв. 2010 г.

Консолидированный бюджет района за I кв. 2010 года по мобилизации налоговых и неналоговых доходов исполнен в размере 60 млн. 916,4 тыс. руб. В бюджет зачислены невыясненные поступления в размере 5 млн. 494 тыс. руб., следовательно, исполнение бюджета необходимо рассматривать за вычетом невыясненных поступлений, которое составило 55 млн. 422,4 тыс. руб. или 95,8% к плану I кв. и 21,3% к годовому плану. При этом поступление доходов к уровню прошлого года увеличилось на 4 млн. 401,2 тыс. руб. Районный бюджет по мобилизации доходов исполнен в сумме 38 млн. 863,3 тыс. руб. или к плану I кв. на 90% и 21% к годовому плану. К уровню прошлого года поступления увеличились на 5 млн. 337 тыс. руб.

Таблица 4

Доходы бюджета Лебедянского муниципального района Липецкой области, всего

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | | | | | | | |
| Показатели | 2006 г. | | 2007 г. | | 2008 г. | | 2009 г. | | 2010 г. | | |
| Годовой план | I квартал | |
| План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт |
| Абсолютные показатели, тыс. руб. | | | | | | | | | | | |
| Доходы бюджета, всего | 460230,1 | 446954,1 | 498005,4 | 503527,7 | 535712,4 | 521199 | 669572,6 | 1129437,4 | 467032,0 | 125138,1 | 105375,7 |
| в т. ч.: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| собственные | 192769 | 194462,9 | 190760,7 | 207768,5 | 213451 | 222870,8 | 379350,8 | 854340,9 | 184020,0 | 43233,2 | 38863,3 |
| безвозмездные поступления, всего | 267461,1 | 252491,2 | 307244,7 | 295759,2 | 322261,4 | 298328,2 | 290221,8 | 275096,5 | 283012 | 81904,9 | 66512,4 |
| из них: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| дотации | 0 | 0 | 1243 | 1243 | 0 | 0 | 2718,8 | 2718,8 | 40 | 40 | 0 |
| субсидии | 26635,8 | 23134,9 | 56471,5 | 53089,4 | 18476,3 | 18476,3 | 9517,5 | 9517,5 | 93,4 | 93,4 | 93,4 |
| субвенции | 235564,3 | 224095,3 | 249530,2 | 241426,8 | 303505,6 | 279382,5 | 273529,5 | 273529,5 | 282572,6 | 81695,0 | 66342,5 |
| средства федерального бюджета | 400 | 400 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| иные межбюджетные трансферты |  |  |  |  | 279,5 | 288,4 | 4456 | 4456 | 306,0 | 76,5 | 76,5 |
| прочие безвозмездные поступления | 0 | 0 | 0 | 0 |  | 181 | 0 | 219 | 0 | 0 | 0 |
| средства по взаимным расчетам | 4861 | 4861 | 0 | 0 |  |  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Расходы бюджета, всего | 466810,7 | 438151 | 506961,5 | 489236,9 | 548035,5 | 511272,3 | 648410,6 | 608413,5 | 728529,9 | 209238,5 | 113648,3 |
| Дефицит (профицит) | -6580,6 | 8803,1 | -8956,1 | 14290,8 | -12323,1 | 9926,7 | 21162 | 521023,9 | -261497,9 | -84100,4 | -8272,6 |
| Относительные показатели структуры, % | | | | | | | | | | | |
| Доходы бюджета, всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100,00 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| в т. ч.: |  |  |  |  |  |  |  | 0,00 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| собственные | 41,89 | 43,51 | 38,3 | 41,26 | 39,84 | 42,76 | 56,66 | 75,64 | 39,4 | 34,5 | 36,9 |
| безвозмездные поступления, всего | 58,11 | 56,49 | 61,7 | 58,74 | 60,16 | 57,24 | 43,34 | 24,36 | 60,6 | 65,5 | 63,1 |
| из них: |  |  |  |  |  |  |  |  | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| дотации | 0 | 0 | 0,4 | 0,42 | 0 | 0 | 0,41 | 0,24 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| субсидии | 9,96 | 9,16 | 18,38 | 17,95 | 5,73 | 6,19 | 1,42 | 0,84 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| субвенции | 88,07 | 88,75 | 81,22 | 81,63 | 94,18 | 93,65 | 40,85 | 24,22 | 60,5 | 65,3 | 63,0 |
| средства федерального бюджета | 0,15 | 0,16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| иные межбюджетные трансферты | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,09 | 0,1 | 0,67 | 0,39 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| прочие безвозмездные поступления | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,06 | 0,00 | 0,02 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| средства по взаимным расчетам | 1,82 | 1,93 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Расходы бюджета, всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 96,84 | 53,87 | 156,0 | 167,2 | 107,9 |
| Дефицит (профицит) | -1,41 | 2,01 | -1,77 | 2,92 | -2,25 | 1,94 | 3,16 | 46,13 | -56,0 | -67,2 | -7,9 |

Таблица 5

Исполнение консолидированного бюджета Лебедянского района по состоянию на 1 января 2010 г. по собственным доходам

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Годовое назначение | | Кассовое исполнение с начала года | | % исполнения к годовому плану | Отклонения от уточненного годового плана | |
| Тыс. руб. | Структура, % | Тыс. руб. | Структура, % | Тыс. руб. | Структура, % |
| Налог на прибыль организаций | 13541,00 | 2,35 | 19388,3 | 1,5 | 143,2 | 5847,3 | -0,83 |
| Налог на доходы физических лиц | 448281,85 | 77,79 | 1147265,4 | 90,1 | 255,9 | 698983,6 | 12,32 |
| Единый налог при упрощенной системе налогообложения | 3690,00 | 0,64 | 3399,5 | 0,3 | 92,1 | -290,5 | -0,37 |
| Единый налог на вмененный доход | 6686,00 | 1,16 | 6299,3 | 0,5 | 94,2 | -386,7 | -0,67 |
| Единый сельскохозяйственный налог | 12619,40 | 2,19 | 12661,7 | 1,0 | 100,3 | 42,3 | -1,20 |
| Налог на имущество физических лиц | 1733,00 | 0,30 | 926,5 | 0,1 | 53,5 | -806,5 | -0,23 |
| Налог на имущество организаций | 32188,50 | 5,59 | 31667,4 | 2,5 | 98,4 | -521,1 | -3,10 |
| Транспортный налог | 10080,00 | 1,75 | 12078,2 | 0,9 | 119,8 | 1998,2 | -0,80 |
| Земельный налог | 21601,00 | 3,75 | 18915,6 | 1,5 | 87,6 | -2685,4 | -2,26 |
| Государственная пошлина | 2457,00 | 0,43 | 3599,0 | 0,3 | 146,5 | 1142,0 | -0,14 |
| Задолженность по отмененным налогам, сборам и иным платежам |  | 0,00 | 24,0 | 0,0 |  | 24,0 | 0,00 |
| Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений | 13657,00 | 2,37 | 7118,0 | 0,6 | 52,1 | -6539,0 | -1,81 |
| Прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности | 3930,00 | 0,68 | 4656,0 | 0,4 | 118,5 | 726,0 | -0,32 |
| Платежи при пользовании природными ресурсами | 1785,00 | 0,31 | 1465,7 | 0,1 | 82,1 | -319,3 | -0,19 |
| Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства |  | 0,00 | 310,9 | 0,0 |  | 310,9 | 0,02 |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 668,50 | 0,12 | 2200,8 | 0,2 | 329,2 | 1532,3 | 0,06 |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 3340,76 | 0,58 | 3468,8 | 0,3 | 103,8 | 128,0 | -0,31 |
| Прочие неналоговые доходы | 32,50 | 0,01 | 453,3 | 0,0 | 1394,8 | 420,8 | 0,03 |
| Возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет |  | 0,00 | -2636,3 | -0,2 |  | -2636,3 | -0,21 |
| Итого собственные доходы: | 576291,51 | 100,00 | 1273262,1 | 100,0 | 220,9 | 696970,6 | 0,00 |

Анализируя формирование и исполнение бюджета Лебедянского района следует отметить, что его ретроспективное рассмотрение существенно затруднено, поскольку показатели 2009 г. резко изменились по сравнению с первоначально утвержденным планом. Это связано с тем, что в июле 2009 г. в консолидированный бюджет Лебедянского района было зачислено 1038300,00 тыс. руб. разовых платежей по НДФЛ от продажи акций ОАО «Лебедянский» корпорации Pepsi Co. (из общей суммы 692200,00 тыс. руб. или 66,7% направлено в районный бюджет и 346100,00 тыс. руб. или 33,3% в бюджет городского поселения г. Лебедянь). По отношению к общему фактическому объему доходов бюджета Лебедянского района в 2008 г. эти доходы составили 161%! В связи с этим мы проанализировали и фактические данные, и ситуацию «без сделки» и именно на её результатах обосновали свои выводы.

Несмотря на то, что в последние 3 года имело место некоторое перераспределение полномочий и некоторые объекты больше не финансируются за счет районного бюджета (например, в 2009 г. не финансируется деятельность медицинского вытрезвителя и краеведческого музея, увеличено финансирование медицины за счет средств ОМС), все равно, можно сделать обоснованное предположение, что доходная часть бюджета – уменьшается и отстает от уровня инфляции, которая только по уточненным данным Росстата составила за 3-х летний период более 25,0%. (Кроме того, рост расходов бюджета несколько опережает рост доходов (прежде всего, за счет планового увеличения расходов в 2009 г.)

В связи с этим, можно сделать вывод, что реальная бюджетная обеспеченность района снижается. При этом исходим из того, что численность населения района составляет порядка 46,5 тыс. чел.). Снижается и уровень реальных доходов работников бюджетной сферы. Поэтому целесообразно более внимательно рассмотреть формирование доходов в 2007 г. и 2008 г. При уточненном годовом плане собственных доходов на 2008 год в сумме 213451 тыс. руб., на 1 января 2009 года поступило доходов – 222870,7 тыс. руб., что составило 104,4 % к уточненному годовому плану. Произошло снижение общего поступление налога на прибыль в бюджет Лебедянского муниципального района в 2008 году в сравнении с соответствующим периодом прошлого года на 38668 тыс. руб.

Можно констатировать, что доходная часть бюджета формируется, в основном, за счет крупных налогоплательщиков. Их доля в собственных доходах устойчиво перекрывает 70%. Поступления от НДФЛ также формируются за счет персонала, работающего в штате крупных налогоплательщиков. Можно сделать вывод, что малый бизнес не играет существенной роли в формировании бюджета района. Доля поступлений от малого бизнеса существенно ниже среднеобластного показателя.

Несмотря на то, что Лебедянский район является самым индустриально развитым из муниципальных образований Липецкой области (за исключением г. Липецка), в общей структуре доходов бюджета доля безвозмездных поступлений во всем анализируемом периоде превышает 50%. Более 95% всех безвозмездных поступлений составляют субвенции из бюджета Липецкой области на выполнение делегированных полномочий. Основная доля субвенций приходится на разделы «Образование» и «Социальная политика».

Кроме того, в 2009 г. бюджеты всех уровней активно использовали средства, полученные на условиях софинансирования от вышестоящих уровней бюджетной системы РФ. Данные анализа показывают насколько существенной является эта помощь. Всего за счет средств, полученных по программам, предусматривающим софинасированние исполнено 14,2% всех расходов, а с учетом программ профинансированных за счет трансфертов, сформированных за счет собственных средств районного бюджета – 18,1%.

Для формирования перечня конкретных возможностей по укреплению доходной базы консолидированного бюджета Лебедянского района замечу, что для этого необходимо использовать фактические данные. Учитывая, что в 2009 г. фактические данные включали незапланированное поступление НДФЛ, а данные за 2007 – 2008 гг. несколько устарели использовались и данные за I кв. 2010 г.

# Таблица 6

Сведения о направлениях использования средств бюджета Лебедянского муниципального района, с использованием средств, полученных на условиях софинансирования в 2009 году

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Направления расходования средств бюджета  Лебедянского муниципального района | Источники средств по  софинансированию | Финансирование | | | |
| Всего | | В т. ч. за счет районного бюджета | |
| Сумма, руб. | доля в общей сумме финансирования, % | Сумма, руб. | доля в общей сумме финансирования, % |
| Улучшение материально-технического оснащения учреждений культуры | | 645300,00 | 100,00 | 196600,00 | 30,47 |
| в т. ч. за счет субсидии для реализации мероприятий по материально-техническому оснащению учреждений культуры | за счет средств областного бюджета | 448700,00 | 69,53 |  | |
| Комплектование книжных фондов библиотек | | 983600,00 | 100,00 | 331500,00 | 33,70 |
| в т. ч. за счет субсидии на комплектование книжных фондов библиотек | за счет средств областного бюджета | 444000,00 | 45,14 |  | |
| в т. ч. за счет субсидии на комплектование книжных фондов библиотек | за счет средств федерального бюджета | 208100,00 | 21,16 |  | |
| Повышение квалификации медицинских и фармацевтических работников | | 405386,00 | 100,00 | 196541,00 | 48,48 |
| в т. ч. за счет субсидии на повышение квалификации медицинских и фармацевтических работников | за счет средств областного бюджета | 208845,00 | 51,52 |  | |
| Подготовка кадров работников муниципальных учреждений образования | | 170900,00 | 100,00 | 62500,00 | 36,57 |
| в т. ч. за сет субсидий на подготовку кадров работников муниципальных учреждений образования | за счет средств областного бюджета | 108400,00 | 63,43 |  | |
| Укрепление материально-технической базы общеобразовательных учреждений, реализующих программы профильного обучения | | 709300,00 | 100,00 | 204800,00 | 28,87 |
| в т. ч. за счет субсидий на оснащение оборудованием общеобразовательных учреждений, реализующих программы профильного обучения | за счет средств областного бюджета | 504500,00 | 71,13 |  | |
| Приобретение автотранспорта для подвоза детей в образовательные учреждения | | 5028700,00 | 100,00 | 2418700,00 | 48,10 |
| в т. ч. за счет субсидий на приобретение автотранспорта для подвоза детей в образовательные учреждения | за счет средств областного бюджета | 2610000,00 | 51,90 |  | |
| Реализация мероприятий по повышению качества торгового и бытового обслуживания сельского населения Лебедянского муниципального района Липецкой области | | 811637,20 | 100,00 | 85519,20 | 10,54 |
| в т. ч. за счет субсидий на реализацию мероприятий по созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района услугами торговли, бытового обслуживания в части возмещения затрат, связанных с приобретением автомобильного топлива | за счет средств областного бюджета | 726118,00 | 89,46 |  | |
| Реализация мероприятий по разработке схемы территориального планирования, правил землепользования и застройки Лебедянского муниципального района | | 234000,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 |
| в т. ч. за счет субсидий на разработку документов территориального планирования и правил землепользования муниципальных образований | за счет средств областного бюджета | 234000,00 | 100,00 |  | |
| Реализация мероприятий по подготовке и переподготовке кадров органов местного самоуправления Лебедянского муниципального района | | 73985,00 | 100,00 | 50000,00 | 67,58 |
| в т. ч. за счет субсидий на повышение квалификации муниципальных служащих | за счет средств областного бюджета | 23985,00 | 32,42 |  | |
| Реализация мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства | | 251660,13 | 100,00 | 170000,00 | 67,55 |
| в т. ч. за счет субсидий на поддержку малого и среднего предпринимательства | за счет средств областного бюджета | 81660,13 | 32,45 |  | |
| Проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий | | 1831000,00 | 100,00 | 1256000,00 | 68,60 |
| в т. ч. за счет субсидий на проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий | за счет средств областного бюджета | 575000,00 | 31,40 |  | |
| Приобретение автотранспорта для (автобусы) для ООО ПАТП "Лебедянское" | | 2319000,00 | 100,00 | 278280,00 | 12,00 |
| в т. ч. за счет субсидий на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники | за счет средств областного бюджета | 417420,00 | 18,00 |  | |
| в т. ч. за счет субсидий на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники | за счет средств федерального бюджета | 1623300,00 | 70,00 |  | |
| Финансирование мероприятий по созданию многофункционального центра по предоставлению услуг | | 4767306,00 | 100 | 617306,00 | 12,95 |
| в т. ч. за счет субсидий на осуществление мероприятий в рамках административной реформы | за счет средств федерального бюджета | 4150000,00 | 87,05 |  | |
| Всего: | | 18231774,33 | 100,00 | 5867746,20 | 32,18 |
| в т. ч. за счет средств областного бюджета | | 6382628,13 | 35,01 |  | |
| в т. ч. за счет средств федерального бюджета | | 5981400,00 | 32,81 |
| всего получено средств от других уровней бюджетной системы | | 12364028,13 | 67,82 |
| профинансировано за счет собственных средств бюджетов Лебедянского района и поселений | | 5867746,20 | 32,18 |

Таблица 7

Мобилизация налоговых и неналоговых доходов в бюджет Лебедянского района на 01.04.2010 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Годовое назначение, тыс. руб. | Назначения I кв., тыс. руб. | Кассовое исполнение с начала года, тыс. руб. | % исполнения | |
| года | I кв. |
| Консолидированный бюджет | 260251,3 | 57844,3 | 60916,4 | 23,4 | 105,3 |
| В том числе за исключением невыясненных поступлений | 260251,3 | 57844,3 | 55422,4 | 21,3 | 95,8 |
| Бюджет Лебедянского муниципального района | 184020 | 43233,2 | 38863,3 | 21,1 | 89,9 |
| Бюджеты поселений | 76231,3 | 14611,1 | 22053,1 | 28,9 | 150,9 |
| В том числе за исключением невыясненных поступлений | 76231,3 | 14611,1 | 16520,6 | 21,7 | 113,1 |

По сравнению с I кв. прошлого года в текущем году произошло снижение поступлений в бюджет района налоговых доходов. Это обусловлено тем, что в 2009 году в бюджет района подлежали зачислению, по утвержденным нормативам, налог на прибыль, налог на имущество организаций и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. В 3 раза увеличилось поступление неналоговых доходов в основном за счет перечисления задолженности прошлых лет по арендной плате за землю и доходов от продажи земельных участков.

Таблица 8

Поступление налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Лебедянского района за 1 квартал 2010 года (без учета невыясненных поступлений)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Доходы бюджета | Период | | Отклонения | |
| I кв. 2010 г. | I кв. 2009 г. | абсолютное, тыс. руб. | относительное, % |
| Налоговые доходы | 49301,8 | 50106,7 | -804,9 | -1,6 |
| Неналоговые доходы | 6609,4 | 3550,8 | 3058,6 | 86,1 |
| Возврат остатков субсидий, субвенций, и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение прошлых лет. | -488,8 | -2636,3 | 2147,5 | -81,5 |
| Итого: | 55422,4 | 51021,2 | 4401,2 | 8,6 |

Более подробный анализ доходной базы консолидированного бюджета Лебедянского района в разрезе видов собственных доходов представлен ниже.

Таблица 9

Исполнение консолидированного бюджета Лебедянского района по состоянию на 1 апреля 2010 г. (без учета невыясненных поступлений)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Назначения I кв. | | Кассовое исполнение с начала года | | % исполнения плану I кв. | Отклонения от плана I кв., тыс. руб. |
|
|
| абсолютное, тыс. руб. | относительное, % | абсолютное, тыс. руб. | относительное, % |
| Налог на доходы физических лиц | 36371,6 | 62,9 | 34028,5 | 61,4 | 93,6 | -2343,1 |
| Единый налог на вмененный доход | 1168,0 | 2,0 | 1595,6 | 2,9 | 136,6 | 427,6 |
| Единый с/х налог | 3285,0 | 5,7 | 250,5 | 0,5 | 7,6 | -3034,5 |
| Налог на имущество физических лиц | 0,0 | 0,0 | 100,6 | 0,2 | 0,0 | 100,6 |
| Транспортный налог | 9862,0 | 17,0 | 5430,9 | 9,8 | 55,1 | -4431,1 |
| Земельный налог | 2544,9 | 4,4 | 6126,8 | 11,1 | 240,7 | 3581,9 |
| Госпошлина | 1100,5 | 1,9 | 1765,3 | 3,2 | 160,4 | 664,8 |
| Задолженность по отмененным налогам | 0,0 | 0,0 | 3,7 | 0,0 | 0,0 | 3,7 |
| Арендная плата за землю | 1409,0 | 2,4 | 2163,0 | 3,9 | 153,5 | 754,0 |
| Аренда имущества | 1175,8 | 2,0 | 1165,8 | 2,1 | 99,1 | -10,0 |
| Негативное воздействие на окружающую среду | 350,0 | 0,6 | 347,7 | 0,6 | 99,3 | -2,3 |
| Компенсации затрат муниципального района | 0,0 | 0,0 | 34,0 | 0,1 | 0,0 | 34,0 |
| Доходы от продажи земли | 124,6 | 0,2 | 2123,4 | 3,8 | 1704,2 | 1998,8 |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 450,0 | 0,8 | 742,4 | 1,3 | 165,0 | 292,4 |
| Самообложение граждан | 3,0 | 0,0 | 30,3 | 0,1 | 1010,0 | 27,3 |
| Доходы от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет, имеющих целевое назначение | 0,0 | 0,0 | 2,6 | 0,0 | 0,0 | 2,6 |
| Возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет, имеющих целевое назначение, прошлых лет. | 0,0 | 0,0 | -488,8 | -0,9 | 0,0 | -488,8 |
| Итого собственные доходы | 57844,4 | 100,0 | 55422,3 | 100,0 | 95,8 | -2422,1 |

Одной из важнейших причин низкой собираемости налогов является слабая налоговая дисциплина налогоплательщиков, вызванная множеством причин как объективного, так и субъективного характера. В проблеме собираемости налогов следует различать факторы, которые вызваны воспроизводимой кризисной ситуацией, и факторы, связанные с поведенческими мотивами налогоплательщиков. Снижение собираемости налогов порождаются кризисом реальной экономики, что ставит под удар исполнение бюджетов муниципальных образований района. Налоги включены объективно в систему факторов, непосредственно формирующих доходную часть бюджетов муниципальных образований, во-первых, как ресурсный фактор, находящийся в рамках района; во-вторых, как фактор обратной связи и зависимости района от налогоплательщиков и субъекта РФ.

Таблица 10

Динамика недоимки в территориальный бюджет по Лебедянскому району по состоянию на 1 апреля 2010 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование  налога | на 01.01.2010 г., тыс. руб. | на 01.04.2010 г., тыс. руб. | Основные  недоимщики | Отклонения от начала года (+,-), тыс. руб. | Темп роста /снижен/, % |
| Всего | 9673 | 28393 |  | 18720 | 293,5 |
| Налог на прибыль | 81 | 613 |  | 532 | 756,8 |
| Налог на имущество предприятий | 163 | 708 | ОАО "Строймаш" - 342 тыс. руб., ОАО "Лебедяньмолоко" - 70 т. р., АЗС - 65 т. р., ООО "Фирма Энергокомплект" - 58 тыс. руб., ООО "Стимул" - 33 т.р.. | 545 | 434,4 |
| Земельный налог | 524 | 2336 | По физическим лицам - 1191 тыс. руб., по юридическим лицам - 1131 тыс. руб. | 1812 | 445,8 |
| Подоходный налог | 5590 | 16961 | Алешие С.А. - 11039 тыс. руб.,ОАО "Агроном" - 5329 тыс. руб., ЗАО ЧОП Сфинкс - 282 тыс. руб. | 11371 | 303,4 |
| Транспортный налог | 2206 | 5896 | физические лица - 5845 тыс. руб. | 3690 | 267,3 |
| Единый налог, взимаемый в связи с примен. упрощенной системы н/облож. | 252 | 620 | ЗАО ЧОП "Сфинкс" - 197 тыс. руб., ООО "Геосфера" - 66 тыс. руб., ООО ЧОП "Спартак" - 86 тыс. руб., ООО "Межа" - 44 тыс. руб., физлица - 61 тыс. руб. | 368 | 246,0 |
| Единый налог на вмененный доход | 261 | 336 | ЗАО "Лебедяньагронова" - 41 тыс. руб., ООО "Весна" - 19 тыс. руб., ООО "Реал" - 20 тыс. руб., индивидуальные предприниматели - 213 тыс. руб. | 75 | 128,7 |
| Налог на имущество физических лиц | 545 | 449 | физические лица | -96 | 82,4 |

За I кв. текущего года недоимка в территориальный бюджет увеличилась в 3 раза и составила 28 млн. 393 тыс. руб., из которой недоимка только по имущественным налогам физических лиц (налог на имущество физических лиц, земельный налог, транспортный налог) составила 7 млн. 485 тыс. руб. или 26% от общего размера недоимки. Конечно, с одной стороны, это «полный беспредел», показывающий, что отсутствует налоговая культура населения. Необходимо незамедлительно приступить к решению данной проблемы, потому что обеспечение полноценного функционирования организаций, финансируемых из бюджетов муниципальных образований, напрямую зависит от их налогового потенциала.

Не выполнен план по основному доходному источнику - НДФЛ. Экономическая эффективность данного вида налога обеспечивается при закреплении НДФЛ за любым уровнем бюджетной системы, поскольку этот налог - налог на граждан - потребителей бюджетных услуг, которые предоставляются им властями всех уровней. На 2010 год законом об областном бюджете установлен дополнительный норматив отчислений по подоходному налогу в бюджет Лебедянского муниципального района в размере 14,46 %, что позволяет дополнительно получать доходы в консолидированный бюджет, но фактическое перечисление НДФЛ сократилось на 2 млн. 991 тыс. руб., в связи с сокращением перечисления по ОАО «Лебедянскоме» на 27% и ЗАО «Агрофирма имени 15 лет Октября» на 35 %. Если бы данными предприятиями был перечислен налог на уровне прошлого года, то рост перечисления НДФЛ в бюджеты составил бы к уровню прошлого года 107 процентов.

Таблица 11

Перечисление налога на доходы физических лиц налогоплательщиками Лебедянского района в I кв. 2010 года

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Период | Поступило в бюджет района, тыс. руб. | Норматив отчислений, % | Перечислено в бюджет территории, тыс. руб. | Отклонения, + , - |
| I кв. 2010 г. | 34028 | 44,46 | 76536 | -2991 |
| I кв. 2009 г. | 23858 | 30 | 79527 |  |

Анализируя сведения о численности и фонде заработной платы по кругу отчитывающихся предприятий Лебедянского района за I кв. 2010 года к уровню прошлого года следует обратить внимание на то, что при темпе роста фонда начисленной заработной платы в 104%, перечисление подоходного налога составило всего лишь 96%. А ведь сумма подоходного налога по доходам работника исчисляется предприятием – работодателем путем применения ставок и уплачивается предприятием.

Таблица 12

Сведения о численности и фонде заработной платы по кругу отчитывающихся предприятий Лебедянского района за I кв. 2010 года к уровню I кв. 2009 года, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | Темп роста средней численности работников с начала года | Темп роста Фонда начисленной заработной платы | Темп роста среднемесячной заработной платы | Темп роста перечисленного НДФЛ |
| Предприятия промышленности | 100 | 121,4 | 121 | 96 |
| Предприятия сельского хозяйства | 96 | 81,5 | 85 |
| Прочие предприятия | 95 | 100,2 | 105 |
| Малые предприятия всех отраслей | 87 | 110 | 126 |
| Итого: | 97 | 103,5 | 107 |

В I кв. текущего года налоговыми органами проведены 24 тематические проверки по сверке расчетов с бюджетом и выявлению задолженности по подоходному налогу. В результате выявлено 7 млн. 27 тыс. задолженности, в т. ч.:

- ООО «АгроПлюс» – 40 тыс. руб.,

- ОАО «Агроном» - 5500 тыс. руб.,

- МУП «Дом Быта» – 53 тыс. руб.,

- ООО ПАТП «Лебедянскаое» – 30 тыс. руб.,

- ООО «Премьера» – 10 тыс. руб.,

- ОАО «Лебедянский гормолзавод» - 343 тыс. руб.,

- ООО «Лебедяньмолоко» - 430 тыс. руб.,

- ДПМК «Лебедянская» - 600 тыс. руб.

- ЗАО «Лебедяньагронова» – 21 тыс. руб.

Проведено 2 заседания комиссии по легализации заработной платы, заслушано 8 работодателей, из них 7 работодателей повысили уровень заработной платы. В связи с проведенной работой в бюджет перечислено 3,7 млн. руб. Необходимо помнить о том, что в бюджеты поселений зачисляется 10 процентов от перечисленного подоходного налога на соответствующей территории.

По транспортному налогу в бюджет недополучено 4 млн. 431,1 тыс. руб. Причина невыполнения плана - недоимка в размере 5 млн. 896 тысяч рублей, что еще раз подтверждает снижение гражданской активности и ответственности. А через год граждане получат налоговые уведомления по расчету за 2010 г. уже по новым налоговым ставкам!

Прежде чем перейти к рассмотрению исполнения местных бюджетов хотелось бы остановиться на факте, характеризующим социально – экономическое развитие района, а именно - убыточность предприятий. По данным налоговой инспекции по результатам финансово – хозяйственной деятельности по итогам 2009 года 10 предприятий подали декларации по налогу на прибыль и размер убытка составил 79 млн. 867 тыс. руб. или с ростом 139% к периоду прошлого года. (на 22 млн. 275 тыс. руб.). Сама по себе убыточность, без учета ее последствий, подрывает только экономику субъекта хозяйствования, лишая его финансовой самостоятельности. Последствия же убыточности затрагивают интересы всех субъектов экономики района, вступающих во взаимосвязь с такими предприятиями, через бюджетную систему.

Следующие хозяйствующие субъекты - ОАО «Лебедянский гормолзавод», ООО «Квернеленд Групп Манюфектеринг Липецк», ЗАО «Агропромыщленная группа Лебедянский элеватор», ОАО «Агрофирма «Родина» (список неполный) в течение длительного времени (периоды 2008-2009 годов) функционируют убыточно, то есть реализуют свою продукцию ниже себестоимости, но за счет имеющихся запасов ликвидных средств (например, из-за полученного кредита на расширение производства) не показывает никаких внешних признаков несостоятельности. Является ли это сознательной политикой предприятий (применение демпинга), или влиянием экономического кризиса, некомпетентности менеджмента. В тоже время, например, ОАО «Лебедянский сахарный завод» ощущая на себе влияние экономического кризиса, имея сезонный характер работы, потери от курсовых разниц при заключении контрактов, по итогам 2008 - 2009 гг. ликвидировало убытки перечислило налог на прибыль в сумме 10343,7 тыс. руб. Или ОАО «Строймаш» по итогам I кв. 2009 г. имея убыток в 22 млн. руб., за 2009 г. убытки ликвидировало и перечислило налог на прибыль в бюджет в сумме 950 тыс. руб. Наряду с убыточностью возникает проблема неплатежеспособности хозяйствующего субъекта. Так, например, по ОАО «Лебедянский гормолзавод» имеет задолженность за паевые земли за 2009 г. (по 2 сроку уплаты) в бюджет Шовского сельского поселения в размере 74 тыс. руб. Наряду с «Коренными» убыточниками появляются новые – ООО «Опытная станция КВС», КФХ «Нива», ЗОА «Лебедяньагронова», МУП РСУ, ООО «Русская АПК», ООО «Влад». Из вышесказанного Можно сделать вывод, что указанные тенденции приводят к подрыву доходной базы бюджетов муниципальный образований района и резкому ослаблению их способности к финансовому обеспечению возложенных на них функций.

В I кв. 2010 г. бюджетами Больше-Избищенского, Больше-Поповского, Волотовского, Докторовского, Куликовского, Павловского, Слободского, Троекуровского, Шовского плановые назначения по доходам не исполнены.

Таблица 12

Исполнение бюджетов муниципальных образований Лебедянского района по налоговым и неналоговым доходам по состоянию на 1 апреля 2010 года (за исключением невыясненных поступлений

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование муниципального образования | Назначения I кв., тыс. руб. | Кассовое исполнение, тыс. руб. | Исполнение, % | Отклонения (+, -), тыс. руб. |
| Ангрономовское | 319,5 | 591,1 | 185,0 | 271,6 |
| Б-Избищенское | 402 | 269,1 | 66,9 | -132,9 |
| Б-Поповское | 555,7 | 441,8 | 79,5 | -113,9 |
| Волотовское | 85,75 | 82,6 | 96,3 | -3,15 |
| Вязовское | 77,5 | 402,4 | 519,2 | 324,9 |
| Докторовское | 712 | 127 | 17,8 | -585 |
| Кузнецкое | 342,5 | 350,5 | 102,3 | 8 |
| Куйманское | 45,1 | 147,3 | 326,6 | 102,2 |
| Куликовское | 54 | -126,6 | -234,4 | -180,6 |
| Ольховское | 166 | 573,4 | 345,4 | 407,4 |
| Павловское | 79 | 26,4 | 33,4 | -52,6 |
| П-Казацкое | 283,5 | 1110,5 | 391,7 | 827 |
| Слободское | 94,75 | 22,8 | 24,1 | -71,95 |
| Троекуровское | 2201 | 797 | 36,2 | -1404 |
| Шовское | 127 | 67,7 | 53,3 | -59,3 |
| Яблоневское | 63,3 | 110,6 | 174,7 | 47,3 |
| Итого по сельским МО | 5608,6 | 4993,6 | 89,0 | -615 |
| городское поселение г. Лебедянь | 9002,5 | 11527 | 128,0 | 2524,5 |
| Всего: | 14611,1 | 16520,6 | 113,1 | 1909,5 |

Несмотря на перевыполнение плановых назначений I кв. по земельному налогу и арендной плате за землю в связи с увеличением кадастровой стоимости и погашению задолженности прошлых лет по арендной плате за землю состояние и формирование налогооблагаемой базы по земельному налогу и облагаемой базы по аренде земли находится в ужасающем состоянии, поскольку основными источниками мобилизации доходов местных бюджета является увеличение поступлений от местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог).

Таблица 13

Выполнение плана I кв. 2010 года по бюджетам муниципальных образований Лебедянского района в разрезе основных доходных источников по состоянию на 01.04.2010 года, %

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п./п. | Наименование муниципального образования | Всего доходов | в том числе | | | |
| НДФЛ | Единый с.-х. налог | Земельный налог | Аренда земли |
| 1 | Б-Избищенское | 66,9 | 88,0 | нет плана | 0,1 | 1296,0 |
| 2 | Б-Поповское | 79,5 | 17,2 | 96,0 | 5,0 |
| 3 | Волотовское | 96,3 | 14,5 | 60,6 | 2000,0 |
| 4 | Докторовское | 17,8 | 16,6 | 0,0 | 280,5 | 463,0 |
| 5 | Куликовское | -234,4 | -74,1 | нет плана | 85 | 82 |
| 6 | Павловское | 33,4 | 6,5 | 14,3 | 170 |
| 7 | Слободское | 24,1 | 16,4 | 18 | 1,3 |
| 8 | Троекуровское | 36,2 | 21,1 | 10,2 | 103,2 | 1855 |
| 9 | Шовское | 53,3 | 21,2 | нет плана | -1,3 | 42,2 |

Заканчивая анализ формирования доходной базы консолидированного бюджета Лебедянского района следует отметить, что бюджеты поселений в общем объеме консолидированного бюджета занимают, в целом, небольшую часть. Так в 2008 г. в общем объеме расходов консолидированного бюджета Лебедянского района расходы бюджетов поселений составили только 20,7%, а в 2009 г. - 30,0%. (При том, что в 2009 г. в бюджете г. Лебедянь имелись внеплановые доходы от НДФЛ!) В месте с тем, финансирование такой сферы как ЖКХ полностью возложено на бюджеты поселений! Разумеется на районном бюджете лежит ответственность, например, за финансирование сфер здравоохранения и образования, но эти сферы финансируются во многом за счет источников, сформированных из безвозмездных поступлений. (Образование – за счет субвенций, а здравоохранение – за счет внебюджетых средств ФОМС). Финансирование же ЖКХ, фактически, целиком зависит от собственной доходной базы бюджетов поселений. По состоянию на 1 апреля в бюджеты муниципальных образований имеется задолженность по земельному налогу в пределах 3 млн. 178,4 тыс. руб.

- По данным с/поселений:

За паевую землю 741,4 тыс. руб.,

Невостребованные земельные доли 115 тыс. руб.,

- По данным налоговых органов:

По физическим лицам – 1191 тыс. руб.,

По юридическим лицам – 1131 тыс. руб.

Много возникает вопросов по земельным паям, владельцы которых умерли. Чтобы разобраться с невостребованными земельными паями, главы муниципальных образований в письменном виде должны обратиться в нотариальные конторы, где находятся земельные участки для выявления лиц, вступивших в наследство в соответствии с нормами гражданского права, т.е. вступили в течение 6 месяцев со дня смерти владельца. Провести адресную работу с гражданами, вступившими в наследство, но не оформившими право собственности в регистрирующих органах. Если право собственности в регистрирующих органах не оформлено, начислять земельный налог не представляется возможным.

После оформления права собственности на землю, начисление налога начинается с месяца открытия наследства. Месяцем открытия наследства является дата смерти владельца.

В случае отказа физизическими лицами оформлять земельные участки в собственность, главы муниципальных образования обязаны применять меры административного воздействия, предусмотренным ст. 19 административного кодекса РФ. По невостребованным земельным участкам: необходимо представить список с указанием ФИО и доли земельного участка, и направить в управление имущественных и правовых отношений Липецкой области. Далее соответствующее управление проводит процедуру согласно закону 81 о признании данного земельного участка. Недоимка должна начисляться, т.к. земля была в собственности. В земельных отношениях сегодня можно выделить три главных направления:

1. Создание эффективной системы управления земельными ресурсами;

2. Обеспечение увеличения доходов от использования земельных ресурсов;

3. Проведение разграничения государственной собственности на землю.

По арендной плате за землю задолженность в бюджет составила млн. 142,1 тыс. руб. В 1 квартале текущего года перевыполнение плана связано с перечислением задолженности прошлых лет в размере 1 млн. руб.

Таблица 14

Динамика задолженности по уплате арендной платы за землю, в бюджет Лебедянского района по итогам исполнения I кв. 2010 года

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование предприятия | 01.01.2010 г., тыс. руб. | 01.04.2010 г., тыс. руб. | Отклонения на начало года (+,-), тыс. руб. |
| Физические лица |  | 31,3 | 31,3 |
| МП "Водоканал" | 3762,9 | 3917,8 | 154,9 |
| ООО "Лана" | 86,9 |  | -86,9 |
| ООО "Стимул" | 250,6 |  | -250,6 |
| Невостребованные земельные доли | 585,1 | 193 | -392,1 |
| Итого: | 4685,5 | 4142,1 | -543,4 |

В деятельности органов местного самоуправления отмечается низкая эффективность распоряжения земельными ресурсами территорий. Практически, отсутствует претензионная работа по обязательствам, определенным договорами аренды и приостановлена работа по разграничению земельных участков, подлежащих отнесению к муниципальной собственности.

Таблица 15

Выполнение плана по плате за землю по бюджетам муниципальных образований по состоянию на 01.04.2010 года

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование муниципального образования | Земельный налог | | | Арендная плата за землю | | |
| Назначения I кв., тыс. руб. | Исполнение с начала года, тыс. руб. | Исполнение I кв., % | Назначения I кв., тыс. руб. | Исполнение с начала года, тыс. руб. | Исполнение I кв., % |
| Ангрономовское | 17 | 246,5 | 1450,0 | 15,5 | 0,7 | 4,5 |
| Б-Избищенское | 159 | 0,2 | 0,1 | 5 | 64,8 | 1296,0 |
| Б-Поповское | 185 | 177,6 | 96,0 | 2 | 0,1 | 5,0 |
| Волотовское | 57,75 | 35 | 60,6 | 2 | 40 | 2000,0 |
| Вязовское | 20 | 254,2 | 1271,0 | 20 | 105,6 | 528,0 |
| Докторовское | 20 | 56,1 | 280,5 | 3 | 13,9 | 463,3 |
| Кузнецкое | 227 | 223,7 | 98,5 | 4 | 6,6 | 165,0 |
| Куйманское | 0 | 5,5 | 0,0 | 2 | 125,9 | 6295,0 |
| Куликовское | 27,3 | 23,2 | 85,0 | 10 | 8,2 | 82,0 |
| Ольховское | 15 | 433,7 | 2891,3 | 4 | 70,3 | 1757,5 |
| Павловское | 44 | 6,3 | 14,3 | 19 | 32,3 | 170,0 |
| П-Казацкое | 66 | 796,7 | 1207,1 | 2 | 140,8 | 7040,0 |
| Слободское | 26 | 4,7 | 18,1 | 7,5 | 0,1 | 1,3 |
| Троекуровское | 100 | 103,2 | 103,2 | 2 | 37,1 | 1855,0 |
| Шовское | 60,8 | -0,8 | -1,3 | 18 | 7,6 | 42,2 |
| Яблоневское | 40 | 0,2 | 0,5 | 1 | 0,1 | 10,0 |
| г. Лебедянь | 1480 | 3760,8 | 254,1 | 587,5 | 427,4 | 72,7 |
| Лебедянский район |  |  |  | 704,5 | 1081,5 | 153,5 |
| Итого: | 2544,85 | 6126,8 | 240,8 | 1409 | 2163 | 153,5 |

(Справочно: **Ставка 0,3% от** кадастровой стоимости участка используется для следующих категорий земельных участков (перечислены в подп.1 п.1 ст.394 НК РФ)

- Земли сельскохозяйственного назначения;

- Земли занятые жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства;

- Земли, предоставленные для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

**Ставка 1,5%** от кадастровой стоимости участка используется для прочих земельных участков (подп.2 п.1 ст.394 НК РФ) - земли промышленности, а по НПА С/ПОС. под землями промышленности 0,5 %.

Однако нормативно – правовым актом Покрово-Казацкого сельского поселения по земельному налогу ставки установлены ниже определенных значений, закрепленных НК РФ, а именно: 0,1 % под землями с.-х. назначения, под жил. Фондом, для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного хозяйства, 05 % в отношении земельных участков приобретенных (Предоставленных) для нужд промышленности и 1,5 % в отношении прочих земельных участков. В данном случае следует отметить, что ставки по земельному налогу Покрово-Казацкого сельского поселения необходимо пересмотреть в соответствии с федеральным законом. Что касается ставок по налогу на имущество физических лиц – только администрацией Агрономовского сельского поселения ставки приняты в соответствии с федеральным законом. Но в чем заключается загвоздка? Почему муниципальные образования не принимают ставки в соответствии с федеральными? Может быть не могут донести нужную информацию до депутатов? Как видно - в федеральном законе упрощена градация инвентаризационной стоимости объектов недвижимости.

Приведение нормативно правового акта по налогу на имущество физических лиц в муниципальных образованиях района в соответствии с федеральным законодательством практически не затронет налоговым бременем собственников объектов недвижимости.

Таблица 16

Ставки налога на имущество физических лиц применяемые в муниципальных образованиях Лебедянского района в 2010 году (Кроме Агрономовского сельского поселения)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Приняты нормативно - правовыми актами муниципальных образований | | Закон РФ "О налоге на имущество физических лиц" от 09.02.1991 г. № 2003-1 | |
| Инвентаризационная стоимость объекта недвижимости, тыс. руб. | Применяемая ставка, % | Инвентаризационная стоимость объекта недвижимости, тыс. руб. | **Применяемая ставка, %** |
| До 300 тыс. руб. | 0,1 | До 300 тыс. руб.(Включительно) | До 0,1 % (включительно) |
| От 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб. | 0,2 | От 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб. | Свыше 0,1 до 0,3 % (Включительно) |
| От 500 тыс. руб. до 1000 тыс. руб. | 0,5 | Свыше 500 тыс. руб. | Свыше 0,3 до 2 % (включительно) |
| От 1000 тыс. руб. до 1500 тыс. руб. | 0,8 |  | |
| От 1500 тыс. руб. до 2000 тыс. руб. | 1 |
| От 2000 тыс. руб. до 2500 тыс. руб. | 1,5 |
| От 2500 тыс. руб. до 3000 тыс. руб. | 2 |

В Лебедянском районе в качестве одного из источников пополнения местных бюджетов используется средства самообложения граждан. Такая возможность предоставлена 131-м федеральным законом об общих принципах организации МСУ, принятым еще в 2003г., но до сих пор распространена на территориях 15 муниципальных образованиях. В Волотовском сельском поселении и поселении г. Лебедяни самообложение граждан не принято.

В соответствии с законом, «средства самообложения – это разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения». Решение о самообложении может принять сход или референдум жителей муниципального образования.

Таблица 17

Применение самообложения граждан в муниципальных образованиях Лебедянского муниципального района (по данным сельских поселений)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Поселения | Проектное поступление за год, тыс. руб. | Поступило в 2009 г., тыс. руб. | поступления средств самообложения граждан в 2009 г., % | Поступило в 1 квартале 2010 года, тыс. руб. | Размер выпадающих доходов от неуплаты населением 2009 г. | Профинансировано в 2009 г. | Мероприятия |
| Агрономовская | 53,4 | 35,4 | 66,3 | 0,1 | 18 | 0 | 0 |
| Б-Избищенская | 31,77 | 31 | 97,6 | 0 | 0,77 | 0 | 0 |
| Б-Поповская | 44,97 | 14,3 | 31,8 | 0,7 | 30,67 | 14,3 | Вывоз мусора |
| Волотовская | Самообложение не принято | | | | | | |
| Вязовская | 18 | 6,2 | 34,4 | 8,7 | 11,8 | 6,2 | Ремонт памятника |
| Докторовская | 10,68 | 9,9 | 92,7 | 0 | 0,78 | 0 | 0 |
| Кузнецкая | 14,68 | 12,2 | 83,1 | 0 | 2,48 | 0 | 0 |
| Куйманская | 16,44 | 14,9 | 90,6 | 1,5 | 1,54 | 0 | 0 |
| Куликовская | 16,26 | 16,26 | 100,0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ольховская | 47,1 | 0,1 | 0,2 | 0 | 47 | 0 | 0 |
| Павловская | 3,5 | 3,1 | 88,6 | 0 | 0,4 | 0 | 0 |
| П-казацкая | 45,2 | 19,3 | 42,7 | 18,4 | 25,9 | 0 | 0 |
| Слободская | 12 | 12 | 100,0 | 0,7 | 0 | 12 | 6 тыс. руб. участие в спартакиадах район, 3 тыс. руб. на содержание дорог, 3 тыс. руб. содержание памятников |
| Троекуровская | 20,5 | 5,9 | 28,8 | 0 | 14,6 | 0 | 0 |
| Шовская | 14,5 | 15,2 | 104,8 | 0 | -0,7 | 15,2 | Коммунальные услеги - электроэнергия |
| Яблоневская | 3,2 | 0 | 0,0 | 0 | 3,2 | 0 | 0 |
| ИТОГО | 352,2 | 195,76 | 55,6 | 30,1 | 156,44 | 47,7 |  |
| Город | Самообложение не принято | | | | | | |

В связи с принятием самообложения граждан самое важное, на мой взгляд, является повышение гражданской активности и ответственности граждан. Все платят, например, подоходный налог – 13%. Но практически никто не ощущает себя налогоплательщиком в полном смысле этого слова. Потому что налог автоматически вычитается и человек его видит только в квитке о заработной плате. А самообложение – люди сначала осознано голосуют на референдуме, осознанно отдают свои деньги, чтобы решили их конкретную проблему. А потом всерьез спрашивают с главы: как потрачены деньги, почему сделано мало или плохо и т.д. Таким образом, общество учится и привыкает спрашивать с власти, а местная власть учится и привыкает работать под контролем граждан, поскольку средства самообложения граждан – это дополнительные средства, направляемые для решения абсолютно конкретных вопросов - уличное освещение, ремонт водопровода, благоустройство и другие цели. Как видно из таблицы 15 муниципальных образованиях, в которых принято самообложение, учитывая, что установленный размер составляет 30 руб. с человека, а по Шовскому сельскому поселению 25 руб., прогнозное поступление в 2009 г. должно было бы быть 352 тысячи руб., а поступило 196 тыс. руб. или 55%. Недополучено в бюджеты 156 тыс. руб. А профинансировано только лишь 25 процентов от поступивших средств (или 48 тыс. руб.), что еще раз подтверждает низкую гражданскую активность граждан и работу органов местного самоуправления. Для сравнения приведем следующие примеры о размере самообложения граждан. Так, например, в муниципальных образованиях Самарской области на референдумах (в декабре 2007 г.) было решено собирать самообложение по 100 руб. в год с каждого жителя, достигшего 18-летнего возраста и по 70 рублей платят участники Отечественной войны и инвалиды второй и первой группы: в Архангельской области на каждого члена семьи: с 18 лет - по 100 руб., для пенсионеров - по 50 руб.; в Кировской области уже в 2010 г. проведены референдумы и размер самообложения граждан составляет от 100 до 200 руб. Учитывая самые скромные подсчеты Волотовское сельское поселение приняв на референдуме самообложение граждан ежегодно может получать дополнительно 20 тысяч рублей (при размере самообложения в 30 рублей). А по городскому поселению при размере 30 руб. с 1 человека выпадающие доходы составляют 250 тыс. руб. в год.

Расчет: по Волотовскому сельскому поселению: (973 чел. Х 30 5 = 292 чел. Льгота х 20 руб. = 5,8 тыс. руб. Граждане с 18 летнего возраста 799 чел. – 292 чел. Льготники = 507 чел. Х 30 руб. = 15,2 тыс. руб. + 5,8 тыс. руб. = 21 тыс. руб.).

Расчет по городскому поселению г. Лебедянь: (Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования, и для которых размер платежей может быть уменьшен. 20500 х 30 % = 6150 чел. могут льготироваться, допустим плата составляет 20 руб. = 6150 х 20 руб. = 123 тыс. руб. Дети 7854 чел. Подростки, примерно, 2000 чел. 20500 – 7854 – 2000 – 6150 = 4496 человек х 30 руб. = 135 тыс. руб. + льготники 123 тыс. руб. = 258 тыс. руб.)

**2.4 Общая информация об исполнении консолидированного бюджета Лебедянского района в 2009 г. по расходам**

Переходя к анализу исполнения бюджета Лебедянского района по расходам необходимо отметить следующие существенные особенности, повлиявшие на проведение анализа:

1. Как и при анализе доходной части бюджета использовались данные консолидированного бюджета, поскольку решение вопросов местного значения осуществляется как на районном, так и на поселенческом уровне, и при этом наблюдается перераспределение средств между раонным бюджетом и бюджетами поселений через систему межбюджетных трансфертов.
2. В отличие от анализа доходной части бюджета, где использовались данные за I кв. 2010 г., при анализе данных по расходам данные 2010 г. не использовались (хотя они представлены в приложении); это связано с тем, что первоначальные бюджетные назначения по расходам в течение года уточняются и бюджетные назначения за I кв. не могут дать адекватной картины (так в 2008 г. бюджет уточнялся 6 раз, из них 4 раза во II полугодии, а в 2009 г. – 9 раз, из них 5 раз во II полугодии); при этом плановые назначения по собственным доходам (налоговым и неналоговым доходам) уточняются, как правило, незначительно, в основном, корректировка касается безвозмездных поступлений, а также плановых назначений по итогам исполнения бюджета (дефицита/профицита).

Расходная часть консолидированного бюджета Лебедянского района за 2009 год исполнена в сумме 868 млн. 849,60 тыс. руб., что составило 91,4% от уточненного годового плана. Консолидированный бюджет 2009 года исполнен с профицитом 773 млн. 344,1 тыс. руб., при планируемом профиците 16 млн. 265,0 тыс. руб.

По сравнению с 2008 г. расходная часть консолидированного бюджета Лебедянского района возросла на 34,8%, что составило в денежном выражении 224 млн. 291,7 тыс. руб.

Превышение фактического профицита над плановым связано с получением незапланированных налоговых доходов по НДФЛ.

В районе по состоянию на 01 января 2010 г. отсутствуют просроченная кредиторская задолженность бюджетных организаций и задолженность по оплате туда и выплатам социального характера, по предоставлению социальных льгот.

Теперь необходимо рассмотреть основные особенности исполнения бюджета Лебедянского района в 2009 г.

В 2009 г. бюджет Лебедянского района имел социальную направленность. В структуре расходов 60% расходов составляют расходы на финансирование мероприятий по культурно-социальной сфере, целевых программ района и поселений. Общая сумма расходов на финансирование социально-культурной сферы составила 519 млн. 615,8 тыс. руб. что выше уровня 2008 г. на 91 млн. 567,8 тыс. руб. (или на 21,4).



Диаграмма 3. Структура исполнения консолидированного бюджета Лебедянского района в 2009 г. в разрезе разделов бюджетной классификации, %

В связи с поступлением дополнительных доходов была обеспечена возможность увеличения финансирования по всем разделам консолидированного бюджета по сравнению с уровнем прошлого 2008 года. Общий рост финансирования по отраслям (разделам) в 2009 г. по отношению к 2008 г. составил:

- по образованию – на 20,2% (на 42 млн. 890,2 тыс. руб.)

- по здравоохранению – на 51,9% (37 млн. 867,5 тыс. руб.)

- по социальной политике – на 1,4% (на 1 млн. 467,8 тыс. руб.)

- по культуре – на 24,3% (9 млн. 342,3 тыс. руб.)

- по ЖКХ – на 91,4% (на 113 млн. 323,4 тыс. руб.)

- по национальной экономике – на 82,8% (на 6 млн. 618,9 тыс. руб.)

- по муниципальному управлению – на 17,8% (на 14 млн. 476,5 тыс. руб.)

Таблица 18

Динамика исполнения бюджетных расходов в 2009 г. по отношению к 2008 г.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Разделы бюдж. классиф. | Наименование расходов | Исполнено за 2008 г., тыс. руб. | Исполнено за 2009 г., тыс. руб. | Отклонение 2009 г. от 2008 г., тыс. руб. | Изменение финансирования 2009 г. к 2008 г., % |
|
| 01 | Общегосударственные вопросы. | 81412,1 | 95888,6 | 14476,5 | 17,8 |
| 02 | Национальная оборона | 850,0 | 1238,2 | 388,2 | 45,7 |
| 03 | Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2172,5 | 208,2 | -1964,3 | -90,4 |
| 04 | Национальная экономика | 8118,8 | 14837,7 | 6718,9 | 82,8 |
| 05 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 123956,5 | 237279,9 | 113323,4 | 91,4 |
| 07 | Образование | 212259,8 | 255150,0 | 42890,2 | 20,2 |
| 08 | Культура, кинематография и средства массовой информации | 38470,7 | 47813,0 | 9342,3 | 24,3 |
| 09 | Здравоохранение и спорт | 73251,0 | 111118,5 | 37867,5 | 51,7 |
| 10 | Социальная политика | 104066,5 | 105534,3 | 1467,8 | 1,4 |
| 11 | Межбюджетные трансферты | - | - | - | - |
| ВСЕГО РАСХОДОВ: | | 644557,9 | 868849,6 | 224291,7 | 34,8 |
| Дефицит (-), профицит (+) | | 14434,6 | 773344,1 | 758909,5 | 5257,6 |

В 2009 г. расходы бюджета Лебедянского района имели выраженную социальную направленность. В общей сложности 60% расходов бюджета составляют расходы на финансирование мероприятий по культурно-социальной сфере, целевых программ района и поселений.

Структура расходов бюджета показывает, что основными приоритетными направлениями в деятельности органов местного самоуправления в 2009 г. были сферы образования (29,4%) общих расходов консолидированного бюджета, здравоохранение и спорт (12,8%) и жилищно-коммунальное хозяйство (27,3%).

Таблица 19

Итоги исполнения консолидированного бюджета Лебедянского района за 2009 г. по расходам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Разделы бюдж. классиф. | Наименование расходов | План 2009 г., тыс. руб. | Исполнено на 01.01.2010 г., тыс. руб. | Исполнение к уточненному плану, % | Структура исполнения бюджета, % |
| 01 | Общегосударственные вопросы. | 99154,0 | 95888,6 | 96,7 | 11,0 |
| 02 | Национальная оборона | 1238,2 | 1238,2 | 100,0 | 0,1 |
| 03 | Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 394,9 | 208,2 | 52,9 | - |
| 04 | Национальная экономика | 16015,0 | 14837,7 | 92,6 | 1,7 |
| 05 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 271964,9 | 237279,9 | 87,2 | 27,3 |
| 07 | Образование | 270881,4 | 255150,0 | 94,2 | 29,4 |
| 08 | Культура, кинематография и средства массовой информации | 53821,8 | 47813,0 | 88,8 | 5,5 |
| 09 | Здравоохранение и спорт | 116788,4 | 111118,5 | 95,1 | 12,8 |
| 10 | Социальная политика | 119883,0 | 105534,3 | 88,0 | 12,2 |
| 11 | Межбюджетные трансферты | - | - | - | - |
| ВСЕГО РАСХОДОВ: | | 950141,1 | 868849,6 | 91,4 | 100,0 |
| Дефицит (-), профицит (+) | | 16265,0 | 773344,1 |  |  |

В 2009 г. полностью профинансированы защищенные и первоочередные статьи расходов, а именно:

1. заработная плата;

2. питание;

3. медикаменты;

4. ГСМ;

5. расходы на оплату топливно-энергетических ресурсов;

6. льготы социального характера.

Всего в сумме 454 млн. 929,3 тыс. руб. Рост финансирования по защищенным и первоочередным статьям расходов составил по сравнению с 2008 г. 36 млн. 450,3 тыс. руб. (или 8,7%).

Первоочередные и защищенные расходы в 2009 г. финансировались по фактической потребности распорядителей бюджетных средств, исчисленной в соответствии действующими нормативно-правовыми актами.

Таблица 20

Финансирование защищенных и первоочередных расходов

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Первоочередные и защищенные статьи расходов | 2008 год фактически, тыс. руб. | 2009 год, тыс. руб. | | Исполнение плана 2009 года, % | Отклонение 2009 год от 2008 года, тыс. руб. | Отклонение 2009 год от 2008 года, % |
| План | Факт |
| Оплата труда и начисления по оплате труда | 287216,8 | 326104 | 318507,8 | 97,7 | 31291 | 10,9 |
| ГСМ | 10543,8 | 9045,6 | 8338,7 | 92,2 | -2205,1 | -20,9 |
| Медикаменты | 3091,8 | 3406,1 | 3208,2 | 94,2 | 116,4 | 3,8 |
| Продукты питания | 6971,6 | 10582,8 | 9174 | 86,7 | 2202,4 | 31,6 |
| Коммунальные расходы | 29476,8 | 35094,5 | 32302,9 | 92,0 | 2826,1 | 9,6 |
| Социальное обеспечение | 81178,2 | 90524,3 | 83397,7 | 92,1 | 2219,5 | 2,7 |
| Всего, тыс. руб. | 418479 | 474757,3 | 454929,3 | 95,8 | 36450,3 | 8,7 |

Расходы в сфере муниципального управления исполнены на 96,7% к плану в сумме 95 млн. 888,6 тыс. руб. По сравнению с 2008 г. расходы увеличились на 14476,4 тыс. руб. или на 17,8%.

Рост расходов по разделу на 80% (или на 11 млн. 576 тыс. руб.) обусловлен не фактическим «удорожанием» управления, а отражением по разделу бюджета «общегосударственные вопросы» следующих расходов, не связанных, собственно, с обеспечением функционировании органов муниципального управления:

- исполнения муниципальной гарантии, МУП «ЖУК» сумме 6 млн. руб.;

- использования МУ КЦСОН федеральных средств в сумме 4 млн. 500 тыс. руб., направленных на организацию многофункционального центра предоставления услуг населению;

- увеличением на 647,4 тыс. руб. по сравнению с 2008 г. расходов из резервного фонда;

-финансированием мероприятий 3-х районных целевых программ в сумме 428,6 тыс. руб. (Мероприятия по развитию гражданского общества, подготовке и повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, мероприятия в области демографической политики).

Финансирование районных целевых программ. В 2009 году в Лебедянском районе финансировалось 30 целевых программ и целевых программ поселений, а объем финансирования распределенного в их рамках возрос более чем в 2 раза до 107 млн. 544,8 тыс. руб. (или 203,4% по сравнению с 2008 годом) и составил 12,5% от общего объема расходов консолидированного бюджета.

Основную часть финансирования, осуществленного при финансировании целевых программ, составили расходы по разделу «Образование» в рамках целевой программы «Развитие и оптимизация образовательной сети Лебедянского района до 2010 года» - 30090,1 тыс. руб., расходы по разделу «Здравоохранение» в сумме 44 млн. 632,7 тыс. руб., осуществленные в рамках следующих целевых программ:

-«О совершенствовании системы охраны здоровья населения Лебедянского района» - 44 млн. 260,0 тыс. руб.

- «Пожарная безопасность МУЗ Лебедянская центральная районная больница» - 271,2 тыс. руб.

* «Здоровый ребенок на 2006 – 2010 годы» - 101,5 тыс. руб.

Таблица 21

Финансирование муниципальным целевым программ в 2009 г.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2008 г. | 2009 г. | Отклонение 2009 г. от 2008 г. |
| Количество целевых программ | 11 | 30 | 19 |
| Общая сумма финансирования, распределенная в рамках целевых программ, тыс. руб. | 52880,0 | 107544,8 | 54664,8 |
| Доля финансирования, распределенная в рамках целевых программ в общих расходах консолидированного бюджета, % | 8,2 | 12,5 | 4,3 |

Освоение целевого финансирования, полученного из федерального бюджета и госкорпораций. В 2009 г. в рамках исполнения консолидированного бюджета Лебедянского района было освоено целевое финансирование, полученное в форме субсидий из федерального бюджета в сумме 8 млн. 512,62 тыс. руб. Освоение средств, полученных в рамках целевого финансирования из федерального бюджета составило 100,0%. Кроме того городским поселением г. Лебедянь освоены субсидии от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» на ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилого фонда в общей сумме 43 млн. 147,5 тыс. руб. освоение составило 99,6%.

# Таблица 22

## Освоение финансирования, полученного из федерального бюджета

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Цели предоставления субсидий | Ответственный исполнитель (получатель) | Годовое назначение | Освоено на 31.12.2009 г. | Исполнение, % |
|
| Субсидии на комплектование книжных фондов библиотек | МУК "Центральная районная библиотека" | 652,1 | 652,1 | 100.0 |
| Субсидии на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники | Администрация сельского поселения Большеизбищенский сельсовет | 1331,51 | 1331,51 | 100,0 |
| Администрация г. Лебедянь | 755,71 | 755,71 | 100,0 |
| Итого: | 2087,22 | 2087,22 | 100,0 |
| Субсидии на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники | Администрация Лебедянского района | 1623,3 | 1623,3 | 100,0 |
| Субсидии на мероприятия в рамках административной реформы (организация многофункционального центра предоставления услуг населению) | МУ КЦСОН | 4150 | 4150 | 100,0 |
| Всего: | | 8512,62 | 8512,62 | 100,0 |
| Субсидии, полученные, от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» | | | | |
| На обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов | Администрация г. Лебедянь | 24214,1 | 24214,1 | 100,0 |
| На обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда | 19089,9 | 18933,4 | 99,2 |
| Итого: | 43304,0 | 43147,5 | 99,6 |
| Всего по субсидиям: | | 51456,62 | 51300,12 | 99,7 |

Финансирование здравоохранения. Расходы исполнены на 95,3 % к плану 2009 года. Уточненный план 2009 года составил 116 млн. 788,4 тыс. руб., исполнение составило 111 млн. 246,9 тыс. руб. Рост финансирования составил 51,9%. В денежном выражении рост составил 37 млн. 995,9 тыс. руб.

В течение 2009 года было произведено много затрат капитального характера, связанных с проведением ремонтов в учреждениях здравоохранения, закупкой медицинского оборудования и автотранспорта.

В 2009 году финансирование целевых программ составило в целом 44 млн. 632,7 тыс. руб., т. ч. по программам:

- «О совершенствовании системы охраны здоровья населения Лебедянского района» - 44 млн. 260,0 тыс. руб. (в т. ч.: на текущий и капитальный ремонт - 13 млн. 568,4 тыс. руб., на приобретение медоборудования – 14 млн. 963,0 тыс. руб., наприобретение автотранспорта – 2 млн. 995,3 тыс. руб.)

- «Пожарная безопасность МУЗ Лебедянская центральная районная больница» - 271,2 тыс. руб.

- «Здоровый ребенок на 2006 – 2010 годы» - 101,5 тыс. руб.

В 2009 году учреждения здравоохранения перевыполнили плановые показатели по обслуживанию населения:

По стационарной медицинской помощи – на 5,4%

По амбулаторной медицинской помощи – на 4,9 %

По скорой медицинской помощи – на 1,4%

В 2009 году услуги по бесплатному зубопротезированию, осуществляемому за счет средств областного бюджета, получили 268 человек, финансирование расходов на эти цели составило 1 млн. 25,8 тыс. руб., что составило 72,3% от плана (1 млн. 419 тыс. руб.)

Расходы на бесплатное питание детей до 3-х лет жизни исполнены на 92,8% и фактически составили 241,5 тыс. руб., при плане 260,0 тыс. руб., льготой воспользовались 1219 человек.

Расходы на медикаменты составили 3 млн. 208,2 тыс. руб. или 94,2% от уточненного плана. Недовыполнение плана расходов по закупкам медикаментов связано тем, что запланированные в 2009 году закупки противовирусных препаратов из-за отсутствия предложений поставщиков в ходе проеденных котировок перенесены на 2010 год.

В 2009 г. была осуществлена передача на финансирование из ОМС 37 коек Троекуровской участковой больницы. Экономия средств районного бюджета составила 1 млн. 221,9 тыс. руб.

Исполнение плана расходов на финансирование физической культуры и спорта составившего в 2009 г. 2 млн. 226,8 тыс. руб. составило 2 млн. 196,8 тыс. руб. или 98,7%

Финансирование образования.Финансирование раздела «Образование» в 2009 году составило 255 млн. 150,0 тыс. руб., что составило 94,2%, по отношению к утвержденному годовому плану. Общий рост финансирования образовательной сферы в 2009 году по сравнению с 2008 годом составил 42 млн. 890,2 тыс. руб. (20,2%).

Контингент детей в 2009 г.:

По школам, всего – 4153 чел., в т. ч.:

- начальным - 60 чел.

- общим образовательным - 859 чел.

- средним образовательным - 3227 чел.

- школа-сад - 7 человек.

По детским дошкольным учреждениям - 1199 чел. (план 1160 чел.)

В учреждениях по внешкольной работе с детьми - 2779 человека

Количество групп (кружков, секций) - 177.

В 2009 году было увеличено финансирование, как по учреждениям общего, так и дошкольного образования.

Расходы бюджета финансирования деятельности дошкольных учреждений в 2009 году составили 46 млн. 474,7 тыс. руб., что составило 94,4% от утвержденного годового плана. Рост расходов по данному направлению составил по сравнению с 2008 годом. 12 млн. 492,5 тыс. руб. (+36,8%).

Финансирование учреждений общего образования за 2009 год произведено в объеме 192 млн. 599,6 тыс. руб., что составляет 94,5% к утвержденному плану 2009 года. По отношению к 2008 году фактический объем финансирования возрос на 35 млн. 372,9 тыс. руб. (+22,5).

В рамках мероприятий направленных на оптимизацию расходов с 01.07.2009 г. закрыты 5 малокомплектных школ, что дало чистую экономию средств 4 млн. 38,8 тыс. руб. в том числе за счет районного бюджета 313,9 тыс. руб., за счет областного бюджета 3 млн. 724,9 тыс. руб.

В 2009 г. 29 млн. 387, 7 тыс. руб. или 11,5% от общих расходов по разделу профинансированы в рамках целевой программы "Развитие и оптимизация образовательной сети Лебедянского района до 2010 года". Основную часть программных расходов составили расходы на осуществление текущего и капитального ремонта образовательных учреждений и улучшение их материально-технического обеспечения, закупку оборудования. В т. ч. по:

- по детским дошкольным учреждениям – 4 млн. 988,6 тыс. руб.

- общеобразовательным школам – 15 млн. 485.9 тыс. руб.

- учреждениям дополнительного образования – 8 млн. 128,9 тыс. руб.

Расходы на осуществление других мероприятий в сфере образования профинансированы в 2009 году на 96,6% и составили 16 млн. 142,9 тыс. руб. По отношению к уровню 2008 г. расходы снизились на 20,3%. Поскольку основную часть данных расходов составляют расходы на обеспечение функций органов местного самоуправления, осуществляющих руководство и управление в сфере образования, то снижение расходов, в данном случае, может расцениваться как положительный фактор.

Финансирование культуры.Бюджетные ассигнования исполнены на 88,8% к плану 2009 г., что составляет 47813,6 тыс. руб. В том числе на публикацию районной газеты «Лебедянские вести» расходы составили 3784,8 тыс. руб., что составило 95,7 % от плана 2009 г. В целом разделу бюджета расходы по сравнению с 2008 годом увеличились на 9342,9 тыс. руб. или на 24,3%. Дополнительное финансирование направлялось как на обеспечение текущей деятельности учреждений культуры, так и на проведение ремонтов, закупку оборудования.

Основная часть неосвоенных ассигнований пришлась на перенесенные на 2010 г. ремонтные работы в учреждениях культуры сельских поселений, что связано с длительностью циклов работ, средства на осуществление которых были предусмотрены в бюджете во второй половине 2009 г.

В 2009 году в Лебедянском районе проведено более 5900 мероприятий, 1715 киносеансов, в том числе 262 детских. В Лебедянском краеведческом музее всеми видами деятельности (лекции, экскурсии, образовательные программы) обслужено 13945 человек, в том числе благотворительно 6823 человек. В отделе народных промыслов и ремесел проведено 990 экскурсий, которые посетили 11880 человек, в том числе 5317 детей. За 9 месяцев 2009 года число читателей в библиотеках Лебедянского района составило 20846 человек, количество книговыдач - 46300.

Финансирование ЖКХ. В финансирование 2009 г. составило 237 млн. 279,9 тыс. руб. Бюджетные ассигнования исполнены в объеме 87,2% к плану 2009 г. В 2009 г. финансирование было увеличено по сравнению с 2008 г. на 113 млн. 323,4 тыс. руб. (или на 91,4%). Резкое увеличение финансирования сферы ЖКХ в 2009 г. по равнению с 2008 г. стало возможным, прежде всего, в результате поступления дополнительных доходов (НДФЛ), а также получением федеральных средств в форме субсидии из фонда содействия реформированию ЖКХ на капитальный ремонт многоквартирных домов в г. Лебедянь.

Расходы произведены по подразделам:

-жилищное хозяйство в сумме 56 млн. 312 тыс. руб.,

- коммунальное хозяйство в сумме 102 млн. 612,5 тыс. руб.,

- благоустройство - в сумме 78 млн. 357,5 тыс. руб.

Полностью освоены субсидии, полученные от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» на ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилого фонда в общей сумме 43 млн. 147,5 тыс. руб. освоение составило 99,6%.

# Таблица 23

# Субсидии, полученные, от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| На обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов | Администрация  г. Лебедянь | 24214,1 | 24214,1 | 100,0 |
| На обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда | 19089,9 | 18933,4 | 99,2 |
| Итого: | 43304,0 | 43147,5 | 99,6 |

Финансирование целевых программ в сфере ЖКХ составило в 2009 году 18717,8 тыс. руб., при плановом уровне в 50 млн. 68 тыс. руб. Что связано с длительностью циклов работ. В 2009 году были профинансированы только фактически произведенные мероприятия.

Учитывая, что дополнительные доходы стали доступны к освоению только во второй половине 2009 года – завершение работ, запланированных в рамках программ, стало возможным только в 2010 году, в котором и запланировано расходование финансовых ресурсов.

Финансирование мероприятий в сфере экономики. Профинансированы расходы в сумме 14 млн. 837,7 тыс. руб., что составляет 93% к плану. Рост финансирования к 2008 г. составил 6 млн. 718,9 тыс. руб. (или 82,8%)

Основную часть расходов составило финансирование транспорта (68,5%) в сумме 10 млн. 162,4 тыс. руб. Средства направлены на:

- субсидирование отдельных мероприятий по другим видам транспорта в сумме 7 млн. 732,7 тыс. руб.

- субсидирование закупки автотранспортных средств и коммунальной техники в сумме 1 млн. 623,3 тыс. руб. (за счет федеральных средств)

Финансирование «Районной целевой программы поддержки малого и среднего предпринимательства в Лебедянском районе в 2009 – 2012 гг.» исполнено на 100% в сумме 1 млн. 445 тыс. руб., в т. ч.:

- предоставление субсидий некоммерческой организации «Липецкий областной фонд поддержки малого и среднего предпринимательства» в сумме 1 млн. 275 тыс. руб.

Субсидирование развития заготовительной деятельности и первичной переработки с./х. продукции сумме 81,6. тыс. руб., (за счет областных средств)

Субсидирование реализации мероприятий по созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района услугами торговли, бытового обслуживания в части возмещения затрат, связанных с приобретением автомобильного топлива профинансировано сумме 726 тыс.

Мероприятия целевых программ поселений в сумме 592,3 тыс. руб.

Безвозмездное выделение средств, сформированных за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета Лебедянского района бюджетам поселений на решение вопросов местного значения. В общей сложности, данные цели были запланированы средства в сумме 41 млн. 649,2 тыс. руб. Исполнение плана по выделению межбюджетных трансфертов из бюджета Лебедянского района бюджетам поселений составило 33 млн. 517,4 тыс. руб. или 80,5%. Выделение трансфертов осуществлялось в следующих формах:

Субсидий из районного фонда софинансирования расходов на осуществление капитального ремонта и бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственностив сумме 25 млн. 192 тыс. руб. при плановом объеме 26 млн. 159,4 тыс. руб.

Дотаций из районного фонда на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов поселений в сумме 8 млн. 325,4 тыс. руб. при плановом объеме 15 млн. 489,8 тыс. руб.

Таблица 24

Распределение межбюджетных трансфертов из бюджета Лебедянского района в бюджеты поселений

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Форма межбюджетного трансферта | Сумма финансирования, тыс. руб. | | Направление использования средств | Мероприятия | Социально-экономические цели, достигаемые при реализации проекта |
| Учтено в бюджете | Исполнено |
| Субсидии из районного фонда софинансирования | | | | | | |
| г. Лебедянь | Субсидия | 15000,0 | 15000,0 | Водоснабжение | Строительство резервного магистрального водопровода от водозабора до ул. Ленина протяженностью 2,2 км. | Обеспечение бесперебойного снабжения населения питьевой водой |
| Агрономовский сельсовет | Субсидия | 885,0 | 885,0 | Ремонт учреждений культуры | Ремонт кровли Агрономовского СДК | Обеспечение доступа населения к услугам учреждений культуры |
| Большеизбищенский сельсовет | Субсидия | 5254,0 | 4527,9 | Ремонт учреждений культуры | Капитальный ремонт и оборудование СДК в с. Большие Избищи, ремонт СДК в с. Михайловка | Обеспечение доступа населения к услугам учреждений культуры |
| Большепоповский сельсовет | Субсидия | 1498,4 | 1498,0 | Водоснабжение | Реконструкция водопровода по ул. Космакова, ул. Комсомольская п. Сахарного завода | Обеспечение бесперебойного снабжения населения питьевой водой |
| Ольховский сельсовет | Субсидия | 180,0 | 180,0 | Водоснабжение | Изготовление проектно-сметной документации на строительство водопровода и артскважины в с. Новое Ракитино | Обеспечение бесперебойного снабжения населения питьевой водой |
| Покрово-Казацкий сельсовет | Субсидия | 3342,0 | 3031,1 | Водоснабжение | Реконструкция водопровода по ул. 1-е Пушкари, ул. 2-е Пушкари сл. Покрово-Казацкая | Обеспечение бесперебойного снабжения населения питьевой водой |
| Итого по субсидии: | | 26159,4 | 25192,0 |  | | |
| Дотации из районного фонда на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов поселений | | | | | | |
| Волотовский сельсовет | Дотация | 20,0 | 20 | Проведение муниципальных выборов | Проведение выборов главы и депутатов | Обеспечение возможности осуществления населением прав по выборам |
| Вязовский сельсовет | Дотация | 196,8 | 196,8 | Водоснабжение | Приобретение частотного преобразователя, изготовление проектно-сметной документации по объектам водоснабжения | Обеспечение снабжения населения питьевой водой |
| Куйманский сельсовет | Дотация | 7023,3 | 17,5 | Пожаробезопасность | Реконструкция здания под пожарный пост | Обеспечение безопасности населения, сохранности материальных ценностей |
| 2840,9 | Ремонт учреждений культуры | Ремонт СДК в с. Куймань | Обеспечение доступа населения к услугам учреждений культуры |
| Павловский сельсовет | Дотация | 200,0 | 171 | Ремонт учреждений культуры | Ремонт Грязновского СДК | Обеспечение доступа населения к услугам учреждений культуры |
| Покрово-Казацкий сельсовет | Дотация | 4860,0 | 3407,7 | Водоснабжение | Строительство канализации | Обеспечение снабжения населения водой |
| Слободский сельсовет | Дотация | 241,7 | 186,7 | Водоснабжение | Изготовление проектно-сметной документации | Обеспечение снабжения населения питьевой водой |
| 55,0 | Проведение муниципальных выборов | Проведение выборов главы и депутатов | Обеспечение возможности осуществления населением прав по выборам |
| Шовский сельсовет | Дотация | 2328,0 | 834,8 | Водоснабжение | Строительство водопровода в д. Кочетовка | Обеспечение снабжения населения питьевой водой |
| Яблоневский сельсовет | Дотация | 620,0 | 20,0 | Проведение муниципальных выборов | Проведение выборов главы и депутатов | Обеспечение возможности осуществления населением прав по выборам |
| 575,0 | Водоснабжение | Установка частотного преобразователя | Обеспечение снабжения населения питьевой водой |
| Итого по дотации: | | 15489,8 | 8325,4 |  | | |
| Всего: | | 41649,2 | 33517,4 |  | | |

В 2009 г. было запланировано освоение целевого финансирования за счет средств областного бюджета в сумме 38 млн. 868,9 тыс. руб., из которых освоено 31млн. 261,8 тыс. руб. (или 80%). В. т. ч. на:

Мероприятия областной целевой программы "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Липецкой области на 2005-2010 годы" выполнены при плане 23 млн. 569,0 тыс. руб. на 70,4% в сумме 16 млн. 598,2 тыс. руб.

По Яблоневскому сельсовету исполнение составило 98,0%, по Агрономовскому – 57,1% в связи с запланированным строительством новой газовой котельной и переносом мероприятий программы с 2009 г. на 2010 г.

Мероприятия областной целевой программы "Прочие мероприятия по благоустройству городских округов и поселений" профинансированы на 100,0% в сумме 2 млн. 557,4 тыс. руб. (Агрономовский и Яблоневский сельсоветы, г. Лебедянь)

Субсидии, предоставленные из областного бюджета на:

- реконструкцию хирургического отделения в сумме 2 млн. 404,0 тыс. руб. - исполнение – 100,0%;

- на профессиональную переподготовку и повышение квалификации медицинских и фармацевтических работников учреждений здравоохранения – исполнена в сумме 208,84 тыс. руб. при плане 251,2 тыс. руб. (на 83,1%) исходя из фактически заявленной МУЗ Лебедянская ЦРБ потребности финансировании данных расходов;

- на разработку документов территориального планирования и правил землепользования и застройки муниципальных образований в сумме 546,0 тыс. руб. исполнена 42,9% в сумме 234,0 тыс. руб. исходя из фактической потребности в финансировании данных расходов в 2009 г.

- приобретение автотранспорта для подвоза детей в школы в сумме 2 млн. 61,0 тыс. руб. - исполнение – 100,0%;

- для оснащения оборудованием общеобразовательных учреждений, реализующих программы профильного обучения исполнение составило 99,8% в сумме 504,5 тыс. руб. (план 505,7 тыс. руб.);

- на подготовку кадров работников учреждений образования муниципальных образований в сумме 108,4 тыс. руб. - исполнение – 100,0%;

- на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства в сумме 81,7 тыс. руб. - исполнение – 100,0%;

- на проведение физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в сумме 575,0 тыс. руб. - исполнение – 100,0%;

- на приобретение услуг информационно-правовых систем для сельских поселений исполнены в сумме 238,6 тыс. руб. (при плане 246,0 тыс. руб.), т. е. на 97,0%. Финансирование осуществлено в пределах фактической потребности в финансировании данного вида расходов;

- на внедрение сетевого программного обеспечения по электронному ведению похозяйственного учета в поселениях при плане 120,4 тыс. руб. исполнены в сумме 8,6 тыс. руб. или на 7,1% (Павловский сельсовет) в связи с отсутствием фактической потребности в финансировании данных мероприятий в 2009 г. (Бесплатная установка ПО, приобретение и оплата ПО в 2008 г. и т. д.);

- на повышение квалификации муниципальных служащих исполнены на 49,0%: 148,2% тыс. руб. при плане 302,5 тыс. руб. исходя из фактически понесенных в 2009 г. расходов;

- на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов за счет средств бюджетов исполнены в сумме 723,0% тыс. руб. или на 100,0% (г. Лебедянь);

- на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств бюджетов - исполнены в сумме 848,0 тыс. руб. при плане 855,0% тыс. руб. или на 99,2% (г. Лебедянь)

- на приобретение спецтехники в сумме 894,52 тыс. руб. исполнены на 100,0%.

Общее недоиспользование средств составило 7 млн. 607,1 тыс. руб., в т. ч. в связи с переносом "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Липецкой области на 2005-2010 годы" по сельскому поселению Агрономовский сельсовет с 2009 г. на 2010 г. – на 6 млн. 813,42 тыс. руб. (на 89,6%).

Таким образом, общее освоение целевого финансирования за счет средств областного бюджета в 2009 г. составило 80,0%.

# Таблица 25

Информация об исполнении консолидированного бюджета Лебедянского района в 2009 г.

| Разделы бюджета | Фактическое финансирование в 2008 г. | Уточненный план 2009 г., тыс. руб. | Кассовое исполнение в 2009 г. | % исполнения к годовому плану | Отклонение 2009 год от 2008 года, тыс. руб. | Изменение финансирования 2009 год к 2008 году, % | Пояснение по отклонению |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Общегосударственные вопросы | 81412,1 | 99154,0 | 95888,6 | 96,7 | 14476,5 | 17,78 | Рост расходов по разделу на 80% (или на 11 млн. 576 тыс. руб.) обусловлен расходов, не связанных, собственно, с обеспечением функционировании органов муниципального управления:  - исполнения муниципальной гарантии, МУП «ЖУК» сумме 6 млн. руб.;  - использования МУ КЦСОН федеральных средств в сумме 4 млн. 500 тыс. руб., направленных на организацию многофункционального центра предоставления услуг населению;  - увеличением на 647,4 тыс. руб. по сравнению с 2008 г.расходов из резервного фонда;  -финансированием мероприятий 3-х районных целевых программ в сумме 428,6 тыс. руб. (Мероприятия по развитию гражданского общества, подготовке и повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, мероприятия в области демографической политики). |
| Функционирование законодательных органов государственной власти и местного самоуправления | 4375,1 | 4243,4 | 4217,9 | 99,4 | -157,2 | -3,59 |
| Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций | 62856,7 | 67282,2 | 64890,0 | 96,4 | 2033,3 | 3,23 |
| Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора | 7022,8 | 7140,2 | 6946,1 | 97,3 | -76,7 | -1,09 |
| Обеспечение, проведение выборов и референдумов | 624,6 | 1866,8 | 1866,8 | 100,0 | 1242,2 | 198,88 |
| Резервные фонды |  | 226,5 |  | 0,0 | 0,0 |  |
| Другие общегосударственные вопросы | 6494,8 | 18394,8 | 17967,8 | 97,7 | 11473,0 | 176,65 |
| Национальная оборона | 850 | 1238,2 | 1018,9 | 82,3 | 168,9 | 19,87 | Отражены расходы на содержание делопроизводителей военно-учетного стола на территории, где отсутствуют военные комиссариаты за счет федеральных средств |
| Мобилизация и вневойсковая подготовка | 850 | 1238,2 | 1018,9 | 82,3 | 168,9 | 19,87 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2172,5 | 394,4 | 208,8 | 52,9 | -1963,7 | -90,39 | Всё финансирование осуществлено в рамках целевых программ. Относительно более низкое по сравнению с другими разделами исполнение по разделу сложилось из-за того, что по целевой программе «О защите населения и территории Лебедянского муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществлении мероприятий ГО и обеспечении безопасности людей на водных объектах на 2008-2010 годы» были предусмотрены средства в сумме 150,0 тыс. руб. на пополнение резервов, в случае возникновения необходимости. |
| Защита населения и территории от последствий чрезвычайных природного и техногенного характера, гражданская оборона | 2170,3 | 240,0 | 64,5 | 26,9 | -2105,8 | -97,03 |
| Обеспечение пожарной безопасности |  | 54,4 | 44,5 | 81,8 | 44,5 |  |
| Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности | 2,2 | 100,0 | 99,8 | 99,8 | 97,6 | 4436,36 |
| Национальная экономика | 7590,8 | 16015,0 | 14837,3 | 92,6 | 7246,5 | 95,46 | Основную часть расходов составило финансирование транспорта (68,5%) в сумме 10 млн. 162,4 тыс. руб. Средства направлены на:  - субсидирование отдельных мероприятий по другим видам транспорта в сумме 7 млн. 732,7 тыс. руб.  - субсидирование закупки автотранспортных средств и коммунальной техники в сумме 1 млн. 623,3 тыс. руб. (за счет федеральных средств)  Финансирование «Районной целевой программы поддержки малого и среднего предпринимательства в Лебедянском районе в 2009 – 2012 гг.» исполнено на 100% в сумме 1 млн. 445 тыс. руб., в т. ч.:  - на предоставление субсидий некоммерческой организации «Липецкий областной фонд поддержки малого и среднего предпринимательства» в сумме 1 млн. 275 тыс. руб.  Субсидирование развития заготовительной деятельности и первичной переработки с./х. продукции сумме 81,6. тыс. руб., (за счет областных средств)  Субсидирование реализации мероприятий по созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района услугами торговли, бытового обслуживания в части возмещения затрат, связанных с приобретением автомобильного топлива профинансировано сумме 726 тыс.  Мероприятия целевых программ поселений в сумме 592,3 тыс. руб. |
| Транспорт | 7590,8 | 10771,5 | 10162,4 | 94,3 | 2571,6 | 33,88 |
| Другие вопросы в области национальной экономики | 528 | 5243,5 | 4674,9 | 89,2 | 4146,9 | 785,40 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 123956,5 | 271964,9 | 237279,9 | 87,2 | 113323,4 | 91,42 | Полностью освоены субсидии, полученные от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» на ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилого фонда в общей сумме 43 млн. 147,5 тыс. руб. освоение составило 99,6%.  Финансирование целевых программ в сфере ЖКХ составило в 2009 году 18717,8 тыс. руб., при плановом уровне в 50 млн. 68 тыс. руб. Что связано с длительностью циклов работ. В 2009 году были профинансированы только фактически произведенные мероприятия.  Учитывая, что дополнительные доходы стали доступны к освоению только во второй половине 2009 года – завершение работ, запланированных в рамках программ, стало возможным только в 2010 году, в котором и запланировано расходование финансовых ресурсов. |
| Жилищное хозяйство | 10042,7 | 59296,9 | 56312,0 | 95,0 | 46269,3 | 460,73 |
| Коммунальное хозяйство | 59333,2 | 130014,5 | 102612,5 | 78,9 | 43279,3 | 72,94 |
| Благоустройство | 54580,6 | 82653,5 | 78355,4 | 94,8 | 23774,8 | 43,56 |
| Образование | 212259,8 | 270881,4 | 255150,0 | 94,2 | 42890,2 | 20,21 | В оптимизации сети с 01.07.2009 г. закрыты 5 малокомплектных школ, что дало чистую экономию средств 4 млн. 38,8 тыс. руб. в том числе за счет районного бюджета 313,9 тыс. руб., за счет областного бюджета 3 млн. 724,9 тыс. руб.  В 2009 г. 29 млн. 387, 7 тыс. руб. или 11,5% от расходов по разделу профинансированы в рамках целевой программы "Развитие и оптимизация образовательной сети Лебедянского района до 2010 года". Основную часть программных расходов составили расходы на осуществление текущего и капитального ремонта улучшение их материально-технического обеспечения, закупку оборудования. В т. ч. по:- по детским дошкольным учреждениям – 4 млн. 988,6 тыс. руб.  - общеобразовательным школам – 15 млн. 485.9 тыс. руб.  - учреждениям дополнительного образования – 8 млн. 128,9 тыс. руб. |
| Дошкольное образование | 33982,2 | 49257,0 | 46474,7 | 94,4 | 12492,5 | 36,76 |
| Общее образование | 157226,7 | 203846,6 | 191768,1 | 94,1 | 34541,4 | 21,97 |
| Молодежная политика и оздоровление детей | 801,5 | 1058,0 | 830,4 | 78,5 | 28,9 | 3,61 |
| Другие вопросы в области образования | 20249,4 | 16719,8 | 16076,8 | 96,2 | -4172,6 | -20,61 |
| Культура, кинематография и средства массовой информации | 38470,7 | 53821,8 | 47813,6 | 88,8 | 9342,9 | 24,29 | Дополнительное финансирование направлялось как на обеспечение текущей деятельности учреждений культуры, так и на проведение ремонтов, закупку оборудования. |
| Культура | 35081,1 | 49868,2 | 44028,8 | 88,3 | 8947,7 | 25,51 |
| Кинематография |  |  |  |  | 0,0 |  |
| Периодическая печать и издательство | 3389,6 | 3953,6 | 3784,8 | 95,7 | 395,2 | 11,66 |
| Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой информации | 0 |  | 0,0 |  | 0,0 |  |
| Здравоохранение и спорт | 73251 | 116788,4 | 111118,5 | 95,1 | 37867,5 | 51,70 | В течение 2009 года было произведено много затрат капитального характера, связанных с проведением ремонтов в учреждениях здравоохранения, закупкой медицинского оборудования и автотранспорта.  В 2009 году финансирование целевых программ составило в целом 44 млн. 632,7 тыс. руб., т. ч. по программам:  - «О совершенствовании системы охраны здоровья населения Лебедянского района» - 44 млн. 260,0 тыс. руб. (в т. ч.: на текущий и капитальный ремонт - 13 млн. 568,4 тыс. руб., на приобретение медоборудования – 14 млн. 963,0 тыс. руб., на приобретение автотранспорта – 2 млн. 995,3 тыс. руб.)  В 2009 году учреждения здравоохранения перевыполнили плановые показатели по обслуживанию населения:  По стационарной медицинской помощи – на 5,4%  По амбулаторной медицинской помощи – на 4,9 %  По скорой медицинской помощи – на 1,4%  В 2009 г. была осуществлена передача на финансирование из ОМС 37 коек Троекуровской участковой больницы. Экономия средств районного бюджета составила 1 млн. 221,9 тыс. руб. |
| Здравоохранение | 55806,6 | 83865,5 | 79427,1 | 94,7 | 23620,5 | 42,33 |
| Амбулаторная помощь | 13135,7 | 30576,1 | 29375,2 | 96,1 | 16239,5 | 123,63 |
| Спорт и физическая культура | 3378,7 | 2226,8 | 2196,8 | 98,7 | -1181,9 | -34,98 |
| Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта | 930 | 120,0 | 119,4 | 99,5 | -810,6 | -87,16 |
| Социальная политика | 104066,5 | 119883,0 | 105534,0 | 88,0 | 1467,5 | 1,41 | Финансирование расходов по данному разделу осуществлялось, практически, полностью за счет средств областного бюджета в рамках исполнения переданных государственных полномочий. |
| Пенсионное обеспечение | 5993,2 | 6373,0 | 6372,9 | 100,0 | 379,7 | 6,34 |
| Социальное обслуживание населения | 15673,3 | 15205,1 | 15201,4 | 100,0 | -471,9 | -3,01 |
| Социальное обеспечение населения | 63212 | 78844,7 | 66218,3 | 84,0 | 3006,3 | 4,76 |
| Борьба с беспризорностью, опека, попечительство | 7628,4 | 8782,2 | 8276,4 | 94,2 | 648,0 | 8,49 |
| Другие вопросы в области социальной политики | 11559,6 | 10678,0 | 9464,9 | 88,6 | -2094,7 | -18,12 |
| Межбюджетные трансферты | Безвозмездное выделение средств, сформированных за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета Лебедянского района бюджетам поселений на решение вопросов местного значения.  В общей сложности, данные цели были запланированы средства в сумме 41 млн. 649,2 тыс. руб. Исполнение плана по выделению межбюджетных трансфертов из бюджета Лебедянского района бюджетам поселений составило 33 млн. 517,4 тыс. руб. или 80,5%.  Выделение трансфертов осуществлялось в следующих формах:  Субсидий из районного фонда софинансирования расходов на осуществление капитального ремонта и бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности в сумме 25 млн. 192 тыс. руб. при плановом объеме 26 млн. 159,4 тыс. руб.  Дотаций из районного фонда на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов поселений в сумме 8 млн. 325,4 тыс. руб. при плановом объеме 15 млн. 489,8 тыс. руб. | | | | | | |
| ВСЕГО РАСХОДОВ: | 644557,9 | 950141,1 | 868849,6 | 91,4 | 224291,7 | 34,80 |  |
| ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТА (со знаком +) | 14434,600 | 16265,0 | 773344,1 | 4754,6 | 758909,5 | 5257,57 |  |

**Глава 3 предложения по совершенствованию системы**

**управления финансами Лебедянского района**

**3.1 Совершенствование методов программно-целевого управления**

**бюджетными расходами**

В связи с проведением работы в области разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в БК РФ предусмотрена норма об обязательном ведении реестров расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы с представлением реестров субъектов РФ и сводов реестров муниципальных образований в Министерство финансов РФ. Исходя из этого Министерство финансов РФ разрабатывает порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, обеспечит свободный доступ к этой базе через сеть Интернет.

Кроме того, необходимо разработать единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

Необходимо также ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и разработать рекомендации по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

В связи смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В РФ функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главной функцией является контроль за исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. В то же время контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальные контрольно-счетные органы не осуществляют оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования эту функцию могли бы выполнять также независимые аудиторские фирмы.

Задачи повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами делают необходимым расширение функций независимой экспертизы в области расходования бюджетных средств путем подтверждения финансовой отчетности органов исполнительной власти с выражением независимого экспертного мнения относительно его достоверности, а также экспертизы систем внутреннего контроля и результативности управления государственными и муниципальными финансами.

Необходимо также разработать комплекс мер по обеспечению внедрения независимой экспертизы - установить полномочия независимых экспертов, разработать требования к ним и процедуры отбора экспертов.

Совершенствование среднесрочного финансового планирования.

Одним из основных элементов бюджетной реформы является переход к среднесрочному финансовому планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения одобренных в предыдущем бюджетном периоде основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Практика регулирования процесса среднесрочного финансового планирования в региональном и муниципальном законодательстве сводится, как правило, только к воспроизведению норм федерального законодательства, при этом в большом количестве субъектов РФ правовое регулирование среднесрочного финансового планирования отсутствует.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях необходимо внести в Бюджетный кодекс РФ положения, обязывающие органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;

- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;

- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;

- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;

- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Министерство финансов РФ разработает методические рекомендации по среднесрочному финансовому планированию для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по применению целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей бюджетных средств.

Совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом.

В Бюджетном кодексе РФ заложены основы управления региональным и муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги. В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятия управленческих решений, ведения детального учета и управления рисками.

Несмотря на то что к настоящему моменту некоторые субъекты РФ и в меньшей степени муниципальные образования имеют практику управления региональным и муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

Общими недостатками являются:

- отсутствие управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального и (или) муниципального долга в трактовке Бюджетного кодекса РФ, и процедур управления рисками;

- низкий уровень аналитических возможностей информационных систем;

- неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации;

- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования;

- применение разнообразных форм неформального учета и отчетности.

Необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задолженности. В связи с этим предполагается определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами. Предстоит усовершенствовать учет прямых и условных обязательств, управление рисками, соответствующую отчетность, а также систему принятия решений о заимствованиях.

Для совершенствования системы управления долгом на региональном и муниципальном уровнях Министерство финансов РФ подготовит методические рекомендации, которые, в частности, будут содержать описание основных процедур управления заимствованиями и учета обязательств, конкретные предложения по управлению долгом.

Осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений" для субъектов РФ и муниципальных образований, имеющих значительную просроченную задолженность по расходным обязательствам, предусматривается возможность введения временной финансовой администрации, целью которой является обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долгового бремени.

Внедрение в практику бюджетной деятельности муниципальных образований методов бюджетирования ориентированного на результат (БОР) предполагает 2 основных этапа:

- внедрение методов программно-целевого управления, предполагающих, что деятельность главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) планируется в рамках разрабатываемых ими ведомственных целевых программ (ВЦП), позволяющих, прежде всего, контролировать эффективность использования бюджетных средств через контроль достижения целевых индикаторов ВЦП;

- внедрение в практику деятельности бюджетных учреждений финансирования на основе выполнения муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг, позволяющих более полно оценивать как качество выполнения функций бюджетных учреждений с точки зрения потребителя, так и экономическую эффективность расходования средств путем поэлементного анализа затрат на оказание услуги (Приложения Ж и З).

Несомненным плюсом такого подхода, также является то, что для исполнения государственных функций и решения вопросов местного значения можно активнее привлекать негосударственные (небюджетные) учреждения, что может позволить снизить затраты при оказании услуг и повысить их доступность (прежде всего, в ситуации, когда бюджетные учреждения перегружены).

Вместе с тем, внедрение методов программно-целевого управления на данном этапе сталкивается с рядом проблем. Разработка, корректировка и контроль исполнения ВЦП не воспринимается руководителями и специалистами главных распорядителей бюджетных средств как необходимый элемент планирования бюджета и контроля его исполнения.

Фактически, на сегодняшний день разработка (в дальнейшем так будут восприниматься корректировка и контроль исполнения) ВЦП является в глазах, как руководителей, так и сотрудников главных распорядителей бюджетных средств бесполезной тратой времени т. к.:

1. Фактически, не влияет на утверждение финансирования ГРБС по ассигнованиям, включаемым в программу (т. е. если программы/проекта программы нет финансирование ГРБС из районного бюджета не прекращается); т. е. деньги, которые и так выделяются из муниципального бюджета, «по прихоти» неизвестно кого, (а, практически, отдела финансов, необходимо оформлять дополнительной, но бесполезной для них документацией).
2. ВЦП не влияет на объем получения финансирования по иным источникам бюджетных средств (платные услуги, МЦП, субвенции, и др.)
3. В функциональном плане руководители и сотрудники ГРБС не представляют, чем ВЦП могут улучшить текущую работу ГРБС.
4. Работа, связанная с ВЦП не отражается на оценке качества сотрудников ГРБС, связанных с разработкой и контролем исполнения ВЦП.
5. Результаты выполнения показателей ВЦП не влияют, на взгляд, ГРБС на вопросы финансирования подведомственных учреждений, включая вопросы стимулирования персонала.

При внедрении БОР ВЦП не связаны с разработкой и исполнением муниципальных заданий подведомственных учреждений ГРБС. Показатели и целевые индикаторы ВЦП не увязаны с показателями муниципальных заданий, хотя и муниципальные задания, и ВЦП выполняются в рамках текущей деятельности бюджетных учреждений. Целесообразно увязывать показатели муниципальных заданий с целевыми индикаторами ВЦП, таким образом, чтобы при анализе ВЦП можно было в общем виде анализировать насколько выполняются муниципальные задания, поскольку именно уровень и качество выполнения муниципальных заданий в рамках БОР наиболее полно характеризуют качество работы подведомственных учреждений ГРБС. (Теоретически, невозможна ситуация, когда ВЦП исполняются в полном объеме и с надлежащим качеством, а муниципальные задания – нет).

В практике планирования затрат по ГРБС, как правило, не предусматриваются затраты на амортизацию или аналогичные им. На наш взгляд такой подход является неправильным, т. к. в этом случае финансирование восстановления основных фондов (ОФ) ГРБС не имеет закрепленных источников финансирования и зависит от конъюнктуры бюджета в текущем периоде. (Не обязательно копить, поступления на восстановление ОФ ГРБС могут использоваться в качестве «залога» при финансировании данных программ через привлечение коммерческих кредитов). Очевидно, правда, что для этого необходимо закрепление данных норм на уроне федерального законодательства и отражение в БК РФ.

Наконец, важнейшим моментом, является увязанность применяемых методов программно-целевого управления в рамках БОР с межбюджетными отношениями между региональными и муниципальными бюджетами. Роль межбюджетных трансфертов в сфере формирования доходной части местных бюджетов при формировании доходной части местных бюджетов исключительно велика. Прежде всего, за счет предоставление субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий, делегированных на местный уровень.

Очевидно, что при такой степени зависимости муниципальных бюджетов от трансфертов внедрение программно-целевого управления только на местном уровне без согласования параметров финансирования из региональных бюджетов – функционально бессмысленно.

Наконец, на муниципальном уровне ощущается существенный недостаток методических разработок по данной проблеме. В настоящий момент на федеральном уровне не существует общих методических рекомендаций, которые могли бы использоваться всеми муниципальными образованиями при внедрении БОР. Очевидно, что такие методические разработки необходимы и должны осуществляться под общим руководством Министерства финансов России. В случае их наличия можно было бы говорить о единых «правилах игры» необходимых для обеспечения единого экономического пространства.

**3.3 Пути совершенствования межбюджетных отношений**

**Краткий обзор экономического развития Лебедянского муниципального района в 2009 г**

Лебедянский район в определённом смысле можно назвать флагманом областной экономики. Стоимость продукции, отгруженной его предприятиями в 2008 г., равна 35 млрд. 376,9 млн. руб. В районе проживают около 43 тысяч жителей. В пересчёте на одного размер отгруженной продукции – почти 700 тыс. руб. По этому показателю равных лебедянцам нет, они опережают даже липчан.

Основной вклад в экономическое развитие вносят промышленные гиганты – ОАО «Лебедянский», ОАО «ЛеМаЗ», ОАО «Строймаш» (Приложение Д). Парадоксальным образом благополучие крупных предприятий тормозит развитие малого бизнеса в части обеспечения кадровыми ресурсами.

Экономический кризис относительно слабо сказался на экономическом развитии Лебедянского района в 2008 г., однако, показатели 2009 г. несмотря на некоторые положительные моменты, в целом, оказались существенно ниже.

Необходимо дать краткий анализ макроэкономической ситуации в районе в 2009 г. Под влиянием кризисных явлений произошло сокращение оборота организаций всех видов экономической деятельности составившего 27 млрд. 733,1 млн. руб., (78,4% к уровню 2008 г.). Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ, оказано услуг на сумму 26 млрд. 689,2 млн. руб. или на 5 млрд. 63,6 млн. руб. меньше уровня 2008 г. (84,1% к 2008 г.). Уменьшилась и общая сумма прибыли по организациям. Прибыль определена в 2009 г. 776,9 млн. руб. или 34% к уровню 2008 г. Доля прибыльных коммерческих организаций составила в 85,7%. Вместе с тем, уменьшился убыток по убыточным организациям. По отношению к 2008 . убыток сократился в 3 раза и составил 7,9 млн. руб. (против 23,4 млн. руб. в 2008 г.).

В сельском хозяйстве за период с 2002 г. по 2009 г. наблюдалось постоянное снижение поголовья КРС (с 18,7 тыс. усл. гол. до 8,9 тыс. усл. гол.), т. е. в 2.1 раза. В 2009 г. снизилась на 228 кг. продуктивность коров молочного стада и составила 5259 кг. Это обусловило снижение производства молока с 19 тыс. т. до 17,9 тыс. т.

Ввод в действие жилых домов в 2009 г. увеличился по сравнению с 2008 г. на 40%, однако, район пока занимает по этому показателю только 11-е место в области. В 2009 г. существенно активизировалась активность по строительству индивидуальных жилых домов, зарегистрированы домовладения общей площадью 17981 м2, что в 2,2 раза больше уровня прошлого 2008 г. (7897 м2).

Оборот розничной торговли по крупным и средним предприятиям в 2009 г. составил 121,8% (353,5 млн. руб.) по отношению к 2008 г. В целом, по Липецкой области этот показатель составил только 101,6%. Оборот предприятий общественного питания, в то же время, снизился по отношению к 2008 г. на 7,4% и составил 62,5 млн. руб. (снижение на 5 млн. руб.).

Среднесписочная численность работников снизилась за 2009 г. на 1285 чел. и составила 15181 чел. Число официально зарегистрированных безработных по данным Управления труда и занятости Липецкой обл. составило 137 чел. (на 64 чел. меньше уровня прошлого года).

Среднемесячная заработная плата на 1 работника за 2009 г. возросла на 5% и составила 13574 руб. Просроченной задолженности по выплате заработной платы по выплате заработной платы по состоянию на 01.01.2010 г. не имелось.

В Лебедянском районе значительные резервы по увеличению объемов платных и бытовых услуг населению, которые в расчете на душу населения, соответственно, в 3,4 и 2 раза ниже среднеобластных. Объем платных услуг населению за 2009 г. составил 161,3 млн. руб. или 3,8 тыс. руб. при среднеобластном уровне 13,2 тыс. руб. Объем бытовых услуг по району составляет 10,8 млн. руб. или 0,3 тыс. руб. на душу населения, что ниже среднеобластного уровня в 2 раза.

В приложениях 1 - 4 приведен анализ планирования и исполнения бюджета Лебедянского района, прежде всего, в разрезе формирования его доходов (собственные доходы и безвозмездные поступления). Анализ планового периода на 2010 – 2011 гг. не проводился, поскольку:

1. Внедрение планирования бюджета по методу «скользящей трехлетки» введено в практику финансовых органов Липецкой области и муниципальных образований в неё входящих только в 2008 г. и не может считаться достаточно достоверным для планового периода;
2. По заявлению Министерства финансов РФ, практика планирования бюджета по методу «скользящей трехлетки» из-за мирового экономического кризиса может быть приостановлено, как неотвечающее текущей экономической ситуации.

Анализ показывает, что основную долю доходов, получаемых бюджетом Лебедянского района из иных бюджетов составляют субвенции для финансирования переданных полномочий, из регионального бюджета.

Выравнивание доступа граждан к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым за счет средств местных бюджетов, является одной из основных задач государственной политики, проводимой на уровне области. Ее решение обеспечивается путем предоставления дотаций из областного фонда финансовой поддержки в рамках единой нормативно-правовой и методической базы. Решение настоящей задачи осуществляется управлением финансов Липецкой области на основании методик расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, утвержденных Законом Липецкой области «О бюджетном процессе Липецкой области». Указанная методика на протяжении последних лет претерпела существенные изменения, направленные на повышение эффективности управления бюджетными средствами и повышение прозрачности межбюджетных отношений.

Наличие утвержденной методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований позволит сократить соотношение уровня расчетной бюджетной обеспеченности до и после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по 6 наиболее и 6 наименее обеспеченным муниципальным образованиям области с 4,25 до 3,45.

Наличие утвержденной методики распределения субвенций из областного бюджета позволит достичь 100 % уровня финансового обеспечения реализации органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

Своевременное размещение результатов расчетов по распределению субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований области на официальном сайте администрации области будет способствовать повышению прозрачности межбюджетных отношений.

Наличие утвержденных управлением финансов области методик по вопросам финансового планирования, по составлению докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств, по формированию и реализации долгосрочных и ведомственных муниципальных целевых программ, проведение семинаров с представителями финансовых органов муниципальных образований и конкурса на предоставление субсидий из областного бюджета будет являться залогом проведения грамотных реформ в сфере муниципальных финансов.

Наличие утвержденной методики (порядка) расчета межбюджетных трансфертов бюджету областного фонда обязательного медицинского страхования позволит выстроить более эффективные и обоснованные финансовые взаимоотношения между областным бюджетом и бюджетом областного фонда обязательного медицинского страхования.

В соответствии с региональным законодательством, выполнение полномочий, делегируемых органам местного самоуправления, осуществляется за счет субвенций из областного фонда компенсаций.

Решение настоящей задачи является необходимым условием устойчивости бюджетной системы области, поскольку в результате достигается оптимальное распределение бюджетных ресурсов.

Предоставление субсидий из областного бюджета на реформирование муниципальных финансов позволит создать достаточные стимулы органам местного самоуправления по внедрению передовых принципов бюджетирования, ориентированного на результаты. Смысл этих реформ заключается в том, чтобы сместить бюджетный процесс от управления ресурсами бюджета к управлению результатами за счёт расширения полномочий и повышения ответственности участников бюджетного процесса в условиях чётких планов на среднесрочную перспективу, а также создания систем управления качеством муниципальных услуг, текущего мониторинга их предоставления и контроля за результатами.

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного и устойчивого управления государственными и муниципальными финансами. Основой процесса достижения этой цели должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прозрачность облегчает контроль со стороны общества за эффективностью управления государственными и муниципальными финансами, повышает ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за принятые решения, содействует укреплению внутренней дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях.

Открытая информация о финансовом состоянии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планах и результатах управления государственными и муниципальными финансами должна быть достоверной, понятной, своевременной и полной. В получении указанной информации заинтересованы не только органы, осуществляющие управление государственными и муниципальными финансами, но и граждане, инвесторы, кредиторы, другие субъекты хозяйственной деятельности.

В настоящее время в открытом доступе на регулярной основе существуют отдельные элементы статистической информации о состоянии региональных и муниципальных финансов, в числе которых присутствует отчетность об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Вместе с тем отсутствует полная картина функционирования секторов общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, равно как и единая методологическая основа для сбора, обработки и предоставления такого рода информации.

Особенно эта проблема актуальна на муниципальном уровне в условиях ограниченного набора данных в отношении муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа. (ИНФОРМАЦИЯ О КОНКУРСЕ)

Очевидно, что для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям необходим определенный перечень показателей по всем муниципалитетам, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории. Целесообразно расширить возможности использования и повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию.

В связи с проведением работы в области разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в БК РФ предусмотрена норма об обязательном ведении реестров расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы с представлением реестров субъектов РФ и сводов реестров муниципальных образований в Министерство финансов РФ.

Исходя из этого Министерство финансов РФ разрабатывает порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, обеспечит свободный доступ к этой базе через сеть Internet.

Кроме того, необходимо разработать единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

Необходимо также ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и разработать рекомендации по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Указанные отчеты будут содействовать органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, населению и другим заинтересованным лицам в осуществлении контроля за эффективностью деятельности органов управления за прошедший период, анализа соответствия затраченных средств значимости предоставленных населению бюджетных услуг и результатов выполнения целевых бюджетных программ, а также проведения сравнения по аналогичным показателям с другими территориями.

В связи смещением акцентов в бюджетном процессе с "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В РФ функции по независимой экспертизы частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главной функцией является контроль за исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. В то же время контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальные контрольно-счетные органы не осуществляют оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования эту функцию могли бы выполнять также независимые аудиторские фирмы.

Задачи повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами делают необходимым расширение функций независимой экспертизы в области расходования бюджетных средств путем подтверждения финансовой отчетности органов исполнительной власти с выражением независимого экспертного мнения относительно его достоверности, а также экспертизы систем внутреннего контроля и результативности управления государственными и муниципальными финансами.

Необходимо также разработать комплекс мер по обеспечению внедрения независимой экспертизы - установить полномочия независимых экспертов, разработать требования к ним и процедуры отбора экспертов.

Совершенствование среднесрочного финансового планирования.

Одним из основных элементов бюджетной реформы является переход к среднесрочному финансовому планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения одобренных в предыдущем бюджетном периоде основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Практика регулирования процесса среднесрочного финансового планирования в региональном и муниципальном законодательстве сводится, как правило, только к воспроизведению норм федерального законодательства, при этом в большом количестве субъектов РФ правовое регулирование среднесрочного финансового планирования отсутствует.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях необходимо внести в БК РФ Федерации положения, обязывающие органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;

- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;

- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;

- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;

- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Министерство финансов РФ разработает методические рекомендации по среднесрочному финансовому планированию для субъектов РФ и муниципальных образований по применению целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей бюджетных средств.

Совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом.

В Бюджетном кодексе РФ заложены основы управления региональным и муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги. В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятия управленческих решений, ведения детального учета и управления рисками.

Несмотря на то что к настоящему моменту некоторые субъекты РФ и в меньшей степени муниципальные образования имеют практику управления региональным и муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

Общими недостатками являются:

- отсутствие управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального и (или) муниципального долга в трактовке БК РФ, и процедур управления рисками;

- низкий уровень аналитических возможностей информационных систем;

- неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации;

- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования;

- применение разнообразных форм неформального учета и отчетности.

Необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задолженности. В связи с этим предполагается определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами. Предстоит усовершенствовать учет прямых и условных обязательств, управление рисками, соответствующую отчетность, а также систему принятия решений о заимствованиях.

Для совершенствования системы управления долгом на региональном и муниципальном уровнях Министерство финансов РФ подготовит методические рекомендации, которые, в частности, будут содержать описание основных процедур управления заимствованиями и учета обязательств, конкретные предложения по управлению долгом.

Осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в БК РФ в части регулирования межбюджетных отношений" для субъектов РФ и муниципальных образований, имеющих значительную просроченную задолженность по расходным обязательствам, предусматривается возможность введения временной финансовой администрации, целью которой является обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долгового бремени.

Внедрение в практику бюджетной деятельности муниципальных образований методов бюджетирования ориентированного на результат (БОР) предполагает 2 основных этапа:

- внедрение методов программно-целевого управления, предполагающих, что деятельность главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) планируется в рамках разрабатываемых ими ведомственных целевых программ (ВЦП), позволяющих, прежде всего, контролировать эффективность использования бюджетных средств через контроль достижения целевых индикаторов ВЦП;

- внедрение в практику деятельности бюджетных учреждений финансирования на основе выполнения муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг, позволяющих более полно оценивать как качество выполнения функций бюджетных учреждений с точки зрения потребителя, так и экономическую эффективность расходования средств путем поэлементного анализа затрат на оказание услуги (Приложения Ж и З).

Несомненным плюсом такого подхода, также является то, что для исполнения государственных функций и решения вопросов местного значения можно активнее привлекать негосударственные (небюджетные) учреждения, что может позволить снизить затраты при оказании услуг и повысить их доступность (прежде всего, в ситуации, когда бюджетные учреждения перегружены).

Вместе с тем, внедрение методов программно-целевого управления на данном этапе сталкивается с рядом проблем. Разработка, корректировка и контроль исполнения ВЦП не воспринимается руководителями и специалистами главных распорядителей бюджетных средств как необходимый элемент планирования бюджета и контроля его исполнения.

Фактически, на сегодняшний день разработка (в дальнейшем так будут восприниматься корректировка и контроль исполнения) ВЦП является в глазах, как руководителей, так и сотрудников главных распорядителей бюджетных средств бесполезной тратой времени т. к.:

1. Фактически, не влияет на утверждение финансирования ГРБС по ассигнованиям, включаемым в программу (т. е. если программы/проекта программы нет финансирование ГРБС из районного бюджета не прекращается); т. е. деньги, которые и так выделяются из муниципального бюджета, «по прихоти» неизвестно кого, (а, практически, отдела финансов, необходимо оформлять дополнительной, но бесполезной для них документацией).
2. ВЦП не влияет на объем получения финансирования по иным источникам бюджетных средств (платные услуги, МЦП, субвенции, и др.)
3. В функциональном плане руководители и сотрудники ГРБС не представляют, чем ВЦП могут улучшить текущую работу ГРБС.
4. Работа, связанная с ВЦП не отражается на оценке качества сотрудников ГРБС, связанных с разработкой и контролем исполнения ВЦП.
5. Результаты выполнения показателей ВЦП не влияют, на взгляд, ГРБС на вопросы финансирования подведомственных учреждений, включая вопросы стимулирования персонала.

При внедрении БОР ВЦП не связаны с разработкой и исполнением муниципальных заданий подведомственных учреждений ГРБС. Показатели и целевые индикаторы ВЦП не увязаны с показателями муниципальных заданий, хотя и муниципальные задания, и ВЦП выполняются в рамках текущей деятельности бюджетных учреждений. Целесообразно увязывать показатели муниципальных заданий с целевыми индикаторами ВЦП, таким образом, чтобы при анализе ВЦП можно было в общем виде анализировать насколько выполняются муниципальные задания, поскольку именно уровень и качество выполнения муниципальных заданий в рамках БОР наиболее полно характеризуют качество работы подведомственных учреждений ГРБС. (Теоретически, невозможна ситуация, когда ВЦП исполняются в полном объеме и с надлежащим качеством, а муниципальные задания – нет).

В практике планирования затрат по ГРБС, как правило, не предусматриваются затраты на амортизацию или аналогичные им. На наш взгляд такой подход является неправильным, т. к. в этом случае финансирование восстановления основных фондов (ОФ) ГРБС не имеет закрепленных источников финансирования и зависит от конъюнктуры бюджета в текущем периоде. (Не обязательно копить, поступления на восстановление ОФ ГРБС могут использоваться в качестве «залога» при финансировании данных программ через привлечение коммерческих кредитов). Очевидно, правда, что для этого необходимо закрепление данных норм на уроне федерального законодательства и отражение в БК РФ.

Наконец, важнейшим моментом, является увязанность применяемых методов программно-целевого управления в рамках БОР с межбюджетными отношениями между региональными и муниципальными бюджетами. Роль межбюджетных трансфертов в сфере формирования доходной части местных бюджетов при формировании доходной части местных бюджетов исключительно велика. Прежде всего, за счет предоставление субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий, делегированных на местный уровень.

Очевидно, что при такой степени зависимости муниципальных бюджетов от трансфертов внедрение программно-целевого управления только на местном уровне без согласования параметров финансирования из региональных бюджетов – функционально бессмысленно.

Наконец, на муниципальном уровне ощущается существенный недостаток методических разработок по данной проблеме. В настоящий момент на федеральном уровне не существует общих методических рекомендаций, которые могли бы использоваться всеми муниципальными образованиями при внедрении БОР. Очевидно, что такие методические разработки необходимы и должны осуществляться под общим руководством Министерства финансов РФ. В случае их наличия можно было бы говорить о единых «правилах игры» необходимых для обеспечения единого экономического пространства.

**Заключение**

В процессе работы над темой «Управление финансами муниципальных образований: состояние, направления совершенствования» я сделала ряд следующих выводов:

Во-первых, в настоящее время российское законодательство в области бюджетной политики претерпевает значительные изменения, и адаптация муниципалитетов к новым условиям осуществляется по-разному. Между муниципальными образованиями наблюдаются настолько существенные различия в качественном уровне управления муниципальными финансами (в используемых процедурах, инструментах и технологиях управления), что было бы нецелесообразным установить единый законодательный набор правил и стандартов, способных единовременно обеспечить создание юридической среды, адекватной для всех муниципальных образований. Поэтому нормативно-правовая база в области бюджетной политики устанавливает лишь общие принципы управления муниципальными финансами.

Представляется разумным в дополнение к законодательным требованиям, обязательным и реальным для выполнения всеми, без исключения, муниципальными образованиями и достаточным для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса, внедрить стандарты более высокого уровня. Муниципалитеты, которые в своей деятельности руководствуются стандартами, превышающими «законодательную основу», для дальнейшего прогресса нуждаются в более высоких стандартах.

Во-вторых, для более эффективного регулирования управления общественными финансами необходимо ввести:

1. Обязательные для исполнения минимальные требования, установленные в федеральном законодательстве.
2. Рекомендуемые нормативы и параметры, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий).
3. Дополнительные, более высокие стандарты управления общественными финансами, принимаемые и выполняемые органами власти добровольно.

В условиях развития бюджетного федерализма статус органов местного самоуправления повышается, и муниципальные власти наделяются все большей самостоятельностью. Соответственно, возрастает и их ответственность за последствия принимаемых решений. Поэтому органы местного самоуправления наряду с государственными органами власти заинтересованы в внедрении более эффективных стандартов в сфере управления общественными финансами и выборе наиболее оптимальных вариантов.

В-третьих, представляется необходимым информировать органы местного самоуправления о наиболее современных методах управления муниципальными финансами. Многолетнее сотрудничество государства с органами местного самоуправления подтверждает, что муниципалитеты проявляют живой интерес кизучению и внедрению передовых технологий управления, пользующихся признанием российских и зарубежных муниципалитетов.

В процессе написания данного дипломного проекта я сделала следующее заключение:

Во-первых, в России отсутствуют как достоверная статистика муниципальных финансов, так и общепризнанные методики, способные рассчитать расходные обязательства органов власти в новых условиях, в первую очередь – муниципалитетов, а тем более разделенных на поселенческие, районные и окружные.

Во-вторых, по объективным причинам (большое количество субъектов межбюджетных отношений, многообразие форм и инструментов отношений, отсутствие прежде аналогичной практики) не возможно спрогнозировать, как сложится распределение расходных полномочий между районами и поселениями, какие при этом образуются объективные потребности в финансовых ресурсах.

Несмотря на детальную регламентацию многих вопросов собственности в регионе, явным недостатком является отсутствие закона, с помощью которого все действующие нормативно-правовые акты составили бы единый механизм, "работающий" в направлении упорядочения и систематизации отношений собственности. Поэтому в настоящее время осуществляется попытка принять Закон "О государственной собственности в Липецкой области".

Нельзя обойти вниманием органы местного самоуправления. Им как органам публичной власти отводится в регулировании экономической деятельности в регионе значительная роль. При этом наиболее сложная проблема - разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти. Сложность заключается в том, что экономические отношения включают в себя целый комплекс вопросов производственного, финансового, административного, социального порядка, регулируемых на всех уровнях власти. Выделить те проблемы, которые должны решаться только на уровне муниципальных образований, достаточно трудно. Поэтому наряду с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в регионах приняты свои законы.

Развитие экономики в регионе регулируется целым комплексом средств экономического и государственно-правового характера. Региональное законодательство в этой сфере развивается в соответствии с федеральными актами применительно к различным отраслям региональной экономики.

В этой связи предстоит решить ряд актуальных проблем. Лучше отладить взаимодействие областных, окружных и федеральных структур. Привести региональные акты в соответствие с федеральным законодательством. Создать более эффективные механизмы согласованного правотворчества РФ с ее субъектами. Усилить внимание региональных органов к реализации федеральных законов и иных актов.

Основываясь на вышеизложенном, можно сказать, что я достигла поставленной цели, т.е. проанализировала, выявила недостатки в системе управления муниципальными финансами, а также предложила ряд рекомендаций по их устранению.

Несмотря на то, что тема выпускной квалификационной работы связана с совершенствованием межбюджетных отношений ряд предлагаемы к реализации мер направлен на совершенствование работы отдела финансов администрации Лебедянского района и ГРБС. Это объясняется тем, что существует необходимость гармонизировать бюджетную работу на уровне района с проводимой на федеральном региональном уровне политикой внедрения БОР. В связи с этим можно внести следующие предложения, актуальные, по нашему мнению на 2010 г. и на плановый период 2011 – 2013 годов:

1. Конкретизировать ответственность руководителей ГРБС за своевременное формирование проектов ведомственных программ их корректировку и контроль исполнения; если главным распорядителем является администрация Лебедянского района – руководителя профильного подразделения администрации, ответственного за программу (путем внесения изменений в положение № 795 от 06.10.2008 г.)
2. Ввести норму, согласно которой оказание платных услуг, возможно только при отражении данной деятельности в рамках ВЦП.
3. Увязать применение поощрительных мер к сотрудникам подведомственных учреждений ГРБС с достижением запланированных программных показателей.
4. Максимально использовать в практической деятельности ГРБС и отдела финансов администрации Лебедянского района результаты исследований, проведенных в 2008/9 годах фондом «Институт экономики города», г. Москва, касающиеся путей внедрения БОР внедрения БОР, которые выполнены на бае Грязинского района и г. Ельца Липецкой области.
5. При разработке ВЦП предусматривать источники финансирования как за счет бюджета Лебедянского района, так и за счет средств регионального бюджета.
6. Учитывая, что как финансирование из местного бюджета, так и финансирование из регионального бюджета в форме субвенций (а для здравоохранения еще и финансирование через ФОМС) осуществляется из разных источников, но, по сути, для финансирования одних и тех же муниципальных услуг, необходимо увязать планирование из разных источников в рамках выполнения программ ВЦП.
7. Необходимо конкретизировать процедуру определения финансовых ресурсов при планировании оказания муниципальных услуг согласно Постановлению главы администрации Лебедянского района № 1004 (приложение 6, 7) с учетом получения субвенций.

Наконец, следует обратить внимание на то, что в настоящий момент финансирование переданных полномочий из областного бюджета не увязано с достигнутыми результатами ГРБС. Т. е. в настоящий момент сложилась ситуация, когда выделение средств из регионального бюджета не увязано с внедрением БОР на муниципальном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящий момент главным направлением работы по совершенствованию межбюджетных отношений для Лебедянского района Липецкой области является гармонизация введения БОР на региональном и муниципальном уровне и увязка финансирования переданных полномочий за счет регионального бюджета с мероприятиями по внедрению БОР и их результатами.

Неэффективность бюджетной системы России отчетливо проявляется в неспособности органов власти всех уровней обеспечивать население гарантированными благами, а бюджетные учреждения — достаточным финансированием, чтобы своевременно погашать собственные заимствования на открытом рынке. Непомерные объемы кредиторской задолженности, непрозрачность и неполная подконтрольность финансовых операций исполнительных органов власти законодательным органам обусловливают необходимость разработки мер по укреплению финансовых основ местных бюджетов, закреплению в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения в местный бюджет.

**Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации. М., 2000.
2. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 24 сентября 2003г
3. Федеральный Закон от 20.06.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».
4. Земельный кодекс Российской Федерации, 2003
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998.
7. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая / Под ред. Проф. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. –М., Издат: «Право и закон»; 2002, 348с.
8. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР», от 21.06.95
9. Аболонин Е.С. Муниципальное право. Учебник для вузов. -М., 2005г.
10. Белозеров, С.А., Горбушина С.Г. и др. Финансы: учебник, - 2-е изд., перераб. И доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 512 с.
11. Вахрин П.И., Нешитой А.С. Финансы. Учебник. -М., 2005г
12. Выдрин И.В. Муниципальное право. -М., 2004г
13. Горин А.М. , Максимова Н.С. Бюджетная система РФ. -М., 2006г
14. Глущенко Г.Г., Пылин В.В., Муниципальное право. 2004г.
15. Дорофеев Б.Ю. Валютное право России. Учеб для вузов, 2005г
16. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А. Муниципальное право, Учебник, 2004г.
17. Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., Норма, 2000.
18. Кудилинский М.Н. Муниципальное право. Учебное пособие для вузов. -М., 2005г
19. Литовченко А.М. Финансы. -М., 2004г.
20. Чернова Е.Г., Иванов В.В. Финансы, Деньги, Кредит. -М.,2005г
21. Парыгина В.А. Государственные и муниципальные финансы. -М., 2005г
22. Шуляк.П.И. Финансы. Учеб.пособие.- М.,2002г
23. Циммерман Х. Муниципальные финансы. Учеб для вузов. 2003г.
24. Финансовое право в вопросах и ответах. Учеб пособие для вузов / Под ред. Грачева Е.Ю., Ивлева М.Ф., Соколова Э.Ю., 2004г.
25. Муниципальное право.Учебник./ Под ред Игнатюк Н.А.,2005г
26. Муниципальное право. Учебник. / Под ред. Дмитриев Ю.А., -М., 2005г
27. Финансы.Учебник / Под. ред. Бабич А.М., Павлова Л.М., -М., 2000г.
28. Финансы. Учебник. / Под ред. Ковалева В.В. -М.,2005г
29. Финансовое право. Учебник./ Под ред. В.А.Парыгина.- 2-е изд., -М., 2005
30. Финансы, деньги, кредит: Учеб. для вузов / Под ред. О.В.Соколовой, 2000, с.307
31. Бюджетная система России: Учеб.пособие / отв.ред. А.А.Тадеев, В.А.Парыгина, -М.,2005г.
32. Финансовое право: Учебник для вузов/ Отв. ред. Н.И.Химичева, -М, 2000г., с.321
33. Финансовое право. Словарь основных понятий / Под ред Химичевой Н.И., 2005г.
34. Банковское право. Учеб для вузов / Под ред Эриашвили Н.Ю., 4-е изд., 2005г
35. Елена Бреслав. Риски финансирования в теории и практике.// Экономика. №15, октябрь, 2005
36. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
37. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ, 1996. –352 с.
38. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Учебное пособие. - Москва-Ростов, 1999. –224 с.
39. Социально ориентированное местное самоуправление: Опыт городов Германии для России. СПб.: Наука, 1999. –388 с
40. Миронова Н.И. Институт местного самоуправления в Польше // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. Проблемно-тематический сборник. – М. 2000. – С.105.
41. Л.Ю. Рокецкий. Журнал «Управа» №9 (22) 2003 (стр.7-10).
42. Российский статистический сборник.–М.: Госкомстат России, 1998. –790 с.
43. Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление учебник для вузов, 2001,

1. Ст. 10 Бюджетного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 N 63-ФЗ). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст. 15 Бюджетного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 N 63-ФЗ). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст. 52 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-3)
4. Ст. 55 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-4)
5. Ст. 56 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-5)
6. Ст. 57 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-6)
7. Ст. 58 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-7)
8. Ст. 59 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-8)
9. Ст. 62 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-9)
10. Ст. 53 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». [↑](#footnote-ref-10)