

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Байкальский государственный университет»

На правах рукописи



Орлова Екатерина Владимировна

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ
СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Специальность 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, доцент
Сорокина Татьяна Владимировна

Иркутск – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	17
1.1. Состояние муниципальных финансов как основа деятельности местного самоуправления	17
1.2. Возможности адаптации в России зарубежного опыта управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований	36
1.3. Механизм обеспечения финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне	55
2. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ.....	71
2.1. Количественная оценка факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований	71
2.2. Финансовое положение муниципальных образований и измерение риска их финансово-бюджетной несостоятельности	97
2.3. Влияние финансово-бюджетного состояния муниципальных образований на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения.....	113
3. ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	132
3.1. Рекомендации по оценке и повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований	132
3.2. Совершенствование инструментов межбюджетного регулирования в регионе.....	146
3.3. Обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований на основе эффективного бюджетного планирования	168
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	177
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	183
ПРИЛОЖЕНИЯ	204

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление, являясь третьим уровнем публичной власти, призвано создавать благоприятные условия для оптимального распределения ресурсов государственного и муниципального секторов экономики страны и решения вопросов жизнеобеспечения населения. Совершенствование действующего порядка финансового обеспечения муниципальных образований и формирование результативного механизма управления местными финансами является одним из условий экономического и социального развития страны и регионов. Финансовое состояние муниципалитетов определяет их экономический потенциал, текущие и перспективные возможности развития, исполнения принятых обязательств, реализации муниципальной бюджетной политики.

Проводимые в России в последние десятилетия бюджетные реформы и преобразования в системе местного самоуправления направлены на рост финансовой базы и повышение финансово-экономической независимости муниципальных органов власти. Тем не менее, пока в современных условиях органы местного самоуправления продолжают испытывать проблемы при балансировании бюджетов, в достижении высокого уровня собственных доходов для покрытия расходных обязательств, снижении долговой устойчивости, что актуализирует проведение мероприятий по обеспечению финансовой состоятельности муниципалитетов.

Основные направления региональной и муниципальной финансовой политики в настоящее время связаны, с одной стороны, с необходимостью обеспечения и сохранения бюджетной устойчивости, сбалансированности, наращивания финансового потенциала муниципальных образований, с другой стороны, со стратегическими задачами муниципальных органов власти обеспечения социально-экономического развития и повышения инвестиционной привлекательности муниципалитетов. В этой связи важнейшей задачей научных исследований является теоретическое осмысление положений финансово-бюджетной состоятельности

муниципальных образований в стране, обоснование методов и разработка практических рекомендаций по ее обеспечению.

Степень разработанности проблемы. В качестве научной и методологической базы исследования использованы труды отечественных ученых, а также работы зарубежных авторов.

Необходимость обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований обосновывается ролью местных финансов в оптимальном размещении ограниченных ресурсов общественного сектора экономики. Изучением данного вопроса занимались Э. Аткинс, Д. Брюммерхофф, Р. Масгрейв, С. Тибу, Х. Циммерман, А. Шах, Л. Якобсон и др.

Сущность муниципальных финансов, особенности и принципы их функционирования рассматриваются в трудах Е. А. Качановой, Н. М. Климентьевой, А. В. Максимова, Н. П. Пешина, Р. Г. Сомоева, И. В. Ускова и др.

Содержание понятий «финансовое состояние», «платежеспособность» муниципальных образований исследовали российские ученые Е. В. Атамась, А. Б. Золотарева, Е. А. Феодосиади, М. И. Яндиев; вопросы несостоятельности муниципалитетов и адаптации зарубежного опыта банкротства территорий были рассмотрены В. А. Тарасовым, Н. Э. Шишкиной и др.

Предлагаемые в работах В. А. Гришина, Е. А. Захарчук, И. М. Кожиной, В. Е. Паникина критерии для характеристики финансово-бюджетной состоятельности определили целесообразность изучения различных подходов к трактовке финансовой устойчивости и кредитоспособности территорий.

Проблематика, связанная с развитием финансовой самостоятельности муниципалитетов в контексте бюджетного федерализма, и повышением эффективности управления финансами муниципальных образований, нашла отражение в трудах М. П. Афанасьева, А. Г. Атаевой, Т. В. Грицюк, Н. Г. Ивановой, Н. А. Истоминой, Е. А. Качановой, Г. Н. Куцури, С. П. Кюрджиева, Н. И. Ляховой, В. А. Максимова, Б. Т. Моргоева, В. Г. Панскова, С. В. Перфильева, Г. Б. Поляка, Л. В. Пригоды, В. И. Самарухи, А. В. Силуанова, Т. В. Сорокиной, Д. Ю. Федотова и др.

Углублению представлений автора о роли институционального подхода в определении путей преодоления финансовых проблем на муниципальном уровне послужили работы Ю. М. Березкина, Г. Б. Клейнера, Ю. А. Малышева, Д. Норта, Д. С. Петросяна, Г. К. Сулеймановой, В. Л. Тамбовцева.

Следует также отметить исследования С. М. Гроувса, М. Г. Валенте, Е. А. Ермаковой, Н. Ю. Коротинной, Т. В. Сорокиной, Н. И. Яшиной, посвященные методологии анализа бюджетов публично-правовых образований и комплексной оценке финансового состояния регионов и муниципалитетов.

Вместе с тем несмотря на накопленный опыт и имеющиеся достижения в изучении способов формирования муниципальных финансов, учитывая проблему финансовой необеспеченности, с которой сталкиваются органы местного самоуправления в России, существует необходимость научного обоснования и разработки механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, что определило выбор темы, цель и задачи, а также структуру диссертационной работы.

Цель исследования состоит в развитии теоретических и методических положений финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований и разработке механизма ее обеспечения в условиях трансформации межбюджетного регулирования, повышения финансовой самостоятельности и совершенствования бюджетного планирования на муниципальном уровне.

Реализация обозначенной цели определяет решение следующих **задач**:

- на основании теоретико-методологической базы исследования финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований определить содержательные характеристики данного понятия;
- обосновать применение специальных методов управления муниципальными финансами при формировании механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований с учетом зарубежной практики и современных российских тенденций;
- на основании комплексного анализа факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности и оценки финансового положения муниципальных образований

образований разработать методику измерения риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов;

– исследовать влияние финансово-бюджетного состояния муниципальных образований на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения, опираясь на результаты анализа приоритетов социально-значимых расходов и практику финансирования муниципальных услуг;

– разработать комплекс практических мер по повышению финансовой самостоятельности и методические рекомендации ее оценки в контексте создания условий для обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований;

– предложить направления совершенствования межбюджетного регулирования и качества бюджетного планирования при реализации программно-целевого метода на муниципальном уровне, основанного на реальной диагностике и оценке финансово-бюджетного состояния муниципалитетов.

Объект исследования – процессы формирования и реализации механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникающие в процессе обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований на основе комплексного применения специальных методов управления муниципальными финансами.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств», п. 2.29 «Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самофинансирования».

Теоретико-методологической основой исследования послужили положения теории публичных финансов, в том числе, разработки отечественных и зарубежных ученых в области управления муниципальными финансами, формирования доходов и расходов местных бюджетов, межбюджетных отношений, бюджет-

ной обеспеченности и финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Информационно-эмпирической базой исследования явились законодательные и иные правовые акты, официальные документы государственных и муниципальных органов власти Российской Федерации, официальная статистическая информация, материалы Министерства финансов РФ, финансовых органов регионального и муниципального уровня по осуществлению бюджетной политики, оценке качества бюджетного процесса, регулированию межбюджетных отношений и повышению эффективности управления муниципальными финансами, а также оценки экспертов научно-исследовательских центров и интернет-ресурсы.

Инструментарно-методический аппарат исследования представлен методологическими принципами институционального подхода, основан на общенаучных методах познания (синтез, анализ и дедукция), статистических методах (сбор, систематизация, классификация и обобщение данных, корреляционно-регрессионный анализ), методах финансово-экономического анализа (анализ коэффициентов, факторный, матричный и балльный метод), а также экономико-математическом моделировании и методе экспертных оценок. Статистические данные обрабатывались с использованием пакетов прикладных программ Statistica 6.0 и Microsoft Excel.

Рабочая гипотеза исследования сформулирована в результате обобщения существующих научных взглядов в области муниципальных финансовых отношений и заключается в научном предположении, что формирование механизма обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований возможно на основе комплексной интеграции инструментов институционального проектирования, межбюджетного регулирования и повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Исследование природы и роли местного самоуправления, сущности муниципальных финансов показало, что полное и качественное удовлетворение потребностей населения возможно только при наличии финансово самостоятельных

муниципальных образований в стране. Изучение особенностей движения финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне, позволил обосновать применение понятия «финансово-бюджетная состоятельность» в сфере муниципальных финансов и дать его авторскую трактовку. Содержательные характеристики финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов включают условия ее обеспечения и критерии платежеспособности, кредитоспособности, финансово-бюджетной устойчивости. Несоблюдение выделенных условий повышает риск возникновения несостоятельности и определяет необходимость обоснования сущностных факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности.

2. Своевременное и качественное выполнение муниципальных функций и предоставление услуг бюджетным сектором находится в непосредственной зависимости от эффективности деятельности всех агентов экономических отношений по формированию рациональной системы управления муниципальными финансами. Принимая во внимание зарубежный опыт и лучшую отечественную практику, при формировании механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов целесообразно использование специальных взаимосвязанных методов, совокупность инструментов реализации которых позволит повысить эффективность управления муниципальными финансами и диагностировать возникающие признаки финансовой несостоятельности муниципальных образований.

3. Результаты исследования причин финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований и количественная оценка факторов ее обеспечения позволили сформулировать предпосылки возникновения финансово несостоятельных муниципальных образований в современных условиях. Во-первых, институциональные условия функционирования муниципальных финансов Во-вторых, это несбалансированность финансово-бюджетных потоков и нерациональное разграничение доходных и расходных полномочий на муниципальном уровне. В-третьих, низкое качество управления региональными и муниципальными финансами и неэффективность финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе. Анализ финансового положения муниципальных образова-

ний подтверждает необходимость регулярного мониторинга их финансового состояния. Первичная диагностика предпосылок и риска несостоятельности муниципалитетов, проводимая с целью оперативного принятия заинтересованными экономическими субъектами мер по предупреждению ее негативных последствий, должна учитывать критерии платежеспособности, кредитоспособности и финансовой устойчивости.

4. Количественное несоответствие расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий реальным финансовым потребностям местных бюджетов, а также значительная дифференциация муниципальных образований разных типов по уровню их бюджетной обеспеченности приводят к возникновению горизонтальной и вертикальной несбалансированности, как следствие, к недофинансированию муниципального бюджетного сектора и социально-значимых расходов местных бюджетов. В связи с чем в целях предупреждения последствий финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований для населения представляется целесообразным своевременная оценка и прогнозирование влияния отдельных факторов на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения.

5. Условием обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований является сохранение финансовой автономии органов местного самоуправления, что свидетельствует о необходимости формирования достаточного объема собственных финансовых ресурсов, способных обеспечить эффективное решение вопросов социально-экономического статуса. Следовательно, возникает потребность в разработке методики оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований, учитывающей влияние качественных и количественных факторов на результирующий показатель, а также комплекса мер по развитию доходной базы муниципалитетов за счет совершенствования институциональной среды и эффективности механизма взаимодействия экономических субъектов.

6. Рассмотрение институциональных условий, анализ транзакционных издержек, исследование современных тенденций и задач стратегического муници-

пального управления позволяют выделить подлежащие трансформации муниципальные финансовые институты. Преобразования, основанные на снижении издержек и обеспечении эффективности их действия в институтах межбюджетного регулирования и бюджетного планирования, создадут возможность для обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов и реализации функций местного самоуправления.

Научная новизна выносимых на защиту результатов состоит в авторском обосновании теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований и формировании механизма ее обеспечения на основании комплексного применения специальных методов управления муниципальными финансами.

К наиболее содержательным результатам исследования, отражающим личный вклад автора и отличающимся элементами научной новизны, относятся следующие:

- дана авторская трактовка содержания понятия «финансово-бюджетная состоятельность муниципальных образований» как способность муниципальных образований отвечать критериям платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости в течение длительного периода времени, охарактеризованы условия и факторы ее обеспечения на основе исследования и критического анализа современных теоретических представлений А. Г. Атаевой, Т. В. Грицюк, Е. А. Качановой, Г. Б. Поляка, Т. В. Сорокиной, что позволило дополнить теоретико-методологическую базу основ формирования муниципальных финансовых отношений;

- обоснована парадигма формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, основанная на проектировании и трансформации институтов межбюджетного регулирования и финансовой самостоятельности муниципалитетов, предполагающая совершенствование действующих формальных институтов, изменение институциональных условий и результатов достижения эффективности управления муниципальными финансами.

ми в условиях реализации задач стратегического управления социально-экономическим развитием муниципалитетов;

- предложена и внедрена методика оценки уровня риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов, основанная на интегральном, балльном и экспертном методах, предполагающая расчет частных оценок платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости и позволяющая заинтересованным субъектам оперативно диагностировать класс риска и принимать меры по предупреждению несостоятельности муниципальных образований;

- на основании анализа эластичности социально-значимых расходов местных бюджетов и муниципальных особенностей их финансирования, доказано влияние финансово-бюджетного состояния муниципальных образований на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения в условиях усиления бюджетной централизации и сокращения финансовой самостоятельности местного самоуправления, что позволяет прогнозировать уровень бюджетной обеспеченности населения при заданных значениях показателей финансово-бюджетного состояния муниципалитетов;

- разработаны методические рекомендации и мероприятия по развитию финансовой самостоятельности муниципальных образований, основанные на проведении экспертного и матричного анализа качественных и количественных характеристик, меры упорядоченного взаимодействия органов публичной власти и экономических субъектов, комплексное применение инструментов обеспечения финансовой самостоятельности, ориентированных на расширение финансовой базы и повышение эффективности деятельности местного самоуправления.

- определены направления трансформации механизма бюджетного выравнивания муниципальных образований, предполагающие оптимизацию транзакционных издержек и обеспечение финансовой автономии органов местного самоуправления, сформулированы предложения по заключению соглашений между субъектами РФ и муниципальными образованиями, включающие их обязательства по выполнению определенных целевых показателей, и повышению эффектив-

ности бюджетного планирования на основе реализации программно-целевого метода и ориентированные на достижение показателей социально-экономического развития.

Теоретическая значимость исследования состоит в обосновании теоретических и методических положений по обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, что способствует развитию теории муниципальных финансов и дополняет имеющиеся научные суждения о способах эффективного управления финансами муниципальных образований.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в разработке автором методических рекомендаций и сформулированных предложениях, которые могут быть использованы при подготовке основных направлений бюджетной политики субъектов РФ и муниципальных образований, формировании муниципальных целевых программ, мероприятий, направленных на достижение финансовой самостоятельности муниципалитетов и совершенствование межбюджетных отношений, а также при оценке заинтересованными субъектами финансового состояния и риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов.

Основные научные результаты и выводы могут найти практическое применение в образовательном процессе при обучении студентов направления бакалавриата 38.03.01 «Экономика» направленность (профиль) «Финансы и кредит» и «Государственное и муниципальное управление» в Байкальском государственном университете при преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», а также в научно-исследовательских работах по вопросам финансовой обеспеченности муниципальных образований и повышения эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Апробация и внедрение результатов исследования. Теоретические положения и практические выводы диссертационного исследования были представлены на международных конференциях: «Актуальные вопросы экономических наук» (Секция 16 «Финансы и налоговая политика», Новосибирск, 20 мая 2015 г.),

«Современный взгляд на будущее науки» (Секция 08 «Экономические науки», г. Уфа, 25 апреля 2015 г.), «Актуальные тенденции развития мировой экономики» (г. Иркутск, 15–16 марта 2016 г.), «Архитектура финансов: антикризисные финансовые стратегии в условиях глобальных перемен» (г. Санкт-Петербург, 21–22 апреля 2016 г.), «Аюшиевские чтения. Финансово-кредитная система: опыт, проблемы, инновации» (г. Иркутск, 26 апреля 2016 г.), «Евроазиатское сотрудничество: гуманитарные аспекты» (г. Иркутск, 14–15 сентября 2017 г.), а также всероссийских научно-практических конференций «Актуальные проблемы и тенденции развития финансов и финансовых институтов в России» (Иркутск, БГУ, 2016 г.), «Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов: новые вызовы для менеджмента компаний» (Иркутск, БГУ, 19–20 мая 2016 г.) и «Современные проблемы и перспективы финансовой науки и практики» (Иркутск, БГУ, 08 сентября 2017 г.). Кроме того, положения диссертационной работы обсуждались на ежегодно проводимых научных конференциях университетского уровня в рамках Дней науки Байкальского государственного университета (Иркутск, 2013–2017 гг.).

Результаты исследования включены в научно-исследовательские проекты, в том числе «Разработка методологии финансового обеспечения социально значимых расходов» (в рамках выполнения государственного задания № 2014/52, номер госрегистрации в ФГАНУ ЦИТиС 01201458899), отчеты по научно-исследовательской работе, выполняемой по теме «Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения» (в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., шифр 2011-1.2.2-301-012), «Оценка последствий вступления России в ВТО: возможности и угрозы для Иркутской области (госконтракт №63-57-50/2» от 04.12.2012 г.) (справка о внедрении).

Прикладные результаты исследования внедрены при формировании рекомендаций по повышению эффективности бюджетных расходов и увеличению доходного потенциала города Саянска (отчет о научно-исследовательской работе

«Повышение эффективности управления муниципальными финансами города Саянска», 2014 г.), при разработке государственной программы Иркутской области «Управление государственными финансами Иркутской области» на 2015–2020 гг., при разработке подпрограммы «Управление муниципальными финансами Марковского муниципального образования» муниципальной программы комплексного социально-экономического развития Марковского муниципального образования Иркутской области на 2016–2020 годы» (2015–2016 гг.) и при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики города Черемхово на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (справки о внедрении).

Полученные теоретические результаты и практические материалы исследования применяются при подготовке бакалавров и магистров по направлениям «Экономика» и «Финансы и кредит» в преподавании учебных дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Публичные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Планирование и прогнозирование в общественном секторе», «Финансы учреждений социальной сферы» в ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет» (справка о внедрении).

Публикации и структура работы. Основные положения диссертации нашли отражение в 24 научных работах, объем которых составил 69,945 п. л. (авторских 11,26 п. л.), в том числе четыре – в изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, три – в коллективных монографиях профессорско-преподавательского состава ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет».

В диссертационной работе выделено введение, три главы, заключение, список использованной литературы и приложения. Структура диссертации следующая:

Во введении обоснована актуальность темы проведенного исследования, указана степень разработанности обозначенных вопросов в экономической и научной литературе, определены объект, предмет, установлена цель и задачи исследования, охарактеризованы теоретико-методологическая база, информационная

основа, рабочая гипотеза, научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

В первой главе «Теоретические положения формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований» на основании изучения природы и роли муниципальных финансов рассмотрены теоретические положения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, дана авторская трактовка содержания понятия, охарактеризованы условия и систематизированы факторы ее обеспечения. В результате исследования зарубежного опыта обобщены и систематизированы способы и применяемые меры по управлению финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований в зарубежной практике. С учетом особенностей организации муниципальных финансов и полученных результатов исследования теоретических положений темы обосновано формирование механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности на основе комплексного применения специальных методов и инструментов управления муниципальными финансами.

Во второй главе «Методические аспекты комплексной оценки состояния муниципальных финансов» на основе количественной оценки факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, анализа финансового положения муниципалитетов в разрезе страны, Сибирского федерального округа и Иркутской области определено, что важнейшей проблемой местного самоуправления остается недостаточная финансовая база и значительные отличия территорий по уровню бюджетной обеспеченности населения. В этих условиях особую значимость приобретает выбор методических подходов и оценка риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований. Кроме того, установлено, что институциональные условия и качество управления муниципальными финансами оказывают существенное влияние на обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов, а также доказана взаимосвязь финансово-бюджетного состояния муниципальных образований и финансирования социальной сферы, бюджетной обеспеченности населения.

В третьей главе «Практическая реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований» предложены рекомендации по оценке и повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований, совершенствованию инструментов межбюджетного регулирования в регионе и повышению эффективности бюджетного планирования на муниципальном уровне в условиях обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

В заключении диссертационной работы представлены ключевые выводы проведенного исследования, сформулированные автором в соответствии с обозначенной целью и решаемыми задачами.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Состояние муниципальных финансов как основа деятельности местного самоуправления

В настоящее время ключевой задачей государства является обеспечение высокого уровня жизни населения и создание условий для реализации прав и свобод граждан в различных сферах деятельности. Предоставление общественных и смешанных благ органами публичной власти связано с невозможностью удовлетворения потребностей населения только посредством рынка [30, 38, 92, 177, 190, 192, 196, 197]. При этом государство призвано обеспечить экономически эффективное удовлетворение потребностей жителей в таких отраслях как образование, транспорт, здравоохранение, культура, связь, энергетика, коммунальное хозяйство на уровне социальной достаточности, а не минимального потребления [46, 150]. Как отмечает Х. Циммерман, для решения данной задачи в большей степени подходит децентрализованная система государственного устройства [177]. Кроме того, согласно теореме децентрализации Уотса разнородность общественных благ и их существование с разным ареалом доступности определяет значимость муниципального уровня власти в стране [192]. Местное самоуправление, являясь третьим уровнем публичного управления в государствах с федеративным устройством, наиболее приближенно к населению, обеспечивает возможности для социально-экономического развития муниципальных образований и эффективного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Следует отметить, что в научной литературе отсутствует единый подход к толкованию понятия «местное самоуправление». Оно рассматривается и как составная часть государственного устройства страны, и как самостоятельный третий уровень публичной власти, и как институт гражданского общества, позволяющий реализовать свободы и обязанности граждан [26, 42, 73, 92, 103, 108, 125]. В Европейской хартии, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 году, местное самоуправление характеризуется с позиции права и способности органов му-

ниципальной власти регулировать выполнение значительной части публичных функций [2]. В Конституции и федеральном законодательстве РФ представлена трактовка местного самоуправления как формы осуществления власти, позволяющей обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляемой на определенной территории с учетом исторических и других местных традиций [1, 5]. При этом вопросы местного значения связаны, в основном, с обеспечением жизнедеятельности населения и не ориентированы на другие сферы деятельности людей. В то же время в международном договоре толкование местного самоуправления представлено шире, чем в российском законодательстве, и предполагает осуществление органами местной власти значительного количества публичных полномочий, что позволяет в полной мере реализовать принципы территориального соответствия и субсидиарности, лежащие в основе децентрализованной системы государственного устройства страны.

Отличительной особенностью служит двойственная роль органов местного самоуправления: с одной стороны, они обладают властными полномочиями, являются проводниками государственной политики и имеют возможность регулировать хозяйственные отношения, с другой стороны, владеют муниципальной собственностью и являются участниками хозяйственных процессов, выражают интересы местного сообщества. Таким образом, наличие разнообразных мнений о содержании и роли местного самоуправления подтверждает многоаспектность, сложность данного понятия и определяет территориальную и экономическую основы реализации муниципального управления в стране.

В России система местного самоуправления представлена двумя уровнями власти, а ее территориальной основой выступают муниципальные образования различных типов. К муниципалитетам первого уровня относят муниципальные районы и городские округа (в том числе с внутригородским делением), к муниципалитетам второго уровня – городские и сельские поселения, внутригородские районы [3]. Они представляют собой территориальные образования, территории, находящиеся в законодательно установленных границах муниципалитета.

Имущество и имущественные права муниципального образования, средства местных бюджетов составляют экономическую основу для деятельности местного самоуправления [5].

Однако только достаточность объема собственных финансовых ресурсов у муниципальных образований для принятия самостоятельных решений и удовлетворения потребностей жителей позволяет достигнуть поставленные перед муниципалитетом цели стратегического развития.

Для экономически эффективного удовлетворения потребностей населения необходимо исходить из минимизации издержек при предоставлении общественных благ, что возможно только в условиях соблюдения принципа эффективной аллокации ограниченных ресурсов общественного сектора экономики. Аллокационная функция, как отмечает Х. Циммерман, является основополагающей для местных финансов, в то время как дистрибутивной и стабилизационной функциям отводится вторичная роль [177]. В основе данной функции лежит достижение Парето-оптимального (эффективного) состояния. Следовательно, можно проследить прямую взаимозависимость между реализацией принципа аллокации ресурсов на муниципальном уровне и эффективным управлением финансами муниципальных образований [74].

Исследование природы и функций муниципальных финансов показало, что теоретические представления о сущности данного понятия обусловлены влиянием различных факторов, среди которых можно выделить особенности становления и развития финансовых школ и научных взглядов в области публичных финансов, исторического развития общества, властных институтов, государственного, экономического и территориального устройства в стране.

Классики экономической теории, ведущие отечественные и зарубежные ученые на протяжении длительного времени занимались исследованием сущности, роли и особенностей функционирования муниципальных финансов. Обобщая трактовки, представленные в научных трудах [25, 44, 64, 74, 79, 102, 129, 140, 150, 163, 169, 177, 195], следует отметить, что, с одной стороны, рассматривается экономическое содержание муниципальных финансов и их ориентированность на ре-

гулирование социально-экономических процессов. При этом в основе данного понятия, по мнению большинства ученых, система экономических [36, 163] (денежных [64]) отношений, посредством которых осуществляется формирование, распределение и использование национального дохода, финансовых ресурсов [64, 102, 129], централизованного фонда денежных средств муниципального образования для исполнения функций органами муниципальной власти [140, 163], решения стратегических и тактических задач, повышения качества жизни населения [74]. Муниципальные финансы, являясь неотъемлемой частью финансовой системы страны, объединяют в себе финансовые отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления и государственными органами власти, экономическими субъектами, физическими лицами. С другой стороны, важным аспектом муниципальных финансов является их материально-стоимостная основа, в которую включают средства бюджетов, ценные бумаги, кредитные и иные ресурсы [74, 79, 102]. Финансовые ресурсы муниципального образования объединяют денежные доходы и поступления, аккумулируемые в распоряжение местных администраций и используемые для удовлетворения потребностей муниципального образования и развития местного сообщества [185].

В основе муниципальных финансовых отношений лежат финансово-бюджетные потоки между субъектами, имеющие различную направленность и интенсивность. Распределение локальных общественных благ осуществляется за счет закрепления финансово-бюджетных потоков за каждым уровнем бюджетной системы, определения их направления, пропорций распределения, назначения. Следовательно, для реализации функций и задач местного самоуправления необходимо сформировать оптимальную структуру и обеспечить рациональное движение потоков финансовых ресурсов. Центральным элементом финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне выступает местный бюджет. Его доходы, формируемые в результате перераспределительных процессов, составляют основу финансовых ресурсов муниципального образования, в то время как расходная часть бюджета доказывает социальную направленность и значимость местного самоуправления в структуре публичной власти государства (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Движение финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне*
* Составлено автором.

Субъектами, участвующими в формировании финансово-бюджетных потоков в муниципалитете, выступают органы федеральной, региональной власти и местного самоуправления, учреждения муниципального бюджетного сектора, банки, предприятия различных форм собственности и население.

Формируемые финансовые потоки в муниципальном образовании можно классифицировать на внутренние и внешние по отношению к муниципалитету и относительно субъектов, их генерирующих, на входящие и исходящие. Основными внешними финансовыми потоками для бюджетной системы большинства муниципальных образований страны в текущих условиях является поступающая из федерального и регионального бюджетов финансовая помощь в виде межбюджетных трансфертов и получаемые бюджетные кредиты. Внутренние финансово-бюджетные потоки представлены, в основном, поступлением налоговых и неналоговых платежей в бюджет и выплат учреждениям, населению, предприятиям муниципалитета.

Иррациональное движение финансово-бюджетных потоков является следствием неэффективного управления местными финансами и может привести к нарушению финансового равновесия.

Теоретическим фундаментом управления местными финансами служит содержание субъекта, объекта, механизма управления, а также принципов эффективного функционирования муниципальных финансов [162]. Объектом управления выступают муниципальная собственность, финансовые ресурсы и финансовые отношения, определяющие движение финансово-бюджетных потоков на местном уровне [98]. Целенаправленное воздействие на объект управления оказывают органы публичной власти (в том числе финансовые органы), финансовые институты, бюджетный сектор и другие субъекты управления. В структуре механизма управления выделяют методы, рычаги, инструменты, правовое и информационное обеспечение процесса управления муниципальными финансами [93, 98]. При этом основополагающий принцип эффективного функционирования местных финансов – принцип финансовой самостоятельности муниципальных образований. Он закреплен нормами международного и отечественного права. В частности, положения статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления свидетельствуют о наличии у органов местного самоуправления права на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми можно свободно распоряжаться для выполнения муниципальных функций [2]. Согласно Конституции России органы власти муниципального уровня самостоятельно управляют собственностью, ведут бюджетный процесс, устанавливают местные налоги и сборы [1]. В соответствии с бюджетным законодательством у муниципального образования должен быть собственный бюджет, средства которого направляются для исполнения расходных обязательств, использование иных форм образования и расходования денежных средств для выполнения муниципальных обязательств не допустимо [3].

Однако несмотря на законодательное закрепление норм финансовой самостоятельности в действительности значительная часть муниципалитетов в России не обладает бюджетной и налоговой автономией. Они не в состоянии обеспечить

за счет собственных средств население качественными услугами, являются дотационными территориями и остаются зависимыми в вопросах финансирования социально-значимых расходов. Как следствие, муниципальные образования разных типов в современных условиях испытывают финансовые трудности.

Проведенный анализ доходной части местных бюджетов Российской Федерации за 1996–2016 гг. (рис. 1.2) свидетельствует о низком уровне финансовой автономии муниципалитетов и наличии вертикальной несбалансированности.

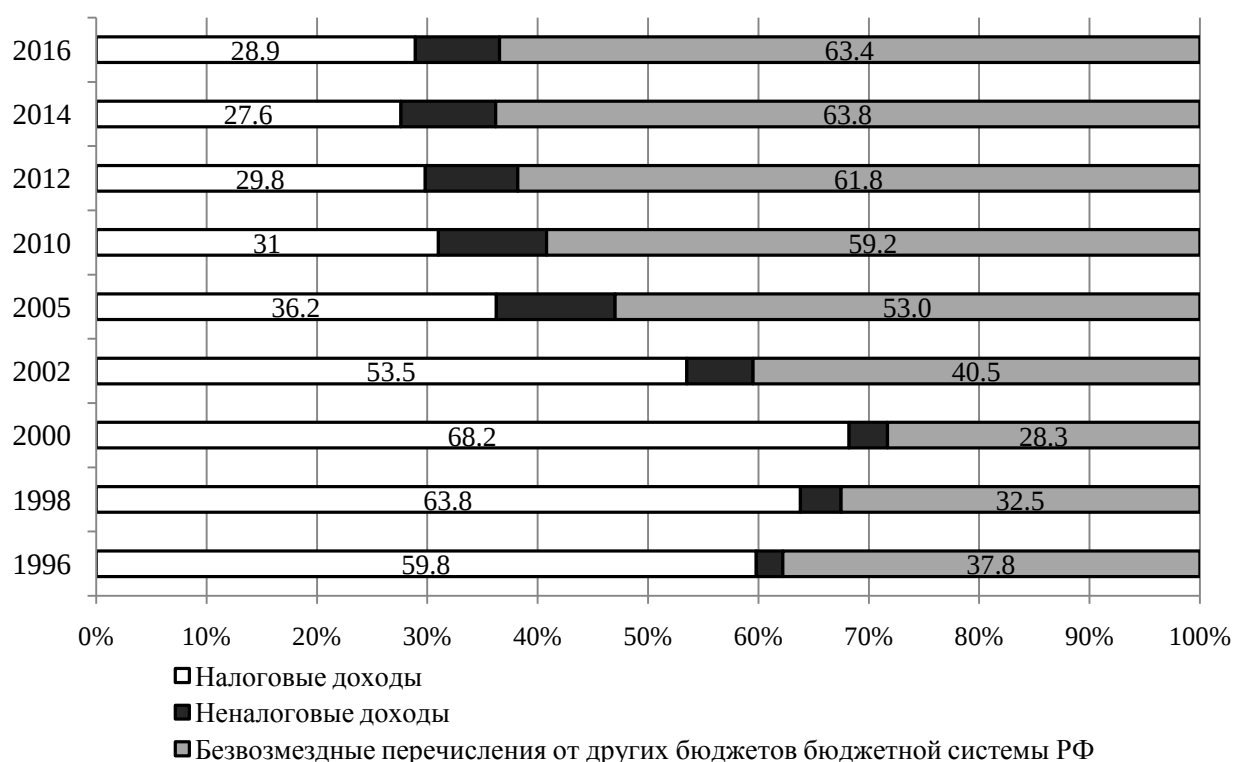


Рис. 1.2. Структура доходов местных бюджетов России в 1996–2016 гг.*

* Составлено автором по данным [67–69, 176].

Основываясь на особенностях формирования доходной базы муниципальных образований, можно выделить ряд закономерностей:

- муниципальные образования не обладают бюджетной автономией вследствие необеспеченности доходными источниками, и характеризуются низкой долей собственных доходов от налоговых и неналоговых поступлений [168];

- изменение законодательства в налогово-бюджетной сфере не привело к ожидаемому повышению финансовой обеспеченности муниципалитетов и росту собственной доходной базы. Так, отмена муниципальной доли ставки по налогам на прибыль и имущество организаций, снижение норматива по налогу на доходы

физических лиц, зачисляемому в местные бюджеты, и ряд других изменений так и не привели к существенному увеличению доли налоговых доходов, и в настоящее время в большинстве субъектов РФ собственные налоговые и неналоговые доходы не превышают 40–45 % общих доходов местных бюджетов [51, 67];

– существующая структура расходов обусловлена практически отсутствием возможности у муниципальных властей финансировать расходы, не отнесенные к вопросам местного значения. По данным мониторинга расходы, направляемые на решение вопросов местного значения, в динамике снижаются и к 2017 году составили около 63 % [67] в общей сумме расходов бюджетов. При этом в бюджетах поселений их значение достигает до 99 % [67] в связи с тем, что на данный уровень передается незначительный объем государственных полномочий.

Изучение содержания и роли местного самоуправления позволяет обосновать необходимость обеспечения стабильной финансовой основы муниципально-го уровня власти. Недостаточная финансовая база и трансфертная зависимость препятствуют развитию местного сообщества и повышению бюджетной обеспеченности населения. Обеспечение финансовой состоятельности муниципальных образований возможно только при наличии достаточных для выполнения обязательств финансовых ресурсов, высоко эффективной работы органов власти муниципального уровня и безусловном соблюдении финансовой дисциплины. В связи с чем, учитывая особенности формирования доходов и осуществления расходных полномочий муниципальных образований, считаем необходимым проводить комплексную оценку финансового состояния муниципалитетов, способствующую своевременному диагностированию финансовых проблем и предупреждению финансовой несостоятельности муниципальных образований. В данном случае важно не только определить методические подходы к оценке показателей, но и содержание понятий «финансовое состояние», «состоятельность» и «несостоятельность» муниципального образования. Существующие отличия в трактовке терминов связаны с выполняемыми ими функциями и областью применения.

В широком смысле финансовое состояние рассматривается как характеристика размещения активов и пассивов хозяйствующего субъекта [180], уровень

обеспечения экономического субъекта денежными средствами и финансовыми ресурсами [181] для осуществления деятельности и своевременного проведения расчетов. Финансовое состояние экономического субъекта является оценочным индикатором и в большинстве случаев характеризуется с позиции платежеспособности, кредитоспособности и финансовой устойчивости.

Изучение понятийного аппарата в контексте проблемы финансовой необеспеченности муниципальных образований позволило финансовое состояние определить как характеристику способности органов власти муниципального уровня формировать достаточные финансовые ресурсы для выполнения обязательств в краткосрочном и долгосрочном периоде и предоставлять жителям качественные муниципальные услуги в результате применения соответствующего оценочного инструментария. В качестве критериев оценки считаем целесообразным использование платежеспособности, кредитоспособности и финансовой устойчивости. При этом немаловажным является при характеристике выбранных критериев учитывать специфические особенности деятельности органов местного самоуправления.

Платежеспособность территории определяется возможностью муниципального образования своевременно выполнить весь объем обязательств в денежной форме. В данном случае важным фактором является принятие во внимание временного аспекта. В экономической литературе рассматриваются такие понятия, как долгосрочная платежеспособность, когда в расчет принимаются платежи не только по текущей деятельности, но и расходы будущих периодов [48], состоятельность при предоставлении населению общественных благ, отвечающих имеющимся потребностям и соответствующих высоким показателям качества в течение длительного промежутка времени [167], и «кассовая состоятельность» («бюджетная платежеспособность»), характеризующая финансовое состояние муниципального образования в текущем периоде [48].

Под кредитоспособностью муниципалитета понимается наличие возможностей для принятия средств в денежной форме от субъектов экономики и органов

власти на условиях срочности, платности, возвратности, а также полного и своевременного погашения имеющейся задолженности [81].

Вместе с тем основополагающим критерием оценки эффективности муниципального управления, позволяющим получить информацию о финансово-бюджетном положении территории и выявить муниципальные образования с высоким уровнем риска несостоятельности, служит финансовая устойчивость муниципалитета.

Основываясь на научных взглядах В. А. Гришина [47], Е. А. Захарчук [60], В. Е. Паникина [120], финансово устойчивое положение муниципального образования характеризуется рациональным формированием и использованием финансовых ресурсов, сбалансированным движением финансовых потоков, способностью противостоять негативному воздействию факторов внутренней и внешней среды и возможностью решения задач социально-экономического развития территории. При этом финансовая устойчивость предполагает обеспечение финансово-бюджетного равновесия, а условия его обеспечения выступают исходными посылами управления устойчивостью муниципальных финансов во времени [111].

Следовательно, в целях настоящего исследования финансовую устойчивость муниципального образования будем трактовать как финансовое состояние территории, характеризующееся сбалансированностью доходов и расходов местного бюджета, обеспеченностью собственными доходными источниками, эффективностью и результативностью используемых средств, возможностью исполнения долгосрочных и краткосрочных обязательств, а также способствующее муниципальному развитию в соответствии с поставленными целями [113].

На основании выше изложенного отмечаем, что в процессе оценки состояния муниципальных финансов (в контексте исследования данный термин является синонимом финансового состояния) с учетом критериев платежеспособности, кредитоспособности и финансовой устойчивости, возможно диагностировать финансовую состоятельность или несостоятельность муниципального образования (см. рис. 1.3).

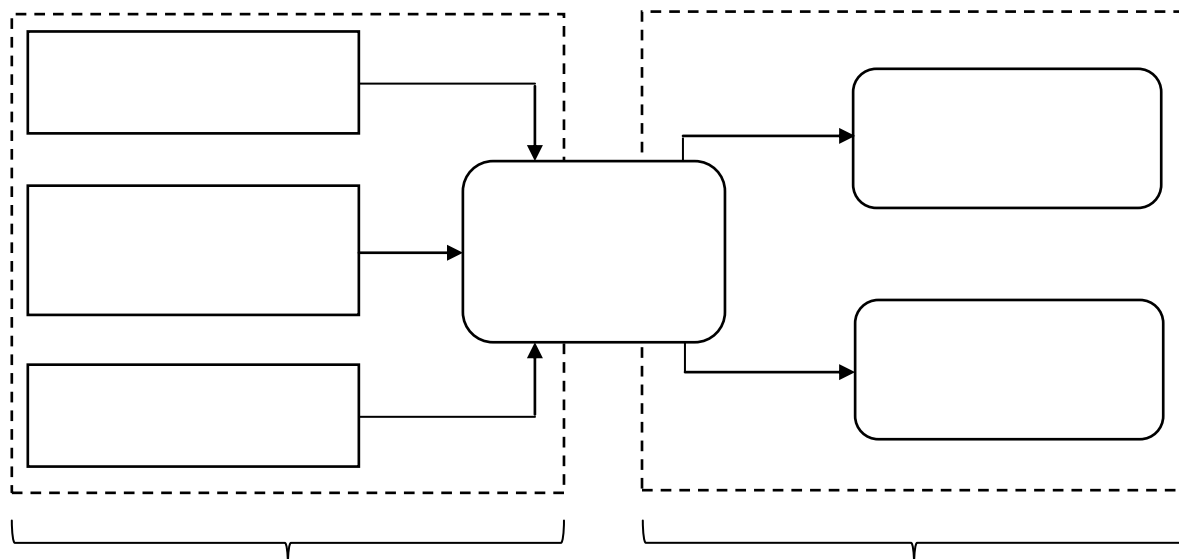


Рис. 1.3. Критерии и результаты оценки финансового состояния муниципального образования*

* Составлено автором.

Определяя логику дальнейшего исследования, автор проводит терминологический анализ понятий «состоятельность» и его производного – «несостоятельность». Отечественными законодателями, учеными и исследователями указанные термины чаще применяются в контексте деятельности хозяйствующих субъектов, в то время как регионы, муниципальные образования, на наш взгляд, также могут быть финансово состоятельными или несостоятельными. Под состоятельностью Д. Н. Ушаков, Т. Ф. Ефремова понимают степень материального благосостояния и платежеспособности, а несостоятельность характеризуют с позиции необеспеченности и отсутствия возможности субъектом выполнять свои долговые обязательства [57, 157, 159]. Несостоятельность с позиции законодателей признается арбитражным судом и состоит в неспособности должника исполнить обязанность по уплате платежей и(или) удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам в полном объеме. В экономическом аспекте употребляется понятие несостоятельности, в то время как в правовой области используется термин «банкротство» [83]. При этом в российской практике данные термины применяются только по отношению к юридическим и физическим лицам.

Финансовая состоятельность экономического субъекта характеризуется равновесием, статической и динамической устойчивостью, определяющими существование экономической системы или объекта в настоящем и будущем [27]. В соответствии со статьей 3 федерального закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)» признаками банкротства является неспособность гражданина или юридического лица исполнить свои обязательства в течении трех месяцев с даты наступления срока платежа, для физического лица (за исключением индивидуальных предпринимателей) также обязательным условием является превышение стоимости принадлежащего ему имущества суммы обязательств [27].

В международной практике разработаны и применяются процедуры несостоятельности (банкротства). Так, в соответствии с американским законодательством, территория может быть признана банкротом только после решения суда и письменного согласия всех его кредиторов, в то время как несостоятельность характеризуется неспособностью администрации муниципалитета как должника к полному и своевременному погашению всех своих обязательств [29]. Вместе с тем согласно Главе 9 Федерального Кодекса Банкротств США неплатежеспособность муниципалитета предполагает невозможность оплачивать свои долги как в течение срока погашения, так и в будущем [155]. Муниципальное образование может быть признано неплатежеспособным, то есть не способным обеспечить обслуживание и погашение своих обязательств, при наличии одного или нескольких обстоятельств:

- невыполнение органами местного самоуправления обязанности по погашению и (или) обслуживанию своих обязательств;
- недостаточное количество средств на счете бюджета для их взыскания на погашение и обслуживание обязательств в соответствии с решением суда;
- несоответствие предусмотренных в бюджете ассигнований на финансирование расходов по погашению и обслуживанию долга, учитывая предельные сроки, предусмотренные в кредитных договорах и иных подтверждающих заимствования документах [154].

В отечественной практике отсутствует механизм реализации банкротства территорий, в связи с чем данная процедура урегулирования муниципальной задолженности в настоящее время не применяется. Вместе с тем, учитывая актуальность решения финансовых проблем «депрессивных» муниципалитетов, ученые рассматривают вопросы состоятельности, банкротства и платежеспособности территорий в правовом и экономическом аспектах.

Большинство исследователей, в сфере научных интересов которых лежит данная проблематика [29, 45, 154, 166, 179], понятие несостоятельности характеризуют с учетом зарубежных критериев и положений федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Несостоятельность в указанном контексте является следствием неисполнения денежных обязательств и свидетельствует о необходимости проведения процедуры финансового оздоровления или банкротства.

И. Ю. Беляев и Г. С. Мерзликин отмечают, что результатом нормальной реакции экономического субъекта на влияние внутренней и внешней среды является выполнение условий для формирования его экономической состоятельности. К таким условиям могут быть отнесены следующие: обеспечение сбалансированности действий, равновесие финансовых ресурсов, наличие и рациональное использование потенциала и др. При этом финансовая состоятельность рассматривается как элемент экономической состоятельности, в целом. Она характеризует возможности оптимального регулирования и результативность движения денежных потоков. [35]. По нашему мнению, возможно применить основные положения данного подхода и к территориальным образованиям. Поскольку наличие дефицита бюджета не всегда является признаком несостоятельности муниципалитета, предварительно требуется диагностировать текущую и будущую платежеспособность, проанализировать финансовые потоки муниципального образования. Кроме того невозможно не поддержать позицию М. И. Яндиева, который, финансовую состоятельность территорий трактует на основе их управленческой состоятельности, то есть считает финансовую несостоятельность следствием неспособности органов власти эффективно управлять своими финансовыми обязательствами [184].

Таким образом, учитывая особенности формирования местных бюджетов и движение финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне, считаем целесообразным для характеристики финансово-бюджетного состояния муниципального образования использовать понятие «финансово-бюджетная состоятельность». На наш взгляд, содержание данного понятия заключается в способности муниципального образования отвечать критериям платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости в течение длительного периода времени [113].

В качестве условий финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований можно выделить следующие:

- сохранение финансовой автономии и устойчивости муниципального образования в течение длительного периода времени;
- обеспечение сбалансированности финансово-бюджетных потоков, соблюдение требований бюджетного законодательства и параметров бюджетного дефицита и муниципального долга;
- способность муниципального образования в установленный период погасить обязательства при наступлении срока платежа;
- отсутствие просроченной задолженности у муниципального образования (или соблюдение установленных бюджетным законодательством пороговых значений доли просроченной задолженности в собственных доходах местного бюджета);
- достижение установленных значений показателей эффективности муниципальными органами власти и учреждениями бюджетного сектора.

При несоблюдении указанных условий состоятельности, характеризуя финансово-бюджетное состояние муниципальных образований, считаем возможным применение термина «финансово-бюджетная несостоятельность».

Однако следует заметить, что несоблюдение отдельных условий финансово-бюджетной состоятельности может не являться залогом возникновения несостоятельности в краткосрочной перспективе. Например, финансово зависимые муниципальные образования могут продолжать оставаться состоятельными в финансо-

во-бюджетном плане при выполнении иных условий состоятельности, а также в случае, если значительные объемы получаемой финансовой помощи обусловлены объективными причинами, и это является временной мерой со стороны органов государственной власти. Аналогичная ситуация может сложиться, когда несбалансированность местного бюджета или растущая муниципальная задолженность определенное время позволяют муниципальному образованию сохранять финансово-бюджетную состоятельность. Вместе с тем несоблюдение одного или нескольких условий повышает риск возникновения финансово-бюджетной несостоятельности, следовательно, уполномоченным органам и всем заинтересованным субъектам целесообразно проводить детальный анализ финансового положения и разрабатывать мероприятия по снижению риска.

Риск является многогранной категорией [53], изучением природы риска, его классификацией, разработкой способов управления занимаются ученые и практики в различных областях знаний и сферах деятельности. Основываясь на представленных в экономической литературе точках зрения по характеристике понятия «риск» [49, 127, 139] и принимая во внимание результаты проведенного исследования вопросов финансовой состоятельности муниципалитетов, риск финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований можно определить как вероятность несоблюдения условий финансово-бюджетной состоятельности, приводящее к нарушению платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости муниципального образования в течение долгосрочного временного периода.

Одним из значимых этапов управления риском является его анализ, предполагающий идентификацию риска, количественное измерение риска и обобщение полученных результатов оценки [49, 127].

Для обеспечения всестороннего и качественного анализа риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований и выработки в дальнейшем на этой основе предложений по его минимизации, выделим основания для классификации факторов, определяющих финансово-бюджетную состоятельность муниципальных образований (см. рис. 1.4).

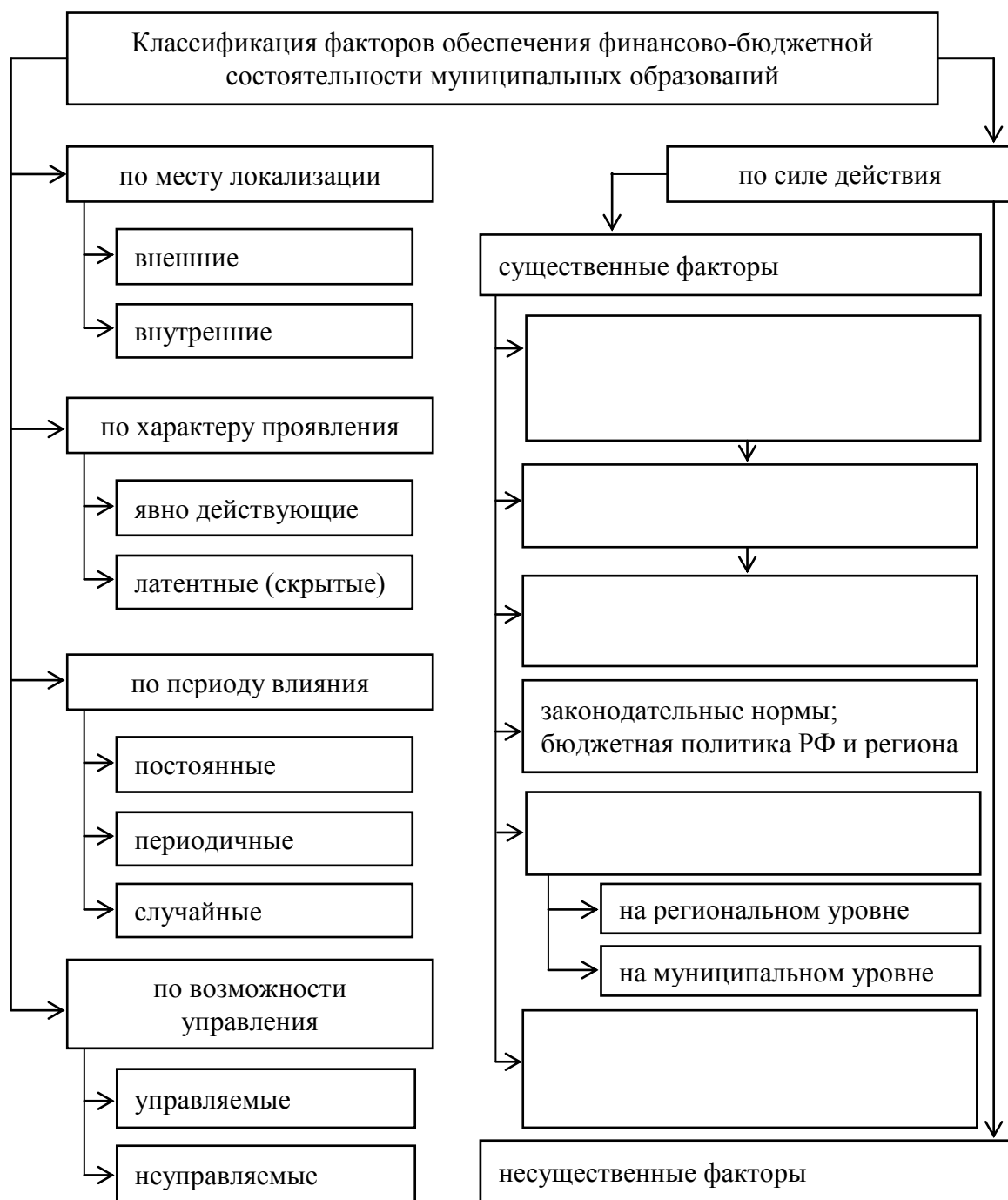


Рис. 1.4. Классификация факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований*

* Составлено автором.

Во-первых, можно разделить факторы по месту локализации на внешние и внутренние. Внешние факторы оказывают влияние на использование ресурсов, определяют риски и общую ситуацию в муниципальном образовании извне, воздействовать на которые органам местного самоуправления практически невозможно. В составе внешних факторов можно выделить группу природно-

географических, экономических, социальных, политических, институциональных [87, 104, 143]. Внутренние факторы представляют собой влияние внутренней среды муниципального образования на его финансовое состояние, в частности, уровень развития муниципальной экономики, величина и состав финансовых ресурсов, финансовый потенциал, инвестиционная привлекательность, качество финансового менеджмента на муниципальном уровне [50, 80, 82, 101, 104, 137].

Во-вторых, в зависимости от силы действия выделяют существенные и несущественные факторы. Например, к существенным внешним факторам, определяющим финансово-бюджетную состоятельность муниципальных образований, можно отнести [94, 104, 128, 134, 136, 140, 142]:

- социально-экономическое развитие страны и региона;
- реализуемая бюджетная, налоговая политика на федеральном и региональном уровнях;
- принципы распределения финансовой помощи между муниципалитетами в регионе;
- изменения в законодательстве, регламентирующие вопросы финансового обеспечения местного самоуправления или косвенно влияющие на сбалансированность местных бюджетов.

Среди существенных внутренних факторов, определяющих состояние финансов в муниципальном образовании, можно выделить эффективность деятельности органов местного самоуправления, качество финансового планирования, прогнозирования и исполнения бюджетных показателей, наличие значительных финансовых обязательств перед кредиторами (кредитными организациями, органами государственной власти) [71, 72, 81, 88, 93, 130].

В-третьих, факторы могут отличаться по характеру проявления: явно действующие (наблюдаемые и фиксируемые) и латентные (скрытые). Первую группу возможно определить и оценить, в том числе при использовании общедоступной финансовой, правовой информации и данных муниципальной статистики. Однако ряд факторов, непосредственно влияющих на финансово-бюджетное состояние муниципалитетов, зафиксировать достаточно сложно ввиду отсутствия необходи-

мой информации и рычагов воздействия. Так, наличие неформальных отношений, субъективизм между региональным уровнем власти и органами местного самоуправления, недостаточный уровень профессионализма муниципальных служащих влекут за собой ошибки в области бюджетного планирования, прогнозирования, распределения бюджетных средств [168], приводят к нецелевому и неэффективному их использованию, ухудшению финансово-бюджетного состояния муниципалитетов, снижению качества оказываемых муниципальных услуг.

В-четвертых, по периоду влияния можно классифицировать факторы на постоянно действующие, действующие с установленной периодичностью и случайные. Основная часть факторов является действующей постоянно или на длительный период, определяемый сроком действия соответствующих законодательных актов. При этом можно определить случайные факторы, характерные только для определенного муниципалитета в конкретный момент времени, например, форс-мажорные обстоятельства.

И, наконец, в зависимости от возможности органов местного самоуправления оказывать на них воздействие, можно выделить управляемые и неуправляемые факторы. Наиболее проблемными являются неуправляемые внешние факторы, в первую очередь, это касается принятия законодательных актов в области бюджетного и налогового законодательства, способствующего сокращению финансового потенциала муниципальных образований, спад в экономике, снижение уровня финансовой поддержки из центра и региона [51, 94].

Основываясь на экономическом критерии [126], предлагаем рассмотреть детально лишь существенные факторы, обеспечивающие формирование финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, чтобы сделать процедуры воздействия более эффективными.

В современных условиях к существенным факторам (см. рис. 1.4.), оказывающим влияние на достижение финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов в России можно отнести как внешние факторы (текущая экономическая, социальная, политическая ситуация в стране, изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, качество регионального финансового менеджмента),

воздействовать на которые местные органы власти в силу закрепленных за ними полномочий практически не могут, так и внутренние факторы (социально-экономическое развитие муниципального образования, его инвестиционная привлекательность, доходный потенциал и достаточность собственной финансовой базы для осуществления возложенных полномочий, долговая нагрузка и качество финансового менеджмента на муниципальном уровне).

Основываясь на существенных факторах, определяющих финансово-бюджетную состоятельность муниципальных образований, автор отдельное внимание в настоящей работе уделяет вопросам повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами [93], в частности, таким направлениям как расширение собственной доходной базы [95], качество бюджетного планирования и реализация программно-целевого метода в бюджетном процессе на муниципальном уровне [71, 130, 132], организация межбюджетных отношений в регионе [89, 90, 123, 128, 136].

Таким образом, исследование природы и роли местного самоуправления, сущности муниципальных финансов и других теоретических положений темы, показало, что своевременное решение вопросов местного значения и наиболее эффективное удовлетворение потребностей населения возможно только при наличии финансово состоятельных муниципальных образований в стране. Это позволило обосновать применение понятия «финансово-бюджетная состоятельность» в теории муниципальных финансов, представить его авторскую трактовку, сформулировать условия и систематизировать факторы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

К настоящему времени проблема формирования и укрепления местных бюджетов, наращивания собственной финансовой базы и повышения эффективности управления муниципальными финансами остается одной из самых острых и насущных, поскольку нехватка финансовых ресурсов на местах оказывает негативное влияние на социально-экономическое развитие территорий, уровень жизни и обеспечение населения качественными муниципальными услугами.

В связи с тем, что большинство зарубежных стран преимущественно с федеративным государственным устройством имеют большой накопленный опыт осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне в соответствии с принципами бюджетного федерализма и длительное время применяют различные процедуры урегулирования задолженности муниципальных образований, целесообразным представляется изучение зарубежной практики управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципалитетов.

1.2. Возможности адаптации в России зарубежного опыта управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований

В текущих условиях решение финансовых проблем муниципальных образований является актуальной задачей в отечественной и зарубежной практике государственного и муниципального управления. Нестабильные экономические условия, бюджетная необеспеченность и низкая эффективность работы муниципальной власти по управлению финансами нередко приводят к формированию финансово несостоятельных муниципалитетов. В связи с этим важно изучение положительного зарубежного опыта управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципалитетов и оценка возможности его применения в российской действительности.

Роль муниципальных финансов в системе государственных финансов зарубежных стран определяется значимостью приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов. К ним относится финансирование социально-культурной сферы и коммунально-бытовое обслуживание населения. Местные финансы объединяют значительную часть денежных ресурсов: в США, ФРГ и Японии – 50–60%, в Великобритании и Франции – более 30% [59].

В зарубежной экономической литературе различают два термина в контексте рассматриваемой проблемы. Первый термин – «insolvency», трактуется как несостоятельность, неплатежеспособность, которая может привести к банкротству. Второй – «bankruptcy», определяемый как непосредственно банкротство, то есть несостоятельность, признанная судом. В основе критерия финансовой со-

стоятельности муниципального образования в большинстве стран лежит принцип платежеспособности, в частности способность оплаты долгов по мере наступления срока платежа. При этом в зарубежной практике можно выделить два основных способа обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований [115].

Первый способ заключается в осуществлении комплекса превентивных мер по обеспечению финансово-бюджетной состоятельности, направленных на совершенствование финансовых основ деятельности местного самоуправления (см. рис. 1.5).

Особенности управления местными финансами в стране определяются рядом факторов, в частности, принятой моделью взаимодействия государственной власти и местных администраций, степенью децентрализации доходных полномочий и распределением ответственности между уровнями власти.

В Канаде и США местные органы власти выступают продолжением функций центральной государственной власти. В Бразилии, местное самоуправление является равноправным партнером государственного управления более высокого уровня, в Швейцарии – главный источник происхождения суверенитета и имеет более высокое конституционное значение, чем федеральное правительство [161].

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов и финансового выравнивания в зарубежных странах осуществляется разработка мероприятий по развитию собственного доходного потенциала и совершенствованию межбюджетного взаимодействия муниципальных образований, накопленный опыт может быть полезен и для России.

Проводимые органами государственной власти и местного самоуправления мероприятия по обеспечению финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований направлены, главным образом, на создание стимулирующих механизмов, обеспечивающих развитие собственного доходного потенциала территорий.

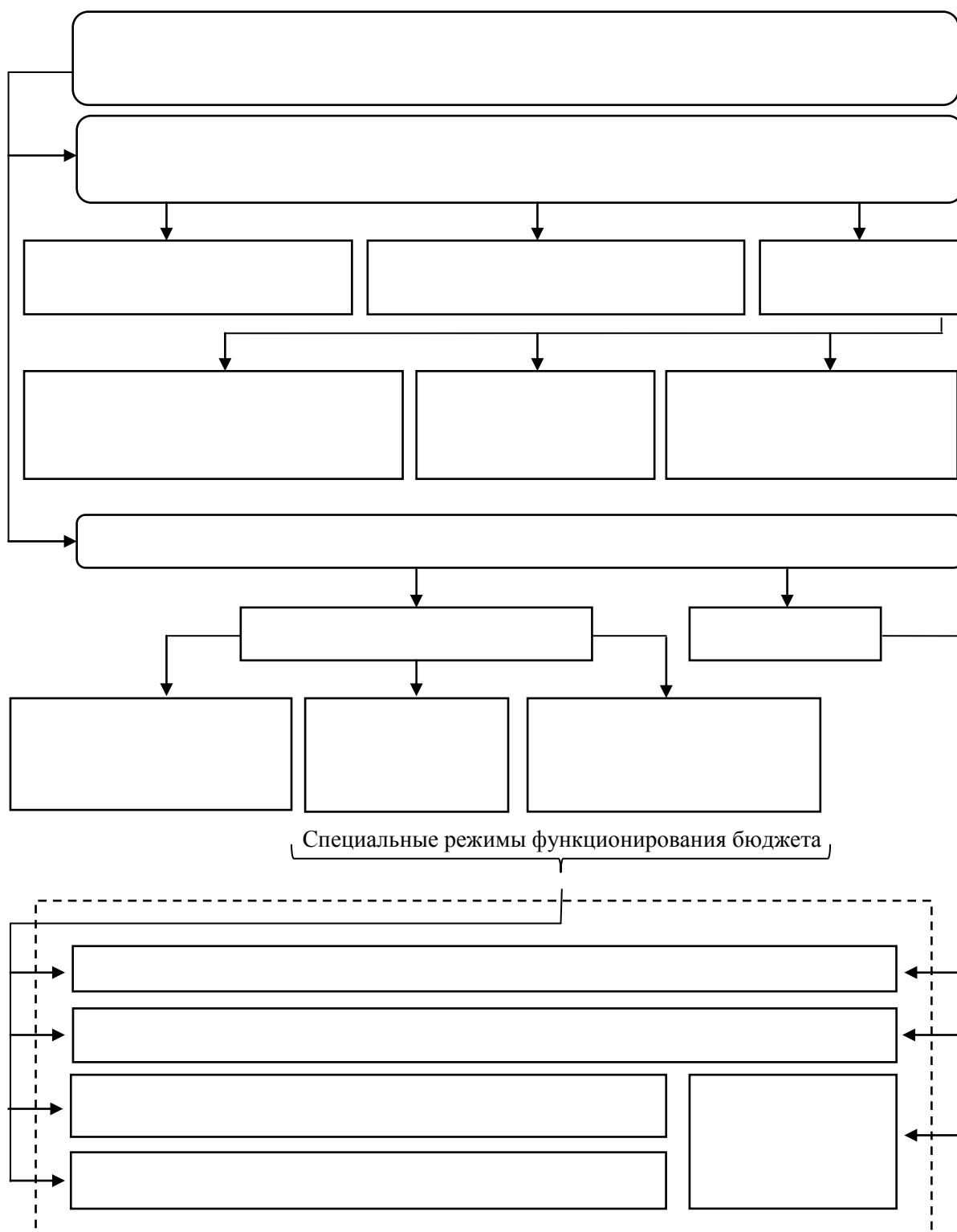


Рис. 1.5. Способы управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований в зарубежной практике*

где МСУ – местное самоуправление.

* Составлено автором.

В большинстве рассматриваемых стран доходы местных бюджетов формируются за счет двух групп поступлений. Первая группа – это собственные доходы муниципального образования, включающие местные налоги и сборы, штрафы,

проценты от общегосударственных налогов, доходы от управления имуществом и другой экономической деятельности, добровольные пожертвования и другие (внутренние источники). В некоторых странах к ним также относят получаемые местными правительствами кредиты и займы. Во вторую группу входят получаемые трансферты из других бюджетов в форме финансовой помощи (внешние источники) (табл. 1.1).

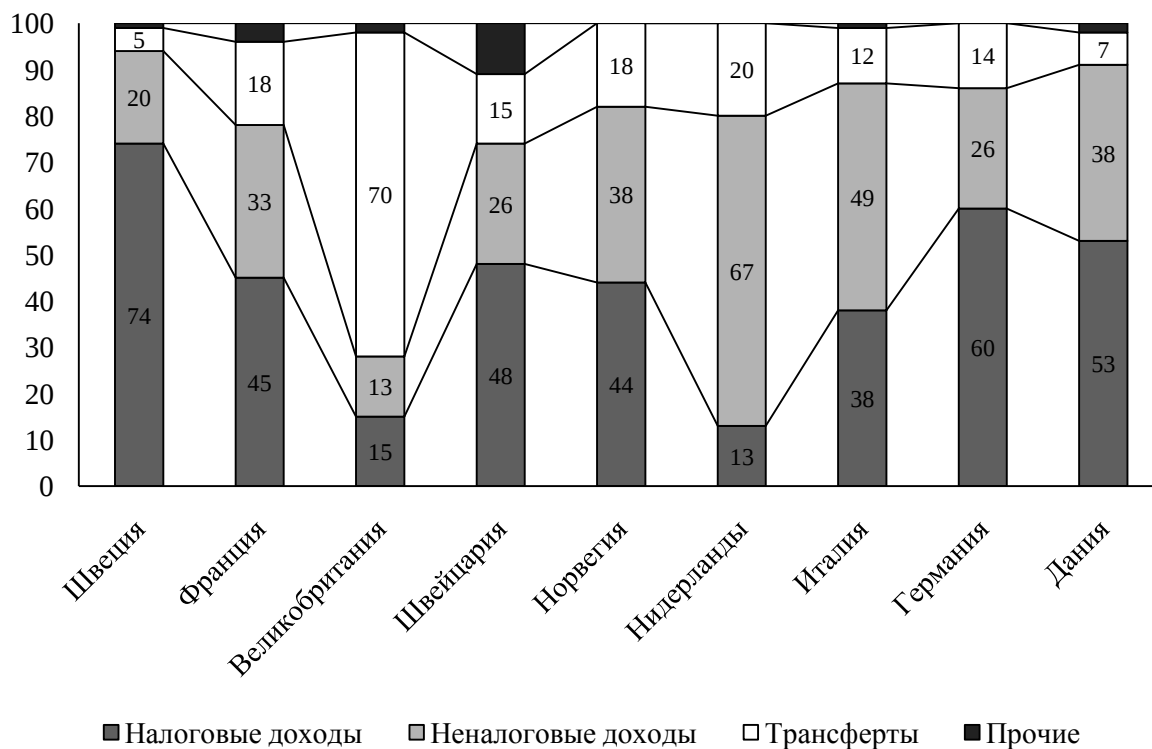
Таблица 1.1

Основные источники доходов местных бюджетов (зарубежная практика)*

Внутренние источники			Внешние источники		
Доходы от земли	«Неземельные» доходы	Сборы за пользование	Межбюджетные трансферты	Заимствования	Содействие развитию
Налог на недвижимость	Налоги на домохозяйства, движимое имущество и др.	Коммунальные услуги (водоснабжение, канализация и др.)	Безусловные трансферты или разделение налогов	Государственные	Помощь при чрезвычайных ситуациях и др.
Земельные сборы	Лицензионные сборы на бизнес и др.	Административные пошлины	Условные гранты	Банковские (частный сектор)	Международная помощь

* Составлено автором по данным: [133, 191, 194].

В большинстве зарубежных стран собственные доходы в местных бюджетах преобладают. При этом в Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Португалии, Венгрии и Словении собственные доходы муниципалитетов в большей части формируются за счет местных налогов. В Литве, Эстонии и Чехии собственные доходы местных бюджетов в основном складываются из отчислений от общегосударственных налогов. В Финляндии 2/3 собственных доходов – средства, получаемые от муниципальных компаний, оказывающих населению коммунальные услуги [26]. Представленная на рисунке 1.6 структура доходов свидетельствует о финансовой самостоятельности муниципальных образований в большинстве европейских государств и высокой степени налоговой децентрализации их финансовых систем.



в 2014 году, в %*

* Составлено автором по данным: [163].

Финансовое состояние отдельных городов в значительной степени определяется различиями в структуре местных налогов и сборов. В доходах бюджетов муниципалитетов в США преобладают местные налоги на недвижимость, налог с продаж, в некоторых городах (менее 10 %) наибольший удельный вес приходится на подоходные налоги [163].

В Германии финансовое обеспечение многоуровневого местного самоуправления характеризуется наличием у общин и крупных городов собственных налоговых источников для финансирования полномочий. К основным налоговым доходам бюджетов общин относят поземельный налог, промысловый налог, поступления от налогообложения потребительских товаров. Общины имеют право устанавливать местные налоги, отличающиеся от налогов, установленных законодательством федерации или федеральных земель. К местным налогам относят налог на собак, на вторую жилплощадь, на алкогольные напитки, на доходы со зрелищных и увеселительных мероприятий. Также общины участвуют в распределении налогов между различными уровнями, получая, к примеру, отчисления от по-

доходного налога и налога с оборота, установленных на государственном уровне [26].

Французские органы местного самоуправления осуществляют финансирование своих расходов за счет собираемых налогов. В основе их местной системы налогообложения четыре налога: территориальный налог с предприятий, земельный налог на постройки, налог на жилье и налог на незастроенную землю. Кроме того, одним из источников финансовых ресурсов местных бюджетов во Франции являются доходы от унаследованного имущества, к которому относятся государственные владения или владения, принадлежащие коммуне, департаменту, региону [26].

Бюджетообразующими доходами муниципальных образований Дании, Финляндии являются прямые налоги (с доходов физических лиц, недвижимости, прибыли предприятий), Бельгии, Франции, Германии, Италии, Испании – косвенные налоги (на товары и импорт, оборот, продажи). Налог на недвижимость в Финляндии, Италии, Испании, Дании составляет основную долю доходов местного бюджета, в то время как налоговые доходы местных бюджетов в Швеции сформированы, в основном, за счет подоходного налога с физических лиц [164].

Стабилизация доходной базы и увеличение потенциала муниципальных образований – это одна из стратегий финансирования, реализуемая в различных странах в целях повышения устойчивости местных бюджетов в нестабильных экономических условиях.

Согласно докладу европейских экономистов [189] местные бюджеты не должны полагаться на нестабильные доходы, остро реагирующие на экономические колебания. Наиболее яркие примеры – налоги на прибыль корпораций и сделки с недвижимостью. Поступления от налогообложения доходов физических лиц также реагируют на сокращение занятости, заработной платы, однако снижение меньше, чем по корпоративным налогам. В то время как косвенное налогообложение и налогообложение собственности в кризисных условиях доказало свою устойчивость, в связи с чем важным является предоставление органам местного самоуправления возможности осуществлять их администрирование.

В качестве возможных мер стабилизации финансового состояния муниципалитета применяется увеличение налоговой нагрузки, кроме того, осуществляется проведение мероприятий по поддержке предприятий и обеспечению рабочих мест, что способствует росту налоговых отчислений и сокращению дополнительных расходов бюджета в будущем. Также в кризисной ситуации рекомендуется повышать сотрудничество между муниципалитетами и расширять использование бенчмаркетинга, повышать производительность труда сотрудников или сокращать расходы на заработную плату, избегая увольнений, обеспечивать прозрачность закупок и расходов бюджетов.

Обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований осуществляется также посредством совершенствования межбюджетного взаимодействия в бюджетной системе государства. В зарубежной практике можно выделить два варианта передачи ресурсов от одного уровня власти на другой – разделение доходов и система грантов [148].

Разделение доходов осуществляется в виде расщепления базы налогообложения между бюджетами разных уровней бюджетной системы страны или в результате централизации налогового поступления на одном уровне и его последующего распределения.

Выделение грантов обусловлено необходимостью снижения возникающего вертикального дисбаланса бюджетной системы и выравнивания межрегиональной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований, то есть горизонтального дисбаланса. Система грантов представлена целевыми трансфертами и трансфертами с общим назначением, обладающими определенными признаками и предоставляемыми в соответствии с избранными критериями.

Инструменты межбюджетного регулирования и целевые установки их применения в международной практике представлены на рисунке 1.7.

Субсидии с общим назначением представляют собой трансферты центрального или регионального уровня власти местным бюджетам, главная цель которых – обеспечение общей бюджетной сбалансированности муниципальных образований. Значение данного вида помощи состоит в поддержке вертикальной бюд-

жетной сбалансированности и распределении финансовых рисков, возникающих при формировании доходной части бюджета.

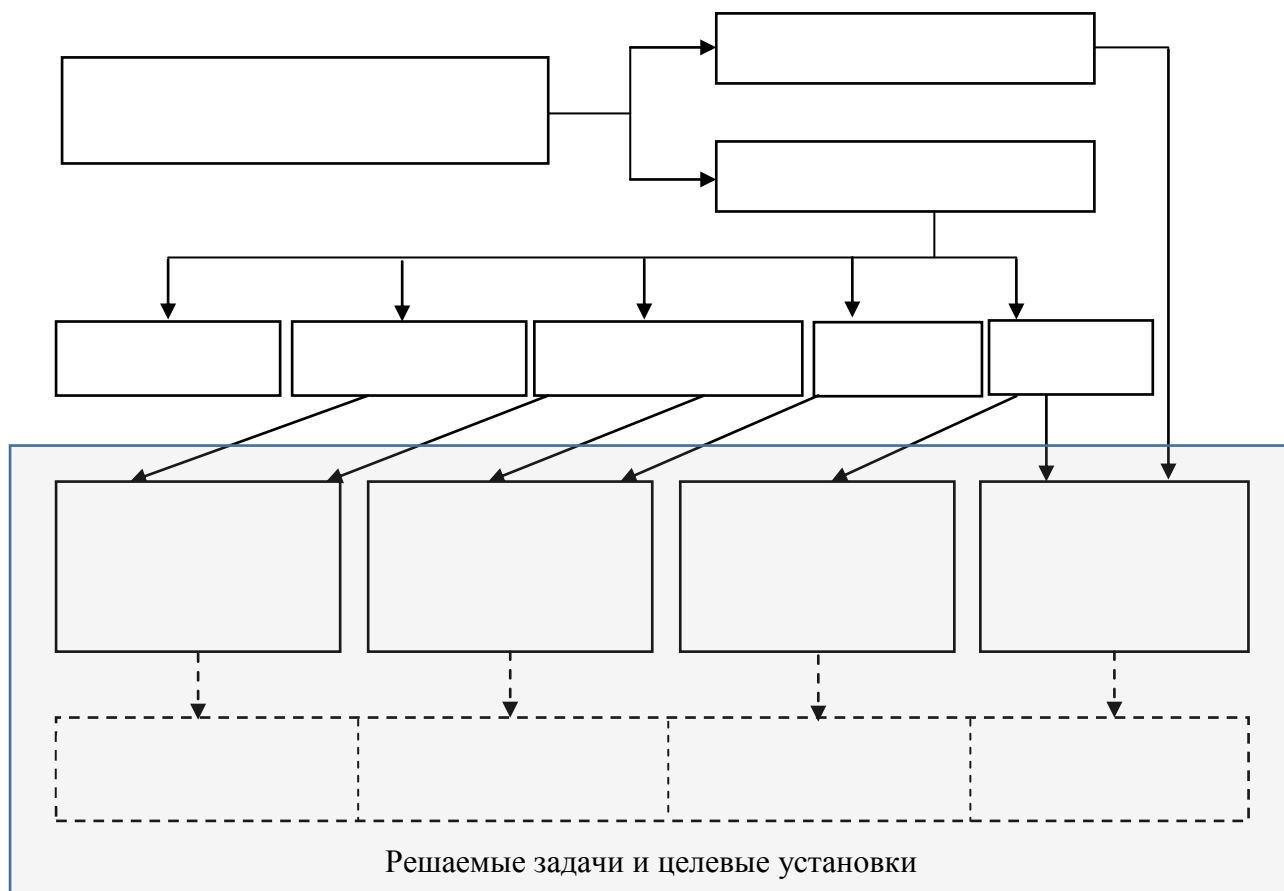


Рис. 1.7. Инструменты межбюджетного регулирования и целевые установки их применения (международный опыт)*

* Составлено автором по данным: [52].

Кроме того, распределение «общих» субсидий, в некоторых случаях и распределение налогов между территориями, осуществляется с использованием математического аппарата, формул и применяется для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Данные виды финансирования носят, как правило, безусловный характер и эквивалентны собственным доходам территорий.

«Особыми» субсидиями (грантами) называются межбюджетные трансферты, направляемые на интеграцию вертикальных и горизонтальных внешних эффектов. Данные субсидии позволяют формировать оптимальные территориальные единицы для оказания муниципальных услуг населению и смягчать фискальную конкуренцию между органами местного самоуправления. Примером субсидии, компенсирующей вертикальный внешний эффект, является Канадский здраво-

охранительный трансферт [52], блоковый грант, передаваемый национальным правительством провинциям и территориям на поддержку системы здравоохранения в целях соблюдения государственных стандартов предоставления медицинской помощи в Канаде.

Финансирование высшего образования в Швейцарии может служить примером применения особых грантов, направленных на устранение горизонтальных внешних эффектов. Они основываются на Конституции и осуществляются посредством межтерриториальных соглашений, когда кантоны могут создавать общие учреждения и организации, совместно выполнять задачи, в то время как центральный уровень власти участвует в софинансировании услуг как заинтересованный, но нейтральный посредник или организатор.

«Утверждаемые» гранты применяются, когда возникают отношения «принципал–агент» между донором и реципиентом (получателем гранта), например, при распространении национальных приоритетов на региональном и муниципальном уровне для достижения согласованности в разработке политики и соблюдении нормативных и социальных стандартов при оказании услуг. Так, Правительство Соединенного Королевства компенсирует муниципалитетам полную сумму муниципального налога (council tax), уплаченного малообеспеченными гражданами.

Инвестиционные субсидии не представляют собой отдельного вида, а являются особыми или утверждаемыми трансфертами, они реализуются в течение ограниченного промежутка времени, прописываются в конкретных проектах и направлены на развитие соответствующей территории. Специальные гранты предоставляются территориям в случае возникновения непредвиденных или чрезвычайных ситуаций.

В доходах местных бюджетов в США доля трансфертов составляет около 40 % предоставляемых в форме фискальной помощи общего назначения, оказываемой с целью увеличения доходной части для обеспечения сбалансированности без указания конкретного целевого направления использования средств, бюджет-

ных грантов, специальных и блочных субсидий. Субвенции предоставляются при выполнении ряда условий.

Основными источниками формирования бюджетов муниципальных образований в Великобритании, Нидерландах, Греции и Словении являются гранты из государственного бюджета. Трансферты в Великобритании составляют более половины доходов местного бюджета и, в основном, представляют собой целевые гранты на выполнение конкретных задач, а также дотации на финансирование текущих и административных расходов.

В Германии бюджеты муниципальных образований в западной части страны преимущественно формируются за счет собственных доходов, а в восточной части страны – за счет трансфертов. Около 90% бюджетов районов сформированы за счет финансовых средств, полученных от вышестоящего уровня власти (общин) и предназначенных для финансового обеспечения услуг населению. Логика подобной системы финансирования заключается в том, что в соответствии с принципом субсидиарности предоставление определенных услуг делегируется общинами району в связи с невозможностью (неэффективностью) решения соответствующих вопросов местного значения собственными силами общины.

В Латвии имеются как экономически благополучные, так и дотационные муниципальные образования. В Литве соотношение собственных доходов муниципальных образований и трансфертов из государственного бюджета примерно одинаковое. Французские органы местного самоуправления располагают ассигнованиями (или субсидиями) государства, которых насчитывается 40 различных видов. В стране действует не только система ассигнований, но и так называемые «переводы» налогов, когда государство, к примеру, может «переводить» регионам и департаментам часть внутреннего налога на нефтепродукты [52].

В Дании значительная часть расходов местных сообществ на социальное обеспечение и здравоохранение финансируется государственными трансфертами. При этом действует многоуровневая система финансового выравнивания, наблюдается тенденция к сокращению целевых субсидий и к относительному увеличению объема общей дотации.

Центральное правительство Италии формирует фонд дотаций и целевых субсидий, впоследствии средства которого подлежат распределению между нижестоящими бюджетами. Квоты устанавливаются в зависимости от численности населения, размеров территории, уровня безработицы и эмиграции. Целевые субсидии выделяются на развитие областей и др. цели. Провинции получают $\frac{1}{4}$ часть средств фонда, создаваемого за счет средств, поступающих от налогов. При этом 80 % доходов коммуны формируются за счет перераспределения средств из государственного бюджета.

В Голландии более 20 % всего бюджета страны направляется в муниципалитеты в форме прямых отдельных грантов (крупнейшая статья муниципальных доходов) и общих грантов, получаемых из Муниципального фонда, финансируемого из бюджета государства. Центральное правительство страны также решает, в каких объемах и какие конкретно муниципальные программы оно будет финансировать в текущем году.

Таким образом, межтерриториальное выравнивание налогового потенциала и бюджетной обеспеченности достигается посредством применения инструментов межбюджетного регулирования. Одним из инструментов являются межбюджетные трансферты, при этом финансовая помощь отличается по формам и механизму предоставления и зависит от типа государственного устройства, национальных особенностей и бюджетных принципов. Наиболее распространенными трансфертами являются субсидии, гранты, выравнивающие и целевые трансферты. Предоставляемые трансферты могут быть условными и безусловными, а также выделяться в фиксированном объеме или с возможностью пролонгации.

Кроме того, одним из действенных инструментов обеспечения финансовой стабильности муниципалитетов во многих странах является эффективная система управления муниципальной задолженностью. Особенности данной системы определяются общей моделью управления публичными финансами в стране. Различаются условия привлечения заимствований, состав и структура долговых обязательств, степень контроля за проводимой политикой со стороны вышестоящих органов власти.

Наиболее значимыми превентивными мерами для регулирования муниципальных заимствований со стороны государственных органов является определение оптимального набора долговых инструментов и правил использования заемных средств, установление ограничений на размер бюджетного дефицита, верхний уровень долга, объем и формы заимствований, а также обязательное согласование для получения кредитов банков.

К примеру, во многих странах «Группы семи» применяется «золотое правило», согласно которому годовой объем заимствований не должен превышать запланированного объема инвестиций [78].

Местные власти в США осуществляют выпуск облигаций. Использование среднесрочных и краткосрочных займов применяется для погашения дефицита местного бюджета. В Германии предоставление банком кредита муниципальному образованию должно сопровождаться выдачей разрешения со стороны правительства земли, на территории которой он расположен.

Доступ на местные облигационные рынки в Великобритании обеспечивается только после регистрации в Центральном банке, для местных администраций при составлении проектов местных бюджетов требуется обеспечить покрытие текущих расходов текущими доходами.

В случае невыполнения муниципальными образованияами Франции своих финансовых обязательств активы не могут быть переданы кредиторам, территориальные органы предоставляют кредиты муниципальным органам для обеспечения сбалансированности. Несмотря на то, что во многих странах существуют лимиты на размер бюджетного дефицита, объем и формы привлекаемых заимствований, методы и способы их установления существенно разнятся.

Дания и Великобритания устанавливают ограничения на объем муниципальных заимствований. Задолженность шведских муниципалитетов также строго контролируется центральным правительством и не превышает 30 % [61] от их совокупных текущих доходов, что обеспечивает высокий кредитный рейтинг.

Распространенными инструментами долгового финансирования местных органов власти являются облигационные займы и банковские кредиты. К примеру, в

Германии 75 % [61] долговых обязательств муниципальных органов власти приходится на облигационные займы. Испанские муниципалитеты напротив привлекают банковские кредиты для обеспечения своих обязательств при недостаточности собственных средств, на облигации приходится только 10 % [61]. В Швейцарии небольшие муниципалитеты чаще используют банковские кредиты, крупные города выпускают облигационные займы. Следовательно, привлечение заемных средств в форме облигационных займов развито в странах, органы местной власти в которых характеризуются высоким уровнем финансовой самостоятельности. Например, многие муниципальные займы в США – надежный финансовый инструмент для хозяйствующих субъектов и населения.

В условиях экономического кризиса 2008–2010 гг. задолженность местного самоуправления выросла в большинстве стран Европы (см. рис. 1.8).

Как показывает зарубежный опыт для эффективного использования заемные средства направляются для финансирования инвестиций и рефинансирования текущей задолженности. Финансирование текущих расходов возможно только в целях управления ликвидностью в краткосрочном периоде.

Второй способ достижения финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне является следствием невозможности выполнения необходимых критериев благодаря применению первого способа и связан с введением специальных режимов функционирования бюджета и применением процедур урегулирования просроченной задолженности муниципалитета для восстановления его платежеспособности.

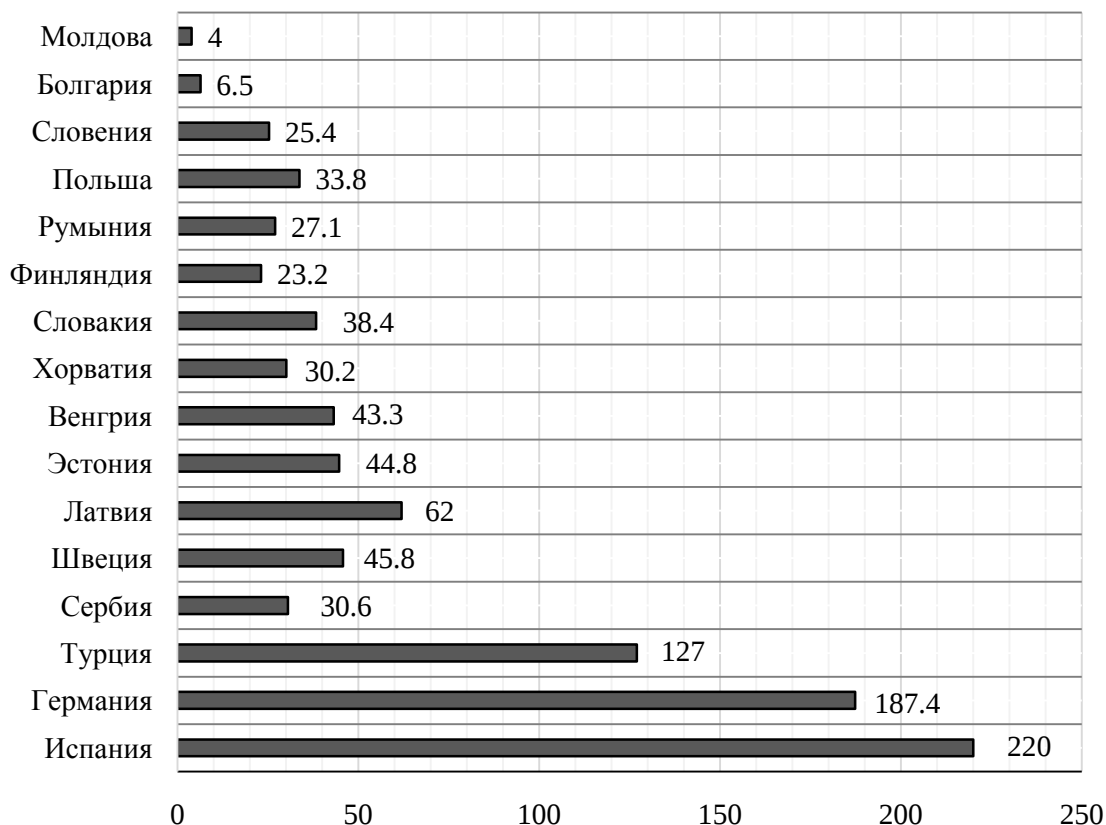


Рис. 1.8. Соотношение уровня муниципального долга и общих доходов местных бюджетов разных стран в 2010 году, в %*

* Составлено автором по данным: [189].

Внешние процедуры урегулирования просроченной задолженности включают следующие:

1. Оказание «чрезвычайной» финансовой и консультативной помощи.
2. Осуществление внешнего финансового контроля государственными органами власти и при необходимости введение внешнего финансового администрирования.
3. Проведение процедуры банкротства.

Целью проведения процедур финансовой несостоятельности (банкротства) является финансовое оздоровление должника и максимальное удовлетворение требований кредиторов.

Национальные модели регулирования несостоятельности муниципальных образований различны. В литературе выделяют два основных подхода к построению системы муниципального банкротства: судебный и политико-административный. При политико-административном подходе вышестоящие ор-

ганы власти осуществляют контроль за действиями муниципалитета, предупреждая трансформацию финансовых проблем в несостоятельность и предотвращая участие судебных органов в принятии ключевых решений в ходе реструктуризации задолженности муниципалитета [174, 175, 193]. Данный подход характеризуется меньшими издержками и представляется более предпочтительным во многих странах. Судебный подход предполагает прямое участие судебных органов в управлении несостоятельностью муниципалитетов и принятии ключевых решений по реструктуризации задолженности.

Институт банкротства муниципальных образований существует в ряде стран преимущественно с децентрализованной системой управления (США, Венгрия, ЮАР и др.), также опыт развития механизма несостоятельности муниципалитетов есть в Бразилии и странах Европы. Через механизмы банкротства создается возможность урегулирования задолженности муниципальных образований, восстановления финансовой платежеспособности и дальнейшего выполнения функций местного самоуправления.

Кроме того, различают особенности механизма банкротства муниципальных образований «европейской» и «англосаксонской» моделей местного самоуправления. Муниципалитеты «европейской континентальной традиции» отличаются значительное влияние центрального правительства, при этом, «англосаксонская модель» характеризуется высоким уровнем самостоятельности и автономности территорий [45].

Несостоятельность муниципальных образований в США регулируется двумя механизмами – процедурой муниципального банкротства и осуществлением финансового оздоровления на уровне штата. Местным правительствам, имеющим финансовые проблемы, предоставляется возможность урегулировать свои долговые обязательства, продолжая оказывать общественные услуги. В соответствии с законодательством о банкротстве, муниципалитет, несмотря на свою неплатежеспособный, имеет возможность осуществлять текущую деятельность. В частности, это касается планирования бюджетных показателей, налогообложения, осу-

щества расходов бюджета, эмиссии муниципальных ценных бумаг, привлечения заимствований и проведения операций с имуществом [155].

Обязательства муниципалитета, неисполнение которых может привести к процедуре банкротства, помимо долговых заимствований включают кредиторскую задолженность по социально-значимым расходам (зарботной плате, пособиям, пенсиям), а также по судебным искам [25].

Однако несмотря на наличие формализованного института банкротства, предпочтение в большинстве случаев отдается досудебному урегулированию финансовых проблем муниципалитетов. Реструктуризация долгов муниципалитетов достигается обычно за счет продления сроков долговых обязательств, уменьшения основной суммы долга и процентов или с помощью рефинансирования долга путем получения новой ссуды [155].

При проведении процедуры урегулирования просроченной задолженности муниципальных образований в Венгрии принимается органами местного самоуправления чрезвычайный бюджет, предусматривающий финансирование минимального набора бюджетных услуг, иные расходы не финансируются, временным управляющим согласовываются условия реструктуризации долговых обязательств и график платежей по долгу.

В Италии для урегулирования задолженности муниципалитетов (провинций) вводится режим «диссесто», согласно которому в течение пяти лет финансовая политика муниципалитета (провинции) контролируется министерством. Для финансовой платежеспособности принимаются такие меры как установление ставок местных налогов на максимальном уровне, ограничение самостоятельности провинции в управлении бюджетными расходами, введение запрета на увеличение численности муниципальных служащих. Комиссия по ликвидации, созданная после введения режима «диссесто», осуществляет выплаты кредиторам за счет положительного сальдо доходов и расходов провинции, безвозмездных поступлений центра и доходов от продажи имущества. При этом за муниципалитетом сохраняется право на заключение соглашений о реструктуризации долговых обязательств,

позволяющих погасить задолженность перед кредиторами в сокращенные сроки [25].

В Канаде возможность банкротства муниципального образования сведена к минимуму, в связи с тем, что в случае возникновения потенциальной угрозы соответствующий орган управления провинции берет под контроль бюджетно-финансовые операции муниципалитета: ограничивается объем краткосрочных заимствований, требуется разрешение для получения долгосрочных займов, отслеживается целевое назначение полученных средств [45].

Для сравнения, к примеру, в российском бюджетном законодательстве при урегулировании задолженности муниципальных образований может вводиться временная финансовая администрация, предполагающая подготовку и осуществление комплекса мер по финансовому оздоровлению муниципалитета. При этом основанием для ее введения является просроченная задолженность по обязательствам в размере, превышающем 30% собственных доходов местного бюджета в отчетном году [3].

Кроме того, в целях погашения просроченных обязательств муниципального образования в международной практике предоставляется финансовая помощь из бюджета центрального правительства. К примеру, имеется положительный опыт предоставления финансовой помощи в США, Германии, Италии, Франции, Бразилии, Мексике, Аргентине, и [25]. Однако в связи с применением данного инструмента может возникнуть проблема «этического риска», под которым понимается бюджетная безответственность и неосмотрительное заимствование. Следовательно, чтобы предоставление «чрезвычайной» финансовой помощи несостоятельным муниципалитетам для урегулирования задолженности было эффективным, необходимо гарантировать полное и своевременное исполнение долговых обязательств должника, обеспечить прозрачность процедуры предоставления помощи, предусмотреть план оздоровления муниципальных финансов и, наконец, ограничить неформализованные виды помощи и завуалированную помощь должнику в форме дополнительных межбюджетных перечислений, бюджетных ссуд, гарантий и т. д [25].

Рассмотренные специальные режимы функционирования бюджетов в разных странах, а также применяемые инструменты в виде «чрезвычайной» финансовой помощи необходимы для решения проблемы преодоления финансовой несостоятельности муниципалитета, предполагающей наличие просроченной задолженности и невозможности выполнения своих обязательств в будущем. При этом, как показал анализ международного опыта, в большинстве случаев предпочтение отдается досудебному урегулированию задолженности и восстановлению финансовой состоятельности муниципалитетов, так как прохождение процедуры банкротства негативно влияет на имидж муниципалитета, отрицательно сказывается на его кредитном рейтинге, сопровождается дополнительными издержками.

В зарубежных странах практические меры, осуществляемые по стабилизации финансового состояния муниципальных образований, направлены на совершенствование качества финансового менеджмента в общественном секторе, проведение взвешенной бюджетной политики, управление рисками, а также предупреждение процедуры банкротства включают:

- изменение сроков погашения и обслуживания муниципального долга;
- погашение просроченной кредиторской задолженности (заработная плата, коммунальные платежи и др.);
- оптимизацию сети муниципальных учреждений и штата служащих;
- сокращение расходов, коррекцию условных обязательств и прекращение финансирования услуг, не отнесенных к минимальному набору социальных или иных бюджетных услуг;
- увеличение налоговой нагрузки на население и хозяйствующие субъекты и получение «чрезвычайной» финансовой помощи и др.

Исследование зарубежного опыта формирования местных финансов и обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований [115] позволило систематизировать способы и применяемые меры по предупреждению и снижению риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований, оценить практику их применения в разных странах. Вместе с тем в большинстве рассматриваемых стран предпочтение отдается превентивным

мерам по совершенствованию финансовых основ местного самоуправления, уделяется внимание формированию собственных доходов муниципалитетов и использованию инструментов межбюджетного регулирования. Кроме того, формирование муниципальной задолженности рассматривается как возможность финансирования капитальных расходов и требует применения соответствующих инструментов для управления долгом.

Детальное изучение особенностей урегулирования просроченной задолженности муниципалитетов в зарубежной практике позволило также сформулировать финансовые аспекты рассматриваемой процедуры. Во-первых, единственным критерием состоятельности муниципалитета является его платежеспособность. Во-вторых, основным источником финансовых ресурсов для погашения задолженности являются доходы местного бюджета, планируемые к поступлению в будущем. Следовательно, представляется важным способность муниципалитета генерировать налоговые и неналоговые доходы. В-третьих, основную долю имущества и активов территории невозможно реализовать для погашения долга, поскольку она имеет низкую или нулевую стоимость в связи с ее общественным использованием (улицы, здания школ и др.) В-четвертых, финансовое состояние муниципалитета не должно оказывать влияние на своевременность и качество выполнения функций муниципальными органами власти. Наконец, в целях восстановления финансовой состоятельности предпринимаются меры по устранению причин, лежащих в основе ухудшения финансового положения муниципального образования, и проводится корректировка бюджета должника путем приведения в соответствие доходных и расходных статей бюджета, заимствований и возможностей по обслуживанию муниципального долга [174, 175].

Таким образом, мероприятия по развитию финансового потенциала, особенности применения инструментов межбюджетного регулирования и правил эффективного управления муниципальным долгом, имеющие место в зарубежной практике, приобретают особую значимость в целях осуществления досудебного урегулирования финансовых проблем местного самоуправления и обеспечении финансовой состоятельности муниципалитетов в российской действительности.

Вместе с тем основной причиной банкротств муниципальных образований за рубежом является неэффективная работа органов местного самоуправления по финансированию масштабных инфраструктурных проектов и недальновидная долговая политика, в то время как в России формирование финансово несостоятельных муниципалитетов, в первую очередь, связано с недостаточностью собственных ресурсов для финансового обеспечения расходных полномочий. На основании выше изложенного целесообразным представляется изучить методы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

1.3. Механизм обеспечения финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне

Исследование теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований в России и за рубежом показывает, что достижение устойчивого финансово-бюджетного состояния может быть обеспечено за счет формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, способствующего повышению эффективности работы органов местной власти и их взаимодействия с государственными органами и субъектами экономики.

В научной литературе и практике государственного и муниципального менеджмента механизм рассматривают как элемент управления, предполагающий взаимосвязанное сочетание инструментов, а также условий, факторов и методов их реализации [28]. В контексте настоящего исследования основу механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований составляют методы управления, представляющие собой средства достижения целей, а также инструменты. Их можно классифицировать по ряду признаков. Во-первых, по уровню их применения выделяют методы управления, применяемые к группе лиц, отдельным подсистемам муниципалитета, муниципальному образованию, в целом [171]. Во-вторых, применяются классификации, позволяющие делить методы управления по их содержанию, целям использования, по связям с мотивами деятельности, по способам применения и иным признакам.

В зависимости от средств управляющего воздействия, различают административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и другие методы. Прямые экономические методы включают бюджетное финансирование и инвестиции, тарифо- и ценообразование на группы товаров и услуг, к косвенным методам относят налогообложение, установление обязательных платежей и сборов, аренду муниципального имущества [43]. Важно учитывать, что методы должны быть взаимоувязаны, образовывать единый механизм муниципального управления и применяться комплексно. В зависимости от выбранных признаков классификации у каждой группы методов можно выделить свои специфические черты, способы проявления и условия применения [86, 122].

Учитывая актуальность вопросов финансовой необеспеченности муниципалитетов в стране и необходимость решения проблем данной области считаем целесообразным изучение как универсальных, общих методов муниципального управления, так и специальных методов. К таким методам в контексте обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований можно отнести следующие специфические методы: проектирование новых институтов и трансформация действующих, межбюджетное регулирование, повышение финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Применение метода проектирования и трансформации институтов заключается в создании новых институтов либо их преобразовании с целью повышения эффективности функционирования данного института, что способствует обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов.

В отечественной и зарубежной литературе понятие «институт» широко рассматривается учеными и исследователями, его трактовка, в целом, основывается на формальных нормах и правилах, создающих определенные рамки взаимодействия участников отношений и регулирующих отдельные аспекты деятельности экономических субъектов в институциональном пространстве.

Д. Норт под институтом понимает совокупность правил, механизмов, обеспечивающих их выполнение, а также норм поведения, которые структурируют

повторяющиеся взаимодействия между людьми [106]. Характеризуя институт, А. Е. Шаститко рассматривает правила, позволяющие ограничить поведение агентов экономических отношений и упорядочить их взаимодействие за счет действия механизмов контроля за выполнением данных правил [77].

При этом, по мнению Ю. М. Березкина, правила функционирования финансового механизма могут определенным образом упорядочить человеческую активность посредством организации динамики в институте [37]. Таким образом, институциональная структура функционирования муниципальных финансов, представляющая собой совокупность действующих упорядоченных институтов, создает матрицы и параметры поведения экономических субъектов, взаимодействующих между собой в области формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов.

В качестве показателей эффективности институциональных отношений в муниципальных финансовых институтах можно выделить показатели муниципальной экономики и транзакционные издержки. Как подчеркивает Р. Коуз, в процессе формирования и функционирования институциональной структуры фундаментальная роль принадлежит транзакционным издержкам [100]. Как результат, существование в настоящее время значительного количества финансово несостоятельных муниципалитетов является следствием неэффективной работы субъектов управления местными финансами и характеризуется высокими транзакционными издержками в действующих муниципальных институтах. Следовательно, существует объективная потребность в преобразовании и повышении эффективности действующих формальных институтов, определяющих институциональную среду функционирования муниципальных финансов. К муниципальным финансовым институтам можно отнести институты муниципального задания, муниципальных целевых программ, муниципально-частного партнерства, муниципальных услуг, муниципальной собственности, муниципальных заимствований, межмуниципального сотрудничества и другие.

Действующие институты не в полной мере упорядочивают взаимодействие всех субъектов хозяйствования в процессе формирования, перераспределения и

использования муниципальных финансовых ресурсов. Как результат, создание новых и трансформация действующих институтов выступает важным инструментом государственного регулирования экономики и может способствовать решению общегосударственных и локальных проблем [149].

Оценка существующих в настоящее время экономических институтов заключается в анализе их эффективности и качества. В этих целях предлагается применение затратного, ценностного и сравнительного подходов [39, 124]. В основе проводимого анализа – оценка трансформационных и транзакционных издержек, экономического эффекта, а также роли рассматриваемого института. Совершенствованию управленческого процесса способствует проведение регулярной оценки эффективности институционального пространства и отношений, возникающих между агентами экономических отношений в различных институтах [100].

Характеризуя институт, важно определить круг участников экономических отношений и порядок их взаимодействия между собой. Например, при формировании целевых программ, предоставлении государственных и муниципальных услуг и других формах взаимодействия ключевыми субъектами отношений являются органы публичной власти, физические и юридические лица (см. рис. 1.9).

Участники отношений в процессе функционирования института взаимодействуют на основе формальных правил и норм под воздействием соответствующих механизмов принуждения.

Ключевые нормы и правила взаимодействия субъектов содержатся в федеральных, региональных и муниципальных правовых актах (Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах, в Уставе муниципального образования, Положении о бюджетном процессе и других нормативных актах).

Каждый из экономических агентов осуществляет свои полномочия, при этом, заинтересованность в выполнении установленных норм проявляется в наличии механизмов принуждения со стороны субъектов отношений. В частности, органы региональной власти осуществляют контроль за целевым расходованием средств субсидий, полученных местными властями по муниципальным програм-

мам (C_1), муниципальные органы власти взаимодействуют с учреждениями бюджетного сектора (C_2), население оценивает качество получаемых муниципальных услуг, тем самым способствуя выполнению стандартов качества, закрепленных соответствующими регламентами (C_4) и т. д.



Рис. 1.9. Порядок взаимодействия субъектов экономических отношений на муниципальном уровне с позиции институционального подхода*

* Составлено автором.

При детальном рассмотрении каждого института определяются соответствующие направления и нормы взаимодействия экономических субъектов, механизмы принуждения, что позволяет проанализировать институциональные отношения на предмет их эффективности. В случае выявления институциональных ловушек или разрывов необходимо предпринять соответствующие меры по их преодолению.

В современных экономических условиях формирование финансово несостоятельных муниципальных образований обусловлено наличием большого количества проблем в области государственного и муниципального управления, и в частности, в сфере управления муниципальными финансами. Как показал анализ действующих муниципальных финансовых институтов, существует объективная необходимость безусловного соблюдения правил и норм, регламентирующих институциональное пространство, а также повышения эффективности работы всех агентов экономических отношений. К примеру, необходимо обеспечить строго целевое и результативное расходование бюджетных средств в рамках института муниципальных программ, повысить собираемость налоговых платежей в институте налогового администрирования и др.

На основании вышеизложенного считаем возможным в целях обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований применение метода проектирования и трансформации институтов. В основе институционального проектирования при создании новых институтов лежит принцип этапной полноты проекта. Процесс институционального проектирования состоит из последовательных действий: определение цели, разработка вариантов ее достижения, формирование критериев отбора, выбор наилучшего варианта институционального проекта, детализация и оформление выбранного варианта [152]. При этом схема взаимодействия экономических субъектов, являясь ключевым элементом институционального проектирования, должна включать описание процесса взаимодействия субъектов, характеристику получаемых выгод, дополнительных возможностей, потерь и угроз.

Повышение эффективности существующих институтов возможно достигнуть при проведении трансформационных преобразований, подразумевающих изменение как формальных, так и неформальных норм [99, 107].

Понятие «трансформация» дословно можно трактовать как «изменение», «трансформация института» предполагает преобразование норм и правил, форм и способов, изменение целевой направленности деятельности субъектов. Предпосылкой для трансформационных преобразований является выявление проблемы,

которую невозможно или достаточно сложно решить в рамках существующей системы [105, 173]. Проведение институциональных преобразований предполагает формулировку конкретных задач, анализ существующей модели института, разработку модели нового института, прогноз возможных последствий ее внедрения [105].

Таким образом, при реализации данного метода участникам отношений необходимо проводить предварительный детальный анализ институционального пространства. При этом органы региональной власти и федерального центра осуществляют методическую поддержку, государственный финансовый контроль и заинтересованы в обеспечении финансово-бюджетной состоятельности, так как это может оптимизировать расходы по межбюджетному выравниванию территорий. Местные органы власти выполняют основные процедуры по подготовке, проектированию и трансформации института, его последующему анализу и внутреннему контролю институциональной среды. Кроме того, органы местного самоуправления, взаимодействуя с другими экономическими субъектами, разрабатывают варианты институционального проекта, моделируют институт и оценивают его соответствие формальным требованиям для достижения назначенной цели. Важная роль отводится общественным организациям и населению, участие которых в проектировании и преобразованиях институтов может способствовать комплексному обследованию институциональной среды и повышению эффективности деятельности субъектов экономических отношений.

Продолжим изучение методов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов, рассмотрев такой специальный метод как межбюджетное регулирование. В соответствии с бюджетным законодательством под межбюджетными отношениями понимаются взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [3]. В научной литературе термин «межбюджетные отношения» рассматривается во взаимосвязи с понятием бюджетного федерализма, на принципах которого, по мнению большинст-

ва ученых, и должны строиться межбюджетные отношения в федеративном государстве [32, 34, 62, 135].

Л. И. Якобсон, рассматривая проблематику бюджетного федерализма, выделяет принципы кооперации, интеграции и субсидиарности [183]. Субсидиарность предполагает преимущественное предоставление общественных благ местными властями в силу их способности к распознаванию и удовлетворению потребностей населения в большем объеме. В случае если предоставление частным сектором определенных благ и услуг затруднено или представляется невозможным, их целесообразно передать на муниципальный уровень. Вместе с тем повышенная доля социальных расходов в местных бюджетах влечет за собой низкий уровень самостоятельности местных властей и конфликт с аллокационной функцией государства. Кроме того, распределяя расходные полномочия по уровням власти, необходимо учитывать внешние эффекты и эффект масштаба.

В России бюджетный федерализм формируется сверху вниз. Данная система характеризуется, с одной стороны, наличием закрепленных за муниципальными органами власти бюджетных и иных полномочий, с другой стороны, высокой централизацией финансовых ресурсов в силу ограниченности доходной базы у большинства муниципалитетов для своевременного и качественного выполнения своих функций. Для обеспечения равных финансовых возможностей муниципальных образований при решении вопросов местного значения и преодоления несбалансированности применяется межбюджетное регулирование.

Результаты изучения проблемы бюджетного регулирования различными авторами доказывают разрозненность мнений на трактовку самого понятия. Одна группа ученых бюджетное регулирование рассматривает в широком смысле как организованную систему управления бюджетным устройством в стране, оказания финансовой помощи и перераспределения средств, учитывая имеющиеся правовые основы и законодательные нормы его осуществления, в целях экономического и социального развития территорий. Другие авторы определяют бюджетное регулирование через предоставление средств для выравнивания возможностей по формированию доходов и расходов бюджетов нижестоящих уровней [32, 76, 128].

Являясь неотъемлемой частью механизма бюджетного регулирования, межбюджетное регулирование выполняет выравнивающую функцию, заключающуюся в обеспечении снижения дифференциации муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, а также стимулирующую функцию, реализация которой направлена на корректировку и изменение бюджетных пропорций с целью организации оптимальной структуры финансово-бюджетных потоков и достижения устойчивого социально-экономического развития территории [40].

Таким образом, считаем обоснованным межбюджетное регулирование рассматривать как один из методов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. В контексте настоящего исследования межбюджетное регулирование определяем, как систему принципов, правил и инструментов управляющего воздействия органов государственной власти, позволяющую формировать и рационально распределять финансово-бюджетные потоки между региональным и местными бюджетами. Ключевым направлением межбюджетного регулирования является обеспечение вертикальной и горизонтальной бюджетной сбалансированности. Вертикальная сбалансированность предполагает соответствие доходного потенциала бюджетов объему расходных обязательств соответствующего уровня власти, горизонтальная сбалансированность достигается путем выравнивания сглаживания бюджетной асимметрии публично-правовых образований одного уровня [46, 178].

Для регулирования финансово-бюджетных потоков и формирования на этой основе финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований необходимо обеспечить комплексное и рациональное применение инструментов межбюджетного регулирования, в частности, целевых и нецелевых межбюджетных трансфертов, единых, дополнительных и дифференцированных нормативов отчислений от налогов, бюджетных кредитов [141].

Трансфертный механизм играет важную роль в обеспечении финансовой стабильности и устойчивости местных бюджетов. Формы трансфертов различают по целям, условиям, способам предоставления. В Российской Федерации средства, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в форме финансовой

помощи, включают дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. Для реализации принципов бюджетного федерализма в основе системы межбюджетных отношений должно лежать согласование экономических интересов органов власти различных уровней [32]. Однако на практике при организации межбюджетных отношений в субъектах РФ появляется риск возникновения разногласий и противоречий между органами региональной и муниципальной власти. Сравнительная характеристика целевых установок и инструментов межбюджетного регулирования, направленных на обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, с позиции федеральных и региональных органов власти, с одной стороны, и муниципальных властей, с другой стороны, представлена в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Характеристика инструментов межбюджетного регулирования и целевых установок их применения с позиций государственных и муниципальных органов власти*

Инструмент регулирования		Характеристика с позиции государственных органов власти	Характеристика с позиции муниципальных органов власти
Межбюджетные трансферты	Нормативы отчислений от налогов	Обеспечение муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий, при этом возникает риск иждивенческих настроений муниципалитетов в получении доходов без приложения усилий для развития экономики территории и увеличения собственной доходной базы.	Наличие заинтересованности органов местной власти в полной мобилизации налоговых доходов и возможности свободного использования средств на нужды муниципалитета.
	дотации	Достижение стратегических целей социально-экономического развития, возможность реализации стимулирующей функции при распределении средств на конкурсной основе, использование ресурсов на принципах управления результатами.	Использование средств на решение местных проблем и финансирование первоочередных расходов на бесплатной и безвозвратной основе.
	субсидии	Финансирование делегированных на ниже стоящий уровень полномочий в целях обеспечения большей результативности расходования средств.	Финансирование приоритетных вопросов, в том числе в рамках муниципальных программ, с учетом целевого и результативного использования средств, предоставленных на условиях софинансирования,
	субвенции		Значительная обусловленность использования средств, предназначенных для финансирования переданных полномочий.

Бюджетные кредиты	Решение задач социально-экономического развития и покрытия дисбаланса между доходами и расходами местных бюджетов с соблюдением условий возвратности и платности.	Использование заемных ресурсов для финансирования вопросов местного значения и достижения сбалансированности бюджета муниципального образования при учете невысокой стоимости используемых ресурсов в сравнении с банковским кредитом.
-------------------	---	--

* Составлено автором.

Использование инструментов межбюджетного регулирования направлено на реализацию стратегических и тактических целей государственных органов власти в финансовой-бюджетной сфере, и определяет возможности по обеспечению финансовой состоятельности муниципальных образований.

При этом эффективное применение межбюджетного регулирования возможно только при условии рационального и комплексного использования инструментов регулирования и согласования экономических и финансовых интересов всех участников отношений. Следовательно, необходимо предусмотреть специальные процедуры предупреждения и урегулирования конфликтных ситуаций и противоречий, заключающиеся в поиске компромисса интересов заинтересованных субъектов.

В целях обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований возможно применять еще один специальный метод муниципального управления, основанный на повышении финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Для наиболее полного удовлетворения потребностей населения, учитывая существование общественных благ с разным ареалом доступности, должен быть сформирован автономно функционирующий финансово независимый уровень муниципальной власти.

Существование децентрализованного государственного устройства с наличие определенного количества территорий одного уровня позволяет снизить неудовлетворенные общественные потребности в стране, а также в связи с действием эффекта масштаба уменьшить издержки получения информации и осуществления контроля. Следовательно, развитие финансовой самостоятельности по фор-

мированию доходной части бюджета и осуществлению расходной политики способствует более эффективной аллокации общественных ресурсов [177].

Обладая достаточными компетенциями и финансовыми ресурсами муниципальные органы власти имеют возможность реализовать политику экономического роста и адаптировать местную инфраструктуру к потребностям экономических субъектов и населения.

В соответствии с законодательством в настоящее время в России органы местного самоуправления должны функционировать автономно и быть финансово независимыми. Однако в действительности муниципальные власти испытывают сложности и зачастую не способны самостоятельно решать вопросы местного значения в силу своей финансовой необеспеченности.

Основываясь на представленных в экономической литературе положениях обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований [28, 41, 66, 73, 112, 121, 131, 165], можно сделать вывод, что финансовая самостоятельность муниципальных образований предполагает соблюдение ряда условий при организации экономических отношений между участниками бюджетного процесса:

- уменьшение межбюджетной зависимости и укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований;
- соблюдение принципов неделимой ответственности, субсидиарности и территориального соответствия при разграничении расходных полномочий между уровнями публичной власти и обеспечение закрепляемых полномочий достаточными финансовыми ресурсами;
- существование нормативно-правовых рычагов и инструментов, позволяющих органам муниципальной власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, регулировать налоговые поступления в местный бюджет и формировать собственную бюджетную политику;
- повышение качества управления бюджетным процессом и соблюдение бюджетной дисциплины [112].

Учитывая сформулированные выше условия, повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов целесообразно рассматривать как один из специальных методов обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности муниципалитетов. Практическая реализация метода обусловлена применением комплекса инструментов, в частности, к ним относятся собственные доходы бюджета, полномочия и компетенции муниципальных образований, имущество, находящееся в муниципальной собственности (муниципальная собственность) и бюджетная дисциплина. Повышение финансовой самостоятельности возможно обеспечить только за счет комплексного, рационального и эффективного использования данных инструментов.

При характеристике доходной базы основным инструментом повышения финансовой самостоятельности служат собственные доходы бюджета. В соответствии с их законодательной трактовкой к ним относятся все доходы бюджета за исключением субвенций [3]. Направления использования поступлений от данной группы доходов органы власти определяют самостоятельно либо в соответствии с целевым назначением (в части, например, субсидий). Однако это достаточно широкое толкование собственных доходов бюджета, на практике местные органы власти могут планировать в длительном периоде и регулировать только налоговые и неналоговые доходы бюджета.

Следовательно, финансовая самостоятельность предполагает наличие у муниципалитетов финансовых ресурсов, способных обеспечить решение вопросов местного значения в полном объеме.

Кроме того, к инструментам укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов относят эффективное управление и использование муниципальной собственности, в том числе в результате реформирования муниципального бюджетного сектора, повышение самостоятельности учреждений и внедрения в их деятельность принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

Вместе с тем существенные различия в объеме расходных обязательств по звеньям бюджетной системы и высокая централизация бюджетной системы, сокращение рычагов налогового регулирования и невозможность реализации нало-

говой инициативы на местах препятствуют формированию финансово самостоятельных территорий, увеличивая их зависимость от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Применение данного инструмента предполагает участие органов власти федерального уровня в перераспределении полномочий и (или) наделении местных органов власти дополнительными правами.

Качество организации бюджетного процесса муниципальными органами власти и соблюдение ими бюджетной дисциплины служит еще одним инструментом обеспечения финансовой независимости. При регулярных нарушениях бюджетного законодательства и низком уровне бюджетной дисциплины муниципалитеты могут недополучить финансовую помощь, распределяемую на конкурсной основе. Кроме того, вышестоящие органы власти имеют возможность ограничить объемы предоставляемых трансфертов или ввести по решению суда временную финансовую администрацию для восстановления платежеспособности муниципалитета.

Вместе с тем эффективное управление муниципальными финансами способствует своевременному и полному поступлению доходов и рациональному расходованию бюджетных средств, и положительным образом сказывается на финансовой автономии муниципалитетов. Выделенные взаимосвязанные методы и применяемые инструменты их реализации составляют часть общего финансового механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований (см. рис. 1.10).

Базовым методом при обеспечении финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне выступает метод проектирования и трансформации институтов, он также определяет институциональную сущность двух других методов. При этом посредством метода межбюджетного регулирования реализуется задача по формированию института финансовой самостоятельности местного самоуправления. Эффективное функционирование данного института способствует повышению финансовой независимости местного уровня власти, что является условием обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

Таким образом, достигнуть сбалансированного движения финансово-бюджетных потоков возможно только при формировании механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне, представляющего собой комплексную интеграцию инструментов реализации специальных методов управления муниципальными финансами.

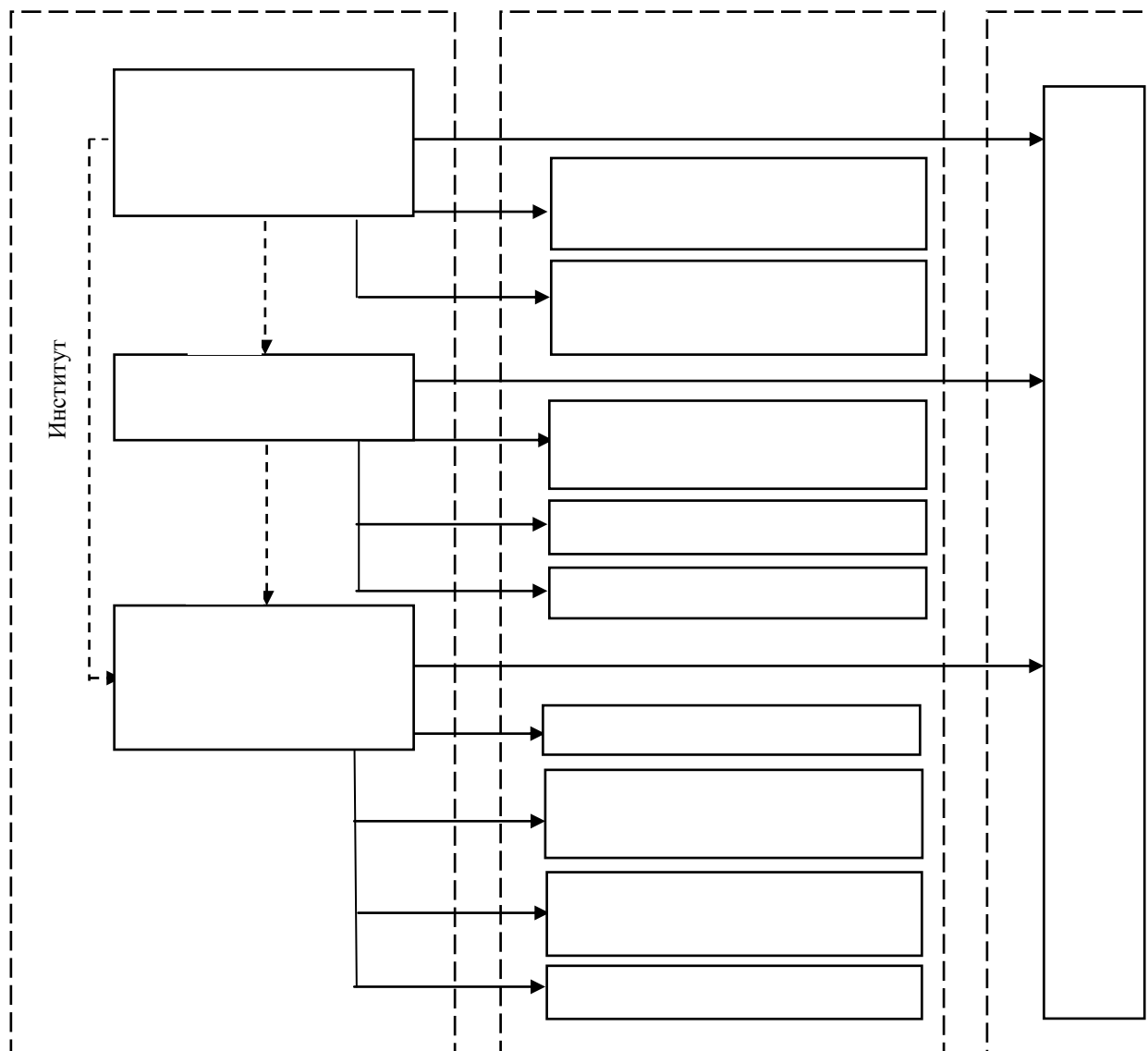


Рис. 1.10. Механизм обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований*

* Составлено автором.

Таким образом, исследование природы и роли местного самоуправления, сущности муниципальных финансов, показало, что своевременное решение вопросов местного значения и наиболее эффективное удовлетворение потребностей населения возможно только при наличии финансово состоятельных муниципальных образований в стране. Изучение особенностей движения финансово-

бюджетных потоков на муниципальном уровне, анализ понятийного аппарата по теме исследования позволили сформулировать и обосновать применение понятия «финансово-бюджетная состоятельность» в теории муниципальных финансов, представить его авторскую трактовку, сформулировать условия и систематизировать факторы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

На основании исследования зарубежного опыта управления финансово-бюджетной состоятельностью муниципальных образований были систематизированы способы и применяемые меры по предупреждению финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований, а также определены финансовые аспекты осуществления процедуры несостоятельности (банкротства) муниципалитетов за рубежом.

Кроме того, на базе институционального подхода автором дается обоснование формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, предполагающего взаимосвязанное и комплексное применение инструментов проектирования и трансформации институтов, межбюджетного регулирования и повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

2.1. Количественная оценка факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований

Достижение целей социального и экономического развития страны, обеспечение населения качественными муниципальными услугами и повышение уровня жизни невозможно без формирования финансово состоятельного муниципального уровня власти. В связи с чем пристального внимания заслуживают вопросы оценки финансовой обеспеченности местного самоуправления и эффективности управления публичными финансами.

Для своевременного диагностирования предпосылок необеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований и определения путей преодоления финансовых трудностей проводится количественная оценка факторов, выделенных в ходе теоретического исследования темы. Следует отметить, что существенные факторы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов в настоящей работе анализируются комплексно, поскольку находятся во взаимной связи. Так, социально-экономическое развитие, с одной стороны, определяет доходный потенциал муниципального образования, способность формировать собственные налоговые и неналоговые доходы в различных сферах деятельности, с другой стороны, влияет на выбор приоритетных направлений расходования средств местного бюджета. В результате, у органов местного самоуправления появляется возможность обеспечить принятые на себя обязательства либо осуществить заимствования для покрытия бюджетного дефицита.

Считаем целесообразным определить следующие основные объекты для проведения анализа:

- разграничение доходных полномочий и финансовая обеспеченность расходных полномочий местного самоуправления;
- институциональные условия функционирования местных финансов;
- качество управления публичными финансами в разрезе страны, федерального округа, отдельного региона и муниципалитета.

Анализируя первое направление, отмечаем, что следствием нерационального разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями публичной власти является возникновение горизонтальной и вертикальной несбалансированности. Горизонтальная несбалансированность обусловлена существенными отличиями муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и неравномерностью размещения доходного потенциала территорий. В результате возникает риск финансовой необеспеченности полномочий органов местного самоуправления.

За время развития российского бюджетного устройства наблюдались довольно частые изменения в законодательных актах, связанные с перераспределением доходных и расходных полномочий между органами власти различных уровней, направленные на преодоление возникающего дисбаланса в системе финансово-бюджетных потоков муниципальных образований. Вместе с тем принимаемые поправки в законодательство не всегда отвечали современным реалиям и подкреплялись достаточной финансовой базой для исполнения возложенных на муниципальные образования обязательств. Так в 2003–2006 гг. были сокращены налоговые источники доходов местных бюджетов, в то время как объем расходных полномочий органов местного самоуправления вырос (см. прил. 1).

В последующие периоды также сохраняется тенденция сокращения собственных налоговых доходов местных бюджетов в соответствии с устанавливаемыми нормативами, предусмотренными по федеральным и региональным налогам. В первую очередь, это касается малообеспеченных территорий поселений, что связано с передачей ряда полномочий сельских поселений на уровень муниципальных районов (см. табл. 2.1).

Стабильными источниками формирования доходов местных бюджетов остаются налог на доходы физических лиц, местные налоги, поступления от специальных налоговых режимов и некоторые виды государственной пошлины.

Кроме того, региональные органы власти и представительные органы муниципальных районов могут устанавливать единые, дополнительные и дифференцированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в ме-

стные бюджеты.

Таблица 2.1

Нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты по типам муниципальных образований в 2012–2016 гг. •

Тип муниципально- го образования	Период	Местные налоги		Региональные и федеральные нало- ги		Налоги на совокупный доход		
		ЗН	НИФЛ	НДФЛ	ГП	ЕСХН	ЕНВД	ПСН
Городское поселение (г.п.)	2012 г.	100%	100%	10%	100% (отд. ви- ды)	35%	—	—
	2014 г.					50%		
	2016 г.							
Сельское поселение (с.п.)	2012 г.	100%	100%	10%	100% (отд. ви- ды)	35%	—	—
	2014 г.			50%				
	2016 г.			2%**		30%**		
Муници- пальный район (м.р.)	2012 г.	100%*	100%*	20% (30%*)	100% (отд. ви- ды)	35% (70%*)	100%	—
	2014 г.			5% (15%*)		50% (100%*)		100%
	2016 г.			5% (г.п.) 13% (с.п.) (15%*)		70% (с.п.)** (100%*)		
Городской округ (г.о.)	2012 г.	100%	100%	30%	100% (отд. ви- ды)	70%	100%	100%
	2014 г.			15%		100%		
	2016 г.							

где ЗН – земельный налог, НИФЛ – налог на имущество физических лиц, НДФЛ – налог на доходы физических лиц, ГП – государственная пошлина, ЕСХН – единый сельскохозяйственный налог, ЕНВД – единый налог на вмененный доход, ПСН – патентная система налогообложения.

* – с межселенных территорий

** – могут быть переданы по единым нормативам отчислений в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

• Составлено автором по данным:[3].

Например, установление и изменение аналогичных нормативов в местные бюджеты Иркутской области устанавливается соответствующим региональным актом [15] и в законах о бюджете на соответствующий год и (или) плановый период [17–19] (см. табл. 2.2).

Дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, зачисляемые в местные бюджеты Иркутской области*

Период	Налог на доходы физических лиц	Налог на добычу полезных ископаемых		Упрощенная система налогообложения	Транспортный налог
		на добычу общераспр.	на добычу прочих		
2007–2008 гг.	15% (мр, го)	50%	50%	100%	100%
2009–2010 гг.	10% (мр, го)	–	–	–	–
2011 г.	10% (мр, г.о.)	–	–	50%	–
2012 г.	25,79% (м.р.), 16% (г.о.)	–	–	50%	–
2013–2016 гг.	26,25% (м.р.), 11,5%(г.о.)	–	–	–	–

м.р. – муниципальные районы, г.о. – городские округа

* Составлено автором по данным: [15, 16].

Основным аргументом в отношении передачи дополнительных нормативов от налогов из бюджета региона в бюджеты муниципальных образований является необходимость увеличения собственной доходной базы муниципальных образований, направленная на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Принятие решения о консолидации налоговых поступлений было принято в 2008 году в условиях ожидаемого снижения налоговых поступлений в консолидированный бюджет в связи с кризисными явлениями в экономике [15]. Централизованная политика формирования бюджетных доходов на уровне региона позволила обеспечить гарантированную финансовую поддержку муниципалитетов с низким уровнем социально-экономического развития, платежеспособность и сбалансированность консолидированного бюджета Иркутской области.

В результате внесенных в 2013 году изменений в законодательство, норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в региональные бюджеты был увеличен до 85 % [3]. Однако для достижения сбалансированности бюджетов муниципальных образований Иркутской области были сохранены отчисления от данного налога сверх минимального уровня, установленного бюджетным законодательством. Также с 2015 года региональные органы власти обязаны устанавли-

вать дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на бензин. Размеры указанных нормативов отчислений устанавливаются исходя из протяженности и видов покрытий автомобильных дорог [3].

Вместе с тем отмечаем, что передача единых, дополнительных и дифференцированных нормативов на муниципальный уровень не решает в полной мере проблему финансового обеспечения собственными доходами полномочий муниципальных образований. Основная часть переданных нормативов концентрируется в бюджетах территорий с высоким уровнем развития экономики – это обеспеченные городские округа и муниципальные районы (см. табл. 2.1, 2.2).

Ключевыми тенденциями эволюции бюджетного законодательства в России стало финансирование не расходов, а выполняемых исполнителями функций. И в настоящее время в соответствии федеральным законом №131 [5] определен перечень вопросов местного значения, а также источник их финансирования в виде средств местных бюджетов. Кроме того, законодательством предусмотрена возможность передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень с финансовым обеспечением в форме субвенций (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Структура расходов местных бюджетов в разрезе полномочий и вопросов местного значения в 2011–2016 гг., %*

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация						
Решение вопросов местного значения	71	72	72,5	66	63,6	63,4
Осуществление переданных полномочий	15	19	16,5	18	36	36,2
Решение вопросов (за исключением вопросов местного значения)	14	9	11	16	0,4	0,4
Сибирский федеральный округ						
Решение вопросов местного значения	71	67	70	64	60	61,2
Осуществление переданных полномочий	17	20	17	18	39,6	38,3
Решение вопросов (за исключением вопросов местного значения)	12	13	13	18	0,4	0,5

* Составлено автором по данным [67].

По данным мониторинга исполнения бюджетов муниципальных образований за 2011–2016 гг., органами публичной власти осуществляются права по перераспределению полномочий как с муниципального на региональный уровень власти, так и на муниципальном уровне, установленные законодательными актами субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления и соглашениями.

В целом, по России и в Сибирском федеральном округе расходы, связанные с финансированием вопросов местного значения, в динамике снижаются и к 2016 году составили около 60 % в общей сумме расходов бюджетов муниципальных образований.

При этом в бюджетах поселений их значение достигает до 99 % в связи с тем, что на уровень городских и сельских поселений передается незначительный объем государственных полномочий [67]. Такая структура расходов обусловлена также практически отсутствием возможности у муниципальных властей финансировать расходы, не отнесенные к вопросам местного значения.

Для определения достаточности доходной базы местных бюджетов проведена оценка финансового обеспечения реализации полномочий муниципальных органов власти, результаты которой представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4

Динамика финансового обеспечения реализации полномочий местного самоуправления (МСУ) без учета переданных полномочий в 2011–2016 гг. *

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация						
Финансовое обеспечение деятельности МСУ:						
– с учетом межбюджетных трансфертов, %	99,35	98,79	98,06	97,68	97,27	99,58
– без учета межбюджетных трансфертов, %	51,36	52,80	59,62	53,85	55,06	56,35
Сибирский федеральный округ						
Финансовое обеспечение деятельности МСУ:						
– с учетом межбюджетных трансфертов, %	98,93	109,98	102,68	97,07	96,53	97,78
– без учета межбюджетных трансфертов, %	50,90	56,01	57,80	54,06	51,58	67,33

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Иркутская область						
Финансовое обеспечение деятельности МСУ с учетом трансфертов, в %						
– м.р.	109,05	100,33	107,36	93,50	97,76	102,34
– гсп	108,30	102,86	114,72	98,92	103,13	85,31
– г.о.	98,71	99,10	112,45	92,29	93,53	98,21
Финансовое обеспечение деятельности МСУ без учета трансфертов, в %						
– м.р.	40,31	49,77	141,54	55,28	61,65	55,18
– гсп	45,80	42,11	47,65	50,94	40,68	39,48
– г.о.	73,62	77,53	93,92	75,87	74,82	67,43

где м.р. – муниципальные районы, гсп – городские и сельские поселения, г.о. – городские округа.

* Рассчитано автором по данным [69].

Результаты анализа показали, что у большинства муниципалитетов в стране, Сибирском федеральном округе и в Иркутской области недостаточно собственных источников доходов для выполнения всех закрепленных за муниципальным уровнем власти обязательств. Следовательно, финансирование данных расходов в некоторой степени становится задачей органов власти субъектов РФ. При этом в силу неравномерного распределения налоговой базы по территориям наибольшие финансовые трудности возникают у городских и сельских поселений.

Представленная на рисунке 2.1 структура доходов местных бюджетов в России также свидетельствует об отсутствии финансово-бюджетной сбалансированности и подтверждает значительную зависимости муниципалитетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Налоговые и неналоговые поступления в местных бюджетах, в среднем, составляют более 50 % общей величины доходов. Вместе с тем от усилий местных властей по администрированию доходов не зависит величина дотаций, субсидий и прочих трансфертов, следовательно, разрыв между графиками рисунка отражает необеспеченность муниципальных образований достаточными для осуществления полномочий собственными доходными источниками. Анализ доходов местных бюджетов в Иркутской области, как и в большинстве регионов, подтверждает тот факт, что муниципальные образования не обладают бюджетной автономией вследствие необеспеченности доходными источниками, и характеризуются низкой долей собственных налоговых и неналоговых доходов (см. рис. 2.2).

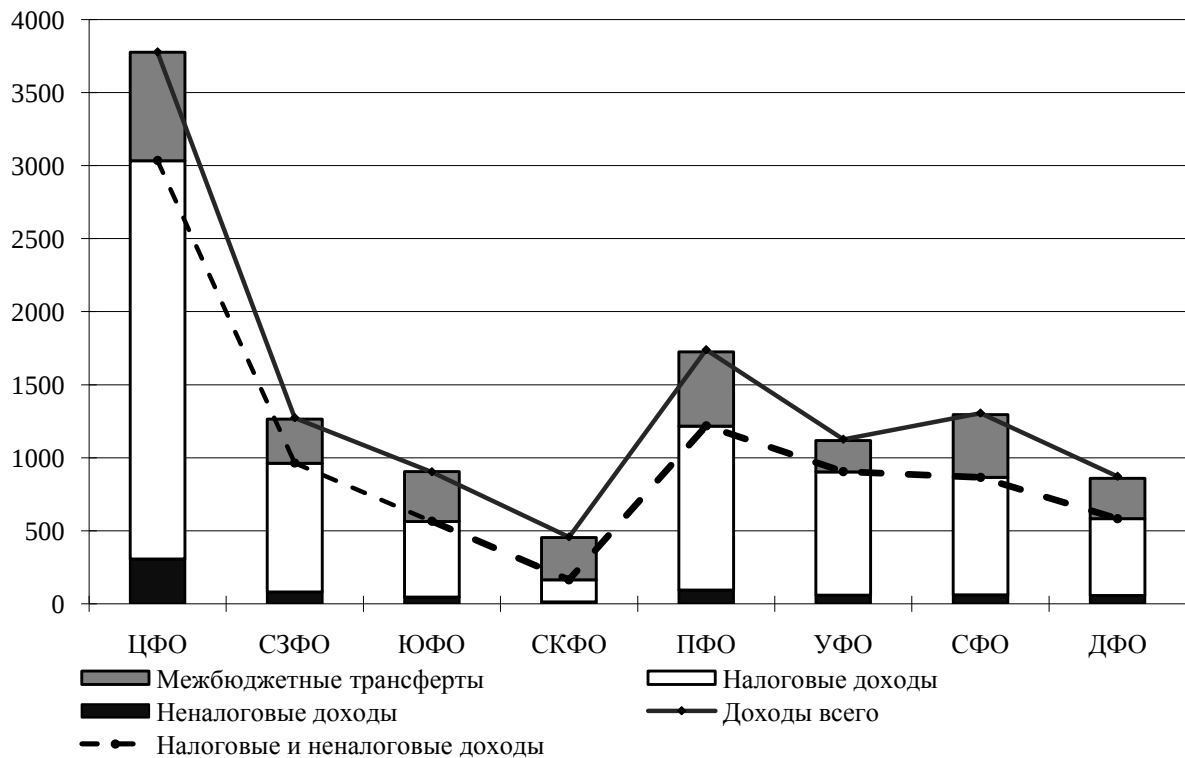


Рис. 2.1. Структура доходов местных бюджетов Российской Федерации по федеральным округам в 2016 году, млрд. руб.*

ЦФО – Центральный федеральный округ, СЗФО – Северо-Западный федеральный округ, ЮФО – Южный федеральный округ, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, ПФО – Приволжский федеральный округ, УФО – Уральский федеральный округ, СФО – Сибирский федеральный округ, ДФО – Дальневосточный федеральный округ.

* Составлено автором по данным [69].

Снижение налоговых доходов местных бюджетов в анализируемом периоде обусловлено сокращением количества налоговых поступлений, в том числе в результате реформирования и уменьшения отчислений по федеральным и региональным налогам и сборам. Как следствие, можно говорить о неудовлетворительных результатах реформы и не достижении заявленных целей в части обеспечения финансовой независимости территорий и формирования достаточной доходной базы для решения вопросов местного значения и социально-экономического развития муниципалитетов.

Меньшая доля доходов от общей величины поступлений в местные бюджеты приходится на неналоговые доходы. Их величина составляла от 4,93 % в 2001 году до 12,40 % в 2009 году, в последующие годы она продолжает оставаться на невысоком уровне. Около 50 % неналоговых доходов бюджетов – доходы от использования муниципального имущества.

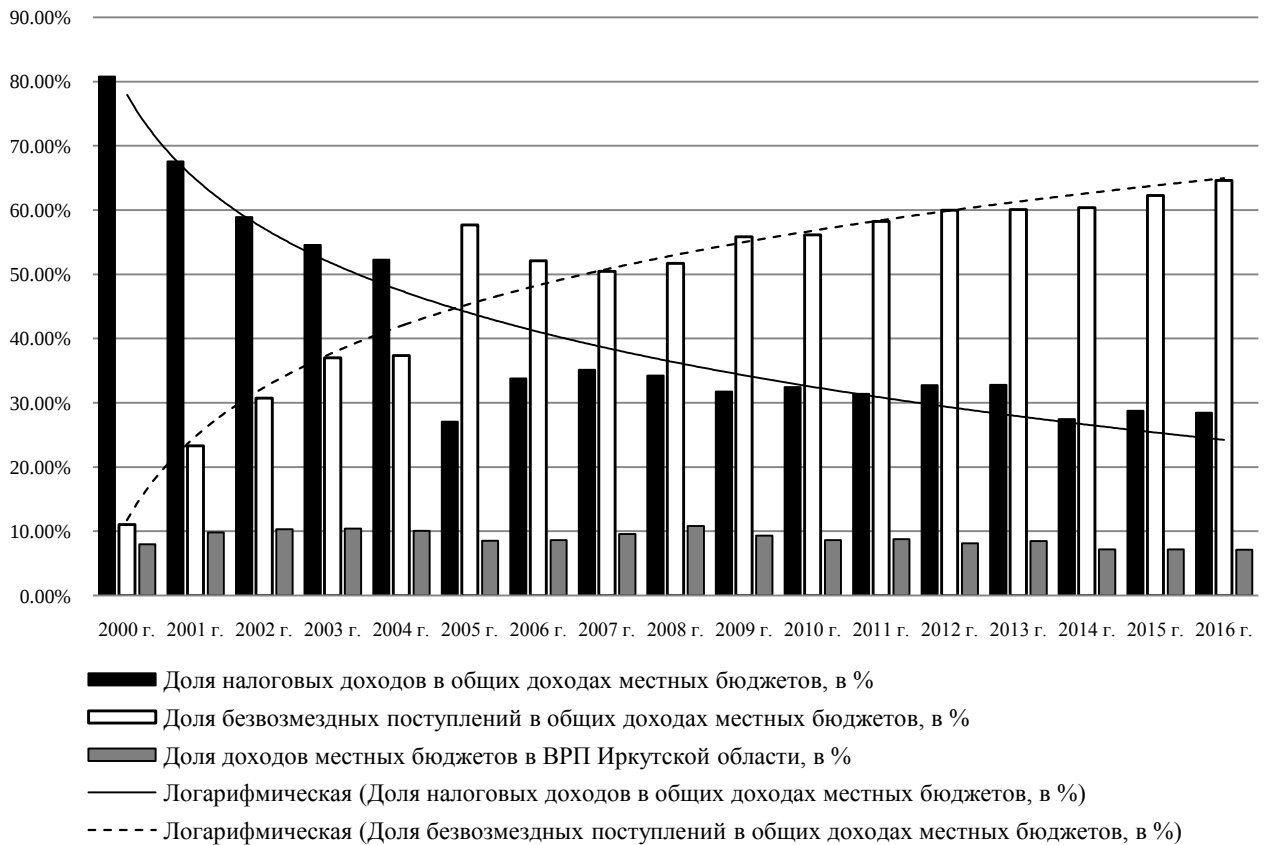


Рис. 2.2. Динамика и структура доходов местных бюджетов Иркутской области в 2000–2016 гг.*

* Рассчитано автором по данным приложения 4.

Совокупная доля иных неналоговых поступлений составляет от 10 % (2003 год) до 60 % (2011 год). Данные о структуре и составе неналоговых доходов местных бюджетов за рассматриваемый период в динамике представлены в приложении 5. При этом следует заметить, что в связи с высоким уровнем дифференциации показателей социально-экономического развития муниципальных образований неравномерно осуществляется распределение доходов по типам муниципалитетов: в бюджетах городских округов консолидируется около половины доходов местных бюджетов, оставшаяся часть приходится на бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских и сельских поселений. Как результат, городские округа – наиболее финансово обеспеченный тип муниципального образования в силу своего развития и объема закрепляемых за ним расходных полномочий. У них аккумулируется более 50 % всех налоговых и неналоговых доходов, а достичь видимого равенства в распределении доходов удастся благодаря выделе-

нию межбюджетных трансфертов поселениям. Кроме того оценка представленных показателей продемонстрировала высокую трансфертную зависимость бюджетов муниципальных районов В таблице 2.5 представлена структура распределения совокупных доходов бюджетов Иркутской области по типам муниципальных образований, подтверждающая сделанные выше выводы.

Таблица 2.5

**Соотношение доходов бюджетов муниципальных образований
различных типов в Иркутской области за 2006–2016 гг.***

Тип муниципаль- ного образования	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы, %											
Местные бюджеты	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
– гор округа	63,0	60,4	62,3	61,0	60,4	60,5	56,5	56,5	49,1	50,5	60,4
– мун.районы	27,5	30,4	28,9	25,5	26,2	27,0	30,5	30,4	30,5	32,5	25,9
– поселения	9,5	9,2	8,8	13,5	13,4	12,5	13,0	13,0	20,1	17,0	13,8
Неналоговые доходы, %											
Местные бюджеты	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
– гор. округа	76,9	70,9	73,8	67,7	65,4%	65,8	58,1	59,8	62,1	55,4	62,8
– мун.районы	14,2	21,2	18,0	22,8	24,3	24,0	28,7	27,5	27,2	33,0	26,9
– поселения	8,9	7,9	8,2	9,5	10,2	10,2	13,2	12,7	10,8	11,6	10,3
Безвозмездные поступления, %											
Местные бюджеты	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
– гор. округа	25,8	27,8	28,1	28,3	30,4	30,1	30,6	31,2	34,3	33,9	44,5
– мун.районы	59,2	54,0	54,3	54,2	52,5	56,7	54,7	52,1	54,1	50,6	45,0
– поселения	15,0	18,2	17,5	17,4	17,1	13,2	14,8	16,7	11,6	15,5	10,5
Дефицит / Профицит, млн. руб.											
Местные бюджеты	-376	-285	-987	290	897	1634	119	1104	-2355	-1087	-980,9
– гор. округа	40	-160	-437	55	659	-258	-165	251	-1391	-1124	-408,4
– мун.районы	-138	57	-397	87	279	1362	49	90	-862	-276	279,9
– поселения	-278	-182	-153	157	-41	530	235	762	-102	314	-852,5

* Рассчитано автором по данным [69].

Значительная дифференциация в структуре бюджетных доходов по типам муниципальных образований наблюдается по всем субъектам Сибирского федерального округа. Наименее финансово устойчивыми и необеспеченными налоговыми и неналоговыми доходами остаются городские и сельские поселения, они формируют доходы в размере 8–20 % доходов всех местных бюджетов. При этом в Сибирском федеральном округе только в Забайкальском крае, Иркутской и Новосибирской областях, в среднем, за 2009–2016 гг. доля доходов поселений превысила 10 % всех доходов местных бюджетов. В Красноярском крае, Омской и Кемеровской областях они находятся ниже данного уровня (см. прил. 2, 3).

В результате рассмотрения особенностей разграничения доходных полномочия, состава и структуры доходов бюджетов муниципальных образований, анализа финансового обеспечения обязательств можно выделить общие для всех местных бюджетов страны закономерности.

Во-первых, изменение бюджетного и налогового законодательства не привело к ожидаемому повышению финансовой обеспеченности муниципалитетов и росту собственной доходной базы. Несмотря на передачу в местные бюджеты нормативов отчислений по некоторым налогам, налоговые и неналоговые поступления в большинстве субъектов Сибирского федерального округа не превышают 40–45 % общих доходов местных бюджетов (см. прил.3).

Во-вторых, вертикальная и горизонтальная несбалансированность на муниципальном уровне связана, в первую очередь, с неравномерностью размещения доходного потенциала отдельных территорий, как следствие, недостаточностью собственных доходных источников для обеспечения обязательств.

В-третьих, основным источником доходов местных бюджетов различных типов является налог на доходы физических лиц, воздействовать на администрирование которого муниципальные органы власти практически не могут. Такая ситуация характерна для всех муниципалитетов Российской Федерации в силу крайней неравномерности уровней экономического развития территорий. В связи с этим появляется необходимость перераспределить значительный объем налоговых доходов в России в целях сглаживания асимметрии доходного потенциала и выравнивания бюджетной обеспеченности территорий.

Наконец, органы местного самоуправления являются финансово зависимыми от федеральных и региональных органов власти, поскольку собственные средства не обеспечивают покрытие расходов, связанных с выполнением полномочий, возложенных на муниципальные власти. При этом своевременное и качественное решение вопросов местного значения напрямую зависит от финансового обеспечения соответствующих бюджетов.

Таким образом, остается актуальным вопрос экономически обоснованного разграничения доходных полномочий между бюджетами с учетом гарантии финансовой обеспеченности расходных обязательств муниципальных образований.

Второе выбранное направление для анализа позволяет оценить такой фактор обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований как институциональные условия формирования муниципальных финансовых отношений (текущая экономическая, социальная, политическая ситуация в стране, законодательная база, административные барьеры и др.).

Основываясь на результатах анализа первого направления и учитывая взаимосвязь рассматриваемых факторов, отмечаем, что оценка изменяющихся институциональных условий функционирования муниципальных финансов демонстрирует значительное влияние данного фактора на финансовое состояние муниципальных образований. К примеру, реформирование бюджетного устройства и бюджетного процесса, поправки, вносимые в законодательство, экономические санкции, реализуемые в анализируемом периоде, зачастую не способствовали обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. В связи с чем при принятии решений по перераспределению полномочий между уровнями бюджетной системы необходимы комплексная оценка обеспечения сбалансированности местных бюджетов и учет макроэкономических показателей в соответствии с особенностями муниципальных образований, их значительной дифференциации по показателям социально-экономического развития. Кроме того, целесообразно проведение публичного обсуждения с муниципалитетами перераспределения полномочий и отработка таких решений на «пилотных» территориях, которым необходимо обеспечить максимально комфортные условия.

Другими словами, институциональная база оказывает значительное воздействие на финансовое положение муниципальных образований и может служить предпосылкой возникновения финансовых проблем у органов местного самоуправления. Поэтому целесообразно осуществлять детальную оценку финансовых последствий проводимых реформ в бюджетной сфере, уделять пристальное вни-

вание характеристике потенциальных обязательств и рисков, существующих административных барьеров и прочим факторам.

Наконец, возникает потребность оценить качество управления региональными и муниципальными финансами – еще один существенный фактор обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. Анализ проводится в части оценки организации межбюджетных отношений в субъектах РФ и выполнения показателей качества управления бюджетным процессом.

Исследование теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований показывает, что достижение устойчивого финансово-бюджетного состояния может быть обеспечено за счет рационального и эффективного применения инструментов межбюджетного регулирования в регионе. Влияние способов межбюджетного регулирования на финансовую состоятельность муниципальных образований проявляется, в частности, через соотношение между нормативами налоговых отчислений и дотациями, безвозмездной помощью и бюджетными кредитами, целевыми и нецелевыми трансфертами. Рост субвенций и снижение объема дотаций из вышестоящих бюджетов фактически приводят к сокращению у муниципалитетов возможностей по определению направлений бюджетной политики и развитию финансовой самостоятельности муниципальных образований (см. табл. 2.6).

Неравномерное распределение доходной базы, необходимость обеспечения сбалансированности финансово-бюджетных потоков и относительно равного доступа граждан к бюджетным услугам послужили причинами значительного уровня межбюджетной зависимости муниципальных образований Иркутской области.

Начиная с 2005 года безвозмездные поступления в местных бюджетах области составляют более 50 %. За это время претерпели существенные изменения основания предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в регионе: если ранее распределение ресурсов осуществлялось только исходя из потребности и обеспеченности муниципального образования доходами, то в настоящее время указанные показатели рассматриваются также с учетом эффективной (или неэффективной) работы муниципальных органов власти.

**Структура безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов
Иркутской области в 2000–2016 гг.***

Годы	Безвозмездные поступления, тыс. руб.	в том числе					
		дотации		субсидии		субвенции	
		тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %
2000 г.	907,9	628,45	69,22	-	-	197,65	21,77
2001 г.	2 748,4	1 140,31	41,49	1 232,11	44,83	151,99	5,53
2002 г.	4 440,1	1 681,91	37,88	1 708,11	38,47	835,63	18,82
2003 г.	6 478,8	2 368,00	36,55	2 719,80	41,98	1 104,64	17,05
2004 г.	8 008,4	2 269,58	28,34	3 817,60	47,67	1 296,56	16,19
2005 г.	12 701,5	4 089,88	32,20	2 168,15	17,07	6 157,69	48,48
2006 г.	14 854,5	4 903,47	33,01	2 124,19	14,30	7 642,64	51,45
2007 г.	19 397,1	4 955,96	25,55	4 509,83	23,25	9 774,20	50,39
2008 г.	24 495,1	4 908,82	20,04	7 113,38	29,04	10 437,36	42,61
2009 г.	23 907,6	4 453,99	18,63	6 792,15	28,41	9 916,87	41,48
2010 г.	26 469,5	4 608,34	17,41	7 774,09	29,37	10 050,47	37,97
2011 г.	31 999,5	7 859,08	24,56	9 222,26	28,82	11 939,01	37,31
2012 г.	36 332,4	5 776,85	15,90	9 410,09	25,90	18 903,75	52,03
2013 г.	39 458,8	5 658,39	14,34	13 384,42	33,92	17 677,54	44,80
2014 г.	40 616,6	3 164,03	7,79	8 923,47	21,97	26 798,83	65,98
2015 г.	42 045,0	2 993,60	7,12	10 368,30	24,66	26 761,64	63,65
2016 г.	46 155,4	3 679,50	7,97	11 086,77	24,02	28 710,74	62,20

* Рассчитано автором по данным: [69].

С 2009 года при распределении различных видов финансовой поддержки для муниципалитетов региона Правительством Иркутской области используются стимулирующие механизмы. С 2010 года в целях финансовой поддержки муниципальных образований Иркутской области региональные власти стали предоставлять специальный межбюджетный трансферт муниципалитетам, осуществляющим эффективное управление бюджетными средствами. Так, 76 % [70] от общего объема такой финансовой помощи было распределено между наименее обеспеченными муниципальными образованиями. Показатели, в соответствии с которыми распределялся трансферт, стимулировали органы местного самоуправления повышать собираемость налогов на своей территории, проводить работу по снижению кредиторской задолженности, управлять муниципальным долгом. В 2010 году объем финансовой помощи составлял 700 млн. рублей, с 2012 года она предоставляется в виде субсидии в рамках программы повышения эффективности бюджетных расходов [70].

Для выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований в региональных бюджетах законодательством предусмотрена возможность формирования дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и поселений. Данные трансферты позволяют обеспечить своевременное и качественное решение вопросов местного значения. Их расчет основывается на численности населения муниципалитета и бюджетной обеспеченности территории. При этом для распределения дотаций формируются региональные фонды (после 01 января 2018 г. понятие «фонд финансовой поддержки» исключается из законодательных и нормативно-правовых документов) [15].

Возникающая бюджетная асимметрия представляет собой дифференциацию бюджетной обеспеченности местных бюджетов, обусловленную, с одной стороны, различиями в уровне бюджетных доходов на душу населения, с другой стороны, неодинаковой стоимостью оказания бюджетных услуг. Вместе с тем более высокая бюджетная обеспеченность зафиксирована у городских бюджетов, где сконцентрирована основная часть налоговой базы по федеральным и местным налогам. На формирование бюджетной асимметрии оказывают влияние структура отраслей экономики, объем производства, уровень собираемости доходов, распределение платежей между уровнями власти и муниципальными образованиями и другие факторы. Выравнивание бюджетной обеспеченности направлено на сглаживание бюджетной асимметрии. К способам сглаживания бюджетной асимметрии относятся: передача имущества (источника дохода), объединение территорий с высокой и низкой бюджетной обеспеченностью, оказание финансовой помощи в виде межбюджетных трансфертов, передача дополнительных налоговых источников.

Учитывая проблемы муниципальных образований, возникающие при исполнении расходной части бюджета и обусловленные введением новой системы оплаты труда в муниципальных учреждениях, необходимостью исполнения «майских» указов Президента РФ, нестабильностью доходной базы в связи с оспариванием организациями кадастровой стоимости земли и другими факторами, из

бюджета Иркутской области осуществляется предоставление дотации на сбалансированность. Направления использования данного трансферта в анализируемом периоде разнообразны: финансирование первоочередных социально значимых расходов, поощрение органов местного самоуправления муниципальных образований области за работу с кредиторской задолженностью по страховым взносам, погашение просроченной муниципальной задолженности по бюджетным кредитам, а также реализация решений, принятых по итогам сходов граждан в рамках проекта «Народный бюджет» [17].

Кроме того, с 2016 года предусмотрено предоставление муниципалитетам Иркутской области субсидии на выравнивание обеспеченности, направляемой на реализацию отдельных расходных обязательств. Для поселений данная субсидия объединила в себе целевое назначение ранее предоставляемых субсидий на выравнивание и на заработную плату. Планируется, что это будет способствовать оперативному направлению средств на оплату первоочередных для органа местного самоуправления расходов, а также позволит выполнить рекомендации федерального центра по укрупнению предоставляемых из региональных бюджетов субсидий [18, 19]. Кроме того, отмечаем, что одним из ключевых условий предоставления субсидии на выравнивание является заключение местным органом власти небольшого поселения (до 500 чел.) соглашения с администрацией муниципального района о передаче ему полномочий по исполнению местного бюджета, что также не способствует обеспечению финансовой самостоятельности на поселенческом уровне.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос, связанный с уменьшением реальных возможностей муниципальных органов власти самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств в связи с установленными в бюджетном законодательстве дополнительных условий по предоставлению межбюджетных трансфертов муниципалитетам [3, ст. 136]. Муниципальные образования делятся на 4 группы в зависимости от уровня дотационности, присвоение группы происходит при соблюдении условия в течение двух из трех предшествующих лет.

Согласно данным приложения 6 количество муниципалитетов Иркутской области, относящихся к первой группе дотационности в 2010–2016 гг., снижается, и среди муниципальных образований первого уровня соблюдаются условия по не превышению доли межбюджетных трансфертов в собственных доходах только в бюджете города Иркутска. Наибольшее количество муниципальных районов и городских округов составляют третью группу дотационности (23–25 муниципалитетов). Аналогичным образом складывается ситуация в поселениях. Так, в 2014 году 80 % всех поселений области были отнесены к четвертой группе дотационности. Следовательно, на уровень межбюджетной зависимости также большое влияние оказывает тип муниципального образования. Главными причинами сложившейся ситуации явилась недостаточная обеспеченность собственными налоговыми и неналоговыми доходами полномочий муниципальных районов, в том числе в части выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Как следствие, большинство муниципальных районов стабильно занимают третью и четвертую группы дотационности и для осуществления закрепленных за ними расходных полномочий нуждаются в финансовой помощи. В относительно благополучном положении находятся городские округа, они в анализируемом периоде относятся, в основном, к первой и второй группам, наименее зависимы среди них от трансфертов – городские округа Иркутск и Братск [70].

В соответствии с условиями предоставления межбюджетных трансфертов, действующими до внесения поправок, при достижении доли безвозмездных поступлений в собственных доходах бюджета 30 %, администрация муниципалитета не имела право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов местного значения. Таким образом, действовавшее федеральное законодательство фактически лишало большинство муниципальных образований возможности финансировать участие в деятельности по опеке и попечительству, организацию проведения общественных работ для нетрудоустроенных граждан, создание музеев поселений и муниципальных районов и другие расходы, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления.

Однако в целях совершенствования межбюджетного регулирования в России был принят федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ, который уточнил подходы к установлению бюджетных ограничений, исходя из уровня дотационности регионов и муниципальных образований. В расчет стали приниматься не все виды трансфертов (кроме субвенций), а только доля дотаций и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений [8], кроме того, были изменены и границы дотационности. В результате, по данным министерства финансов Иркутской области, в новых условиях на 2015–2016 гг. в первой группе дотационности число муниципальных районов (городских округов) увеличилось до 5, число поселений – до 30 [70].

Новый подход смог оказать стимулирующее воздействие при принятии решений об осуществлении инвестиций, поскольку в настоящее время основная часть бюджетных инвестиций предоставляется из федерального и регионального бюджетов в форме субсидий на условиях софинансирования расходов, осуществляемых в рамках целевых программ. Вместе с тем в этих условиях, с одной стороны, муниципальное образование должно быть достаточно финансово обеспечено, чтобы иметь возможность финансировать за счет собственных средств не только текущие, но и инвестиционные расходы, с другой стороны, увеличивается зависимость органов местного самоуправления от государственных органов власти, так как даже при наличии определенного объема собственных средств требуется софинансирование данных расходов из вышестоящих бюджетов. Кроме того, основная доля поселений (74 % [70]) стала составлять третью группу дотационности, другими словами, ограничения, связанные с финансированием отдельных видов расходов сохранились. В условиях масштабной перераспределительной системы межбюджетных отношений, обусловленной неравномерностью финансового потенциала территорий, такие ограничения для значительной части муниципальных районов и поселений не способствуют расширению финансовой самостоятельности и осуществлению независимой расходной политики.

Регулярное проведение мониторинга, оценки качества управления публичными финансами на федеральном и региональном уровне позволяет своевременно

выявлять проблемные территории и применять соответствующие меры воздействия. Оценка индикаторов качества управления бюджетным процессом, характеризующих исполнение бюджетных показателей [11], свидетельствует о следующих тенденциях, имеющих место на всей территории России:

- рост дефицита местных бюджетов, преимущественно бюджетов городских округов;
- увеличение долговой нагрузки на местные бюджеты;
- сохранение объема кредиторской задолженности на допустимом уровне, в том числе за счет активного применения органами региональной власти инструментов межбюджетного регулирования.

Результаты мониторинга индикаторов, характеризующих финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями в Иркутской области, представлены в таблице 2.7. Следует отметить, что Иркутской области в 2014–2016 гг. была присвоена первая степень по качеству управления региональными финансами [70]. При этом в части индикаторов по оценке финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями есть необходимость проведения дальнейшей работы. В частности, следует увеличить эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и достичь необходимого соотношения дотаций и субсидий, предоставляемых из регионального бюджета.

В соответствии с порядком проведения оценки качества управления региональными финансами [11] показатель, характеризующий эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности, рассчитывается как соотношение среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности по пяти наиболее обеспеченным муниципальным образованиям к аналогичному показателю по пяти наименее обеспеченным муниципальным образованиям после выравнивания.

Таблица 2.7

Индикаторы, характеризующие финансовые взаимоотношения региона
с муниципальными образованиями в Иркутской области*

Индикаторы	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Проведение мониторинга соблюдения требований бюджетного законодательства и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях (до 2012 г. – проведение мониторинга и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса).	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет	Да
Соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и объема субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета.	0,750	0,541	0,479	0,431	0,311	0,239	0,207
Соотношение налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов, и налоговых доходов, поступивших в соответствии со ст. 61, 61.1, 61.2, п.3 ст. 58., %	0,11	0,05	6,07	7,42	8,10	6,16	6,30
Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов	4,5	5,0	2,1	2,4	2,4	3,9	3,1
Проведение контроля за соблюдением органами местного самоуправления нормативом формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления.	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Утверждение бюджетов муниципальных образований на очередной финансовый год и плановый период (до 2014 г. – проведение мониторинга соблюдения требований бюджетного законодательства).	Нет	Да	Нет	Да	Да	99,15	100,0
Доля целевых трансфертов, распределяемых законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме целевых трансфертов (до 2012 г. – наличие действующего нормативно-правового акта, устанавливающего порядок определения приоритетных направлений софинансирования расходных обязательств муниципальных образований), %	Нет	Нет	Нет	86,30	74,72	80,82	77,69
Наличие утвержденного на срок не менее 3 лет перечня расходных обязательств муниципальных образований, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из бюджета субъекта РФ, с установленными целевыми показателями результативности предоставления субсидий и их значениями.	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да

* Составлено автором по данным: [11].

Высокое значение данного индикатора также свидетельствует о значительной дифференциации по уровню социально-экономического развития среди муниципалитетов области. Что касается других показателей, то региональными органами власти в настоящее время проводится работа по осуществлению необходимых мероприятий для их исполнения, например, мониторинг соблюдения законодательства в бюджетной сфере и оценка качества управления бюджетным процессом на муниципальном уровне.

Кроме того, с 2016 года введен еще один индикатор, представляющий собой соотношение иных трансфертов с учетом дотации на сбалансированность для местных бюджетов, и общей величины трансфертов [11]. Следовательно, особое внимание в финансовых взаимоотношениях с муниципалитетами необходимо уделить финансовой поддержке малообеспеченных территорий с целью выравнивания их бюджетной обеспеченности и достижения сбалансированности. Поскольку в большей степени исполнить предъявляемые требования имеют возможность муниципалитеты первого уровня, в то время как в поселениях качество управления бюджетным процессом остается невысоким.

В основе методики оценки качества управления бюджетным процессом муниципальных районов (городских округов) Иркутской области, проводимой министерством финансов региона, лежат критерии качества планирования и исполнения бюджетов, а также индикаторы, характеризующие степень прозрачности бюджетного процесса. Результаты ранжирования по данным оценки показателей муниципалитетов области за 2014–2016 гг. представлены в таблице 2.8.

Согласно данным рейтинга муниципальных образований за 2014–2015 гг., высоко оценено качество управления бюджетным в г. о. Братск, г. о. Усолье-Сибирское, Усольском и Эхирит-Булагатском муниципальных районах, они стабильно набирают высокий балл и входят в «первую десятку» рейтинга за два года. Кроме того, можно отметить улучшение положения более чем на 30 позиций по результатам мониторинга Усть-Илимского и Нукутского муниципаль-

ных районов. В 2016 году наблюдается значительное ухудшение позиций в рейтинге городских округов Братск и Ангарск, а также Баяндаевского района.

Таблица 2.8

Рейтинг муниципальных районов (городских округов) Иркутской области по качеству управления бюджетным процессом за 2014–2016 гг.*

Муниципальный район (городской округ)	Оценка качества управления (в баллах)			Место среди муниципалитетов		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Братск	84,91	103,50	89,50	5	4	28
Зима	69,66	103,50	72,00	38	38	39
Иркутск	81,00	100,00	110,50	14	4	3
Саянск	67,63	96,50	96,50	42	33	16
Свирск	73,62	89,50	82,50	35	41	34
Тулун	76,16	83,00	96,50	31	15	17
Усолье-Сибирское	83,08	75,50	114,00	6	9	1
Усть-Илимск	86,82	73,50	96,50	3	26	18
Черемхово	68,92	66,50	65,50	39	37	41
Ангар.м. р. (Ангарск)	78,89	114,0	96,50	21	1	19
Балаган. м. р.	81,90	86,00	107,50	10	29	4
Бодайб. м. р.	79,49	97,00	107,00	18	11	7
Братск.м. р.	76,35	90,50	82,50	29	23	35
Жигалов. м. р.	78,78	94,00	100,50	22	19	12
Заларин. м. р.	76,57	97,00	89,50	28	11	29
Зиминск. м. р.	87,43	78,00	94,00	1	36	23
Иркутск.м. р.	77,73	103,50	100,00	25	4	13
Казачинско-Ленск.м. р.	72,11	80,00	65,50	36	35	42
Катанг. м. р.	80,49	72,50	90,50	16	39	26
Качуг. м. р.	77,10	90,50	90,50	27	23	27
Киренск. м. р.	75,90	83,50	107,50	33	31	5
Куйтун. м. р.	78,94	83,00	95,90	20	33	22
Мамско-Чуйск. м. р.	77,82	64,00	97,00	24	42	14
Нижнеилим. м. р.	86,25	97,00	103,50	4	11	9
Нижнеудинск. м. р.	77,63	93,50	93,00	26	21	25
Ольхонск. м. р.	81,05	96,50	107,00	13	15	8
Слюдян. м. р.	81,29	93,00	101,25	12	22	11
Тайшет. м. р.	79,20	96,50	89,50	19	15	30
Тулун. м. р.	80,86	104,00	94,00	15	2	24
Усольск. м. р.	83,68	103,50	114,00	6	4	2
Усть-Илим. м. р.	68,70	103,50	96,50	40	4	20
Усть-Кут. м. р.	76,29	96,50	97,00	30	15	15
Усть-Удинск. м. р.	81,76	89,50	75,50	11	26	38
Черемхов. м. р.	78,47	86,00	83,28	23	29	33
Чунс. м. р.	71,71	90,50	89,50	37	23	31
Шелехов. м. р.	83,08	94,00	107,50	8	19	6
Аларск. м. р.	76,12	87,00	82,50	32	28	36
Баяндаев. м. р.	79,53	100,00	79,00	17	9	37
Бохан. м. р.	74,00	72,00	67,50	34	40	40
Нукут. м. р.	68,48	97,00	96,50	41	11	21
Осин. м. р.	86,84	83,50	86,50	2	31	32
Эхирит-Булагат. м. р.	82,58	104,00	103,50	9	2	10

где м. р. – муниципальный район.

* Составлено автором по данным: [70].

В то же время Балаганский, Киренский и Мамско-Чуйский муниципальные районы смогли улучшить качество управления бюджетным процессом. Полученные результаты оценки показали неоднородность рассчитанных показателей и подтвердили необходимость продолжения совершенствования методов и процедур управления бюджетным процессом у разных типов муниципалитетов области.

Характеризуя степень прозрачности бюджетного процесса в муниципальных образованиях как один из критериев качества управления муниципальными финансами отмечаем следующее. Бюджетная отчетность позволяет заинтересованным пользователям получить необходимую информацию о наличии и движении имущества и обязательств, о финансовых и нефинансовых активах, о состоянии дел в бюджетной сфере, о законности и целесообразности проводимых операций. На сайте администрации органа местного самоуправления в соответствии с принципом открытости бюджетной системы необходимо своевременно размещать информацию о бюджете, отчеты об исполнении бюджета и другие формы бюджетной отчетности в актуальной редакции [3].

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов муниципальной власти, принимающих участие в подготовке, исполнении местного бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества работы всех участников бюджетного процесса. Это позволяет гарантировать обществу право на доступ к открытым данным и обеспечивать качественное улучшение процесса управления финансами в муниципальном образовании.

В настоящее время, как показал обзор сайтов органов местного самоуправления, значительная доля поселений и некоторые муниципалитеты первого уровня (муниципальные районы и городские округа) в Иркутской области не соответствуют критериям открытости и прозрачности бюджетного процесса, в частности отсутствует актуальная информация о планируемых и исполненных бюджетных показателях (см. табл. 2.9).

При выборе муниципалитетов для проведения мониторинга применялась стратифицированная выборка. Для каждого из типов муниципальных образований в зависимости от генеральной совокупности страты выбирались методом случайных чисел от одного до четырех муниципалитетов. Как показал проведенный анализ, в ряде муниципальных образований, преимущественно второго уровня, существует необходимость активизировать усилия по исправлению имеющихся недостатков.

Таблица 2.9

Оценка индикаторов, характеризующих степень открытости бюджетного процесса в муниципальных образованиях Иркутской области в 2016 году *

Муниципальное образование	Индикаторы			
	Решение о бюджете, отчете о его исполнении	Информация о муниципальном долге	Информация о муниципальных программах	Ежемесячная справка об исполнении бюджета
1. г. о. Саянск	представлено	представлено	представлено	представлено
2. Иркутский м. р.	представлено	отсутствует	представлено	представлено
3. Тулунский м. р.	представлено	представлено	представлено	представлено
4. Байкальское г. п.	представлено	отсутствует	представлено	отсутствует
5. Кропоткинское г. п.	отсутствует	отсутствует	представлено	отсутствует
6. Марковское г. п.	представлено частично	отсутствует	представлено частично	отсутствует
7. Алгатуйское с.п.	представлено	отсутствует	представлено частично	отсутствует
8. Барлукское с. п.	отсутствует	отсутствует	представлено	отсутствует
9. Быстринское с. п.	представлено	отсутствует	представлено	отсутствует
10. Семигорское с. п.	представлено частично	представлено частично	представлено	отсутствует

* Составлено автором.

Оценка качества финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе отдельных муниципалитетов различных типов (городской округ «Саянск», Марковское муниципальное образование) также свидетельствует о необходимости совершенствования процедуры предоставления муниципальных услуг, финансирования учреждений, в том числе в части расчета нормативных затрат, а также осуществления финансового контроля за их деятельностью. При этом, совершенствование финансовых отношений в муниципальном бюджетном секторе должно быть направлено на снижение внутренних издержек и повышение качества оказываемых муниципальных услуг [10].

Кроме того, эффективность управления муниципальными финансами характеризуется уровнем методического обеспечения бюджетного процесса, наличием и качеством разработанных в соответствии с законодательными документами федерального и регионального уровня нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в муниципальном образовании.

В соответствии с проведенным методическим аудитом нормативно-правовой базы по регулированию муниципальных финансов и бюджетного процесса городского округа (на примере городского округа «Саянск») и поселения (на примере Марковского муниципального образования), можно сделать вывод о необходимости приведения в соответствии ряда основополагающих нормативных актов, регламентирующих бюджетные правоотношения в муниципалитетах. В частности, актуализации требуют Устав, Положение о бюджетном процессе и документы, регламентирующие порядок предоставления муниципальных услуг и финансирования учреждений.

В настоящее время управление финансами в муниципальных образованиях в большей степени ориентировано на соблюдение формальных правил и не способствует созданию стимулов и инструментария для повышения качества бюджетного процесса в соответствии с задачами муниципальной политики. Исходя из этого формирование современной нормативно-методической базы, регламентирующей бюджетные отношения, позволит обеспечить прозрачность использования бюджетных средств для обеспечения повышения качества управления муниципальными финансами.

Таким образом, исследование теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, систематизация и количественная оценка существенных факторов, ее определяющих, позволяют сформулировать следующие предпосылки формирования финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов.

Во-первых, в основе финансовой необеспеченности лежит отсутствие сбалансированности между финансово-бюджетными потоками на муниципальном уровне и нерациональность в разграничении доходных и расходных пол-

номочий по уровням власти. Другими словами, финансовые ресурсы муниципального образования зачастую не позволяют балансировать возложенные на муниципалитеты реальные расходные полномочия [96, 98]. Как следствие, может возникнуть горизонтальная и вертикальная несбалансированность, что приводит к значительной межбюджетной зависимости и снижению финансовой самостоятельности, в том числе при осуществлении муниципальной бюджетной политики. При этом условием обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости муниципальных образований является рост налоговых и неналоговых поступлений, сопровождаемый ежегодным увеличением их абсолютной величины и темпов роста, за счет расширения налогового потенциала, обеспечения эффективного использования муниципальной собственности и сокращения недоимки по налоговым платежам, что способствует повышению собственной налоговой устойчивости и финансовой самостоятельности муниципальных образований.

На основании оценки изменяющихся институциональных условий функционирования муниципальных финансов в стране можно сделать вывод о возможности рассмотрения существующей институциональной базы как предпосылки возникновения финансовых трудностей у органов местного самоуправления и ее влиянии на финансовое положение муниципальных образований. Несмотря на проведение продолжительных реформ местного самоуправления и бюджетного устройства в стране, решить проблему финансовой необеспеченности муниципальных образований в полной мере не удалось. Следствием внесения поправок в законодательные акты и изменение принципов межбюджетных отношений в рассматриваемом периоде привели в большинстве случаев напротив к снижению собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, уменьшению доли нецелевой финансовой помощи, что способствовало снижению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и возникновению финансово-бюджетной несостоятельности на муниципальном уровне.

Третьей предпосылкой необеспечения финансово-бюджетной состоятельности является низкое качество управления региональными и муниципальными финансами, неэффективность финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе. Это проявляется, к примеру, в том, что бюджетная политика и действующая система межбюджетных отношений в субъектах РФ не способствуют снижению уровня межмуниципальной дифференциации, практически отсутствуют мероприятия, способствующие социально-экономическому развитию территорий и повышению их инвестиционной привлекательности, имеется значительная недоимка по налоговым доходам в бюджет, характеризуется низкой эффективностью бюджетный процесс на муниципальном уровне. Проведенная оценка качества управления бюджетным процессом и муниципальными финансами подтвердила наличие прямого влияния данного фактора на финансовое положение муниципальных образований. Вместе с тем находясь в равных экономических условиях муниципалитеты с недостаточным обеспечением собственными доходными источниками своих обязательств, но при высокоэффективном управлении муниципальными финансами имеют значительно большие шансы на преодоление угроз финансово-бюджетной несостоятельности. При этом основополагающими условиями являются следующие: наличие квалифицированных кадров бюджетного аппарата, безусловное выполнение принятых обязательств, соблюдение норм бюджетного законодательства и регулярная оценка качества управления местными финансами.

Учитывая значимость своевременного диагностирования «проблемных» территорий для определения путей их оздоровления, считаем целесообразным проведение далее коэффициентного анализа финансового положения муниципалитетов и разработку методических подходов к оценке вероятности возникновения финансово-бюджетной несостоятельности.

2.2. Финансовое положение муниципальных образований и измерение риска их финансово-бюджетной несостоятельности

Оценка причин и факторов финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований позволила сделать вывод о наличии достаточно

высокой степени зависимости органов местного самоуправления, как в формировании доходов, так и в осуществлении расходных обязательств за счет полученных доходов. При этом неравномерность размещения доходной базы приводит к значительной дифференциации муниципалитетов различных типов в зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности.

Для характеристики финансового положения муниципальных образований и измерения риска их финансово-бюджетной несостоятельности целесообразно провести коэффициентный анализ финансово-бюджетной устойчивости территорий.

В целях оценки предложены бюджетные показатели – относительные индикаторы состояния бюджета, позволяющие сформировать объективную и всестороннюю оценку финансового состояния муниципальных образований. Расчеты произведены по данным исполнения местных бюджетов РФ и бюджетов муниципальных образований Иркутской области (см. табл. 2.10, 2.11).

Таблица 2.10

Показатели, характеризующие финансово-бюджетную состоятельность муниципалитетов в России в 2011–2016 гг.*

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Общая финансовая устойчивость (отношение налоговых и неналоговых доходов к расходам бюджета), %	38,91	37,90	38,43	35,66	35,91	36,42
Соотношение кредиторской задолженности и расходов местного бюджета, %	0,8	0,4	0,6	0,4	0,65	0,7
Дефицит бюджетов, млрд. руб.	14,8	27,5	42,2	54,7	63,3	10,0
Уровень сбалансированности (соотношение дефицита и объема доходов без учета безвозмездных поступлений), %	1,28	2,29	3,20	4,30	4,95	0,75
Соотношение муниципального долга и объема доходов (без учета безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по доп. нормативам отчислений), %	20,4	21,5	23,5	26,5	29,9	30,9

* Рассчитано автором по данным: [67].

Оценка показателей, характеризующих финансово-бюджетное состояние муниципалитетов в России, свидетельствует о следующих тенденциях:

- полномочия местного самоуправления являются недостаточно финансово обеспеченными;
- муниципальные образования не обладают финансово-бюджетной устойчивостью в долгосрочном периоде;
- объем кредиторской задолженности сохраняется на допустимом уровне (в том числе за счет активного применения органами региональной власти инструментов межбюджетного регулирования);
- несмотря на положительную динамику 2016 года бюджеты исполняются с дефицитом, в частности, наибольшие проблемы испытывают городские и сельские поселения;
- продолжает увеличиваться долговая нагрузка на местные бюджеты.

Таблица 2.11

Динамика показателей финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований Иркутской области в 2000–2016 гг.

Показатели	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Совокупная финансовая устойчивость, %	94,95	93,33	98,70	98,70	97,96	102,0	100,1	96,51	98,37
Собственная налоговая устойчивость, %	2,29	2,35	3,38	4,52	3,58	5,61	4,70	5,79	4,30
Бюджетная автономия, %	88,62	66,44	60,51	45,24	45,82	43,87	40,01	37,66	35,73
Финансовая независимость, %	8,00	2,16	1,62	0,87	0,89	0,78	0,67	0,60	0,56
Бюджетная обеспеченность населения, тыс. руб.	3,29	6,00	8,53	11,50	19,32	19,05	24,96	27,94	27,11
Бюджетная самообеспеченность, тыс. руб.	2,77	3,72	5,09	5,13	8,67	8,52	10,01	10,16	9,69
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	0,84	0,62	0,60	0,45	0,45	0,45	0,40	0,36	0,35
Бюджетная результативность, тыс. руб.	3,13	5,60	8,42	11,35	18,92	19,42	25,01	26,97	27,56
Уровень дефицита в доходах	5,32	7,14	1,32	1,32	2,08	–	–	3,61	1,66

местного бюджета, %									
---------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

* Рассчитано автором по данным: [67].

Таким образом, финансово-бюджетное состояние муниципалитетов в стране доказывает необходимость совершенствования муниципальных финансовых отношений и определения возможных путей преодоления несостоятельности.

В результате реформирования системы местного самоуправления и усиления бюджетной централизации на государственном уровне значительно увеличилась доля безвозмездных поступлений и уменьшилась доля налоговых доходов в местных бюджетах, кроме того, на низком уровне остались показатели отчислений от муниципальных налогов в общей величине доходов местных бюджетов. Это привело к снижению уровня финансовой самостоятельности и устойчивости муниципальных образований региона.

В таблице 2.11 представлены результаты оценки показателей финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований Иркутской области в динамике за 2000–2016 гг. Анализ проведен на основании коэффициентов, характеризующих соотношение различных показателей доходной и расходной частей бюджета, уровня бюджетной обеспеченности и финансовой автономии. Методические подходы, используемые для расчета коэффициентов, представлены в приложении 7.

Коэффициент совокупной финансовой устойчивости в анализируемом периоде соответствует диапазону от 93 % до 102 %. При этом наибольшие значения показатель принимает в 2010–2012 гг. В данном периоде муниципалитеты характеризуются обеспеченностью совокупными доходами для покрытия текущих расходов. Однако общая финансовая устойчивость (коэффициент покрытия собственными налоговыми и неналоговыми доходами расходов бюджета) и собственная налоговая устойчивость находятся на невысоком уровне, и это свидетельствуют о том, что органам местного самоуправления для исполнения своих текущих обязательств не достаточно налоговых доходов и средств, полученных от управления и использования муниципального имущества.

Вместе с тем отмечаем, что наблюдаемая тенденция роста показателей в некоторых периодах, в первую очередь, связана с перераспределением расходных полномочий в пользу региона и уменьшением финансовой помощи от других бюджетов бюджетной системы, а не наращиванием собственного доходного потенциала.

Значительное влияние на финансовую самостоятельность муниципальных образований региона оказывает также региональная финансовая политика, степень централизации бюджетной системы и практика применения механизма бюджетного регулирования. Показатели финансовой независимости и бюджетной автономии имеют тенденцию к уменьшению и к настоящему времени находятся на низком уровне, не превышая 50–60 %, что также подтверждает необходимость увеличения поступлений собственных налоговых и неналоговых доходов территорий.

Коэффициенты бюджетной обеспеченности населения, самообеспеченности и результативности позволяют определить объем совокупных и собственных ресурсов, а также расходуемых средств, приходящихся на одного жителя муниципалитета. При этом их сравнение с объемом платных услуг, оказываемых населению региона, подтверждает низкий уровень обеспеченности жителей доходами бюджетов.

Дефицитность местных бюджетов в области определяет значимость разработки и применения дополнительных мероприятий по достижению сбалансированности местных бюджетов, а также выработки ключевых направлений долговой политики, в том числе в части оптимизации структуры и качества муниципальной задолженности.

Для определения дифференциация степени финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований различных типов, проведен расчет соответствующих показателей по группам муниципальных районов, городских округов и поселений Иркутской области (см. табл. 2.12).

К наименее финансово устойчивым муниципалитетам можно отнести городские и сельские поселения, при этом по уровню бюджетной автономии са-

мые низкие показатели у муниципальных районов. Данная тенденция связана с тем, что передача полномочий осуществляется, в основном, на уровень муниципальных районов и городских округов, в то время как доля субвенций в доходах городских и сельских поселений не высока. Основная задача поселенческих муниципалитетов – решение вопросов местного значения, на финансирование которых также зачастую требуется финансовая помощь. Вместе с тем дополнительной финансовой нагрузкой для бюджетов муниципальных районов является необходимость формирования фонда финансовой поддержки поселений, предназначенного для выравнивания их бюджетной обеспеченности, что также определяет потребность в дополнительных финансовых ресурсах.

Таблица 2.12

Динамика показателей финансово-бюджетной устойчивости различных типов муниципальных образований Иркутской области в 2009–2016 гг.*

Показатели	Годы						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Коэффициент совокупной финансовой устойчивости, %							
– м.р.	100,4	101,5	105,97	100,2	103,8	97,1	99,0
– г.о.	102,5	99,4	108,2	102,8	114,6	98,9	103,1
– гсп	100,3	103,3	98,9	99,3	108,8	95,1	96,0
Коэффициент общей финансовой устойчивости, %							
– м.р.	26,6	28,1	26,0	26,96	29,9	24,7	26,7
– г.о.	36,9	36,3	42,5	38,1	41,7	45,5	36,9
– гсп	63,9	63,4	58,97	54,98	62,2	45,3	43,1
Коэффициент бюджетной автономии, %							
– м.р.	26,5	27,6	25,0	26,9	28,8	25,5	27,0
– г.о.	36,0	36,5	39,3	37,1	36,4	46,0	35,8
– гсп	63,7	61,4	59,6	55,3	57,2	47,6	44,9
Коэффициент финансовой независимости							
– м.р.	0,36	0,38	0,33	0,37	0,96	0,34	0,37
– г.о.	0,61	0,66	0,68	0,63	0,62	0,85	0,56
– гсп	1,99	1,94	1,56	1,29	1,46	0,91	0,82
Уровень дефицита в доходах местного бюджета, %							
– м.р.	0,44	1,45	5,63	0,18	3,65	-3,01	-0,98
– г.о.	2,40	-0,57	7,60	2,76	12,74	-1,09	3,01
– гсп	0,297	3,17	-1,08	-0,66	8,06	-5,12	-4,20

где м.р. – муниципальные районы, г.о. – городские округа, гсп – городские и сельские поселения.

* Рассчитано автором по данным: [67].

Таким образом, проведенный анализ финансово-бюджетной устойчивости позволил сделать выводы о финансовом положении муниципальных обра-

зований различных типов и определил необходимость формирования методических рекомендаций по определению риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов в целях своевременного диагностирования финансовых проблем на муниципальном уровне.

На наш взгляд, принимая во внимание полученные результаты исследования теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности рекомендации по оценке вероятности несостоятельности муниципальных образований должны базироваться на основе анализа коэффициентов финансово-бюджетной устойчивости, кредитоспособности и платежеспособности.

Кроме того при измерении риска финансово-бюджетной несостоятельности можно использовать экспертные, математические, статистические и индикативные методы [113].

Разработанный автором алгоритм оценки представлен на рисунке 2.3.

В процессе измерения риска несостоятельности в расчет могут приниматься различные факторы, которые характеризуют формирование и использование муниципальных финансовых ресурсов. При этом возможно в методику определения вероятности финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований включать показатели оценки институциональной среды и социально-экономического развития территорий.

Для каждой группы показателей в разработанных методических рекомендациях экспертным путем был присвоен уровень значимости (веса), равный соответственно:

- для группы показателей финансово-бюджетной устойчивости – 0,5;
- для показателей кредитоспособности – 0,25;
- для показателей платежеспособности – 0,25.



Рис. 2.3. Алгоритм оценки риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований*

* Составлено автором.

Следовательно, интегральную оценку риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований можно определить следующим образом:

$$I_{\text{ФБН}} = 0,5 \cdot \sum_{n=1}^6 J_{\text{ФБУ}} + 0,25 \cdot \sum_{k=1}^2 J_{\text{КС}} + 0,25 \cdot \sum_{m=1}^2 J_{\text{ПС}}, \quad (2.1)$$

где $J_{\text{ФБУ}}$ – частная оценка финансово-бюджетной устойчивости;

$J_{\text{КС}}$ – частная оценка кредитоспособности;

$J_{\text{ПС}}$ – частная оценка платежеспособности.

В зависимости от выполнения заданных условий частным оценкам можно присваивать значение 1 или 0. С учетом выбранных весов и результатов расчета частных оценок формируется интегральная оценка, которая позволяет диагностировать класс риска, исходя из занимаемого диапазона значений:

- 1) $0 \leq I_{\text{ФБН}} \leq 0,5$ — очень низкий риск;
- 2) $0,5 < I_{\text{ФБН}} \leq 1,5$ — низкий риск;
- 3) $1,5 < I_{\text{ФБН}} \leq 2,5$ — средний риск;
- 4) $2,5 < I_{\text{ФБН}} \leq 3,5$ — высокий риск;
- 5) $3,5 < I_{\text{ФБН}} \leq 4$ — очень высокий риск.

Коэффициенты финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований, представляющие первую группу показателей, определяются структурой и объемом финансовых и бюджетных ресурсов органов муниципальной власти, формируемых для реализации приоритетов социально-экономического развития территории [84, 144, 186].

Данная группа объединяет наибольшее количество показателей и включает в себя коэффициенты финансовой устойчивости, бюджетной обеспеченности, сбалансированности, финансовой автономии и самостоятельности. Состав и формулы для расчета и оценки показателей первой группы представлены в таблице 2.13.

На основании требований бюджетного законодательства, имеющейся отечественной практики и экспертных оценок определены пороговые значения показателей, принимаемые для расчета [3, 67, 144].

Таблица 2.13

Порядок расчета и оценки коэффициентов финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований

Наименование показателя	Формула расчета
1. Уровень финансовой устойчивости	
1.1 Коэффициент совокупной финансовой устойчивости	$K_{\text{СФУ}} = \frac{Д}{Р}$, если $K_{\text{СФУ}} \geq 1$, то $J_{\text{ФБУ}}^1 = 0$, иначе 1
1.2 Коэффициент собственной налоговой устойчивости	$K_{\text{СНУ}} = \frac{МН}{Р}$, если $K_{\text{СНУ}} \geq 0,05$, то $J_{\text{ФБУ}}^2 = 0$, иначе 1
2. Уровень бюджетной обеспеченности	
2.1 Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{\text{БО}} = \frac{Д}{Ч}$, если $K_{\text{БО}} \geq \text{ПУ}$, то $J_{\text{ФБУ}}^3 = 0$, иначе 1
3. Уровень бюджетной сбалансированности	
3.1 Коэффициент бюджетной сбалансированности, %	$K_{\text{БС}} = \frac{Д\Phi}{Д-БП}$, если $K_{\text{БС}} < 10 \%$, то $J_{\text{ФБУ}}^4 = 0$, иначе 1

Наименование показателя	Формула расчета
4. Уровень финансовой самостоятельности	
4.1 Коэффициент бюджетной автономии	$K_{\text{БА}} = \frac{\text{НД} + \text{ННД}}{\text{Д}}$, если $K_{\text{БА}} \geq 0,5$, то $J_{\text{ФБУ}}^5 = 0$, иначе 1
4.2 Коэффициент финансовой зависимости	$K_{\text{ФЗ}} = \frac{\text{БП}}{\text{Д} - \text{БП}}$, если $K_{\text{ФЗ}} < 0,5$, то $J_{\text{ФБУ}}^6 = 0$, иначе 1

где Д – доходы местного бюджета, Р – расходы местного бюджета, МН – поступления от местных налогов в бюджет муниципального образования, Ч – численность населения муниципального образования, ПУ – объем платных услуг населению на 1 чел., тыс. руб.; БО – бюджетная обеспеченность; ДФ – дефицит, БП – безвозмездные поступления.

Показатели кредитоспособности и платежеспособности муниципальных образований образуют вторую и третью группы и характеризуют способность органов власти муниципального уровня являться заемщиком, привлекать кредитные ресурсы и своевременно и в полном объеме исполнять обязательства, что относится к обязательным условиям финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований (см. табл. 2.14).

Показатели второй группы оценивают уровень долговой нагрузки на муниципальный бюджет и степень выполнения бюджетных параметров, связанных с применением муниципалитетом заемных ресурсов. Значительные колебания и увеличение значений показателей свидетельствуют о наличии потенциальных кредитных рисков. Вместе с тем важное значение имеет качественный состав применяемых заемных инструментов и предпосылки, которые обуславливают использование кредитных ресурсов.

Коэффициенты платежеспособности характеризуют возможность муниципалитета самостоятельно за счет собственных налоговых и неналоговых доходных источников погасить отдельные виды обязательств. В частности, для определения общей платежеспособности в расчет приняты первоочередные расходы (КОСГУ¹ 230, 212, 340, 221, 222, 224, 225, 226, 241, 290) и социально значимые расходы (КОСГУ 211, 213, 223, 260), абсолютной платежеспособности – только социально значимые расходы.

¹ КОСГУ – коды операций сектора государственного управления.

**Порядок расчета и оценки коэффициентов кредитоспособности и
платежеспособности муниципальных образований**

Наименование показателя	Формула расчета
1. Показатели кредитоспособности	
1.1 Уровень муниципальной задолженности в доходах местного бюджета без учета безвозмездных поступлений	$K_{MD} = \frac{MD}{D-BP}, \text{ если } K_{MD} \leq 1, \\ \text{то } J_K^1 = 0, \text{ иначе } 1$
1.2 Уровень расходов на обслуживание муниципального долга в расходах без учета расходов, осуществляемых за счет субвенций	$K_{PMD} = \frac{PMD}{P-SB}, \text{ если } K_{PMD} \leq 0,15, \\ \text{то } J_K^2 = 0, \text{ иначе } 1$
2. Показатели платежеспособности	
2.1 Коэффициент общей платежеспособности за счет собственных налоговых и неналоговых доходов	$K_{OПC} = \frac{ND+HND}{PP+CЗP}, \text{ если } K_{OПC} \geq 1, \\ \text{то } J_{П}^1 = 0, \text{ иначе } 1$
2.2 Коэффициент абсолютной платежеспособности за счет собственных налоговых и неналоговых доходов	$K_{AПC} = \frac{ND+HND}{CЗP}, \text{ если } K_{AПC} \geq 1, \\ \text{то } J_{П}^2 = 0, \text{ иначе } 1$

где Д – доходы местного бюджета, Р – расходы местного бюджета, МД – объем муниципального долга, РМД – расходы на обслуживание муниципального долга, СВ – величина расходов, осуществляемых за счет субвенций; НД – налоговые доходы местного бюджета; ННД – неналоговые доходы местного бюджета; ПР – первоочередные расходы; СЗР – социально-значимые расходы.

Измерение вероятности финансово-бюджетной несостоятельности осуществляется с целью определения уровня риска для группы муниципальных образований или отдельной территории. Основываясь на результатах оценки экономическими субъектами принимается решение о возможности сотрудничества с администрацией муниципального образования, а органы государственной и муниципальной власти – о необходимости проведения мероприятий по эффективному управлению данным риском.

Предложенные методические рекомендации измерения риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований были апробированы на группе муниципалитетов Иркутской области. Выбор муниципалитетов для анализа риска базировался на подходе, в основе которого – стратифицированная выборка (аналогично подходу, представленному в параграфе 2.1 настоящего исследования). Результаты расчетов показателей и частных оценок, используемых для измерения риска финансово-бюджетной несостоятельности,

представлены в таблицах 2.15, 2.16. При расчете частной оценки финансово-бюджетной устойчивости для выбранных муниципалитетов было учтено следующее. Во-первых, в бюджетах муниципальных районов не предусмотрены поступления от местных налогов, в связи с чем, для Иркутского и Тулунского районов коэффициент собственной налоговой устойчивости в расчет не принимался.

Таблица 2.15

Результаты расчета показателей финансово-бюджетной устойчивости, используемых для оценки риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований Иркутской области*

Муниципальное образование	Показатели ФБУ и оценка риска						$\sum_{n=1}^6 J_{\text{ФБУ}}$
	К _{СФУ}	К _{СНУ}	К _{БО}	К _{БС}	К _{БА}	К _{ФЗ}	
	$J_{\text{ФБУ}}^1$	$J_{\text{ФБУ}}^2$	$J_{\text{ФБУ}}^3$	$J_{\text{ФБУ}}^5$	$J_{\text{ФБУ}}^6$	$J_{\text{ФБУ}}^8$	
1. г.о. Саянск	0,98	0,06	22,05	-6,06%	0,34	1,92	4
	1	0	1	0	1	1	
2. Иркутский м.р.	0,99	0,00	16,79	-3,86%	0,23	3,30	4
	1	– (0)	1	0	1	1	
3. Тулунский м.р.	1,01	0,00	25,57	–	0,24	3,21	3
	0	– (0)	1	0	1	1	
4. Байкальское г.п.	0,81	0,02	26,91	-169,25%	0,13	6,45	5
	1	1	1	0	1	1	
5. Кропоткинское г.п.	1,05	0,01	38,73	–	0,81	0,24	2
	0	1	0	0	0	1	
6. Тайшетское г.п.	1,30	0,19	6,80	–	0,47	1,14	3
	0	0	1	0	1	1	
7. Алгатуйское с.п.	1,02	0,05	12,59	–	0,61	0,63	3
	0	1	1	0	0	1	
8. Барлукское с.п.	1,11	0,05	6,52	–	0,22	3,61	4
	0	1	1	0	1	1	
9. Быстринское с.п.	0,95	0,01	7,93	-36,09%	0,14	5,97	5
	1	1	1	0	1	1	
10. Семигорское с.п.	1,05	0,01	10,35	–	0,16	5,17	4
	0	1	1	0	1	1	

* Рассчитано автором по данным приложения 8.

Во-вторых, у большинства исследуемых муниципалитетов, согласно отчетным данным, бюджеты исполнены с профицитом, при этом, несмотря на превышение порогового значения показателя сбалансированности у Байкальского и Быстринского поселений, оценка в обоих случаях присвоена «0». Это связано с тем, что в соответствии с бюджетным законодательством дефицит местного бюджета может превысить предельную величину в пределах суммы

снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета или на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами [3].

Расчет частной оценки показателей кредитоспособности свидетельствует о том, что муниципалитеты второго уровня не имеют возможности активно использовать заемные средства в силу недостаточности их доходной базы, в связи с чем исполняют расходные обязательства, в основном, за счет получаемых из вышестоящих бюджетов трансфертов. При этом оценка платежеспособности подтверждает практически отсутствие финансовых возможностей у большинства муниципалитетов для обеспечения собственными доходными источниками социально-значимые и первоочередные расходы бюджета.

Таблица 2.16

Результаты расчета показателей кредитоспособности и платежеспособности, используемых для оценки риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований Иркутской области*

Муниципальное образование	Показатели кредитоспособности и оценка риска			Показатели платежеспособности и оценка риска		
	K_{MD}	K_{PMD}	$\sum_{k=1}^2 J_{KC}$	$K_{OПC}$	$K_{AПC}$	$\sum_{m=1}^2 J_{ПC}$
	J_{KC}^1	J_{KC}^2		$J_{ПC}^1$	$J_{ПC}^2$	
1. г.о. Саянск	0,45	0,0034	0	0,34	0,42	2
	0	0		1	1	
2. Иркутский м.р.	0,04	0,0000	0	0,29	0,39	2
	0	0		1	1	
3. Тулунский м.р.	0,00	0,0000	0	0,27	0,28	2
	0	0		1	1	
4. Байкальское г.п.	н/д	0,0001	0	0,20	1,02	1
	—	0		1	0	
5. Кропоткинское г.п.	0,00	0,0000	0	1,15	3,89	0
	0	0		0	0	
6. Тайшетское г.п.	0,00	0,0000	0	0,90	1,83	1
	0	0		1	0	
7. Алгатуйское с.п.	0,00	0,0000	0	1,53	2,10	0
	0	0		0	0	
8. Барлуковское с.п.	0,04	0,0014	0	0,25	0,39	2
	0	0		1	1	
9. Быстринское с.п.	0,00	0,0000	0	0,14	0,19	2
	0	0		1	1	
10. Семигорское с.п.	0,00	0,0000	0	0,19	0,21	2
	0	0		1	1	

* Рассчитано автором по данным приложения 8.

Интегральные оценки риска финансово-бюджетной несостоятельности сформированы в результате расчета частных оценок и показателей трех групп,

на их основе присвоен класс риска для каждого муниципального образования (табл. 2.17).

Результаты измерения риска показали, что наименьшая вероятность диагностирования финансово-бюджетной несостоятельности зафиксирована у Кропоткинского муниципального образования. Оно расположено на Патомском нагорье, северо-западнее города Бодайбо, и на его территории добычу золота ведут такие крупные компании как АО «Светлый» (градообразующее предприятие), ПАО «Высочайший», АО «Первенец», ООО «Друза», ООО «Витим».

Таблица 2.17

Интегральная оценка риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований

Муниципальное образование	Расчет интегральной оценки риска	$I_{ФБН}$	Уровень риска
1. г.о.Саянск	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
2. Иркутский м.р.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
3. Тулунский м.р.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,0	Средний
4. Байкальское г.п.	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 1$	2,75	Высокий
5. Кропоткинское г.п.	$0,5 \cdot 2 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 0$	1,0	Низкий
6. Тайшетское г.п.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 1$	1,75	Средний
7. Алгатуйское с.п.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 0$	1,5	Низкий
8. Барлукское с.п.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
9. Быстринское с.п.	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	3,0	Высокий
10. Семигорское с.п.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний

* Рассчитано автором.

Высокий уровень финансово-бюджетной устойчивости и платежеспособности территории, обусловленные достаточностью доходной базы для решения вопросов местного значения, определяют низкий риск финансово-бюджетной несостоятельности территорий.

Низкий уровень риска несостоятельности был присвоен Алгатуйскому сельскому поселению. Муниципалитет характеризуется финансовой независимостью, значительную часть его доходов составляет налог на доходы физических лиц. Из финансовой помощи в местный бюджет в 2015 году была зачислена субсидия на бюджетные инвестиции для модернизации объектов комму-

нальной инфраструктуры. Вместе с тем большинство территорий по степени риска финансово-бюджетной несостоятельности соответствуют среднему значению. Среди них городской округ, два муниципальных района, одно городское и два сельских поселения. Высокий риск несостоятельности диагностирован у Байкальского городского и Быстринского сельского поселений (рис. 2.4).

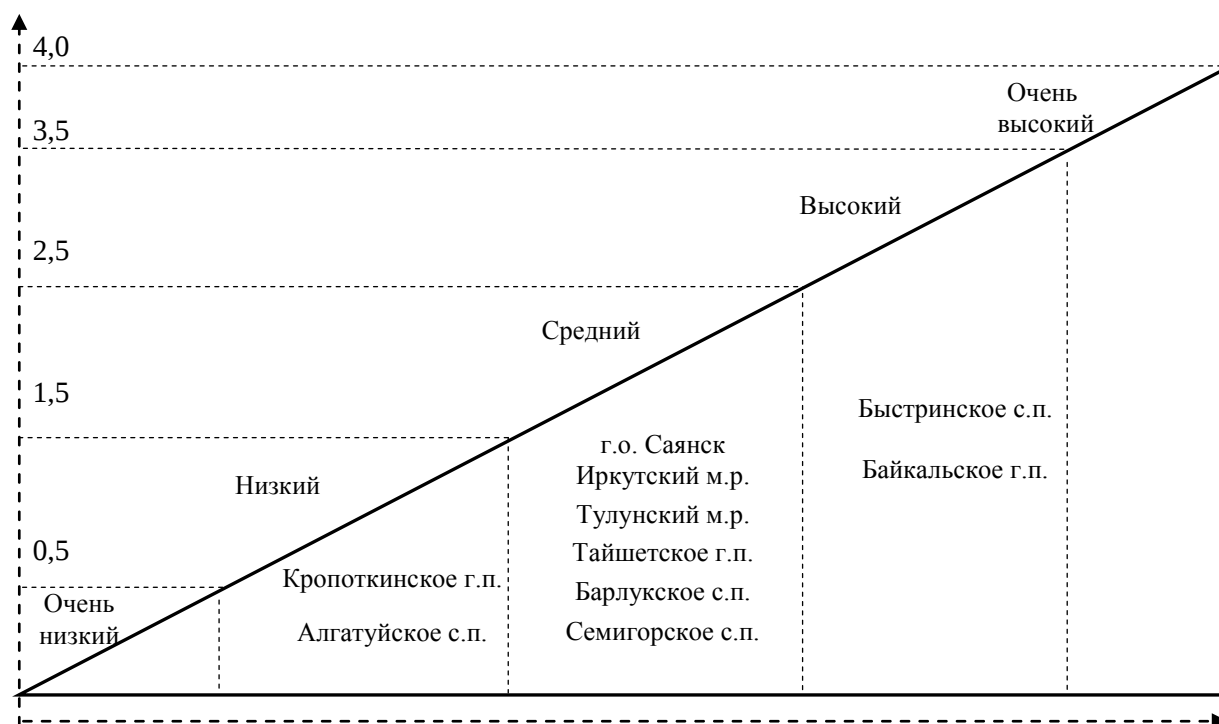


Рис. 2.4. Распределение муниципальных образований по уровню риска финансово-бюджетной несостоятельности*

* Составлено автором.

Предлагаемая методика может использоваться для первичной диагностики финансовых проблем и предпосылок финансово-бюджетной несостоятельности территорий, ее основное назначение – оперативное принятие мер заинтересованными экономическими субъектами и органами власти по предупреждению кризисной ситуации в муниципальном образовании или группе муниципалитетов [113].

При диагностировании муниципалитетов с высоким и очень высоким уровнем риска рекомендуется проводить детальный анализ за длительный промежуток времени, учитывая институциональные условия деятельности, систему

межбюджетного регулирования в регионе, экономические показатели, уровень социального развития и политическую ситуацию.

Кроме того разработанные методические рекомендации возможно применять и для оценивания уровня финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. При этом наблюдается обратная зависимость между состоятельностью и степенью риска. Следовательно, в целях ранжирования муниципальных образований по группам состоятельности интерпретация расчетов интегральной оценки производится противоположным образом (табл. 2.18).

Таблица 2.18

Интегральная оценка уровня финансово-бюджетной состоятельности
муниципальных образований

Муниципальное образование	Расчет интегральной оценки уровня	$I_{ФБН}$	Уровень состоятельности
1. г.о.Саянск	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
2. Иркутский м.р.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
3. Тулунский м.р.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,0	Средний
4. Байкальское г.п.	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 1$	2,75	Низкий
5. Кропоткинское г.п.	$0,5 \cdot 2 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 0$	1,0	Высокий
6. Тайшетское г.п.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 1$	1,75	Средний
7. Алгатуйское с.п.	$0,5 \cdot 3 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 0$	1,5	Высокий
8. Барлукское с.п.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний
9. Быстринское с.п.	$0,5 \cdot 5 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	3,0	Низкий
10. Семигорское с.п.	$0,5 \cdot 4 + 0,25 \cdot 0 + 0,25 \cdot 2$	2,5	Средний

* Рассчитано автором.

Согласно полученным расчетам муниципальные образования, характеризующиеся низким уровнем риска финансово-бюджетной несостоятельности, попадают в группу муниципалитетов с высоким уровнем финансово-бюджетной состоятельности. Вместе с тем целью финансово-бюджетной политики является обеспечение высокого и очень высокого уровня финансово-бюджетной состоятельности при одновременном сокращении риска финансово-бюджетной несостоятельности.

Таким образом, оценка финансового положения муниципальных образований, на примере Иркутской области, а также диагностика риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов определяет необходимость регулярного мониторинга финансового состояния территорий и разработку мер по решению финансовых проблем муниципалитетов различных типов и преодолению последствий их финансово-бюджетной несостоятельности.

2.3. Влияние финансово-бюджетного состояния муниципальных образований на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения

Состояние социальной сферы определяет качество жизни населения и возможность экономического развития территории. В современных условиях приобретает особую значимость финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления и поддержание достаточного уровня финансирования социально значимых расходов местных бюджетов.

Структура централизованных источников финансирования социальной сферы подтверждает значимую роль муниципального уровня власти в их финансовом обеспечении [172]. В соответствии с законодательством к вопросам местного значения относятся: организация предоставления дошкольного и общего образования, организация библиотечного обслуживания, обеспечение условий для развития, культуры, спорта, обеспечение услугами по организации досуга и другие. Кроме того, социально значимыми являются большинство полномочий, делегируемых муниципалитетам.

Согласно данным мониторинга местных бюджетов РФ за 2011–2016 гг., в отраслевой структуре расходов бюджетов муниципальных образований преобладают образование (47 %), социальная политика (9 %) и культура (5 %).

Основная часть социально значимых расходов приходится на бюджеты городских округов и муниципальных районов, в большей степени обеспеченных финансовыми ресурсами для выполнения своих функций по сравнению с городскими и сельскими поселениями (табл. 2.19). Учитывая, в целом, неравномерность размещения доходной базы и различный налоговый потенциал го-

родских и сельских поселений, в настоящее время в России за данным уровнем власти закрепляется сравнительно небольшой объем доходных и расходных полномочий.

Таблица 2.19

**Состав и структура социально значимых расходов местных бюджетов
в 2011–2016 гг. в разрезе типов муниципальных образований**

Виды расходов	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2016 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %
Расходы бюджета	2 976	100	3 166	100	3 429	100	3 563	100	3560	100
Социально-значимые расходы, в т.ч.:	1 800	61	1 901	60	2 158	63	2 250	63	2 275	64
образование	1 118	38	1 311	41	1 570	46	1 678	47	1715	48
– г.о.	553	19	647	20	785	23	849	24	872	25
– м.р.	556	19	656	21	779	23	824	23	837	24
– гсп	9	0,3	8	0,3	6	0,2	5	0,2	5	0,1
физическая культура и спорт	–	–	–	–	59	1,7	64	1,8	63	1,8
– г.о.	–	–	–	–	32	0,9	33	0,9	34	0,95
– м.р.	–	–	–	–	18	0,5	21	0,6	19	0,5
– гсп	–	–	–	–	8	0,3	10	0,3	11	0,3
культура, кинематография, СМИ	127	4,3	143	4,5	162	4,7	187	5,2	188	5,3
– г.о.	44	1,5	49	1,5	58	1,6	64	1,8	66	1,9
– м.р.	44	1,5	51	1,6	60	1,7	66	1,8	68	1,9
– гсп	40	1,3	44	1,4	52	1,5	57	1,6	54	1,5
здравоохранение	298	10,0	171	5	60	1,8	–	–	18	0,5
– г.о.	167	5,6	97	3	35	1	–	–	12	0,3
– м.р.	131	4,4	74	2	26	0,8	–	–	6	0,2
– гсп	0,6	0,0	0,1	0,003	0	0	–	–	0,03	0
социальная политика	257	8,6	276	9	307	9	321	9	291	8
– г.о.	130	4,4	140	4	130	4	134	4	150	4
– м.р.	123	4,1	131	4	102	3	107	3	136	4
– гсп	5	0,2	5	0,2	76	2	80	2	6	0,2

г.о.–городской округ; м.р.–муниципальный район. гсп–городские и сельские поселения.

* Составлено автором по данным: [67].

Предоставление социально значимых услуг населению в значительной степени осуществляется посредством муниципального бюджетного сектора. В социально-культурной сфере он представлен преимущественно учреждениями образования, культуры, физической культуры и спорта (см. рис. 2.5).

Наибольший удельный вес в структуре муниципальных объектов социальной сферы в России во всех федеральных округах приходится на учрежде-

ния образования и культуры, лидерами по объему социально значимого муниципального бюджетного сектора являются Приволжский, Центральный и Сибирский федеральные округа. Услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями, направлены на удовлетворение социально-культурных потребностей населения и участвуют в развитии человеческого капитала.

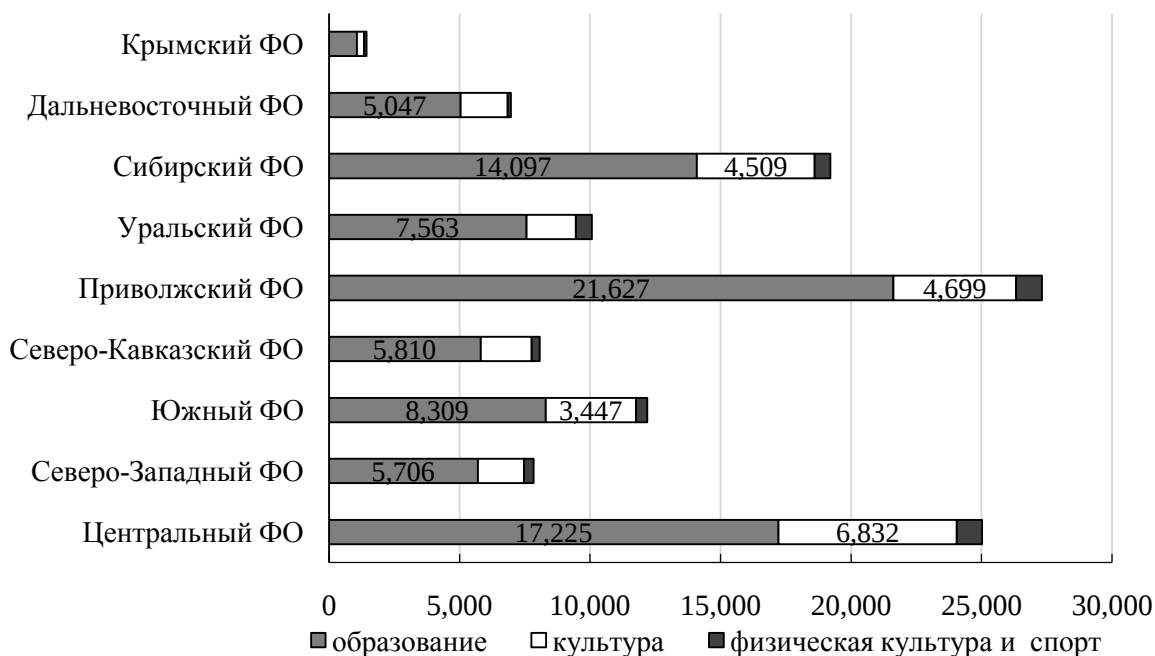


Рис. 2.5. Состав муниципальных учреждений социальной сферы в разрезе федеральных округов в 2016 году*

* Составлено автором по данным : [68].

В целях выявления особенностей финансового обеспечения социально значимых расходов на муниципальном уровне в Иркутской области, проанализируем состав, структуру и приоритетные направления расходования средств местных бюджетов региона в 2001–2016 гг.

В рассматриваемом периоде наблюдается рост общей величины расходов, замедление темпов роста расходов в отдельные годы связано со снижением в эти периоды расходов на межбюджетные трансферты и жилищно-коммунальное хозяйство, а также перераспределением расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы. В разрезе функциональной классификации, также как и, в среднем, по России, преобладают социально значимые расходы (образование – от 30 % в 2001 году до 67 % в 2016 году,

здравоохранение – около 15 %[67]), расходы на экономику и жилищно-коммунальное хозяйство.

Основная часть средств, направляемых на поддержку жилищно-коммунального хозяйства, предоставляется из местных бюджетов. Однако в связи с проводимой в последние годы реформой жилищно-коммунального хозяйства доля расходов по этому направлению в бюджетах муниципальных образований снизилась с 23 % в 2001 году до 11 % в 2013 году [67], что обусловлено переходом к самофинансированию и увеличением тарифов на услуги для населения до экономически обоснованного уровня.

Для определения приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов целесообразно применение метода эластичности расходов по доходам. Показатель логарифмической эластичности выявляет зависимость между определенными видами расходов бюджета и его доходами [91].

При осуществлении расчетов в качестве доходов местных бюджетов использовался показатель «собственные доходы», определяемый в соответствии с действующим бюджетным законодательством как «налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления за исключением субвенций» [3]. Таким образом, это доходы, направление использования которых органы местного самоуправления при утверждении бюджета в большей степени определяют самостоятельно.

Интерпретируя полученные результаты, необходимо учесть следующее: при росте собственных доходов в текущем периоде по сравнению с отчетным, приоритетными будут признаваться расходы с большим показателем эластичности (более 1 – высоко значимые расходы, менее 0 – незначимые расходы), при снижении собственных доходов трактовать показатель эластичности следует противоположным образом (более 1 – незначимые расходы, менее 0 – высоко значимые расходы). Результаты расчетов по данной методике представлены в таблице 2.20.

Анализ эластичности расходов по доходам бюджетов муниципальных образований Иркутской области в 2001–2016 гг. свидетельствует об изменении

приоритетов политики в отдельные периоды. Значение показателя эластичности изменяется в диапазоне от -55,94 до 19,28. Сложившаяся ситуация является следствием зависимости органов местного самоуправления в планировании расходов от вышестоящих органов государственной власти и отсутствия в большинстве случаев долгосрочного и среднесрочного горизонта планирования, а также частых изменений в федеральном и региональном законодательстве.

В отдельные годы анализируемого периода скачкообразно ведут себя показатели эластичности по разделам социальная политика, здравоохранение (2013 год, передача полномочий на областной уровень), жилищно-коммунальное хозяйство (2013 год).

Таблица 2.20

Анализ приоритетов финансирования социально значимых расходов местных бюджетов Иркутской области (значение показателей эластичности)*

Период	Расходы – Всего	Образова- ние	Культура, кинематография, СМИ (до 2006 – 2 раздела) «		Здравоохранение и физическая куль- тура, спорт	Социальная политика
2002/ 2001	1,47	2,62	2,14	1,44	2,33	2,50
2003/ 2002	1,12	0,84	1,31	1,31	1,13	0,63
2004/ 2003	0,98	1,04	1,25	3,20	0,56	1,56
2007/ 2006	1,17	0,99	1,22		1,41	4,78
2008/ 2007	1,30	1,45	2,01		1,11	1,92
2009/ 2008	1,15	0,80	1,60		1,74	-1,19
2010/ 2009	0,94	0,69	1,03		0,99	0,59
2011/ 2010	0,95	1,33	2,03		1,22	1,28
2012/ 2011	1,12	2,01	1,10		0,71	0,39
2013/ 2012	3,00	9,87	13,76		-55,94	-3,32
2014/ 2013	-0,12	-0,20	0,14		2,31	-0,38
2016/ 2014	-1,88	-4,81	-3,84		27,32	8,41

* Рассчитано автором по данным: [69].

Таким образом, к основному направлению использования средств местных бюджетов можно отнести расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. Наиболее приоритетными среди них являются культура и кинематогра-

фия, образование, показатели по которым стабильно соответствуют области высоко значимых и значимых расходов.

В расходах местных бюджетов Иркутской области предусматривались также дополнительные средства для введения новой системы оплаты труда в учреждениях образования, здравоохранения и иных отраслях при проведении реформы. Кроме того, только местные бюджеты финансируют расходы на формирование и управление муниципальной собственностью, муниципальное дорожное строительство, обслуживание муниципального долга и ряд других направлений.

Ключевые тенденции в управлении социальными расходами свидетельствуют о существенном влиянии бюджетной централизации, и, как следствие, ограничении финансовой самостоятельности органов местного самоуправления [118]. Уровень финансовой независимости по расходам муниципальных образований разных типов также не одинаков, наиболее высокие показатели достигаются в городских округах.

Менее однозначна ситуация в отношении двухуровневых органов местного самоуправления, состоящих из муниципальных районов и поселений. Органы самоуправления в районах наиболее зависимы от субъекта РФ, поскольку у данного типа муниципалитета наблюдается высокая доля переданных полномочий в общей величине расходов.

В таблице 2.21 приведены объемы расходов местных бюджетов Иркутской области и распределение социально значимых расходов по типам муниципальных образований. На городские округа области приходится около половины всех расходов местных бюджетов, такая же величина – на собственные бюджеты муниципальных районов.

Финансирование основной доли социальных расходов осуществляется за счет средств муниципальных районов и городских округов, на поселения в анализируемом периоде приходится менее 5 % общей величины расходов местных бюджетов. Это связано с действующим распределением полномочий между муниципалитетами и низкой обеспеченностью поселений финансовыми ресур-

сами. Данная ситуация подтверждает неравномерность доходной базы и возможностей для самостоятельного определения приоритетных направлений расходования средств.

Таблица 2.21

Анализ социально значимых расходов муниципальных образований Иркутской области разных типов за 2009–2016 гг.*

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2016 г.
Расходы местных бюджетов, млн. руб., в т.ч.	42 517,9	46 256,8	53 327,2	60 449,8	64 578,4	67503,8	66505,8
бюджеты городских округов	43,74%	43,53%	45,13%	41,41%	41,85%	42,33%	41,97%
бюджеты муниципальных районов	41,31%	40,95%	42,79%	44,87%	43,84%	43,64%	42,85%
бюджеты городских и сельских поселений	14,95%	15,52%	12,07%	13,72%	14,29%	14,02%	15,18%
Социальные расходы местных бюджетов, млн. руб., в т.ч.	27 247,0	29 188,1	35 640,3	42 483,8	44 087,3	46795,3	44711,0
бюджеты городских округов	43,37%	42,56%	43,13%	41,79%	40,73%	39,26%	40,34%
бюджеты муниципальных районов	53,32%	53,84%	53,02%	54,46%	55,03%	54,20%	54,66%
бюджеты городских и сельских поселений	3,32%	3,61%	3,83%	3,74%	4,24%	4,39%	5,00%
Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, млн. руб., в т.ч.	8 037,9	9 502,5	8 033,7	5 551,9	7 297,3	7877,8	8454,5
бюджеты городских округов	52,85%	52,37%	63,62%	46,52%	51,91%	52,59%	51,19%
бюджеты муниципальных районов	10,33%	9,96%	5,27%	7,28%	5,85%	4,46%	4,27%
бюджеты городских и сельских поселений	36,81%	37,66%	31,11%	46,20%	42,22%	42,95%	44,54%

* Рассчитано автором по данным: [69].

Как показал проведенный анализ, а также оценка предпосылок и диагностика риска необеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, важнейшей проблемой российского бюджетного устройства является значительная дифференциация территорий по уровню развития и доходному потенциалу, а также отсутствие адекватной оценки потребности в необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований финансовых ресурсах, что приводит к необходимости обширного межбюджетного выравнивания.

Несмотря на то, что финансовая помощь в виде трансфертов распределяется по единым формализованным методикам, сложившаяся система выравнивания бюджетной обеспеченности не решает в полной мере проблему вертикальной несбалансированности. Даже после внедрения трехлетнего бюджетного планирования с распределением межбюджетных трансфертов по муниципальным образованиям дотации и субсидии не являются, в полной мере, собственными средствами, то есть доходами, которыми органы местного самоуправления могут распоряжаться и планировать свободно. Следовательно, муниципальные образования не обладают самостоятельностью в осуществлении расходной политики в условиях, когда межбюджетные трансферты, составляющие значительную часть их доходов, предоставляются им в условиях запрета на финансирование расходов, которые не отнесены к вопросам местного значения. Вместе с тем проводимая муниципальная бюджетная политика в области расходов оказывает значительное влияние на социально-экономические процессы, осуществляемое как через первоочередное финансирование социальной сферы, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, так и через выбор оптимальных форм бюджетного финансирования, способствующих росту результативности и эффективности бюджетных расходов на оказание муниципальных услуг населению.

Таким образом, на основе проведенного исследования расходов местных бюджетов, в среднем, по России и на примере муниципальных образований Иркутской области, можно выделить следующие муниципальные особенности финансирования социально значимых расходов.

Во-первых, значительная роль в финансовом обеспечении социальной сферы отводится местным бюджетам, таким образом, от финансового состояния муниципалитетов зависит качество предоставляемых муниципальных услуг и возможность повышения уровня жизни населения.

Во-вторых, приоритетными направлениями расходования средств на местах являются социально-культурная сфера и жилищно-коммунальное хозяйство.

В-третьих, финансовое обеспечение социально значимых расходов муниципального образования находится в непосредственной зависимости от типа муниципалитета, его обеспеченности финансовыми ресурсами и изменениями бюджетного законодательства в области разграничения расходных и доходных полномочий между уровнями власти [118].

Снижение в последние годы показателей расходной части местных бюджетов Иркутской области связано с перераспределением полномочий между субъектом и муниципальными образованиями, нехваткой собственных доходных источников в муниципалитетах. Следовательно, роль местных бюджетов в финансировании приоритетных направлений снижается, ситуация характеризуется низкой степенью свободы муниципальных образований при проведении бюджетной политики и отсутствием возможностей для изменения приоритетов и концентрации ресурсов на другом направлении, в том числе инвестиционного развития и стратегического управления.

Неравномерность размещения доходной базы приводит к значительному уровню дифференциации бюджетной обеспеченности по типам муниципальных образований и снижению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем принимая во внимание приближенность муниципального уровня власти к населению, состав вопросов местного значения определяется значимость данного уровня власти в создании условий для нормальной жизнеобеспеченности населения. В целях определения количественной оценки взаимосвязи показателей финансово-бюджетного состояния муниципальных образований и бюджетной обеспеченности населения была построена математическая модель. Корреляционно-регрессионный анализ был проведен с использованием средств пакета прикладных программ «Statistica 6.0».

В качестве зависимой переменной была выбрана бюджетная обеспеченность населения как показатель характеризующий количество формируемых в муниципальном образовании бюджетных ресурсов, приходящихся на одного жителя. Аргументами или возможными факторами, влияющими на бюджетную обеспеченность населения, были обозначены: налог на доходы физических лиц,

как основной источник собственных доходов муниципалитетов, неналоговые доходы, сумма безвозмездных поступлений, валовой региональный продукт и стоимость платных услуг в регионе.

В результате анализа данных по местным бюджетам Иркутской области за 2000–2016 гг. была выявлена тенденция снижения доли собственных доходов бюджета при росте бюджетной обеспеченности населения за счет увеличения безвозмездных поступлений и налога на доходы физических лиц в доходах бюджета. На начальном этапе анализа были рассчитаны показатели описательной статистики для оценки исследуемой выборки (табл. 2.22). В нашем случае для всех переменных значение асимметрии близко к нулю, это указывает на то, что распределения переменных близки к симметричным.

Таблица 2.22

Результаты расчетов показателей описательной статистики по данным местных бюджетов Иркутской области за 2015 год*

Показатели	Средняя	Минимум	Максимум	Стандартное отклонение	Асимметрия	Экссесс
Налог на доходы физических лиц (НДФЛ), млн. руб.	7912,4	2062,5	14905,5	4173,0	0,22199	-1,3002
Неналоговые доходы, млн. руб.	3476,3	581,1	6376,5	2135,6	-0,10451	-1,6684
Безвозмездные поступления, млн. руб.	18014,2	907,9	39458,8	12777,6	0,26004	-1,2106
ВРП, млн. руб.	380422,3	103013,8	774318,0	228505,1	0,45453	-1,0158
Стоимость платных услуг, тыс. руб./чел.	16,7	3,0	31,5	10,0	0,13921	-1,4509
Бюджетная обеспеченность, руб./чел.	13933,2	3292,1	26703,5	7800,0	0,20986	-1,3260

* Рассчитано автором по данным: [68–70].

Более точный ответ о нормальности распределения исследуемых показателей можно получить, используя критерий Колмогорова-Смирнова, а также Критерий Шапиро-Уилкса (табл. 2.23).

Таблица 2.23

Результаты оценки критериев нормальности распределения переменной «Бюджетная обеспеченность»*

Критерии	Значение	Уровень (p)
----------	----------	-------------

Колмогорова-Смирнова	0,15164	0,20
Шапиро-Уилкса	0,93977	0,06801

* Рассчитано автором.

Результаты расчетов свидетельствуют о том, что распределение переменной «Бюджетная обеспеченность» нельзя считать нормальным (критерии получены незначимыми).

На втором этапе анализа для оценки степени влияния показателей построим матрицу парной корреляции (табл. 2.24).

Согласно результатам первичного анализа данных, на бюджетную обеспеченность оказывают сильное влияние все факторы. Однако в связи с тем, что значение коэффициентов корреляции в таблице превышает 0,7, можно говорить о мультиколлинеарности и необходимости исключения одного или нескольких факторов из дальнейшего анализа.

Таблица 2.24

Матрица парных коэффициентов корреляции*

Показатели	НДФЛ	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления.	ВРП	Стоимость платных услуг	Бюджетная обеспеченность
НДФЛ	1,000000	0,848682	0,975102	0,970526	0,971224	0,987948
Неналоговые доходы	0,848682	1,000000	0,866210	0,831050	0,891532	0,875366
Безвозмездные поступления.	0,975102	0,866210	1,000000	0,994403	0,994024	0,996356
ВРП	0,970526	0,831050	0,994403	1,000000	0,989959	0,988232
Стоимость платных услуг	0,971224	0,891532	0,994024	0,989959	1,000000	0,990826
Бюджетная обеспеченность	0,987948	0,875366	0,996356	0,988232	0,990826	1,000000

* Рассчитано автором по данным: [68–70].

Наибольшее влияние на результирующий показатель оказывают безвозмездные поступления, значит, они первыми войдут в регрессионную модель. Полученное уравнение регрессии имеет вид:

$$Y = 1967,302 + 0,629 \cdot X_1 + 0,156 \cdot X_2 + 0,529 \cdot X_3 - 0,004 \cdot X_4 - 88,037 \cdot X_5 \quad (2.2)$$

Y – бюджетная обеспеченность

X_1 – НДФЛ

X_2 – неналоговые доходы

X_3 – безвозмездные поступления

X_4 – ВРП

X_5 – стоимость платных услуг

Построенная модель свидетельствует о том, что при росте безвозмездных поступлений на 1 тыс. рублей бюджетная обеспеченность увеличится, в среднем, на 0,529 тыс. рублей, аналогично при увеличении поступлений в бюджет от налога на доходы физических лиц на 1 тыс. рублей, бюджетная обеспеченность, в среднем, возрастает на 0,629 тыс. руб. Если при прочих равных условиях увеличатся поступления от неналоговых доходов, рост бюджетной обеспеченности составит 0,156 тыс. рублей. При этом влияние таких факторов как ВРП, стоимость платных услуг на бюджетную обеспеченность обратное.

Анализ полученной модели дал следующие результаты (см. табл. 2.25). Коэффициент детерминации составил 0,99. Это характеризует поведение зависимой переменной, как на 99% обусловленное влиянием выбранных объясняющих переменных. Приближенность коэффициента детерминации к единице свидетельствует о более качественном описании выборочных данных модели.

Наличие существенной линейной зависимости между темпом прироста бюджетной обеспеченности населения и темпами прироста рассматриваемых факторов подтверждается вычисленным значением F-статистики (1662,609) и ее уровнем значимости (0,000077).

Таблица 2.25

Основные характеристики регрессионного анализа для первичной модели*

Показатели	Коэффициенты	Стандартная	Параметры	Стандартная ошибка	Расчетное значение	Уровень значимости
------------	--------------	-------------	-----------	--------------------	--------------------	--------------------

	Beta	ошибка Beta	уравне- ния	параметров уравнения	t(8)- статистика	сти p-level
Независимая переменная			1967,302	390,8403	5,033517	0,001010
НДФЛ (X_1)	0,336680	0,049623	0,629	0,0928	6,784777	0,000140
Неналоговые доходы (X_2)	0,042601	0,042882	0,156	0,1566	0,993456	0,349582
Безвозмездные поступления (X_3)	0,866618	0,147212	0,529	0,0899	5,886892	0,000367
ВРП (X_4)	-0,123971	0,169636	-0,004	0,0058	-0,730807	0,485747
Стоимость платных услуг (X_5)	-0,112858	0,162145	-88,037	126,4839	-0,696033	0,506122

* Рассчитано автором.

Проверим значимость полученных парных коэффициентов корреляции с помощью t-критерия Стьюдента. Коэффициенты, для которых значения t-статистики по модулю больше найденного критического значения, считаются значимыми. В нашем случае не значимыми являются неналоговые доходы, ВРП и стоимость платных услуг, так как значения t-критерия ниже критического (2,3060). Незначимость ряда коэффициентов и значимость уравнения в целом также свидетельствуют о мультиколлинеарности, следовательно, необходимо скорректировать полученную математическую модель.

Из объясняющих переменных выберем переменную, имеющую с зависимой переменной наибольший коэффициент детерминации, это переменная X_3 . Далее среди всех возможных пар объясняющих переменных выбираем пару, имеющую с зависимой переменной наиболее высокий коэффициент детерминации (X_3 и X_1 , коэффициент детерминации с учетом поправки 0,9979). При дальнейшем добавлении факторов скорректированный коэффициент детерминации не увеличивается, поэтому в регрессионной модели достаточно ограничиться двумя отобранными переменными.

Уравнение регрессии по данным переменным имеет следующий вид:

$$Y = 1620,482 + 0,623 \cdot X_1 + 0,410 \cdot X_3 \quad (2.3)$$

Y – бюджетная обеспеченность

X_1 – НДФЛ

X_3 – безвозмездные поступления

Все коэффициенты регрессии можно характеризовать как значимые, а расчет коэффициента детерминации (0,998) и значения F-статистики (3039,5) позволяет говорить о статистической значимости построенной модели (табл. 2.26).

Таблица 2.26

Основные характеристики регрессионного анализа для первичной модели*

Показатели	Коэффициенты Beta	Стандартная ошибка Beta	Параметры уравнения	Стандартная ошибка параметров уравнения	Расчетное значение t(8)-статистика	Уровень значимости p-level
Независимая переменная			1620,482	290,4256	5,57968	0,000165
НДФЛ (X_1)	0,333480	0,057785	0,623	0,1080	5,77110	0,000124
Безвозмездные поступления (X_2)	0,671178	0,057785	0,410	0,0353	11,61519	0,000000

*Рассчитано автором.

Сформированная регрессионная модель качественно описывает исследуемую взаимосвязь, а также может применяться для анализа причин, обуславливающих изменение размера бюджетной обеспеченности населения, и для формирования прогнозов. Согласно модели, бюджетная обеспеченность населения, в большей степени, определяется динамикой поступлений налога на доходы физических лиц и безвозмездных поступлений в местные бюджеты. Полученные результаты подтверждают также высокую зависимость бюджетной обеспеченности населения муниципальных образований от финансовой помощи и поступлений федерального налога, регулирование отдельных элементов которого находится вне компетенции местных властей, в то время как собственные источники доходов и другие факторы оказывают незначительное влияние. Следовательно, для изменения данной тенденции необходимо внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство, обуславливающих перераспределение доходных и расходных полномочий

Вместе с тем качество жизни населения является одним из ключевых критериев экономического роста в стране, развития человеческого потенциала, ин-

вестиционной и инновационной сферы. Рост уровня жизни населения не может быть обеспечен только частным капиталом, многие отрасли нуждаются в финансовой поддержке со стороны публичных органов власти и управления.

При оценке качества жизни населения особое внимание уделяется индикаторам повышения эффективности региональной и муниципальной экономики, в том числе показателям, характеризующим финансовое-бюджетное состояние территории. Системность проблем в социальной сфере предполагает необходимость применения комплексного подхода: диагностику проблем и разработку возможных сценариев их решения [145, 146]. Однако их реализации без активного участия местных властей и финансового обеспечения за счет средств местных бюджетов невозможна. Так, муниципальный бюджетный сектор решает важнейшие задачи по воспроизводству населения локальных территорий, обеспечивая их различными услугами, призванными быть общедоступными и бесплатными. Значительная дифференциация по уровню доходов, большая доля малообеспеченных категорий лиц, особенно в сельских районах, определяет значимость предоставляемых муниципальных социальных услуг.

В целях определения особенностей финансирования муниципального бюджетного сектора в условиях несбалансированности бюджета муниципального образования, нами был проведен анализ показателей местного бюджета и нормативной базы муниципалитета (на примере городского округа «Саянск»), регулирующей предоставление муниципальных услуг и финансовое обеспечение выполнения муниципального задания [6–7, 21–23, 170]. По результатам аудита были сделаны следующие выводы [116].

Во-первых, на качественное планирование расходов по выполнению муниципального задания оказывает непосредственное влияние финансово-бюджетное состояние муниципалитета. Несбалансированность бюджета, высокая трансфертная зависимость и значительная корректировка размера бюджетных ассигнований в течение финансового года негативно сказываются на качестве муниципального финансового менеджмента (табл. 2.27).

Таблица 2.27

**Анализ показателей бюджета муниципального образования «г. Саянск»
в 2013–2016 гг.**

Наименование показателя	2013 г.	2014 г.	2016 г.
1. Доходы местного бюджета			
– план (первоначальная редакция), тыс. руб.	572 037	671 379	719 344
– план (последняя редакция), тыс. руб.	936 032	786 482	848 018
– фактическое исполнение, тыс. руб.	886 811	757 916	764 339
2. Собственные доходы местного бюджета			
– фактическое исполнение, тыс. руб.	668 156	387 843	441 246
– доля в доходах местного бюджета, %	75,34 %	49,31 %	51,05 %
3. Безвозмездные поступления от других бюджетов			
– фактическое исполнение, тыс. руб.	527 455	495 915	568 010
– доля в доходах местного бюджета, %	56,35 %	63,05 %	65,72 %
4. Расходы местного бюджета			
– план (первоначальная редакция), тыс. руб.	602 213	699 939	749 640
– план (последняя редакция), тыс. руб.	972 375	824 737	880 512
– фактическое исполнение, тыс. руб.	952 475	811 440	882 275
5. Доля социальных расходов в расходах бюджета, %	80,39 %	83,59 %	80,06 %
6. Соотношение доходов и расходов	- 65 664	- 41 431	- 17 936

* Рассчитано автором по данным отчетов об исполнении местного бюджета и материалов Администрации муниципального образования «г. Саянск» [116].

Вместе с тем основная часть расходов муниципалитета сконцентрирована в социально-значимых отраслях и представлена субсидиями на выполнение муниципального задания учреждениями муниципального бюджетного сектора.

Во-вторых, практика финансирования муниципальных услуг свидетельствует о фактическом превышении расходов учреждений над их плановыми показателями, сформированными только на основании потребности, что является последствием неудовлетворительного финансово-бюджетного состояния муниципалитета и недостаточности собственной доходной базы и ресурсов для исполнения обязательств (см. рис. 2.6).

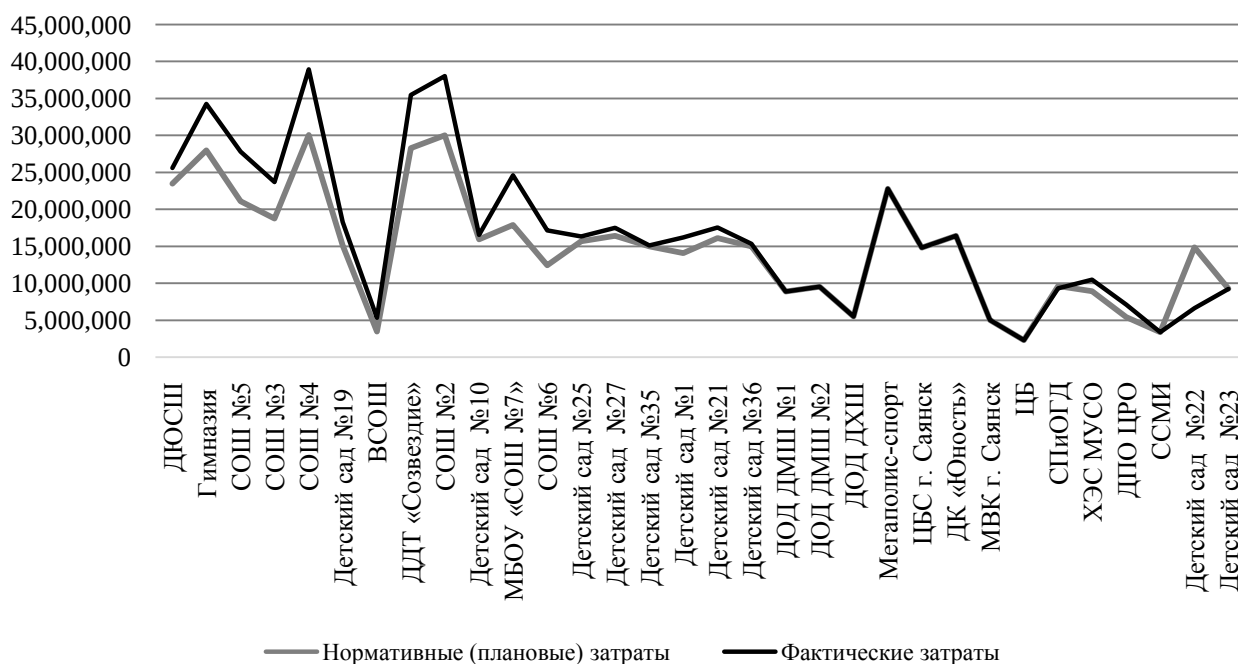


Рис. 2.6. Затраты учреждений г. Саянска на оказание муниципальных услуг в 2015 году

* Составлено автором по материалам Администрации муниципального образования «г. Саянск» [116].

Размер предоставляемой субсидии учреждениям в течении финансового года увеличивается в процессе внесения корректировок бюджет, однако данные факты в большинстве случаев не отражаются в муниципальном задании, что противоречит бюджетному законодательству.

В-третьих, отсутствует подробное описание порядка и периодичности изменения муниципального задания и объема субсидии, что особенно актуально для муниципалитетов в условиях дотационности и бюджетной несбалансированности. Также по значительному количеству обследуемых учреждений отсутствуют расчеты нормативных затрат по оказываемым услугам и содержанию имущества. Объем субсидии, предоставляемой учреждению, не подтверждался необходимыми расчетами нормативных затрат [116].

Таким образом, в условиях бюджетной несбалансированности для предоставления муниципальных услуг надлежащего качества, а также обеспечения целевого использования бюджетных средств рекомендуется уделить дополнительное внимание вопросам внутреннего финансового контроля, а также совершенствованию нормативно-правовой базы по формированию и финансо-

вому обеспечению муниципального задания, расчета нормативных затрат на оказание муниципальной услуги и применения корректирующих, расчетных коэффициентов при учете дотационности и несбалансированности муниципалитета. Однако данные меры могут принести только временный эффект, и должны сопровождаться мероприятиями, реализуемыми как на региональном, так и на местном уровне по обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципалитета [116].

В заключение отмечаем, в период финансового кризиса повышается значение эффективного расходования средств бюджетов и ориентации на конечные результаты. Ведущую роль в финансовом обеспечении социальной сферы играют финансовые ресурсы муниципальных образований. Муниципальные органы власти осуществляют финансирование развития социальной сферы, а также принимают участие в реализации государственных программ на территории муниципалитета на условиях софинансирования. Вместе с тем продолжают оставаться актуальными вопросы обеспечения сбалансированности местных бюджетов и повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований, что позволит снизить риски неисполнения первоочередных расходных обязательств, обеспечит не только финансирование текущих расходов, но и осуществление инвестиций в социальные объекты муниципальной инфраструктуры. Управление муниципальными финансовыми ресурсами и совершенствование работы бюджетного сектора по реализации основных целей бюджетной политики способствует повышению доступности и качества предоставляемых социально значимых муниципальных услуг, росту благосостояния общества и социально-экономическому развитию территории.

На основе количественной оценки факторов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований в разрезе страны, Сибирского федерального округа и Иркутской области определено, что важнейшей проблемой местного самоуправления остается недостаточная финансовая обеспеченность муниципальных образований, заключающаяся в количественном несоответствии расходных обязательств по осуществлению собствен-

ных полномочий реальным финансовым потребностям местных бюджетов, и значительная дифференциация муниципальных образований разных типов по уровню их бюджетной обеспеченности. Как следствие, доказано возникновение горизонтальной и вертикальной несбалансированности, что приводит к формированию высокой степени межбюджетной зависимости органов местного самоуправления. В этих условиях особую значимость приобретает выбор подходов и инструментов межбюджетного регулирования. Автором на основе проведенного исследования показано существенное влияние институциональных условий функционирования муниципальных финансов и качества управления бюджетным процессом на обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов, выявлены основные проблемы и особенности управления финансами в муниципальных образованиях (на примере Иркутской области).

Результаты коэффициентного анализа финансового положения муниципальных образований Иркутской области подтвердили необходимость регулярного мониторинга финансового состояния муниципалитета и необходимость оценки вероятности возникновения финансовых проблем. На основе авторской методики измерения риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований проведена первичная диагностика предпосылок финансово-бюджетной несостоятельности отдельных муниципалитетов (на примере Иркутской области) с целью своевременного принятия необходимых мер различными субъектами и предупреждения кризисной ситуации в муниципальных образованиях. Кроме того, на основании проведенного анализа и построения математической модели показано влияние финансово-бюджетного состояния муниципалитетов на финансирование социальной сферы и бюджетную обеспеченность населения.

Таким образом, полученные результаты и сформулированные выводы обозначили необходимость определения способов и разработки практических мер по обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

3. ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Рекомендации по оценке и повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований

Условием стратегического развития страны и ее отдельных территорий является проведение государственной политики, направленной на совершенствование действующих финансовых основ местного самоуправления, что особенно актуально в условиях внешних и внутренних ограничений и наличия значительного количества «проблемных» муниципалитетов. Качественное выполнение органами местного самоуправления своих функций и оказание муниципальных услуг определяется уровнем финансовой обеспеченности деятельности муниципальных образований.

Основываясь на результатах проведенного теоретического исследования, можно определить, что одним из методов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов является повышение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, достигнуть которого возможно только при проведении мероприятий по наращиванию собственных доходов местных бюджетов, а также при внесении соответствующих изменений в бюджетное и налоговое законодательство, при совершенствовании методов государственного и муниципального управления, а также изменении подходов в межбюджетном регулировании.

Вместе с тем для разработки комплекса мер, направленных на увеличение финансовой самостоятельности муниципальных образований, необходимо определить методические подходы к ее оценке. В экономической литературе и нормативных актах не представлено единых подходов и рекомендаций по измерению уровня финансовой самостоятельности муниципалитетов. В научных трудах предлагаются различные группы показателей и способы оценки финансовой самостоятельности территорий [28, 41, 55, 56, 123, 151, 160].

При этом значительное влияние на выбор методических подходов к измерению финансовой самостоятельности муниципалитетов оказывает принимае-

мое за основу содержание термина, учитывающее различные содержательные характеристики данного понятия в зависимости от объекта и целей исследования.

Группировка существующих подходов к оценке финансовой самостоятельности муниципальных образований показала, что в их основу заложены традиционные критерии количественной оценки доходной части бюджета и коэффициенты автономности, платежеспособности, покрытия доходов бюджетов [36, 84, 144, 151, 186], индикативные методы оценки и моделирование [33, 138], методики финансового анализа и ранжирования территорий [97, 156]. Таким образом представляется целесообразным разработать комплексную методику оценки финансовой самостоятельности, учитывающую влияние как количественных, так и качественных факторов.

Оценку количественных показателей финансовой самостоятельности муниципальных образований проведем по бюджетным данным муниципалитетов Иркутской области. Согласно результатам анализа структуры доходов местных бюджетов региона, представленного во второй главе, в текущих условиях муниципальные образования обладают высокой степенью финансовой зависимости, обусловленной низкой долей поступлений от налоговых и неналоговых платежей [112].

Таким образом, несмотря на проведение реформ в системе местного самоуправления, направленных на повышение финансовой независимости муниципальных образований, достигнуть реализации данной цели и обеспечить количественное соответствие муниципальных финансовых ресурсов и объемов расходных обязательств в полной мере до сих пор не удалось.

Для определения условий обеспечения финансовой самостоятельности на муниципальном уровне к количественным показателям ее оценки можно отнести следующие:

- соотношение собственных доходов бюджетов и общей величины доходов;

- соотношение чистых операционных доходов и общей величины доходов;
- доля субсидий в общей величине доходов;
- уровень сбалансированности бюджета [112].

Представленные количественные показатели позволяют оценить финансовую независимость, сбалансированность местного бюджета, а также возможности для дальнейшего развития муниципалитета.

Разграничение доходных полномочий по уровням публичной власти является одним из значимых инструментов, обеспечивающим рост финансовой автономии органов местного самоуправления [75]. В связи с этим в качестве одного из критериев определения уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований выбран показатель, оценивающий соотношение собственных доходов и общей величины доходов бюджета. Учитывая «узкое» толкование термина «собственные доходы», представленное в бюджетном законодательстве РФ [3], для характеристики доходного потенциала рекомендует использовать также показатель «чистые операционные доходы», включающий в свой состав только налоговые и неналоговые поступления без учета всех видов межбюджетных трансфертов. Таким образом, он показывает, какая часть доходов бюджета является собственной в широком смысле и каким объемом средств администрация муниципалитета может распоряжаться при осуществлении расходной политики, направляя ее на различные цели.

Основываясь на медианных значениях показателей мониторинга местных бюджетов в России за ряд лет [67] было определено, что доля собственных доходов в общей величине доходов бюджета свыше 70 % свидетельствует о среднем и высоком уровне финансовой самостоятельности, а для показателя «чистые операционные доходы» пороговым значением, разграничивающим низкий и средний уровень самостоятельности, является 40 %.

Субсидии предоставляются муниципальным образованиям на исполнение совместных и собственных расходных обязательств. Их доля в общей величине доходов местного бюджета позволяет, с одной стороны, характеризовать уро-

вень бюджетной автономии, с другой стороны, оценить имеющиеся возможности муниципального развития, поскольку передача данного трансферта связана преимущественно с реализацией различных проектов и целевых программ. Вместе с тем практика межбюджетного субсидирования предполагает покрытие текущих расходов местных бюджетов, требующих первоочередного удовлетворения, и применение стимулирующих механизмов, например, предоставление средств за эффективное управление бюджетным процессом на муниципальном уровне. Таким образом, субсидии свидетельствуют об участии муниципалитетов в программах и возможностях самостоятельного решения вопросов местного значения. Однако, важно учитывать, что предоставление субсидий осуществляется на принципе софинансирования, следовательно, при недостатке финансовых ресурсов муниципальное образование не имеет реальной возможности участвовать в реализации программ. Следовательно, для каждого муниципалитета оптимальное величина объема субсидий в доходах бюджета должна определяться индивидуально. Анализ структуры безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов, в целом, по стране и в отдельных субъектах РФ [67], позволил ориентировочно определить оптимальную величину субсидий общего характера в доходах бюджетов муниципальных образований в размере 12 %, значения ниже 5 % и свыше 20 % свидетельствуют о финансовой зависимости муниципалитета.

По соотношению доходной и расходной частей местного бюджета также можно оценивать уровень финансовой самостоятельности территории, поскольку, если бюджет является дефицитным, то это означает, что собственных доходных источников недостаточно для покрытия расходных обязательств, а значит, необходимо привлекать финансовую помощь и заимствования. В связи с этим уровень дефицита можно рассматривать как один из количественных критериев оценки финансовой самостоятельности муниципального образования. Учитывая положения ст. 92 Бюджетного кодекса РФ для порогового значения в методике был использован норматив в размере 10 %, а для высокодотационных местных бюджетов – в размере 5 % [3].

Результаты расчетов количественных показателей и балльная оценка финансовой самостоятельности муниципальных образований Иркутской области в разрезе количественных критериев представлена в таблице 1.3.

Каждый показатель оценивался по пятибалльной шкале, основываясь на выбранных пороговых значениях и нормативах. Один балл присваивался при характеристике финансовой самостоятельности муниципалитета по данному показателю как крайне низкая, а соответственно пять баллов – как крайне высокая.

Для выделения качественных характеристик финансовой автономии муниципалитетов в России был выбран ряд оценочных показателей: бюджетная обеспеченность населения, бюджетная результативность, уровень межбюджетной зависимости, соответствующий присваиваемой группе дотационности муниципальному образованию, приоритетность расходов в экономику и, в целом, инвестиционных расходов в рамках реализуемой бюджетной политики.

Балльная оценка и результаты расчетов качественных показателей за аналогичный временной промежуток представлены в таблице 3.2. При оценке показатели бюджетной обеспеченности и результативности сравниваются с объемом платных услуг в расчете на душу населения. Объем платных услуг отражает количество потребленных населением различных видов услуг и измеряется денежной суммой, уплаченной гражданами за оказанные услуги. В 2000–2003 гг. наблюдается, в целом, соответствие показателей обеспеченности и результативности объему платных услуг, оказываемых населению, однако начиная с 2004 года равенство не соблюдается, при этом, с каждым годом увеличивается разрыв между значениями показателей.

Таблица 3.1

**Количественные показатели оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований
Иркутской области в 2000–2016 гг.***

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1) Доля собственных доходов в доходах местных бюджетов (ст. 47 БК РФ), в %	97,6	98,7	94,2	93,7	93,9	72,0	73,2	74,6	77,9	76,8	78,7	78,3	68,8	73,1	58,9	59,1	59,8
Балл:	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	2
2) Доля собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, в %	88,6	72,5	66,4	61,4	60,5	39,0	45,2	49,5	48,3	44,2	43,9	41,8	40,0	39,9	37,7	35,7	35,4
Балл:	5	4	4	4	4	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
3) Доля субсидий (общ. характера) в доходах местных бюджетов, в %	0,0	10,5	11,8	15,5	17,8	9,9	7,5	11,7	15,0	15,9	16,5	16,8	15,5	20,4	13,7	15,8	15,5
Балл:	3	3	4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	2	3	3	3
4) Показатель сбалансированности: доля дефицита в доходах местного бюджета без учета безвозмездных поступлений и доходов по дополнительным нормативам отчислений, в %	5,9	Про- фицит	10,3	7,0	2,1	16,4	2,8	1,5	4,3	Про- фицит	Про- фицит	Про- фицит	Про- фицит	Про- фицит	9,6	4,6	3,9
Балл:	3	5	0	2	3	0	3	3	2	5	5	5	5	5	1	2	2
Средний балл по количественным показателям за год	4,0	4,3	3,3	3,5	3,8	2,0	3,0	3,3	2,8	3,5	3,5	3,5	3,3	3,0	2,0	2,3	2,3

* Рассчитано автором по данным [68–69].

Показатель платных услуг населению объединяет данные по таким видам услуг как бытовые, транспортные, услуги связи, жилищно-коммунальные, образовательные, туристско-экскурсионные, услуги системы физической культуры и спорта, культуры, медицинские, санаторно-оздоровительные, услуги правового характера и другие, он формируется на основе данных статистического наблюдения и оценки экспертов неформальной деятельности на рынке услуг.

С 2005 года основная часть муниципальных районов и городских округов Иркутской области относилась к третьей группе дотационности, в частности, доля межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) в собственных доходах превышала 30 %, в связи с чем в период с 2005 года по 2013 год для муниципалитетов по данному показателю определен низкий уровень самостоятельности. Однако внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ, касающихся порядка распределения муниципалитетов по группам дотационности, привело к тому, что большинство муниципальных образований региона стали относиться ко второй группе.

Согласно данным анализа расходов по разделу «Национальная экономика» в общем объеме расходов местных бюджетов данные вид расходов не превышает 10 %. При этом инвестиции в основной капитал, в среднем, составляют около 1 % общих расходов бюджета, и многие территории не с состоянием осуществлять их на регулярной основе [67, 68]. В динамике расходы муниципалитетов Иркутской области на экономику и инвестиции с 2000 до 2006 года снижаются с 11,02 % до 1,76 %, затем данный показатель начинает расти и к 2016 году достигает 8,3 %, как результат, данная тенденция оказывает положительное влияние на финансовую независимость муниципального уровня власти.

В целом, можно отметить, что оценка количественных показателей свидетельствует о низком уровне финансовой самостоятельности муниципальных образований региона в анализируемом периоде.

Таблица 3.2

**Качественные показатели оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований
Иркутской области в 2000–2016 гг.***

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1) Средний уровень бюджетной обеспеченности, тыс. руб.	3,3	4,3	6,0	7,1	8,5	9,3	11,5	15,4	19,3	17,5	19,1	22,0	24,9	26,7	26,9	27,1	29,7
Балл:	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2) Бюджетная результативность, тыс. руб.	3,1	4,3	5,6	6,8	8,4	8,7	11,4	15,3	18,9	17,6	19,4	22,7	25,0	27,2	27,9	27,6	30,1
Объем платных услуг населению на 1 чел., тыс. руб.	2,9	4,4	5,8	7,9	9,9	11,9	14,3	17,6	20,8	22,5	26,0	28,2	30,8	31,5	34,9	34,4	37,5
Балл:	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3) Межбюджетная зависимость: дотационность (средний взвешенный показатель по муниципалитету)	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
Балл:	5	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
4) Доля расходов на инвестиции и экономику, %	11,0	6,8	4,3	5,9	4,9	Нет данных	1,8	1,5	1,9	2,4	2,8	4,3	7,4	7,3	7,7	7,8	8,3
Балл:	4	4	4	4	4	-	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
Средний балл по качественным показателям за год	3,8	3,3	3,3	2,8	2,8	2,0	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	2,5	2,8	2,8	2,8

* Рассчитано автором по данным [68–69].

Прим этом позитивное влияние на уровень самостоятельности оказало формирование в 2009–2013 гг. профицитных местных бюджетов. Однако в последние годы наблюдается отрицательная динамика показателей: фиксируется дефицит бюджетов, снижается доля чистых операционных доходов, растет финансовая помощь и др.

Рассчитанные качественные показатели измерения финансовой самостоятельности муниципалитетов также диагностируют финансовую зависимость большинства территорий.

Апробация предложенной методики позволила сделать вывод о том, что степень финансовой независимости муниципалитетов Иркутской области в 2001–2004 гг. и 2009–2016 гг. соответствует среднему значению, в связи с чем целесообразно применять дополнительные меры со стороны органов региональной и муниципальной власти для ее повышения.

Отнесение периода 2009–2011 гг. в данную зону обусловлено, прежде всего, наличием профицита местных бюджетов, вместе с тем, показатели качества жизни населения в это время находятся на низком уровне, поэтому характеризовать муниципалитеты в данный период как обладающие средним уровнем финансовой самостоятельности можно с долей условности.

В результате трансформации полученных данных и соотнесения агрегированных количественного и качественного показателей за каждый год исследуемого периода, можно составить матрицу оценки финансовой самостоятельности муниципалитетов Иркутской области (см. рис. 3.1).

Использование разработанной методики для оценки финансовой самостоятельности отдельных территорий и групп муниципальных образований (в разрезе типов муниципалитетов), также свидетельствует о необходимости разработки дополнительных мер как в части межбюджетного регулирования, совершенствования бюджетного и налогового законодательства, так и в части развития финансовой базы муниципальных образований в целях повышения финансовой автономии муниципалитетов [112].

		Агрегированный показатель финансовой самостоятельности, рассчитанный на основании количественных критериев				
Уровень влияния качественных показателей на формирование финансовой самостоятельности		Крайне низкий	Низкий	Средний	Высокий	Максимально высокий
	Крайне низкий					
	Низкий		2005 год	2006 год 2007 год, 2008 год	2009 год 2010 год 2011 год	
	Средний		2014 год 2015 год 2016 год	2002 год 2012 год 2013 год	2001 год 2003 год 2004 год	
	Высокий				2000 год	
	Максимально высокий					

Высокий уровень финансовой самостоятельности

Средний уровень финансовой самостоятельности

Низкий уровень финансовой самостоятельности

Рис. 3.1. Матрица оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований Иркутской области в 2000–2016 гг.*

* Составлено автором.

Разработка комплекса мероприятий по повышению финансовой самостоятельности муниципалитетов, по мнению автора, должна быть основана на взаимодействии органов власти всех уровней и субъектов экономики при рациональном разграничении полномочий в части реализации функций по повышению уровня бюджетной автономии территории.

В частности, взаимодействующими субъектами выступают органы власти федерального уровня, региональные и муниципальные органы власти, муниципальный бюджетный сектор, а также субъекты предпринимательства и население.

В течение последних лет на федеральном уровне активно проводится работа по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства. В частности, изменения связаны с введением института налогового мониторинга, с помощью которого планировалось повысить качество прогнозирования налоговых платежей и снизить издержки на проведение проверок налоговыми органами. Кроме того, были предусмотрены меры по повышению ответственности налоговых агентов за предоставление недостоверной отчетности и несвоевременное осуществление налоговых платежей по налогу на доходы физических лиц – основному источнику налоговых доходов муниципальных образований.

Вместе с тем с 2015 года в Налоговый кодекс РФ введена глава 32 «Налог на имущество физических лиц». Расчет налога осуществляется исходя из кадастровой стоимости, что позволяет увеличить налоговую базу и несмотря на наличие понижающих коэффициентов обеспечивает рост налоговых платежей, зачисляемых в местные бюджеты. Однако в настоящее время еще не все субъекты РФ перешли на исчисление налога, исходя из кадастровой стоимости, поэтому оценивать результаты сбора налога преждевременно.

Вместе с тем, несмотря на проводимые преобразования и вносимые изменения в бюджетное, налоговое законодательство, резервов у муниципальных образований по развитию финансовой базы и наращиванию налогового потенциала, а, следовательно, и по повышению финансовой самостоятельности недостаточно. Корректировка системы регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации также преимущественно влияет на отдельные аспекты бюджетного планирования в сфере распределения трансфертов между муниципальными образованиями и не предполагает существенного увеличения объема доходов местных бюджетов [94].

Низкая финансовая самостоятельность и необеспеченность собственными доходами препятствуют развитию территорий и реализации целей муниципаль-

ной финансовой политики. В связи с этим важно использовать весь имеющийся у территорий экономический потенциал, выявлять перспективы увеличения доходов бюджетов, повышать качество управления финансовыми ресурсами и оптимизировать бюджетные расходы. Комплекс взаимосвязанных мероприятий органов власти различных уровней по обеспечению финансовой самостоятельности муниципальных образований представлен на рисунке 3.2.

Данный комплекс мер основан на результатах теоретического исследования формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований [8, 28, 55, 63, 109, 147, 160, 165, 182], анализа финансово-бюджетной устойчивости и самостоятельности муниципалитетов в России и, в частности, в Иркутской области [95, 144, 168], а также работах автора по повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований [112, 117, 119].

В основе предлагаемых мер – рациональная организация работы всех субъектов отношений, как публичных органов власти, так и субъектов хозяйствования и населения, по совершенствованию институциональных условий и увеличению собственных доходов местных бюджетов.

Учитывая разграничение бюджетных полномочий по уровням власти, роль отдельных видов доходов в составе собственной финансовой базы муниципалитетов (налог на доходы физических лиц, местные налоги, налоги на совокупный доход), а также значимость эффективности налогового администрирования и финансового управления, позволили систематизировать мероприятия и увязать их между собой. Остановимся подробнее на представленных мерах.

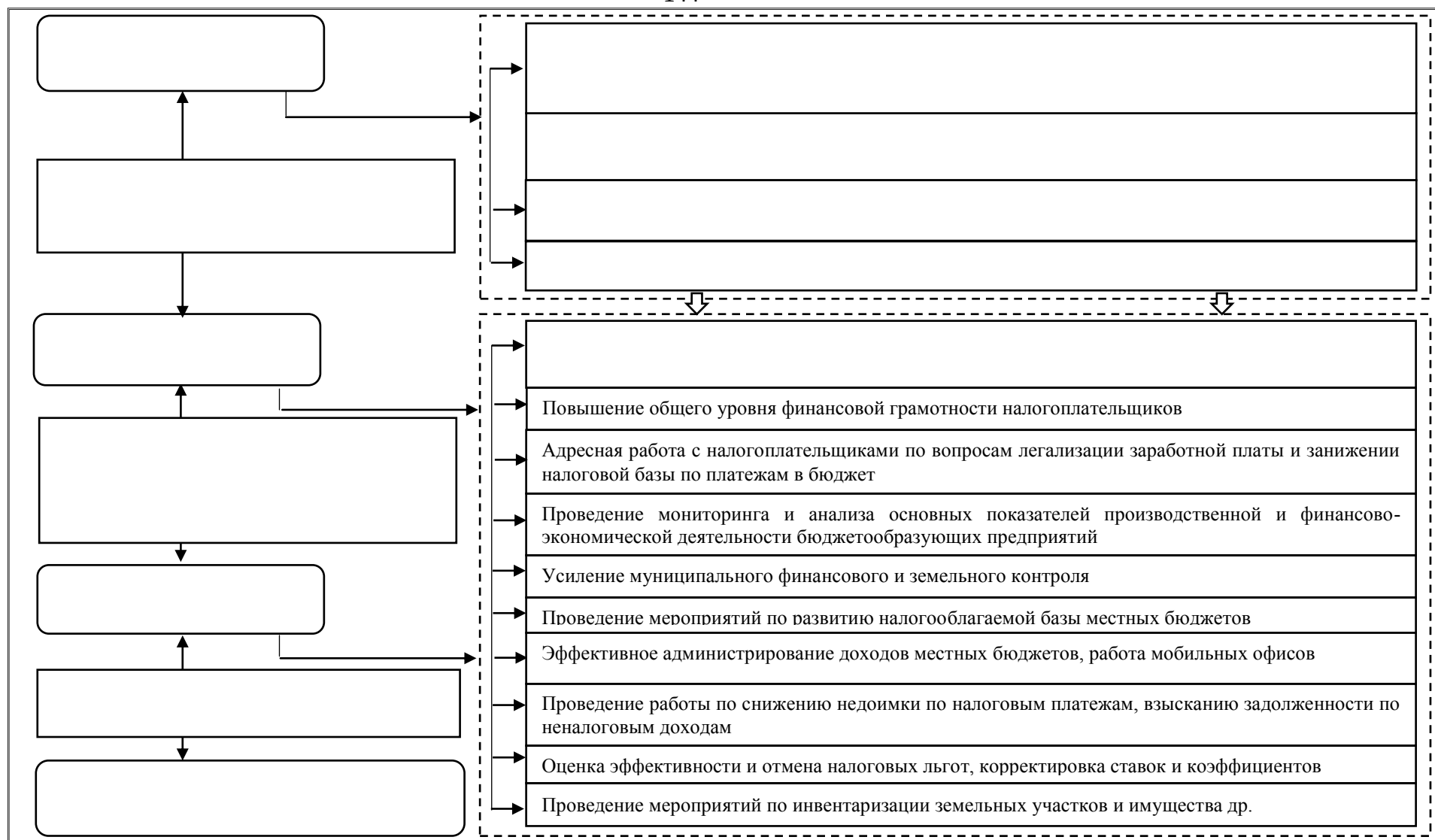


Рис. 3.2. Комплекс мероприятий по повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований

Во-первых, адресная работа с налогоплательщиками предполагает создание рабочих групп, межведомственных комиссий по вопросам обеспечения выплаты заработной платы работодателями в размере не ниже среднего по виду экономической деятельности и (или) прожиточного минимума, снижению задолженности по выплатам в пользу работников, выявлению налоговых агентов, которые уплачивают налог на доходы физических лиц не по месту нахождения обособленных подразделений. Кроме того, необходимо определить методы воздействия на работодателей, которые скрывают фактический размер выплачиваемой заработной платы и привлекают иностранную рабочую силу без заключения трудовых или гражданско-правовых договоров, регулярно предоставляют «нулевую отчетность» или заявляют убытки в налоговых декларациях.

Во-вторых, в целях укрепления собственной доходной базы местных бюджетов рекомендуется продолжить работу на региональном уровне по корректировке нормативов отчислений в местные бюджеты и «децентрализации» межбюджетных отношений, также необходимо регулярно проводить оценку эффективности налоговых льгот и оценивать необходимость изменения ставок и корректирующих коэффициентов по налогам.

В-третьих, основываясь на «лучшей практике» других регионов, можно рекомендовать региональным властям устанавливать задания органам местного самоуправления по снижению недоимки по местным налогам. В целях совершенствования налогового администрирования целесообразно проводить работу по внедрению механизма электронного списания денежных средств со счетов должников-физических лиц в рамках сотрудничества судебных приставов и кредитных организаций, проводить работу по сбору налогов посредством мобильных налоговых офисов.

Наконец, проведение мероприятий по вовлечению в налогообложение неучтенных земельных участков, выявление земельных участков, используемых не по назначению, неучтенных объектов недвижимости также обеспечит увеличение собственных доходов муниципального образования. Разъяснительная работа с населением о необходимости оформления в собственность земельных

участков под гаражами, малоэтажной жилой застройкой в связи с завершением строительства, повышение общего уровня финансовой грамотности и информирование плательщиков о сроках, порядке уплаты местных налогов, действующих сервисах налоговой службы и способах оплаты позволит повысить эффективность администрирования доходов местного бюджета [112].

Детальная проработка вышеуказанных и других вопросов, анализ и выявление причин снижения поступлений позволит увеличить собственные налоговые доходы местного бюджета без существенного увеличения налоговой нагрузки на население.

Таким образом, качественное и эффективное управление муниципальными финансовыми ресурсами способствует увеличению финансовой независимости и позволяет муниципалитетам реализовать поставленные цели финансовой политики и повысить качество жизни населения.

Для обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований в современных условиях, считаем необходимым использование всех методов, взаимосвязанных между собой и требующих комплексного применения. В частности, применение метода межбюджетного регулирования может быть реализовано путем определения направлений совершенствования его инструментов, в том числе на основе трансформации действующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений (на примере Иркутской области).

3.2. Совершенствование инструментов межбюджетного регулирования в регионе

Изучение содержательных характеристик финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований показало, что методом ее обеспечения в текущих условиях может являться преобразование и повышение эффективности действующих формальных институтов, составляющих институциональное пространство функционирования муниципальных финансов.

Межбюджетное регулирование в регионе, как метод обеспечения финансовой бюджетной состоятельности и как формальный институт, оказывает не-

посредственное влияние на муниципальные финансовые отношения и способствует упорядочиванию взаимодействия органов региональной и муниципальной власти, законодательному определению применяемых подходов распределения бюджетных ресурсов, инструментов и критериев предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям.

Принимая во внимание изменения бюджетного законодательства в области реформирования системы межбюджетных отношений, вступающие в силу с 01.01.2018 г. [9, 12–14, 24, 153], и ориентируясь на зарубежный опыт применения инструментов межбюджетного регулирования, рассмотренный ранее, считаем целесообразным, с одной стороны, активно проводить работу по консолидации субсидий и переходу на предоставление «единой» субвенции муниципалитетам, с другой стороны, четко разграничить трансферты, ориентированные на обеспечение сбалансированности и выравнивание территорий, трансферты стимулирующего и инвестиционного характера, трансферты, направляемые на интеграцию горизонтальных и вертикальных внешних эффектов (блочные гранты) с учетом особенностей механизма их предоставления и типа бюджетополучателей.

Так, предоставление межбюджетных трансфертов стимулирующего характера должно способствовать увеличению заинтересованности муниципальных органов власти в повышении налогового потенциала, росте собираемости налогов и, в целом, совершенствовании качества управления муниципальными финансами, в то время как выравнивающие трансферты должны быть ориентированы на снижение горизонтальной несбалансированности.

Кроме того, при формировании эффективной и действенной системы межбюджетного регулирования в российских регионах следует особое внимание уделять определению рационального соотношения между видами трансфертов (целевые, нецелевые), дотацией и дополнительными нормативами отчислений и т.д.

Вместе с тем в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, рекомендациями Минфина России [13], письмом Минфина России высшим должностным лицам

субъектов РФ №06-04-11/01/55604 от 23.09.2016 г. в целях обеспечения равномерного распределения налоговой базы между территориями необходимо обосновать применяемые подходы к используемым инструментам межбюджетного регулирования с учетом поставленных задач и приоритетов бюджетной политики. Значительная доля нецелевой финансовой помощи в местных бюджетах обусловлена наличием существенных отличий в уровне социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности муниципальных образований во многих субъектах Федерации. Органы местного самоуправления, при этом, имеют возможность самостоятельно осуществлять долгосрочные проекты и определять приоритетные направления развития муниципалитетов.

Действующее законодательство предусматривает предоставление из бюджетов субъектов РФ двух основных видов нецелевых «выравнивающих» дотаций. Одна из них предоставляется для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, другая – муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) [3]. Кроме того, часть дотаций может быть передана муниципальным образованиям посредством введения по налогу на доходы физических лиц дополнительных нормативов отчислений. В соответствии с законодательством предусмотрены различные варианты формирования системы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и распределения дотации (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Варианты формирования системы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и распределения дотации*

Признак	Варианты распределения
1) получатели дотации	– городские поселения (в т.ч. городские округа); – сельские поселения; – внутригородские районы.
2) критерии распределения дотации	– на основании численности населения; – на основании бюджетной обеспеченности; – частично на основании численности населения, частично на основании бюджетной обеспеченности.

Продолжение табл. 3.3

Признак	Варианты распределения
---------	------------------------

3) принципы распределения для разных типов муниципальных образований	– общие принципы распределения для каждой группы муниципальных образований; – частные принципы распределения для каждой группы муниципальных образований.
4) инструменты межбюджетного регулирования	– предоставление дотации в полном объеме; – частичная замена дотации на дополнительные нормативы отчислений в бюджеты городских поселений (в т.ч. городские округа), сельских поселений, внутригородских районов от НДФЛ; – полная замена дотации на дополнительные нормативы отчислений в бюджеты городских поселений (в т.ч. городские округа), сельских поселений, внутригородских районов от НДФЛ.
5) органы власти, осуществляющие полномочия по расчету и распределению дотации	– непосредственно субъектом РФ; – путем наделения органов власти муниципального района (городского округа с внутригородским делением) полномочиями

* Составлено автором по данным [3, ст. 137].

Таким образом, у субъектов РФ есть возможность самостоятельно определиться с основными подходами в построении системы выравнивания бюджетной обеспеченности на поселенческом уровне и законодательно их регламентировать в соответствующем региональном нормативно-правовом акте.

Учитывая рекомендации Минфина России, результаты оценки системы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в Иркутской области и положительный опыт других регионов страны, были предложены возможные варианты трансформации действующего механизма выравнивания для Иркутской области [114].

Как было отмечено ранее, возможно применение одного из двух способов распределения дотации. При первом варианте субъект РФ самостоятельно предоставляет выравнивающий трансферт, при втором – передает полномочия по расчету и предоставлению дотации администрации муниципального района

В настоящее время в Иркутской области применяется вариант распределения дотации, основанный на формировании регионального фонда финансовой поддержки поселений, использование которого осуществляется в соответствии с утвержденными порядками распределения дотации и определения критериев выравнивания финансовых возможностей поселений.

Неравномерность размещения налоговой базы и дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности различных типов муниципалитетов Иркут-

ской области подтверждает необходимость предоставления «выравнивающих» межбюджетных трансфертов и установления дополнительных нормативов по налоговым отчислениям (рис. 3.4, 3.5).

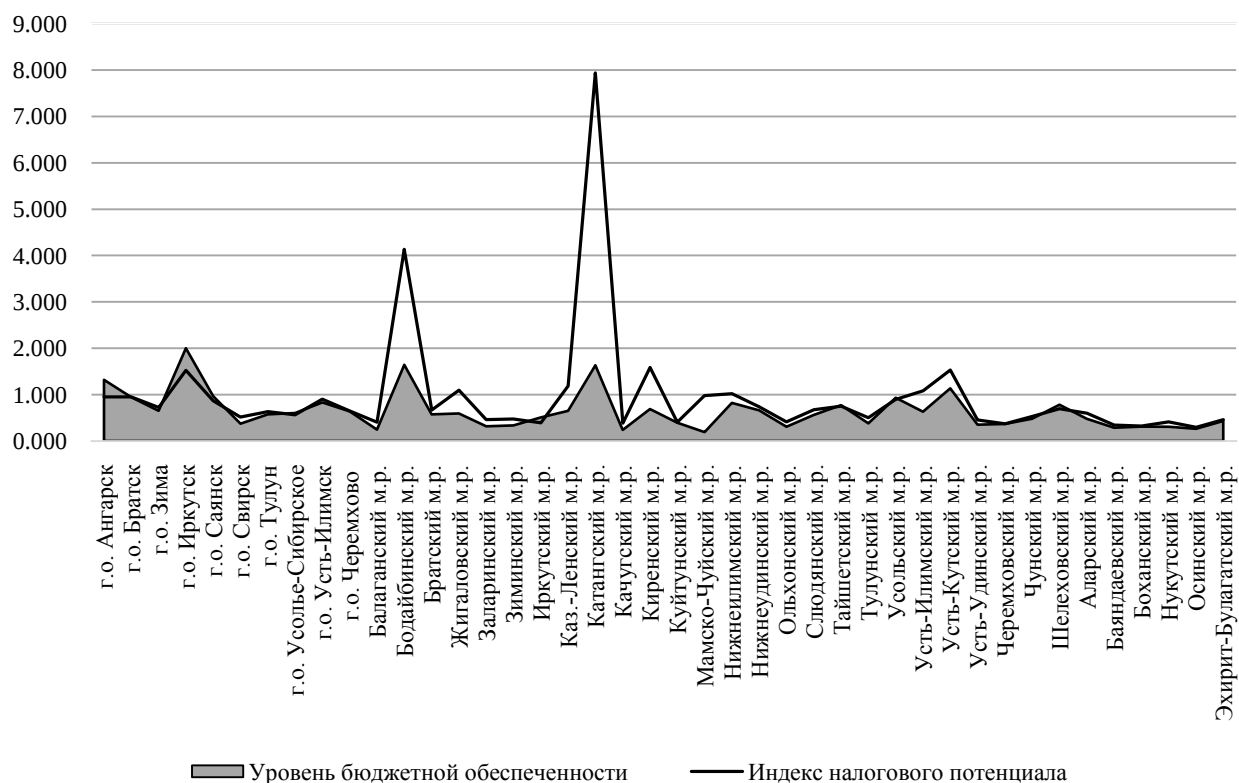


Рис. 3.4. Уровень бюджетной обеспеченности и индекс налогового потенциала муниципальных районов и городских округов Иркутской области в 2016 году*

* Составлено по данным [69–70].

Следует отметить, что в сравнении с муниципальными образованиями первого уровня у поселений Иркутской области наблюдается большая дифференциация по показателям бюджетной обеспеченности и налогового потенциала.

На рисунке 3.5 представлены показатели по 10 наиболее бюджетно обеспеченным и 10 наименее бюджетно обеспеченным поселениям. Так, самый низкий уровень бюджетной обеспеченности зафиксирован в Горно-Чуйском и Радищевском городских поселениях, самый высокий — в Преображенском сельском поселении Катангского района, на территории которого ведут работу нефтедобывающие компании, что и определяет высокие показатели бюджетной обеспеченности в муниципалитетах района.

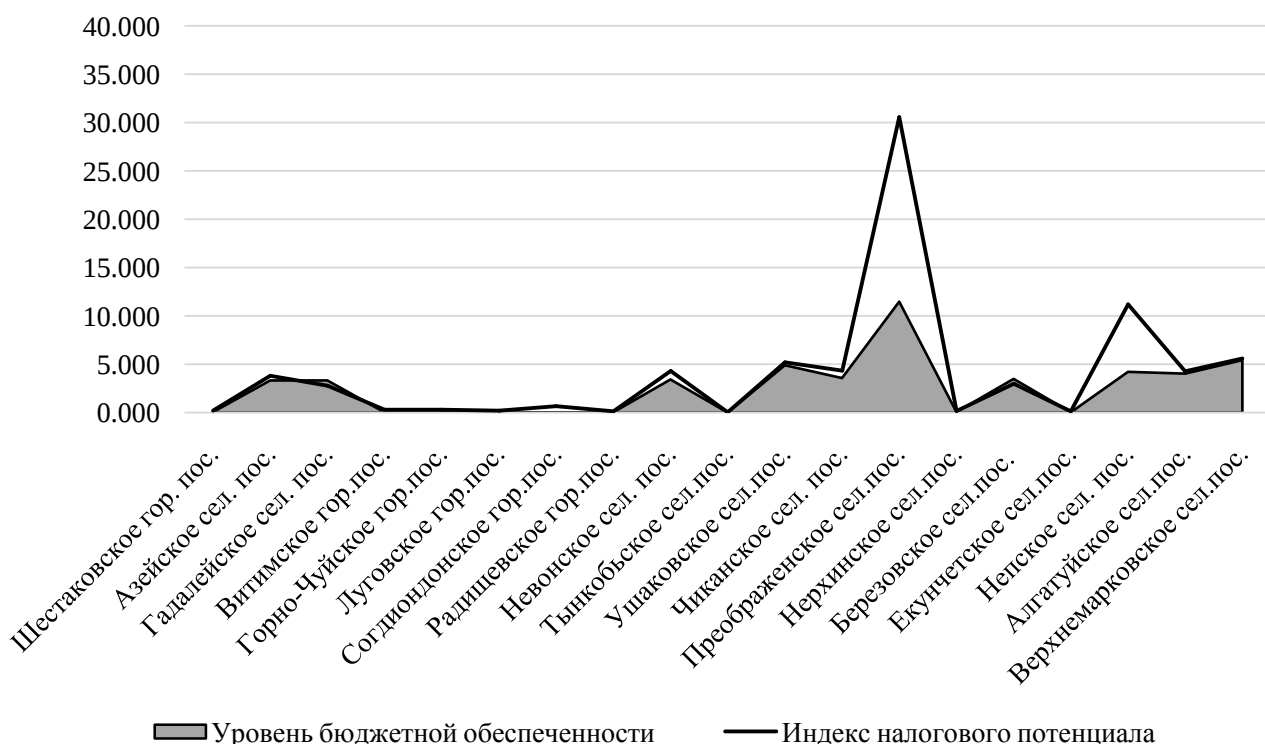


Рис. 3.5 Уровень бюджетной обеспеченности и индекс налогового потенциала городских и сельских поселений Иркутской области в 2016 году*

* Составлено по данным [69–70].

Результаты проведенного анализа позволили сделать вывод, что в Иркутской области по муниципальным образованиям различных типов налоговая база распределяется крайне неравномерно, что приводит к значительной дифференциации уровня их бюджетной обеспеченности. Следовательно, для предупреждения финансово-бюджетной несостоятельности, риск возникновения которой выше у муниципалитетов поселенческого типа, существует потребность в формировании в регионе эффективной системы межбюджетного выравнивания [114]. Учитывая вышеизложенное, проанализируем расходы областного и районных бюджетов Иркутской области, связанные с выравниванием бюджетной обеспеченности поселений. Динамика предоставляемых из регионального бюджета выравнивающих трансфертов в 2015–2017 гг. представлена в таблице 3.4.

Таблица 3.4

Динамика выравнивающих межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета Иркутской области в 2015–2017 гг., тыс. руб.*

Наименование трансферта	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (в т.ч. ГО)	872 853,30	832 935,1	189 033,91
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО)	985 786,10	1 038 732,4	1 000 000,00
Субсидии на выравнивание обеспеченности МР(ГО) по реализации ими их отдельных расходных обязательств	967 705,00	–	1 929 683,2
Субсидии на выравнивание обеспеченности поселений по реализации ими их отдельных расходных обязательств	287 200,00	–	–
Субсидия на формирование районного фонда финансовой поддержки поселений	–	–	1 750 000,00
Субсидия на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими отдельных расходных обязательств, в т.ч.: – МР(ГО) – городским и сельским поселениям	–	3 031 933,7 2 110 300,00 921 633,50	–
Выплата денежного содержания с начислениями на него главам, муниципальным служащим ОМСУ поселений, а также заработной платы с начислениями на нее работникам учреждений культуры (за исключением технического и вспомогательного персонала), находящихся в ведении ОМСУ поселений	885 013,30	–	–
Итого	3 998 557,7	4 903 601,2	4 868 717,1

* Составлено по данным [69–70].

В соответствии с положениями федерального законодательства муниципальные районы могут быть получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и иметь полномочия по формированию районных фондов финансовой поддержки поселений.

Однако согласно данным, представленным в таблицах 3.4 и 3.5, большая часть средств поселениям Иркутской области выделяется из регионального бюджета, в то время как у администраций муниципальных районов отсутствует реальная возможность по оказанию финансовой помощи нижестоящим местным бюджетам и осуществлению самостоятельной расходной политики в границах муниципальных районов и относящихся к ним поселений.

Таблица 3.5

Состав и структура предоставляемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из регионального и районных фондов финансовой поддержки в 2015–2017 гг.*

Показатель	2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	сумма, тыс. руб.	уд. вес, %	сумма, тыс. руб.	уд. вес, %	сумма, тыс. руб.	уд. вес, %
Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений	1 249 755,4	100%	1 235 444,2	100 %	2 155 894,2	100%
в разрезе источников предоставления						
за счет средств областного бюджета	807 135,9	64,6%	832 935,1	67,4%	189 033,9	8,8%
за счет средств бюджетов муниципальных районов	442 619,5	35,4%	402 509,1	32,6%	1 966 860,2	91,2%
в разрезе получателей дотаций						
городским поселениям	479 154,0	38,3%	435 156,4	35,2%	524 630,2	24,3%
сельским поселениям	770 601,4	61,7%	800 287,8	64,8%	1 631 264,0	75,7%

* Составлено по данным [69–70].

В рассматриваемом периоде более 60 % средств фондов финансовой поддержки поселений предоставляется бюджетам сельских поселений, как наименее обеспеченным собственными налоговыми и неналоговыми доходами и в большей степени нуждающимся в нецелевой финансовой помощи.

При этом значительные изменения с 2017 года в структуре источников предоставления средств дотаций свидетельствуют о проведении активной работы в Иркутской области по совершенствованию применяемых инструментов межбюджетного регулирования и поиску оптимального и эффективного варианта распределения бюджетных средств. Это приводит к изменениям в системе правового регулирования межбюджетных отношений в регионе. В частности, были изменены положения областного закона «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений в местные бюджеты» №74-ОЗ от 22.10.2013 г. Так, в связи с перераспределением расходных полномочий и закреплением за поселениями ряда вопросов местного значения, возникла необходимость в увеличении нормативов отчислений по некоторым налогам. Кроме того, были предприняты меры по консолидации субсидий, предоставляемых бюджетам поселений, из-

менен подход к формированию и распределению фондов финансовой поддержки.

Характеризуя порядок выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, действующий в Иркутской области, следует отметить его высокую централизацию. Передача полномочий по формированию и распределению фондов финансовой поддержки поселений муниципальным районам, поможет расширить перечень принимаемых на уровне районов решений, будет способствовать повышению степени ответственности глав районов и их заинтересованности в комплексном социально-экономическом развитии территорий муниципальных районов и поселений.

Как показывает обзор региональной практики в стране, механизм выравнивания бюджетной обеспеченности является действенным инструментом влияния на экономическое положение территорий, при этом, для повышения его эффективности большинство субъектов РФ передали полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам.

В настоящее время в Иркутской области реализуется стратегия «частичной децентрализации» выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Она заключается в поэтапном распределении дотаций между поселениями. На первом этапе выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений осуществляется за счет средств регионального бюджета, но только до достижения установленных критериев выравнивания финансовых возможностей поселений. На втором этапе выравнивания часть дотации, которая ранее предоставлялась сверх установленных критериев, теперь передается муниципальным районам в форме субсидий на формирование фондов финансовой поддержки поселений. В результате создаются условия для увеличения общего объема средств, направляемого администрациями муниципальных районов на формирование фондов, что способствует росту их финансовой ответственности и повышению эффективности и результативности межбюджетного выравнивания в регионе.

Действующий в Иркутской области механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и направления его трансформации представлены на рисунке 3.6.

Предложение автора заключается в полной передаче государственных полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений от Иркутской области муниципальным районам, предусмотрев в областном бюджете субвенцию для финансового обеспечения данных полномочий.

Основанием для проведения трансформационных преобразований является невысокая эффективность действующего механизма выравнивания. Оценка может проводиться с использованием критериев количественной и качественной эффективности (уровень разрывов бюджетной обеспеченности, темпы роста расчетной бюджетной обеспеченности «отстающих территорий», степень прозрачности, объективности и устойчивости исходных данных для расчета, понятность и обоснованность методики расчета, прозрачность демонстрация стимулов для роста налогового потенциала и др. [85]), а также на основании состава и объемов трансакционных и трансформационных издержек.

В качестве ключевого количественного критерия оценки эффективности механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений примем показатель, ежегодно рассчитываемый Минфином России при проведении мониторинга и оценки качества управления региональными финансами – коэффициент эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований [11].

Анализируя результаты мониторинга качества управления региональными и муниципальными финансами, можно отметить следующее. За 2013–2015 гг. в Сибирском федеральном округе в большинстве регионов показатель не превышает пороговые значения, в частности разрыв в уровне средней бюджетной обеспеченности муниципальных образований пяти наиболее и пяти наименее обеспеченных территорий после выравнивания не превышает 2,8 раз.

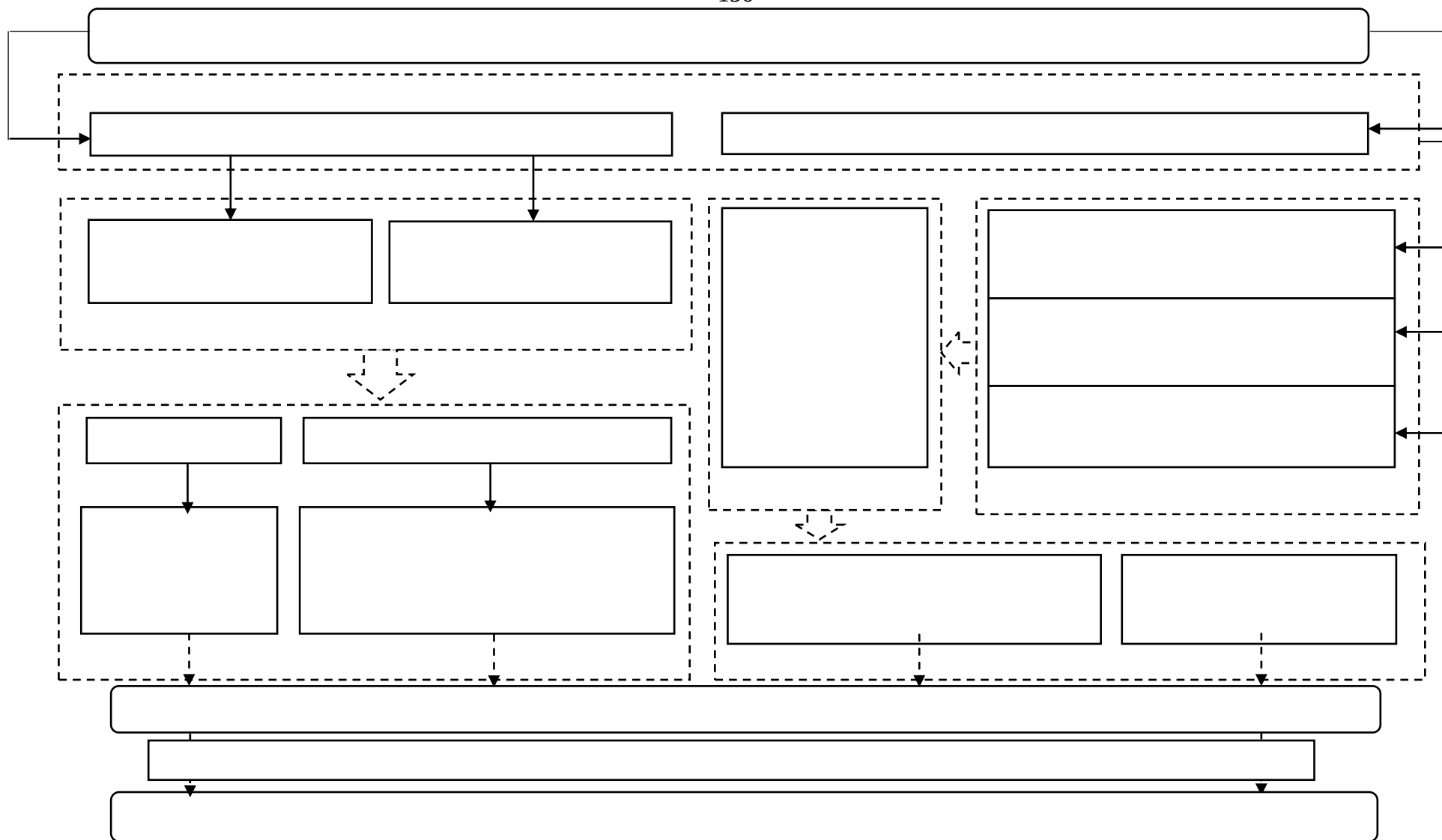


Рис. 3.6. Трансформация механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Иркутской области

Иркутская область по показателю эффективности межбюджетного выравнивания отстает от своих соседей. Трудности с выравниванием территорий также испытывают Забайкальский край и Республика Тыва (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Динамика коэффициента эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъектах Сибирского федерального округа в 2013–2015 гг.*

Наименование субъекта Сибирского федерального округа	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Республика Алтай	1,0	1,2	1,1
Республика Бурятия	1,1	1,1	1,1
Республика Тыва	9,1	6,1	12,1
Республика Хакасия	2,4	2,2	2,8
Алтайский край	1,9	1,7	1,4
Забайкальский край	3,4	5,3	4,7
Красноярский край	1,9	2,1	1,7
Иркутская область	2,4	3,9	3,1
Кемеровская область	1,0	1,0	1,0
Новосибирская область	1,4	1,7	1,8
Омская область	1,0	1,0	1,1
Томская область	1,1	1,1	1,0

* Составлено по данным [67].

Кроме того, проанализируем структуру и динамику изменений финансовой помощи, предоставляемой в форме выравнивающих трансфертов в разрезе муниципальных районов из областного бюджета. Результаты анализа представлены в таблице 3.7.

Как показал анализ по муниципальным образованиям первого уровня, в 2015 году основная часть средств выделялась районам, за исключением высоко обеспеченных муниципалитетов, которым дотации либо не предоставлялись, либо предоставлялись в небольшом объеме (Бодайбинский район, Катангский район, Киренский район, Усольский район).

При этом в 2017 году структура финансовой помощи изменилась, основная часть стала направляться муниципальным районам Иркутской области в форме нового вида субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений. Также можно говорить о положительной динамике абсолютной величины финансовой помощи. На начало 2017 года темп роста общего объема вы-

равнивающих трансфертов из областного бюджета в 2017 году запланирован на уровне 124,3%. По отношению к данному показателю зафиксировано превышение общего темпа роста в 22 муниципальных районах области.

Таблица 3.7

Анализ структуры и динамики выравнивающих трансфертов в разрезе муниципальных районов из бюджета Иркутской области в 2015–2017 гг.

Муниципальный район	Соотношение между видами трансфертов, %					Темпы роста, %	
	2015 г.		2017 г.				
	Дота- ция МР	Дотация ГСП	Дота- ция МР	Дотация ГСП	Субси- дия МР	2016/ 2015	2017/ 2016
Аларский район	63,8	36,2	41,1	2,5	56,4	89,7	151,3
Балаганский район	81,9	18,1	69,6	1,0	29,4	95,5	126,4
Баяндаевский район	68,5	31,5	49,6	3,3	47,1	96,9	131,1
Бодайбинский район	0,0	100,0	0,0	49,7	50,3	96,6	102,0
Боханский район	69,5	30,5	52,9	1,2	45,9	104,3	132,5
Братский район	27,2	72,8	25,9	5,0	69,1	124,1	141,6
Жигаловский район	66,7	33,3	25,7	2,3	72,0	109,8	85,7
Заларинский район	73,3	26,7	55,7	1,5	42,8	97,2	133,2
Зиминский район	67,2	32,8	53,3	2,8	43,9	139,6	128,5
Иркутский район	57,8	42,2	47,9	0,7	51,4	115,6	105,7
Казач.-Ленский район	51,1	48,9	9,6	14,7	75,7	77,6	89,0
Катангский район	не предоставлена		0,0	7,3	92,7	–	281,2
Качугский район	73,4	26,6	60,0	5,0	35,0	99,1	126,3
Киренский район	30,0	70,0	0,0	31,8	68,2	89,6	73,4
Куйтунский район	62,1	37,9	45,1	2,2	52,7	110,0	130,3
Мамско-Чуйский район	55,8	44,2	56,9	27,3	15,8	97,3	99,2
Нижеилимский район	0,0	100,0	0,0	24,2	75,8	100,8	142,4
Нижеудинский район	0,0	100,0	4,7	17,0	78,2	99,6	168,8
Нукутский район	77,9	22,1	62,0	3,1	34,8	98,6	110,6
Ольхонский район	86,3	13,7	63,7	0,7	35,5	98,1	133,1
Осинский район	76,1	23,9	60,2	1,2	38,6	102,6	151,0
Слюдянский район	25,7	74,3	50,1	15,5	34,4	133,5	137,0
Тайшетский район	0,0	100,0	0,0	27,7	72,3	99,3	133,1
Тулунский район	61,4	38,6	49,5	4,4	46,1	108,3	122,2
Усольский район	0,0	100,0	0,0	32,8	67,2	101,9	110,7
Усть-Илимский район	32,9	67,1	15,2	6,9	77,8	93,0	136,5
Усть-Кутский район	0,0	100,0	0,0	19,1	80,9	107,9	137,9
Усть-Удинский район	76,9	23,1	46,2	1,4	52,4	103,3	142,7
Черемховский район	64,0	36,0	52,3	6,3	41,4	92,9	112,5
Чунский район	58,5	41,5	48,4	11,0	40,6	89,3	124,7
Шелеховский район	0,0	100,0	0,0	12,0	88,0	121,1	146,3
Эхирит-Булагат. район	66,3	33,7	56,2	4,0	39,8	101,5	128,1
Итого	53,3	46,7	41,3	8,6	50,1	102,3	124,3

* Составлено по данным:[70].

Вместе с тем для оценки влияния данных преобразований на бюджетную обеспеченность территорий необходимо проанализировать целевые индикаторы, используемые в практике межбюджетного выравнивания.

К примеру, для оценки результатов работы по реализации государственной программы субъекта РФ «Управление государственными финансами Иркутской области» на 2015–2020 годы в части мероприятия «Повышение финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований Иркутской области» подпрограммы «Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов муниципальных образований Иркутской области» предусмотрены показатель объема (количество муниципальных образований, между которыми распределяются выравнивающие трансферты) и показатель качества (доля муниципальных образований – получателей трансфертов – к общему количеству муниципальных образований данного типа).

Однако по количеству получателей средств, на наш взгляд, определить эффективен ли реализуемый механизм выравнивания не всегда представляется возможным. В связи с чем предлагаем рассмотреть возможность применения в качестве дополнительных целевых индикаторов следующие показатели:

1. Отклонение в средних уровнях расчетной бюджетной обеспеченности 50 наиболее и 50 наименее обеспеченных поселений после выравнивания.

$$K_1 = \frac{\overline{РБО}_i}{\overline{РБО}_j} \quad (3.1)$$

$\overline{РБО}_i$ – средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности 50 наиболее обеспеченных поселений после выравнивания;

$\overline{РБО}_j$ – средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности 50 наименее обеспеченных поселений после выравнивания.

Пороговое значение может быть выбрано в качестве целевого индикатора в программе. На федеральном уровне используется значение 2,8 раза.

2. Темп роста расчетной бюджетной обеспеченности по 50 наименее обеспеченным поселениям Иркутской области.

$$K_2 = \frac{РБО_i^n}{РБО_i^{n-1}} \quad (3.2)$$

$РБО_i^n$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности 50 наименее обеспеченных поселений до выравнивания в текущем (очередном) году;

$РБО_i^{n-1}$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности 50 наименее обеспеченных поселений до выравнивания в отчетном (текущем) году.

Данный показатель сравнивается с установленным финансовым органом целевым значением или диапазоном значений на соответствующий год.

Результат расчета индикатора эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности для городских и сельских поселений подтверждает наличие значительного разрыва между уровнями бюджетной обеспеченности территорий в Иркутской области даже после выравнивания (3.1).

$$K_{гп(сп)} = \frac{\bar{A}}{\bar{B}} = 5,24 \quad (3.1)$$

где $\bar{A}$ – среднее значение по 50 наиболее обеспеченным городским и сельским поселениям Иркутской области после выравнивания (при расчете дотации на 2017 год);

$\bar{B}$ – среднее значение по 50 наименее обеспеченным городским и сельским поселениям Иркутской области после выравнивания (при расчете дотации на 2017 год).

Следовательно, представляется целесообразным оценить возможность трансформации действующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в регионе. По результатам оценки были сделаны следующие выводы и сформулирован ряд предложений.

Передача полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам и предоставления финансового обеспечения данных полномочий в форме субвенции позволит увеличить самостоятельность муниципальных образований и повысить эффективность бюджетного выравнивания.

При этом органам региональной власти необходимо внести корректировки в положения закона Иркутской области «О межбюджетных трансфертах и нормах отчислений доходов в местные бюджеты», что касается, в первую очередь, порядка формирования районного фонда финансовой поддержки поселений (далее – РФФПП). Принимая во внимание рекомендации Минфина России и поло-

жительный региональный опыт в Сибирском федеральном округе [20] предлагаем следующие варианты.

1. Формирование с учетом разницы в оценках суммарных расходных потребностей и доходных возможностей поселений.

$$РФФПП = С_{убв.} + СО \times (Р - ПД) \quad (3.3)$$

$С_{убв.}$ – субвенция на выполнение государственных полномочий субъекта РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности

$СО$ – степень сокращения отставания доходов поселения от уровня их расчетных расходов;

$Р$ – оценка бюджетных обязательств поселений;

$ПД$ – прогноз доходов поселений по налоговым и неналоговым доходам с учетом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет средств областного бюджета.

2. Формирование, исходя из сохранения вертикальной сбалансированности бюджетов поселений.

$$РФФПП = С_{убв.} + ДКБ^n \times ДП^{n-1} / ДКБ^{n-1} \quad (3.4)$$

$ДКБ^n$ – расчетные доходы консолидированного бюджета муниципального района в рассматриваемом году без учета субвенций;

$ДКБ^{n-1}$ – расчетные доходы консолидированного бюджета муниципального района в предыдущем году без учета субвенций;

$ДП^{n-1}$ – расчетные доходы бюджета поселения в предыдущем году без учета субвенций.

3. Формирование путем закрепления доли от доходов бюджета муниципального района (объема расходных полномочий поселенческого уровня) с целью обеспечения наибольшей зависимости между возможностями районного бюджета (объемом потребности бюджетов поселений) и объемом РФФПП.

4. Формирование на основе закрепления минимального уровня бюджетной обеспеченности с целью обеспечения заданного целевого уровня выравнивания бюджетной обеспеченности;

5. Формирование при индексации объема РФФПП от уровня, установленного в отчетном финансовом году, с целью обеспечения наиболее стабильного объема средств на обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности.

6. Формирование на основе субсидии, предоставляемой из бюджета субъекта РФ на формирование РФФПП. При этом, сохранение и субсидии и субвенции при формировании при формировании районного фонда не рекомендовано, так как это может существенно усложнить порядок расчета и распределения дотации поселениям.

Следовательно, передавая полномочия муниципальным районам, субъект РФ сохраняет возможность выбирать подходы к формированию РФФПП и его распределению между поселениями. При этом в перспективе планируются изменения в бюджетном законодательстве РФ, касающиеся упразднения понятий фондов финансовой поддержки в связи с их неприменением в других нормативных актах, в связи с чем это необходимо принять во внимание при разработке методик.

Кроме того, интересен опыт Новосибирской области, в которой до 40 % общего объема средств согласно методике распределяется с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических факторов. Доля субвенций, распределяемая с учетом факторов, перечень факторов, учитываемых муниципальным районом при расчете дотации, а также расчет объемов распределения дотаций устанавливаются решением представительного органа муниципального района.

Вместе с тем проведенные предварительные расчеты, основанные на методических рекомендациях субъектов Сибирского федерального округа, передающих полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений на уровень муниципальных районов (Новосибирская область, Омская область, Красноярский край), показали, что при распределении субвенции из областного бюджета ряд муниципальных образований Иркутской области может получить значительно меньший объем средств в сравнении с действующим механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности в регионе (рис. 3.7, прил. 9).

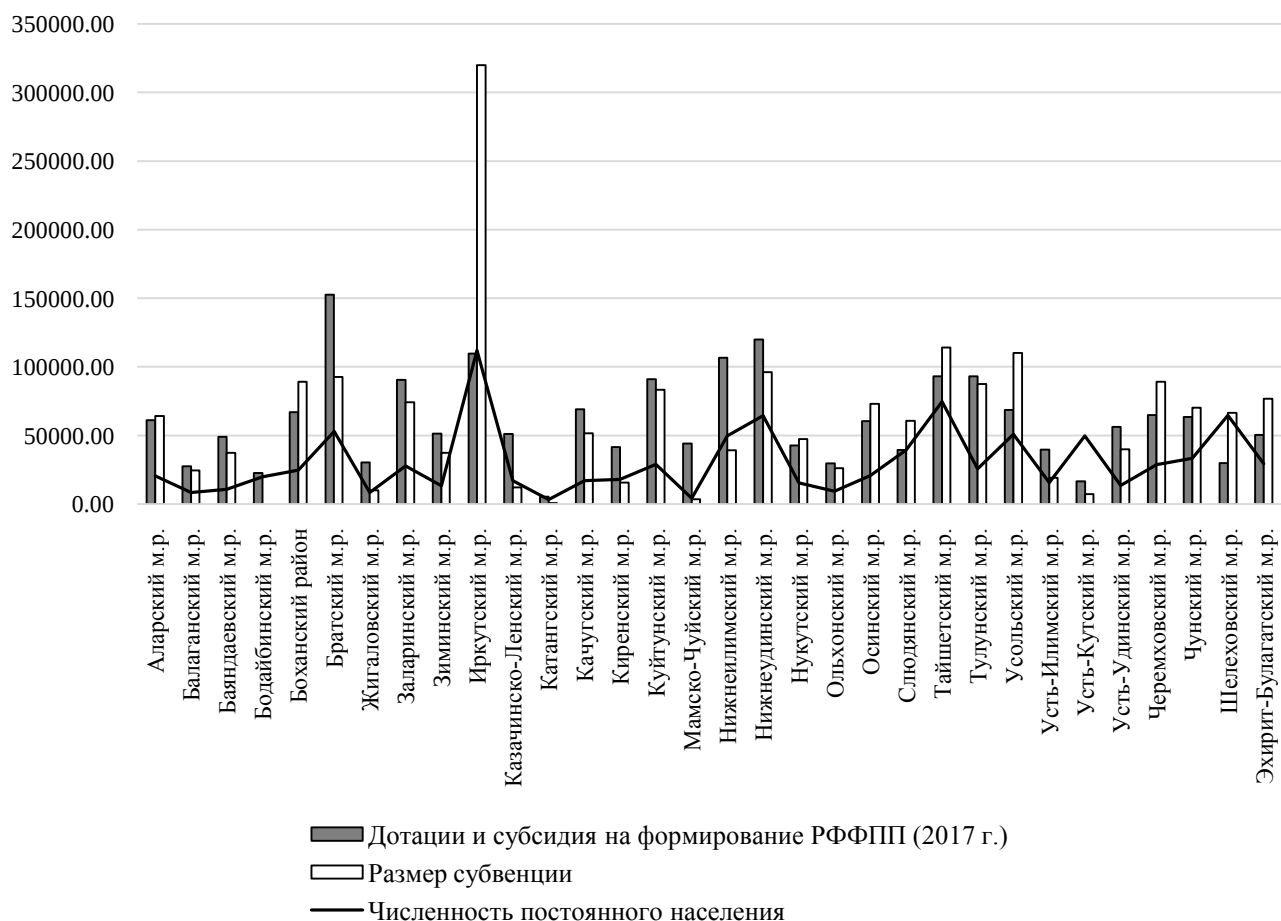


Рис. 3.7. Предварительные расчеты распределения субвенции муниципальным районам Иркутской области, тыс. руб.*

* Рассчитано автором.

Основная сложность в этом случае связана с необходимостью распределения субвенции исходя из численности жителей поселений. Это требование предусмотрено п. 5 ст. 137 Бюджетного кодекса РФ. В результате при делегировании данных полномочий муниципальным районам в субъекте РФ со значительной дифференциацией плотности населения в муниципалитетах, несмотря на ряд преимуществ и рост финансовой самостоятельности муниципальных образований, данный трансферт может иметь очень слабый выравнивающий эффект. В связи с чем предлагается при подготовке новой редакции Бюджетного кодекса РФ рассмотреть возможность внесения изменений в данную статью и предусмотреть распределение субвенции с учетом налогового потенциала территорий и факторов, влияющих на дифференциацию подушевых доходов.

Рассматривая механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений с позиции институционального подхода, важно при оценке его эффективности учитывать транзакционные и трансформационные издержки, возникновение которых обусловлено деятельностью органов региональной и муниципальной власти по осуществлению межбюджетного выравнивания. К основным видам таких издержек можно отнести следующие:

- издержки принятия решений о распределении финансовой помощи;
- издержки, связанные с расчетом и предоставлением средств;
- издержки поиска информации и возможные последствия потери в силу ее асимметричности, неполноты или несовершенства;
- издержки, обусловленные неопределенностью и сложностью долгосрочного бюджетного планирования;
- издержки оппортунистического поведения муниципальных органов власти и ограничение их рациональности при распределении средств;
- издержки, связанные с отсутствием «экономии на масштабе»;
- издержки контроля и мониторинга и др.

В таблице 3.8 представлена сравнительная характеристика транзакционных издержек в условиях функционирования института выравнивания бюджетной обеспеченности до и после предлагаемых трансформационных преобразований.

Следует отметить, что при трансформации действующего института состав транзакционных издержек изменится незначительно. Однако у администраций муниципальных районов появится возможность повысить финансовую самостоятельность в части выбора направлений распределения бюджетных средств и планирования доходной базы. Они также могут минимизировать негативные последствия и потери, связанные с асимметричностью, неполнотой или несовершенством информации, используемой при централизованном варианте бюджетного выравнивания при расчете и распределении дотации.

Таблица 3.8

Сравнительная характеристика транзакционных издержек в условиях функционирования института выравнивания бюджетной обеспеченности до и после передачи полномочий муниципальным районам*

До передачи полномочий на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам	
Со стороны органов власти субъекта РФ	Со стороны органов местного самоуправления
– издержки принятия решений – издержки разработки и корректировки механизмов распределения и методики формирования величины РФФПП; – издержки расчета и распределения дотации между поселениями; – издержки поиска информации и др.	– возможные последствия и потери из-за асимметричности, неполноты или несовершенства информации, используемой при расчетах и распределении нецелевого трансферта; – издержки, связанные со сложностью долгосрочного бюджетного планирования в силу неопределенности на муниципальном уровне; – издержки оппортунистического поведения органов местного самоуправления и др.
После передачи полномочий на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам	
Со стороны органов власти субъекта РФ	Со стороны органов местного самоуправления
– издержки разработки и корректировки механизмов распределения и методики формирования величины РФФПП; – издержки расчета объема субвенции на передачу полномочий муниципальным районам; – издержки контроля и мониторинга исполнения процедур выравнивания бюджетной обеспеченности.	– издержки принятия решений – издержки поиска информации – издержки расчета и распределения дотации между поселениями – издержки, связанные с отсутствием «экономии на масштабе» в части осуществления административных процедур, ведения переговоров и поиска компромиссов с главами поселений в каждом муниципальном районе и др.

* Составлено автором.

Изменение действующего механизма межбюджетного выравнивания может привести также к появлению трансформационных издержек и негативных внешних эффектов. Например, они могут быть связаны с необходимостью утверждения новых и внесением изменений в действующие нормативно-правовые акты, разработкой методических материалов, формированием нежелательного поведения органов местного самоуправления, необходимостью обучения муниципальных служащих. В целом, обеспечивая повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности, важно не только оптимизировать транзакционные издержки, но даже при росте общих издержек, обеспечить снижение средних транзакционных издержек в каждом районе [114].

При этом необходимо учитывать, что в настоящее время продолжается активная работа по подготовке проекта нового Бюджетного кодекса РФ и материалов к нему в целях принятия единого, системного документа, объединяющего нормы, введенные другими федеральными законами за последние годы в области

бюджетного законодательства, и отвечающего современным требованиям. Меняется общая модель и структура кодифицированного акта, предусмотрена корректировка категориального аппарата. В части совершенствования межбюджетных отношений предусматривается уточнение форм межбюджетных трансфертов («горизонтальные» субсидии, дотация на сбалансированность, единая субвенция), изменения в применяемых инструментах межбюджетного регулирования. При этом залогом формирования эффективной системы межбюджетных отношений является соблюдение принципа вертикальной сбалансированности, заключающегося в количественном соответствии соотношения расходных обязательств местного бюджета и расходных обязательств консолидированного бюджета субъекта РФ соотношению доходов местного бюджета после распределения финансовой помощи и доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. К примеру, уже с 01.01.2018 г. предоставляется право муниципальным районам выравнивать бюджетную обеспеченность поселений с учетом отдельных видов неналоговых доходов, а также при предоставлении дотации на выравнивание из бюджета муниципального района устанавливается право на заключение соглашений с органами местного самоуправления поселений, предусматривающих обязательства по достижению показателей социально-экономического развития. В случае предоставления дотации на выравнивание за счет субвенций из бюджета субъекта РФ – соглашение заключается по согласованию с финансовым органом субъекта РФ, меры ответственности за нарушение обязательств устанавливаются субъектом РФ и применяются в текущем финансовом году по результатам выполнения поселением обязательств в отчетном финансовом году. Принимая во внимание федеральный опыт [12] и потребности территорий в региональный нормативный акт можно включить следующие обязательства муниципальных образований.

1) обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности бюджета муниципального образования, предусматривающие:

- проведение оценки эффективности налоговых льгот;
- обеспечение роста налоговых и неналоговых доходов бюджета;

– обеспечение достижения показателей экономического развития (увеличение объема инвестиций, увеличение доли среднесписочной численности работников, занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения и др.).

2) обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию, предусматривающие:

– обеспечение при исполнении бюджета муниципального образования в первоочередном порядке расходов на выплату заработной платы с начислениями работникам муниципальных учреждений, оплату коммунальных услуг, услуг связи, приобретаемых для муниципальных нужд продуктов питания, медикаментов, котельного и печного топлива, горюче-смазочных материалов, уплату налогов и сборов, обслуживание муниципального долга;

– недопущение установления и исполнения расходных обязательств, не связанных с решением вопросов местного значения;

– утверждение и направление в региональный финансовый орган программы оптимизации расходов местного бюджета;

– соблюдение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, параметров дефицита местного бюджета и муниципального долга;

– непредоставление муниципальных гарантий;

– отсутствие просроченной кредиторской задолженности, образовавшейся по итогам отчетного финансового года по расходным обязательствам, исполняемым за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета и др.

В заключение отмечаем, что проведение политики развития и диверсификации экономики определяет необходимость построения понятных, стабильных и предсказуемых правил межбюджетного взаимодействия, усиления роли и повышение финансовой самостоятельности местного самоуправления. Достижение поставленной цели возможно при проведении трансформационных преобразований в муниципальных финансовых институтах, например, в институте выравнивания

бюджетной обеспеченности поселений. В частности, одной из возможных мер децентрализации является передача полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений с регионального уровня на уровень муниципальных районов. Данные меры при условии корректировки федерального бюджетного законодательства позволят оптимизировать организационные процедуры, повысить самостоятельность, ответственность и эффективность работы органов муниципальной власти.

3.3. Обеспечение финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований на основе эффективного бюджетного планирования

Качество управления муниципальными финансами в контексте настоящего исследования является существенным фактором обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, а к одному из значимых направлений в этой области относится повышение эффективности бюджетного планирования. О высокой значимости в современных нестабильных и сложных экономических условиях управления муниципальными финансами, основывающегося на использовании эффективного механизма планирования и прогнозирования, свидетельствует внедрение на всех уровнях бюджетной системы «программно-целевого метода планирования», принятие федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6].

Долгосрочные цели обеспечения финансовой устойчивости и состоятельности муниципальных образований и наиболее эффективные пути их достижения, определяемые общегосударственной и региональной финансовой политикой, формируют финансовую стратегию территорий. Она является частью общей стратегии социально-экономического развития муниципалитета, согласуется с ее целями и направлениями и должна найти свое отражение в стратегии социально-экономического развития, долгосрочном бюджетном прогнозе, объединяющем элементы целеполагания, планирования и программирования, а также программных документах, содержащих сформированные на основе анализа потенциальных бюджетных рисков организационные и финансовые меры по повышению качества

управления муниципальными финансами и активизации внутренних резервов территории.

Ключевым инструментом стратегического управления публичными финансами, позволяющим обеспечить интеграцию функций стратегического и бюджетного планирования и прогнозирования, являются государственные и муниципальные программы. Взаимосвязь между документами стратегического и бюджетного планирования и прогнозирования представлена на рисунке 3.8.

В процессе прогнозирования социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях должны быть учтены существующие риски, условия функционирования бюджетной системы [6, 54, 65, 71, 187] и проработаны различные сценарии развития, в частности, может быть предусмотрен инерционный или кризисный сценарий, инновационный, консервативный, базовый, оптимистичный, целевой и другие сценарии в зависимости от поставленных задач и целей при сохранении единых подходов к их формированию.

Механизм формирования и реализации бюджетного планирования и прогнозирования основывается на определенной методологии, позволяющей решить поставленные задачи. Выбор методов бюджетного планирования и прогнозирования в значительной степени зависит от современных тенденций в области управления публичными финансами и имеющегося научно-методического потенциала органов власти [142]. Наиболее распространенными методами бюджетного прогнозирования являются метод экспертных оценок и метод экстраполяции. Среди методов бюджетного планирования преобладают нормативный, индексный, балансовый и программно-целевой метод.

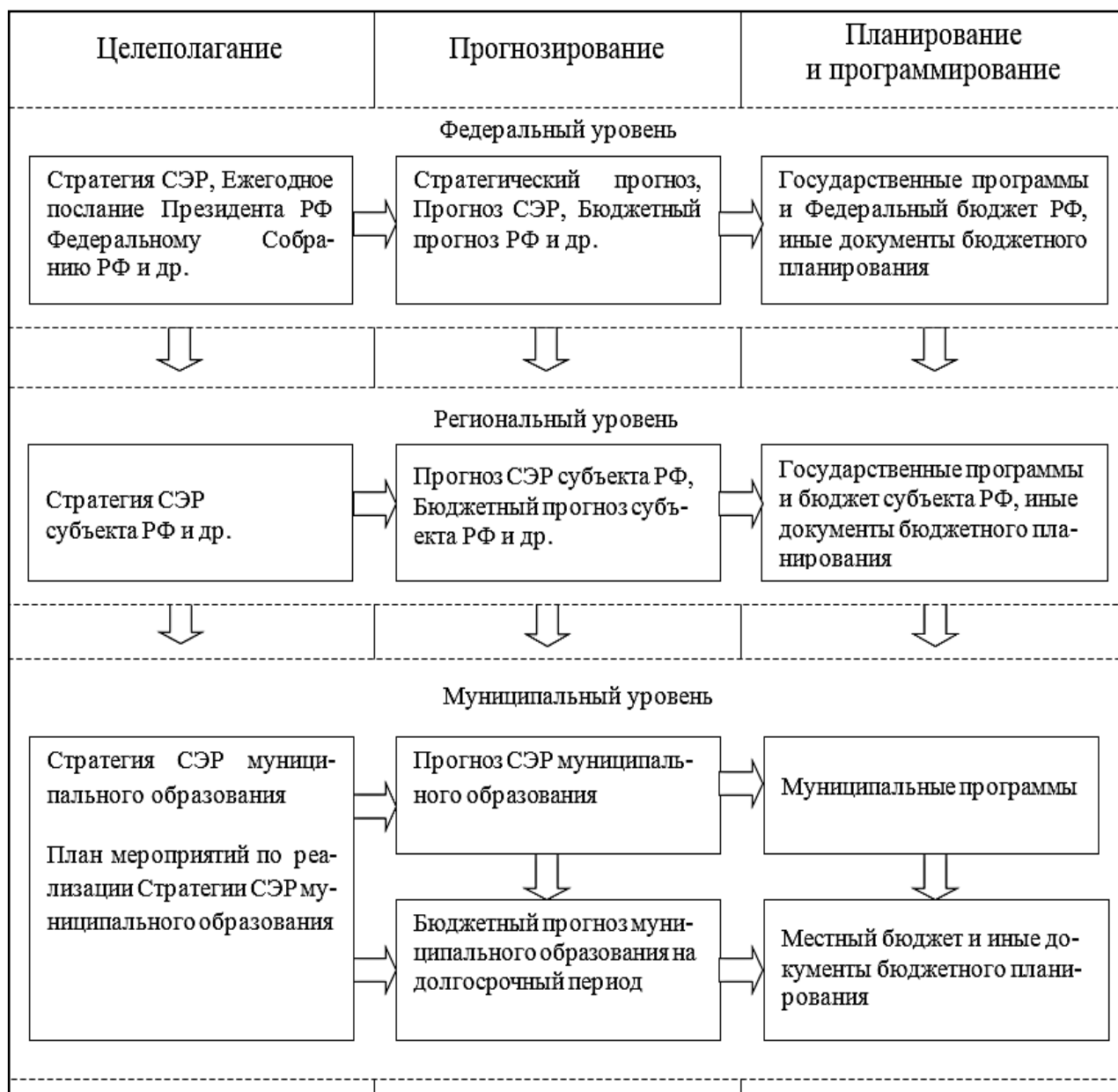


Рис. 3.8. Взаимосвязь документов стратегического и бюджетного планирования и прогнозирования*

* Составлено автором.

Основываясь на анализе исполнения плана по показателям доходной части бюджетов Иркутской области (см. прил. 10), можно сделать вывод о том, что, в среднем, исполнение по доходам у городских округов в 2012–2016 гг. находится в пределах 90–115 %, а по показателю «налоговые и неналоговые доходы» наблюдается преимущественно перевыполнение плана (см. рис. 3.9).

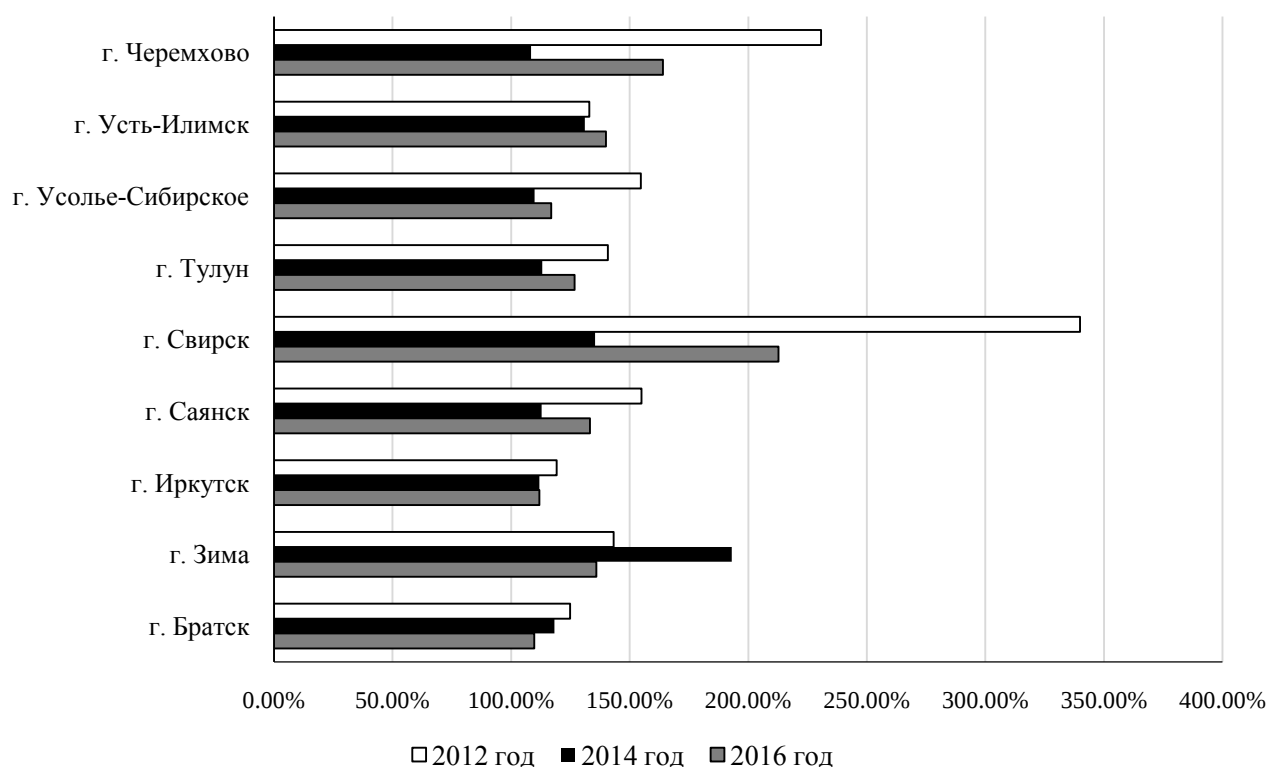


Рис. 3.9. Динамика исполнения первоначального плана по налоговым и неналоговым доходам бюджетов городских округов Иркутской области в 2012–2016 гг.*

* Составлено автором по данным приложения 10.

Анализ современного состояния бюджетного планирования в городских округах Иркутской области, изучение общегосударственных и территориальных особенностей бюджетного планирования и прогнозирования [31] позволили выявить ряд недостатков на муниципальном уровне.

Во-первых, в большинстве муниципалитетов достаточно слабо прослеживается корреляция между документами стратегического и бюджетного планирования и прогнозирования как в части преемственности основных целей и задач федерального и регионального уровня, так и между документами муниципального уровня. Как следствие, отсутствует возможность достижения поставленных стратегических целей и тактических задач и концентрации усилий на приоритетных направлениях развития в существующих финансовых условиях.

Во-вторых, вызывает значительные трудности обоснованный и достоверный расчет прогнозных и плановых значений объемов поступлений в нестабильных финансовых условиях. Кроме того, учитывая высокую межбюджетную зави-

симость, процесс определения плановых и прогнозных значений доходов бюджета усложняется.

В-третьих, недостаточный опыт прогнозирования потребности в муниципальных услугах создает трудности в обосновании плановых объемов бюджетных ассигнований [71].

И, наконец, наблюдается недостаток квалифицированных кадров и адаптированных методов финансового планирования и прогнозирования к особенностям муниципальной экономики.

В условиях увеличения бюджетных рисков и роста числа финансово несостоятельных муниципальных образований, достигнуть высокой достоверности прогнозных и плановых значений и обеспечить взаимоувязку документов стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне представляется сложной задачей.

Повышение качества бюджетного планирования и обеспечение исполнения прогноза социально-экономического развития, учтенного при формировании доходной части местного бюджета, возможно обеспечить за счет проведения мониторинга и детального анализа основных показателей производственной и финансово-экономической деятельности бюджетобразующих предприятий.

При этом направления повышения эффективности управления финансами для конкретных муниципальных образований должны разрабатываться с учетом всех факторов, определяющих финансово-бюджетную состоятельность муниципалитетов.

Для обеспеченных городских округов и муниципальных районов приоритетным направлением является разработка эффективной системы стратегического и бюджетного планирования, позволяющей обеспечить взаимоувязку целей, задач и мероприятий принимаемых документов, в том числе реализацию инвестиционных проектов на территории муниципалитета. Вместе с тем для большинства поселений, являющихся финансово зависимыми, большое значение приобретает обеспечение сбалансированности местных бюджетов, безусловное выполнение

всех возложенных полномочий и обязательств, внедрение программно-целевого метода планирования и формирование бюджетов на трехлетний период.

В частности, по результатам оценки действующих в настоящее время муниципальных целевых программ финансово устойчивых городских округов (Иркутск, Черемхово и др.) можно сформулировать следующие основные направления совершенствования механизма программно-целевого планирования в муниципальных образованиях первого уровня:

1) повышение качества системы целеполагания и обеспечение взаимоувязки документов стратегического и бюджетного планирования в муниципалитете;

2) рациональное применение программно-целевого подхода, соблюдение принципов реалистичности, надежности, обоснованности, ясности и измеримости при формировании муниципальных программ.

3) отражение связи целей, задач, мероприятий с системой показателей, отражение обобщенных параметров муниципальных заданий и развитие методологии формирования и реализации муниципальных программ за счет внедрения принципов проектного управления;

4) повышение качества исполнения муниципальных программ, оценка их результативности, экономической и социальной эффективности;

5) проведение анализа рисков реализации программы и разработка мероприятий по их минимизации.

В целях достижения долгосрочной сбалансированности и финансовой устойчивости муниципальных образований подтвердило свою значимость применение действенных инструментов долгосрочного финансового планирования, позволяющих обеспечить оптимальную структуру финансово-бюджетных потоков между субъектами экономики, органами местного самоуправления и муниципальным бюджетным сектором и повысить эффективность использования муниципальных финансовых ресурсов и результативность в достижении общегосударственных и территориальных целей стратегического развития.

Для муниципальных образований второго уровня (городских и сельских поселений) первоочередной задачей является внедрение в бюджетный процесс и

реализация принципа программно-целевого управления. Так, в соответствии с законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и п. 4 ст. 170.1 Бюджетного кодекса РФ местными администрациями осуществляется работа по установлению порядка разработки и утверждения, периода действия, требований к составу и содержанию бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период с соблюдением норм бюджетного законодательства. Муниципалитетам, не осуществившим переход на программный бюджет, необходимо доработать нормативно-правовую базу в части формирования, утверждения, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, провести инвентаризацию действующих программ, определить стратегические цели и тактические задачи развития, утвердить перечень программ и установить ответственных за их разработку, финансовому органу установить предельные объемы их финансирования на весь срок реализации, а ответственным за разработку составить проекты и утвердить их. На основе утвержденных муниципальных программ финансовый орган составляет «программный бюджет» в соответствии с требованиями действующего бюджетного законодательства.

По данным проведенной оценки качества управления муниципальными финансами в Марковском муниципальном образовании Иркутской области (тип муниципального образования – городское поселение) была разработана подпрограмма «Управление муниципальными финансами Марковского муниципального образования» на 2016–2020 годы. Основные разработанные элементы паспорта подпрограммы представлены в приложении 11.

Таким образом, обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости муниципальных бюджетов (в т.ч. бюджета Марковского муниципального образования) возможно только при условии интеграции стратегического, бюджетного планирования и внедрения в полном объеме в бюджетный процесс программно-целевых методов планирования.

Подводя итоги, отмечаем, что реализация методов обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований находит отражение в необходимости осуществления органами региональной и муниципальной власти

мер, направленных на совершенствование инструментов межбюджетного регулирования в регионе, проведение оценки и обеспечение финансовой самостоятельности муниципалитетов, повышение качества бюджетного планирования.

В результате систематизации методик оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований были разработаны методические рекомендации, основанные на матричном анализе количественных и качественных факторов, влияющих на финансовую автономию муниципалитетов.

Использование разработанной методики для оценки финансовой самостоятельности отдельных территорий и групп муниципальных образований (в зависимости от типов) также свидетельствует о необходимости выделения дополнительных мер как в части межбюджетного регулирования, совершенствования бюджетного и налогового законодательства, так и в части развития финансовой базы муниципальных образований в целях повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов.

На основании проведенной оценки эффективности инструментов межбюджетного регулирования приведена сравнительная характеристика транзакционных издержек, обоснована целесообразность и даны методические рекомендации по изменению порядка предоставления и проведению расчетов межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Иркутской области с учетом «лучшей практики» других регионов и ожидаемых изменений бюджетного законодательства.

В целях достижения долгосрочной сбалансированности финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне подтвердило свою значимость создание действенных инструментов и обеспечение интеграции стратегического планирования, бюджетного прогнозирования и программирования. Это позволит в долгосрочном периоде обеспечить оптимальную структуру финансово-бюджетных потоков между субъектами экономики, органами местного самоуправления и муниципальным бюджетным сектором и повысить эффективность использования муниципальных финансов и результативность в достижении общегосударственных и территориальных целей стратегического развития. Также оп-

ределены основные направления по совершенствованию механизма программно-целевого планирования в муниципальных образованиях первого уровня и разработаны элементы муниципальной программы.

Таким образом, предложенные практические меры, основанные на комплексном применении методов проектирования и трансформации институтов, межбюджетного регулирования и формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований, должны способствовать обеспечению финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении исследования теоретических и практических положений формирования и реализации механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований необходимо сделать следующие выводы.

Финансовое состояние значительного количества муниципальных образований в России можно признать неудовлетворительным, что подтверждает структура доходов местных бюджетов, показатели исполнения бюджетов по расходам, уровень финансовой обеспеченности полномочий и долговая устойчивость муниципалитетов. Кроме того, оценка доходной части местных бюджетов РФ свидетельствует о наличии вертикальной несбалансированности и межбюджетной зависимости муниципальных образований. Следовательно, современное финансово-бюджетное состояние муниципалитетов в стране доказывает необходимость совершенствования муниципальных финансовых отношений и определения возможных путей преодоления несостоятельности.

Изучение понятийного аппарата в контексте проблемы финансовой неопеченности муниципальных образований позволило рассматривать финансовое состояние как способность муниципальных органов власти аккумулировать финансовые ресурсы, необходимые для покрытия обязательств, и предоставлять населению качественные муниципальные услуги. В результате применения соответствующего инструментария оценки финансового состояния муниципального образования возможно диагностировать финансово состоятельные и несостоятельные муниципалитеты.

Для характеристики финансового состояния муниципального образования автором предложено использовать понятие «финансово-бюджетная несостоятельность». При этом финансово-бюджетная состоятельность трактуется как способность муниципального образования отвечать критериям платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости в течение длительного периода времени. В частности, она характеризуется развитием финансового потенциала, сбалансированностью финансово-бюджетных потоков, уровнем

бюджетной обеспеченности и автономии муниципальных образований, а также эффективностью деятельности органов местного самоуправления и учреждений муниципального бюджетного сектора.

Для определения предпосылок финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований, проведено исследование теоретических положений финансово-бюджетной состоятельности, факторов ее обеспечения, учитывая при этом выполняемые муниципальными финансами функции и условия их функционирования в настоящее время.

Основываясь на экономическом критерии, предложено рассмотреть детально лишь существенные факторы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. К существенным факторам отнесено качество управления финансами на региональном и муниципальном уровнях, наличие собственной финансовой базы у муниципальных образований для осуществления возложенных на них полномочий, долговая нагрузка, социально-экономическое развитие территории, ее инвестиционная привлекательность и текущая экономическая, социальная, политическая ситуация в стране.

Системная классификация и количественная оценка факторов позволила сформулировать следующие предпосылки финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований. Во-первых, в основе финансовой необеспеченности муниципалитетов лежит отсутствие сбалансированности финансово-бюджетных потоков и нерациональное разграничение доходных и расходных полномочий по уровням власти. Второй предпосылкой ухудшения финансово-бюджетного положения муниципалитетов являются институциональные условия, в которых оказываются муниципальные образования. К примеру, изменение федерального и регионального законодательства, административные барьеры, сложность экономической ситуации и др. Третья предпосылка финансово-бюджетной несостоятельности – низкое качество управления региональными и муниципальными финансами и неэффективность финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе.

Исследование зарубежного опыта обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований позволило систематизировать способы и применяемые меры по обеспечению финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, оценить практику их применения в разных странах.

Вместе с тем в большинстве рассматриваемых стран предпочтение отдается превентивным мерам по совершенствованию финансовых основ местного самоуправления, уделяется внимание формированию собственных доходов муниципалитетов и использованию инструментов межбюджетного регулирования. Кроме того, формирование муниципальной задолженности рассматривается как возможность финансирования капитальных расходов и требует применения соответствующих инструментов для управления долгом. Детальное изучение особенностей урегулирования просроченной задолженности муниципалитетов в зарубежной практике позволило также сформулировать финансовые аспекты рассматриваемой процедуры.

На основании полученных результатов и с учетом особенностей формирования муниципальных финансов в российской действительности в диссертации обосновано формирование механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, основанного на комплексном применении методов проектирования и трансформации институтов, межбюджетного регулирования, повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований и инструментов их реализации. Данные методы являются частью общего механизма и тесно взаимосвязаны между собой.

Метод проектирования и трансформации институтов является базовым при применении двух других методов, определяя при этом их институциональную сущность. Вместе с тем осуществление межбюджетного регулирования направлено на формирование института финансовой самостоятельности муниципальных образований и является одним из условий обеспечения финансово-бюджетной состоятельности на муниципальном уровне.

Следовательно, применение инструментов реализации данных методов на принципах рациональности, сбалансированности и комплексности может позво-

литель предупредить образование финансово несостоятельных муниципалитетов и достигнуть сбалансированного движения финансово-бюджетных потоков.

Проведенный анализ финансового положения (на примере муниципалитетов Иркутской области) подтвердил необходимость формирования методических рекомендаций по измерению риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований в целях своевременного диагностирования финансовых проблем.

Основываясь на результатах, полученных при теоретическом исследовании понятия «финансовая состоятельность», сделан вывод, что подобная оценка должна проводиться на базе анализа коэффициентов финансово-бюджетной устойчивости, кредитоспособности и платежеспособности муниципалитетов, при этом в качестве инструментов оценки вероятности финансово-бюджетной несостоятельности предлагается использовать математико-статистические, индикативные и экспертные методы.

Цель оценки риска финансово-бюджетной несостоятельности заключается в определении вероятности несостоятельности применительно к конкретному муниципальному образованию или группе муниципалитетов, а также эффективное управление данным риском. В результате анализа органами власти и экономическими субъектами принимается решение о целесообразности дальнейшего взаимодействия и сотрудничества, или необходимости финансовой поддержки и оздоровления муниципального образования. Выявляя муниципалитеты с высоким классом риска, следует проводить оценку социально-экономического положения муниципального образования и имеющихся институциональных условий его деятельности, в том числе механизма межбюджетного регулирования и эффективности финансово-бюджетного контроля в регионе.

Также в диссертации обосновано влияние финансового состояния муниципалитетов на финансирование социальной сферы и бюджетной обеспеченности населения. При этом важнейшие задачи по воспроизводству населения локальных территорий, обеспечение их различными услугами, призванными быть общедос-

тупными и бесплатными, решает муниципальный бюджетный сектор. Следовательно, реализация возможных сценариев решения проблем в социальной сфере без активного участия местных властей и финансового обеспечения за счет средств местных бюджетов невозможна.

В третьей главе автором предложены рекомендации по оценке и обеспечению финансовой самостоятельности территорий, совершенствованию инструментов межбюджетного регулирования в регионе и повышению эффективности управления муниципальными финансами.

В результате систематизации методик оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований, разработаны методические рекомендации оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований, основанные на матричном анализе количественных и качественных показателей. Использование разработанной методики для оценки финансовой самостоятельности отдельных территорий и групп муниципальных образований (в зависимости от типов) также свидетельствует о необходимости разработки дополнительных мер как в части межбюджетного регулирования, совершенствования бюджетного и налогового законодательства, так и в части развития финансовой базы муниципальных образований в целях повышения финансовой автономии муниципалитетов.

На основании проведенной оценки эффективности инструментов межбюджетного регулирования в работе приводится сравнительная характеристика трансакционных издержек, обоснована целесообразность и даны методические рекомендации по изменению порядка предоставления и проведении расчетов межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Иркутской области с учетом «лучшей практики» других регионов и ожидаемых изменений бюджетного законодательства.

В диссертационной работе разработаны предложения по повышению эффективности бюджетного планирования в условиях обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований. В частности, сформулированы основные направления совершенствования механизма программно-целевого планирования в муниципальных образованиях первого уровня и разра-

ботаны элементы подпрограммы «Управление муниципальными финансами Марковского муниципального образования» муниципальной программы комплексного социально-экономического развития Марковского муниципального образования на 2016–2020 годы.

Таким образом, проведенное исследование позволило определить теоретико-методическую базу формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований и предложить практические меры по его реализации, основанные на комплексном применении методов и инструментов проектирования и трансформации институтов, межбюджетного регулирования и повышения финансовой самостоятельности территориальных образований. При этом, учитывая социально-экономическую значимость формирования финансово состоятельных муниципальных образований в стране, решение обозначенной задачи в ближайшей перспективе должно стать одним из ключевых направлений бюджетной политики государства, а комплексная реализация предложенных методов позволит обеспечить сбалансированность финансово-бюджетных потоков на муниципальном уровне в долгосрочной перспективе и реализацию задач стратегического управления территориями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 04 авг. – № 31. – ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 7 сент. 1998 г. – № 36. – ст. 4466.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145 // Росс. газ. – 1998. – 12 авг. – ст. 15.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. федер. закон РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ Ч.1 // Росс. газ. – 1998. – 06 авг. – №148–149.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131 // Росс. газ. – 2003. – 8 окт.
6. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172 // Росс. газ. – 2014. – 3 июля.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 19. – 10 мая.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений: федер. закон от 24 нояб. 2014 г. № 375-ФЗ // Росс. газ. – 2014. – № 170 – 27 нояб.
9. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: приказ Минфина России от 22 сент. 2015 г. № 145н.
10. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс] распоряжение Правительства РФ от 30 дек. 2013 г. № 2593-р.

11. О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ Минфина России от 03 дек. 2010 г. № 552.

12. О соглашении о предоставлении в 2017 году дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета: телеграмма Минфина России от 28 дек. 2016 г. № 06-02-13/79019.

13. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/> (Дата обращения 11.12.2016 г.).

14. Письмо Минфина России высшим должностным лицам субъектов РФ от 23 сент. 2016 г. № 06-04-11/01/55604.

15. О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты: закон Иркутской области от 22 окт. 2013 г. № 74-оз (ред. от 16.12.2016) // Областная. – 2013. – 23 окт. – № 119.

16. О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» от 23 июля 2008 г. №56-оз // Областная. – 2007.

17. Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: закон Иркутской области от 08 дек. 2014 г. № 146-ОЗ // Областная. – 2014. – 10 дек. – № 139.

18. Об областном бюджете на 2016 год: закон Иркутской области от 23 дек. 2015 г. № 130-ОЗ // Областная. – 2015. – 25 дек. – № 146.

19. Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: закон Иркутской области от 21 дек. 2016 г. № 121-ОЗ // Областная. – 2016. – 23 дек. – № 143.

20. О межбюджетных отношениях в Красноярском крае: закон Красноярского края от 10 июля 2007 г. № 2-317.

21. Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание деятельности муниципальными учреждениями муниципальных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества муниципальных уч-

реждений : постановление администрации МО «г. Саянск» от 25 февр. 2011 г. № 110-37-128-11 // Саянские зори. – 2011. – 10 марта.

22. Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из местного бюджета муниципальным бюджетным и муниципальным автономным учреждениям : постановление администрации МО «г. Саянск» от 9 марта 2011 г. № 110-37-158-11 (ред. от 10 июня 2014 г.) // Саянские зори. – 2011. – 17 марта.

23. Об утверждении Порядка формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными учреждениями городского округа муниципального образования «город Саянск» : постановление администрации МО «г. Саянск» от 31 дек. 2010 г. № 110-37-1112-10 // Саянские зори. – 2011. – 20 янв.

24. Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiТТР_v_GD_03.07.17%282%29.pdf. (Дата обращения 15.09.2017).

25. Алехин Э. В. Государственные и муниципальные финансы: учебник [Электронный ресурс]. – ПЕНЗА, 2010. – Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m1317/> (Дата обращения 10.11.2016).

26. Аналитический вестник №9(527) к 150-летию учреждения земств в России (отечественный и зарубежный опыт становления и развития местного самоуправления) [Электронный ресурс] / сост. Н. В. Бубличенко, М. В. Глигич-Золотарева. – 2014. – 69 с. – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/> (Дата обращения 01.02.2017).

27. Аристова О. М. В. Управление финансами на предприятии: учебное пособие / О. М. Аристова, Е. В. Кузьмина. – Волгоград: ВолгГТУ, 2010 – 71 с.

28. Атаева А. Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дисс. к.э.н. / А. Г. Атаева. – Екатеринбург. – 2011. – 26 с.

29. Атамась Е. В. Стратегический антикризисный мониторинг состояния территориальных образований [Текст]: дисс. ... к.э.н.: 08.00.05 / Е. В. Атамась. – Краснодар, 2007. – 205 с.

30. Аткинс Э. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Аткинс, Дж. Стиглиц. – М.: Дело, 348 с.

31. Афанасьев М. П. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения / М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин, А. И. Кравченко [и др.] // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2010. – №3. – С. 5–18.

32. Балтина А. М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: монография / А. М. Балтина, В. А. Волохина. – Оренбург, 2004. – 148 с.

33. Баранова И. В. Индикативный подход к оценке эффективности управления общественными финансами / И. В. Баранова // Вестн. Томск. гос. ун-та. – 2008. – № 313. – С. 142–147.

34. Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения в ближайшей перспективе / О. Г. Бежаев // Бюджет. – 2010. – №7. – С. 15–19.

35. Беляева И. Ю. Банкротство: от терминологической неопределенности к осознанию становления экономического института / И. Ю. Беляева, Г. С. Мерзликина // Финансы и кредит. – 2001. – № 9. – С. 35–41.

36. Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. – М. : ЮРАЙТ, 2000. – 621 с.

37. Березкин Ю. М. К вопросу о роли финансовых институтов / Ю. М. Березкин // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2002. – Т. 5. – С. 3–9.

38. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов / Д. Брюммерхофф; под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева; [пер.: Е. М. Макарова, А. М. Кокоев]. – Владикавказ : Пионер-пресс, 2002. – 458 с.

39. Веретенникова А. Ю. Институциональное проектирование генерации знаний хозяйствующими субъектами: автореф. дисс. ... к.э.н.: 08.00.01 / А. Ю. Веретенникова. – 2013. – 25 с.

40. Галазова С. С. Выравнивание экономического развития регионов России / С. С. Галазова, Б. Т. Моргоев // Вестник Владикавказского научного центра. – 2006. – Т. 6. – № 1. – С. 41–45.

41. Гиляровская С. В. Оценка самостоятельности бюджетов [Электронный ресурс] / С. В. Гиляровская // электрон. журнал «ГосМенеджмент». – 2011. – Режим доступа : <http://gosman.ru/finans?news=18707> (Дата обращения 13.07.2016 г.).

42. Гладышев А. Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М., 2003. – 288 с.

43. Голощапов Р. В. Государственное управление: учебное пособие / Р. В. Голощапов, А. Г. Пятков. — Хабаровск: ДВАГС, 2005. — 183 с.

44. Государственные и муниципальные финансы / под ред. И. Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.

45. Гореликов К. А. Анализ зарубежного опыта банкротства муниципальных образований [Электронный ресурс] / К. А. Гореликов // Финансовые проблемы оздоровления экономики государства и предприятий в рыночных условиях. – 2007. – Режим доступа: <http://www.ieay.ru/nauka-v-ieau/nauchnye-trudy-ieau/finansovye-problemy-ozdorovleniya-ekonomiki-gosudarstva-i-predpriyatij-v-rynochnyh-usloviyah/> (Дата обращения 01.08.2015 г.).

46. Грицюк Т. В Бюджетная система Российской Федерации / Т. В. Грицюк, В. В. Котилко, И. В. Лексин – М.: Финансы и статистика, 2013 – 560 с.

47. Гришин В. А. Финансовая устойчивость Мурманской области и факторы, влияющие на бюджет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mstu.edu.ru/science/conferences/anniversary_ntk/materials/section5/section5_16.html (Дата обращения 06.04.2016 г.).

48. Гроувс С., Валенте М. Оценка финансового состояния : пособие для органов местного самоуправления / Перевод с англ. Н. Головкиной, Д. Слесарева

и др. Под общ. ред. П. А. Ореховского. – Серия: Муниципальные финансы. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 280 с.

49. Грудинова И. П. Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования) / И. П. Грудинова, Н. В. Перко // Вестник МГТУ. – 2012. – № 1. – Т. 15. – С. 161–170.

50. Джамалдинова М. Д. Формирование налогового потенциала регионов и муниципальных образований / М. Д. Джамалдинова // Вопросы региональной экономики. – 2016. – № 4(29). – С. 74–80.

51. Дзгоева М. Р. Местные бюджеты и административная реформа / М. Р. Дзгоева, А. Э. Сланов // Вестник ФА. – 2005. – № 4. – С. 130.

52. Доклад Организации экономического сотрудничества и развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/> (Дата обращения 10.12.2016).

53. Дроздовская И. П. О многогранности риска / И. П. Дроздовская // Вестник ТОГУ. – 2010. – № 2(17). – С. 199–204.

54. Екатериновская М. А. Проблемы методологии стратегического планирования в Российской Федерации / М. А. Екатериновская // Экономика. Налоги. Право. – 2015. – № 3. – С. 45–50.

55. Ермакова Е. А. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России / Е. А. Ермакова, О. В. Болякина // Финансы и кредит. – 2012. – №12. – С. 2–8.

56. Ермакова Е. А. Организационно-правовой механизм реализации принципа самостоятельности бюджетов на муниципальном уровне / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2011. – №17. – С. 2–7.

57. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000.

58. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов / Д. В. Жигалов, Л. В. Перцов // Бюджет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/publications/?mat_id=576 (Дата обращения 20.03.2014 г.)

59. Жухина Е. В. Мировой опыт формирования местных бюджетов / Е. В. Жухина, А. И. Скрипаль // Материалы международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления» 28 октября 2014 г. – 2014. – С. 69–70.

60. Захарчук Е. А. Концептуальные основы формирования финансовой устойчивости территории: теоретико-методологический подход / Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков // Экономика региона. – 2008. – S4. – С. 108–115.

61. Замятина Н. В. Совершенствование управления субфедеральным и муниципальным долгом в контексте зарубежного опыта / Н. В. Замятина // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 32. – С. 39–46.

62. Золотарёва Г. И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Г. И. Золотарёва, Н. И. Смородинова. – КНОРУС, 2015. – 232 с.

63. Иванова Н. Г. Теория бюджетного федерализма и российская практика / Н. Г. Иванова // Вестник Финансового университета. – 2014. – № 4. – С. 54–63.

64. Игонина Л. Л. Проблемы и перспективы укрепления финансовых основ местного самоуправления / Л. Л. Игонина // International journal of applied and fundamental research. – 2015. – № 8. – С. 124–128.

65. Игонина Л. Л. Финансовая политика местных органов власти: инструменты и ограничения / Л. Л. Игонина // Экономика РСО – Алания: региональная специфика глобальных тенденций. Владикавказ: СОГУ, 2003. – С. 41–57.

66. Игонина Л. Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности / Л. Л. Игонина // Финансы и кредит. – 2015. – № 35. – С. 12–24.

67. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2010–2016 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (Дата обращения 20.06.2017 г.)

68. Информация официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/.

69. Информация официального сайта Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto>.

70. Информация официального сайта министерства финансов Иркутской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gfu.ru/.

71. Истомина Н. А. Типичные проблемы бюджетного планирования в субъекте Федерации: характеристика и последствия / Н. А. Истомина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2015. – № 9. – С. 50–57.

72. Кабанов В. Н. Оценка эффективности местного самоуправления / В. Н. Кабанов // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 2 (23). – С. 123–131.

73. Качанова Е.А. Об оценке финансовой зависимости местного бюджета в условиях ограниченных бюджетных ресурсов // Муниципалитет: экономика и управление. – 2015. – № 2(11). – С. 47–54.

74. Качанова Е. А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства: автореф. дисс.... д.э.н.: 08.00.10 / Е. А. Качанова. – Москва, 2013. – 46 с.

75. Киреенко А. П. Возможности структурных изменений в муниципальном бюджетном секторе / А. П. Киреенко, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – №5. – С. 19–23.

76. Клейменов Д. С. Механизм межбюджетного регулирования как часть системы бюджетных отношений / Д. С. Клейменов // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 6. – С. 192–194.

77. Клейнер Г. Б. Особенности формирования экономических институтов в России / Г. Б. Клейнер // Экономика и математические методы. – 2003. – Т. 39. – № 3. – 24 с.

78. Климанов В. В. Бюджетные принципы в странах «Группы семи» и России / В. В. Климанов, А. В. Алтынцев, К. В. Будаева // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 28–35.

79. Климентьева Н. М. Сущность финансов муниципальных образований: современный подход / Н. М. Климентьева, А. А. Анохина, Е. Н. Донская // Наука и бизнес: пути развития. – 2016. – № 1(55). – С. 53–56.

80. Климентьева Н. М. Финансовый потенциал и финансирование инвестиций в развитие муниципального образования: автореф. дисс. ... к.э.н.: 08.00.10 / Н. М. Климентьева. – Саратов, 2012. – 20 с.

81. Кожина И. М. Кредитоспособность регионов [Текст]: автореф. дисс. ... к.э.н.: 08.00.10 / И. М. Кожина. – Москва, 2005. – 24 с.

82. Коломиец А. Л. О понятиях налогового и финансового потенциала региона / А. Л. Коломиец, А. Д. Мельник // Налоговый вестник, 2000. – № 1. – С. 3–5.

83. Кондрашова Н. В. Терминологическая систематизация научных взглядов на категории, определяющие финансовую состоятельность организации [Электронный ресурс] / Н. В. Кондрашова [и др.] // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 2(142). – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/terminologicheskaya-sistematizatsiya-nauchnyh-vzglyadov-na-kategorii-opredelyayuschie-finansovuyu-sostoyatelnost-organizatsii> (Дата обращения 09.12.2016).

84. Коротина Н. Ю. Инструментарий оценки финансового состояния бюджетов муниципальных образований / Н. Ю. Коротина // Вестн. Ом. ун-та. – 2014. – №1. – С. 158–163.

85. Коуров В. Ф. Дотации субъекта РФ и экономическое содержание их функций / В. Ф. Коуров // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». – 2015. – Т. 6. – № 3. – С. 12–17.

86. Кудряшова Л. В. Муниципальное управление [Электронный ресурс] / Л. В. Кудряшова. – Режим доступа: http://aoi.tusur.ru/upload/methodical_materials/Mun_upr__Uch_pos__file__511_5965.pdf. (Дата обращения 20.07.2016).

87. Куцури Г. Н. Особенности влияния основных факторов на устойчивость бюджета / Г. Н. Куцури, А. А. Левдонский // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12–4(65-4). – С. 80–84.

88. Кюрджиев С. П. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления Ростовской области / С. П. Кюрджиев, О. Ю. Паршукова, Ю. А. Гринева // TERRA ECONOMICUS. – 2011. – №3. – С.103–108.

89. Кюрджиев С. П. Модернизация межбюджетных отношений в системе обеспечения устойчивого развития экономики региона: концепция, модель, механизм: автореф. дисс. д.э.н. / С. П. Кюрджиев. – Владикавказ. – 2012. – 53 с.

90. Лазарева Л. Д. Межбюджетные отношения: эволюция и современное состояние // Л. Д. Лазарева, Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007. – 141 с.

91. Лапушинская Г. К. Метод анализа территориальных бюджетов / Г. К. Лапушинская // Финансы. – 2001. – №9. – С. 18–20.

92. Ларина С. Е. Общее и особенное в развитии бюджетной децентрализации // Вестник Адыгейского государственного университета. – Майкоп: Адыгейский государственный университет. – 2013. – С. 43–52.

93. Ларина С. Е. Проблемы управления муниципальными финансами в современных условиях. / С. Е. Ларина // Финансы и кредит. – 2009. – № 32(368) – С. 25–32.

94. Левина В. В. Финансовое положение муниципальных образований в условиях изменений бюджетно-налогового законодательства / В. В. Левина // Практика муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 24–30.

95. Лунева Т. В. Доходная политика муниципальных образований в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий: монография / Т. В. Лунева. – Астрахань. – 2008. – 249 с.

96. Ляхова Н. И. Методология оптимизации финансовых потоков в условиях саморазвития регионов и муниципальных образований [Текст]: дисс. ... д.э.н.: 08.00.10 / Н. И. Ляхова. – Орел, 2008. – 399 с.

97. Макарова С. Н. Совершенствование методики финансового анализа программных расходов бюджета / С. Н. Макарова // Финансы и кредит. – 2014. – №26. – С. 19–30.
98. Максимов А. В. Управление финансами муниципальных образований в современной России: теория и практика [Текст]: дисс. ... д.э.н.: 08.00.10 / А. В. Максимов. – Ростов-на-Дону, 2003. – 314 с.
99. Мальгин В. А. Трансформация институтов в современных условиях / В. А. Мальгин, Л. Р. Каменских // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 3. – С. 12–17.
100. Малышев Ю. А. Эффективность институциональных отношений и транзакционные издержки в регионе / Ю. А. Малышев // Вестник Пермского университета. – 2009. – Вып. 2(2). – С. 52–64.
101. Менькова Н. М. Теоретические и методологические подходы к оценке финансового потенциала муниципальных образований в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления / Н. М. Менькова // Финансы и кредит. – 2008. – № 14(302). – С. 30–39.
102. Мишина С. В. Принципы организации муниципальных финансов России на современном этапе / С. В. Мишина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2011. – 21(285). – С. 21–29.
103. Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития / В. С. Мокрый // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 3–10.
104. Никифорова А. А. Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета: монография / А. А. Никифорова. – Волгоград. – 2008. – 216 с.
105. Новоселов С. Н. Трансформация институциональной структуры: ключевые дефиниции, факторы воздействия, мезоуровневая специфика / С. Н. Новоселов, В. В. Боков // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2016. – № 5. – С. 23–33.
106. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // Thesis. – 1993. – Вып. 2. – С. 69–91.

107. Нуреев Р. М. Перспективы развития институциональной экономики в современной России / Р. М. Нуреев. //Всероссийский симпозиум по экономической теории. Пленарные доклады. – Екатеринбург: Институт экономики УрОРАН. – 2003. – С. 107–124.

108. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия / И. И. Овчинников. – М., 1999. – 329 с.

109. Опыт города Шарлотт. «Дорожная карта» преобразования и повышения эффективности системы городского управления / Д. Марсталл, Д. Боргсторф, Э. Блайденберг и др. / [Сост. и пер. с англ. О.Савельева]. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2010. — С. 3–47.

110. Осипов А. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона / А. К. Осипов, Э. К. Конярова. – Ижевск: Издат. дом «Удмуртский университет», 2005. – 200 с.

111. Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://irkutskstat.gks.ru/dg/> (Дата обращения 15.04.2015).

112. Орлова Е. В. Методические подходы к оценке финансовой самостоятельности муниципальных образований (на примере муниципальных образований Иркутской области) / Е. В. Орлова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электр. журнал). – 2014. – № 6. – Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=19803>.

113. Орлова Е. В. Научно-методические аспекты финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований / Е. В. Орлова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 2 (39). – С. 199–205

114. Орлова Е. В. Методы обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований / Е. В. Орлова // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 5–2 (82–2). – С. 1220–1229.

115. Орлова Е. В. Исследование зарубежного опыта управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований / Е. В. Орлова // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2017. – № 7–8. – С. 160–166.

116. Орлова Е.В. Особенности финансового обеспечения выполнения муниципального задания в условиях несбалансированности бюджета муниципального образования (на примере муниципального образования «город Саянск» / Е. В. Орлова // Современный взгляд на будущее науки: сборник статей Международной научно-практической конференции (25 апреля 2015 г., г. Уфа), в 2 ч., Ч.1. – Уфа: АЭТЕРНА, 2015. – С. 132–138.

117. Орлова Е. В. Проблемы и перспективы роста собственных налоговых доходов местных бюджетов / Е. В. Орлова, Е. В. Васильева // Материалы 72-й ежегодной научной конференции профессорско-преподавательского состава и докторантов, 24-й научной конференции аспирантов и 74-й научной конференции студентов и магистрантов и результаты Всероссийской студенческой олимпиады по государственным и муниципальным финансам: сб. науч. тр. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. – С. 71–78.

118. Орлова Е. В. Современное состояние и муниципальные особенности финансирования социально значимых расходов / Е. В. Орлова // Экономика и социум: электронное научно-практическое периодическое издание. – 2014. – №3(12). – Режим доступа: [http://iupr.ru/domains_data/files/zurnal_12_2014/Orlova%20E.V.%20\(Socialno-ekonomicheskie%20aspekty%20razvitiya%20sovremennogo%20gosudarstva\).pdf](http://iupr.ru/domains_data/files/zurnal_12_2014/Orlova%20E.V.%20(Socialno-ekonomicheskie%20aspekty%20razvitiya%20sovremennogo%20gosudarstva).pdf).

119. Орлова Е. В. Направления совершенствования бюджетного и налогового законодательства и перспективы развития финансовой базы муниципальных образований в современных условиях / Е. В. Орлова // Научная дискуссия: вопросы экономики и управления: сборник статей по материалам XXXVII международной заочной научно-практической конференции. – М.: Изд. «Международный центр науки и образования», 2015. – № 4(37). – С. 122–128.

120. Паникин В. Е. Финансовая устойчивость и безопасность местных бюджетов / В. Е. Паникин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2009. – № 1(14). – С. 133–137.

121. Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. – 2010. – № 6. – С.17–24.

122. Парахина В. Н. Муниципальное управление : учебное пособие / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. – М. : КНОРУС, 2013. – 494 с.

123. Перфильев С. В. Межбюджетные отношения на региональном уровне: теория и практика: диссертация д.э.н. / С. В. Перфильев. – Москва. – 2004. – 338 с.

124. Петросян Д. С. Математические модели институциональной экономики / Д. С. Петросян // Аудит и финансовый анализ. – 2006. – № 4. – С. 279–313.

125. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. – М. : Статут, 2007. – 217 с.

126. Побыванец В. С. Системный анализ факторов, влияющих на развитие государственного или муниципального университета в рыночной среде / В. С. Побыванец // Инженерные исследования. – 2008. – № 3. – С. 124–126.

127. Подобряев С. В. Управление рисками потери финансовой устойчивости региональных бюджетных систем на современном этапе бюджетной реформы / С. В. Подобряев // Финансы и кредит. – 2008. – № 35(323). – С. 26–31.

128. Подпорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование / И. В. Подпорина // Финансы. – 1999. – № 10. – С.17–20.

129. Поляк Г. Б. Территориальные финансы / Г. Б. Поляк. – М.: Вуз.учебник, 2006. – 479 с.

130. Поспелов Г. С. Программно-целевое планирование и управление: учебное пособие / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – М: Экспо, 2008. – 440 с.

131. Пригода Л. В. Механизм функционирования муниципальных образований: структура, функции, финансово-экономический инструментарий: дисс. ... д.э.н.: 08.00.10 / Л. В. Пригода. – Майкоп, 2009. – 384 с.

132. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учеб. пособие / Б. А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 156 с.
133. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / под ред. А.Г. Гранберга. – М. : Экономика, 2000. – 435 с.
134. Родионова В. М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспект / В. М. Родионова. – 2012. – №4 – С. 54–60.
135. Самаруха В. И. Развитие бюджетной системы РФ : учеб. пособие / В. И. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 41 с.
136. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: монография / А. Г. Силуанов. – М.: Издательство «Дело» РАН-ХиГС. – 2011. – 296 с.
137. Скурихина Т. Г. Инновационно-инвестиционная активность как фактор сбалансированности местных бюджетов / Т. Г. Скурихина // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. – 2011. – Т 2. – №7. – С. 114–117.
138. Смоланова О. В. Индикативный анализ бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований региона / О. В. Смоланова // Регионология. – 2011. – №3. – С. 114–120.
139. Соломко И. М. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект / И. М. Соломко, М. Н. Соломко // Вестник Тихоокеанского гос. ун-та. – 2011. – № 2 (21). – С. 175–182.
140. Сомоев Р. Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации: монография / Р. Г. Сомоев. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та экономики и финансов, 1998. – 209 с.
141. Сорокина Т. В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования бюджетного сектора муниципальных образований / Т. В. Сорокина // Известия УрГЭУ. – 2011. – № 2(34). – С. 17–21.
142. Сорокина Т. В. Муниципальная бюджетная политика в условиях реформирования бюджетного процесса / Т. В. Сорокина // Известия ИГЭА. – 2011. – №3(77). – С. 26–30.

143. Сорокина Т. В. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов в условиях реализации реформы бюджетного процесса / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 4. – С. 26–31.

144. Сорокина Т. В. Оценка финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). Электронный журнал. – 2010. – № 5. – С. 83–87.

145. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора субъекта Российской Федерации / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (электронный научный журнал). – 2013. – № 1.

146. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение бюджетного сектора субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика) [Текст]: автореф. дисс. ... д.э.н.: 08.00.10 /Т. В. Сорокина. – Иркутск, 2013. – 36 с.

147. Степаненко В. В. Финансовая самостоятельность муниципальных образований / В. В. Степаненко, Е. А. Ермакова, Ю. Н. Солнышкова. – Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2011. – 132 с.

148. Суглобов А. Е. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания / А. Е. Суглобов, Ю. И. Черкасова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 3. – С. 68–75.

149. Сулейманова Г. К. Институциональное проектирование как инструмент государственного регулирования экономики / Г. К. Сулейманова // Государственное управление и государственная служба. – 2008. – № 4.

150. Сумароков В. Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования [Текст] / В. Н. Сумароков. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 221 с.

151. Сумская Т. В. Использование бюджетных коэффициентов для оценки устойчивости бюджетов муниципальных образований Новосибирской области /

Т. В. Сумская // Основы экономики, управления и права. – 2014. – №2(14). – С. 25–29.

152. Тамбовцев В. Л. Теоретические вопросы институционального проектирования / В. Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 82–94.

153. Тапсиев И. С. Новый механизм перечисления межбюджетных трансфертов под фактическую потребность: практика, особенность и проблемы / И. С. Тапсиева // Финансы. – 2015. – № 4. – С. 11–16.

154. Тарасов В. А. Антикризисное управление территорией: основные определения и критерии / В. А. Тарасов // Дискуссия. – 2011. – Выпуск: № 2 –3(11).

155. Тарасов В. А. Несостоятельность (банкротство) муниципальных образований: опыт США и предложения для России / В. А. Тарасов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – Выпуск 2. – Том 4. – С. 47–59.

156. Терентьева И. В. Методика ранжирования муниципальных программ для целей бюджетного финансирования / И. В. Терентьева // Государственное и муниципальное управление. – 2013. – №4. – С. 55–65.

157. Терминологический словарь банковских и финансовых терминов [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <https://translate.academic.ru/Терминологический%20словарь%20банковских%20и%20финансовых%20терминов.%202011./ru> (Дата обращения 21.08.2016 г.).

158. Тишутина О. И. Методология анализа бюджета приграничного региона (на примере субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) / О. И. Тишутина // Аудит и финансовый анализ. – 2008. – №2.

159. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс] / Д. Н. Ушаков. – Режим доступа: <http://ushakovdictionary.ru/> (Дата обращения 20.01.2017).

160. Тургель И. Д. Методика организации мониторинга финансовой самостоятельности местного самоуправления / И. Д. Тургель, Е. Ф. Целищева // Финансы и кредит. – 2007. – №35. – С. 54–62.

161. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах: пер. с англ. / под ред. Анвара Шаха. – М.: Изд-во «Весь мир», 2010. – 416 с.

162. Управление общественными финансами: актуальные проблемы, новые решения и стратегии развития / Иванова Н. Г. [и др.]. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 163 с.

163. Усков И. В. Теоретические подходы к определению сущности муниципальных финансов, бюджетов / И. В. Усков // Экономика: теория и практика. – 2015. – № 1(37). – С. 3–8.

164. Усков И. В. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти / И. В. Усков // Управление экономическими системами: электронный научный журнал [Электронный ресурс]. – 2015. – № 1(73). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-obespecheniya-finansovoy-samostoyatelnosti-munitsipalnyh-organov-vlasti> (Дата обращения 12.11.2016 г.).

165. Федотов Д. Ю. Бюджетная самостоятельность, как способ обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации / Д. Ю. Федотов // Социально-экономические и правовые проблемы обеспечения безопасности региона : материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 19–21 февраля 2015 г. – Иркутск, 2015. – С. 209–224.

166. Феодосиади Е. А. Формирование механизма антикризисного управления муниципальными образованиями (на примере Ставропольского края) [Текст]: автореф. дисс. ... к.э.н.: 08.00.05 / Е. А. Феодосиади. – Ставрополь, 2003. – 27 с.

167. Филимонова О. П. Разработка механизмов диагностики и управления кризисными муниципальными образованиями [Текст]: дисс... к.э.н.: 08.00.05 / О. П. Филимонова. – Москва, 2008. – 172 с.

168. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований: Монография / К. И. Таксир, А. В. Максимов, Г. К. Шеховцев, Ю. К. Петров, Е. М. Бухвальд, Т. В. Храмова, А. С. Гранильщиков, А. Г. Трифонов, А. М. Омаров, В. Д. Грибов, И. П. Молчанов, В. П. Иваницкий, Э. В. Пешина, Т. Ф. Романова, О. Б. Иванова, В. И. Самаруха, Т. В. Сорокина. М.: Изд-во «Финансы и статистика», 2002. – 704 с.

169. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов / Д. В. Жигалов, Л. В. Перцов // Бюджет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/publications/?mat_id=576 (Дата обращения 20.03.2014 г.).
170. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: ИЭК, 2005.
171. Хайруллов Д. С., Давыдова Л. А. Формы и методы муниципального управления социально-экономическим развитием территории муниципального образования // Вестник Казанского технологического университета. – Казань. – 2012. – №23. – С. 207–214.
172. Хусайнова Л. А. Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы / Л. А. Хусайнова // Финансы. – 2010. – С. 8–10.
173. Цветкова Г. С. К вопросу о видах институциональных ловушек / Г. С. Цветкова // Инновационные технологии управления и права. – 2012. – № 1–2 (2). – С. 25–31.
174. Чернова М. В. О критериях несостоятельности (банкротства) / М. В. Чернова // Антикризисное управление. – 2009. – № 25(104). – С. 67–71.
175. Чернова М. В. Предпосылки развития института банкротства / М. В. Чернова // Финансы и кредит. – 2009. – № 36(372). – С. 37–41.
176. Чернявский А. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики. – 2003. – № 10. – С. 94–108.
177. Циммерман Х. Муниципальные финансы: учебник / Х. Циммерман. – М: Дело и Сервис, 2003. – 358 с.
178. Шимширт Н. Д. Теория и практика формирования финансово-бюджетного равновесия на региональном уровне /Н. Д. Шимширт // Траектории реформирования российской экономики. Т. 1 : материалы Международного экономического симпозиума, посвященного 50-летию экономического факультета ТГУ, Томск, 16–22 октября 2013 г. Томск, 2014 – Т. 1. – С. 501–513.
179. Шишкина Н. Э. Институт муниципальных банкротств / Н. Э. Шишкина // Сибирский юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 38–47.

180. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. – М.: Дело. – Л. И. Лопатников. – 2003.
181. Экономика и право: словарь-справочник. – М.: Вуз и школа. Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. Кураков. – 2004.
182. Эффективность бюджетных расходов на муниципальном уровне / Под ред. А. М. Лаврова. – М.: Издательство «Весь Мир», 2009. – 171 с.
183. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : учебник /Л. И. Якобсон. – М., 2000. – 366 с.
184. Яндиев М. И. Финансовая состоятельность или банкротство – альтернативы нет [Электронный ресурс] / М. И. Яндиев. – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/experts/exp_yandiev24102002/exp_yandiev24102002000.htm (Дата обращения 10.09.2017 г.).
185. Ярунина А. Г. Формирование финансовых ресурсов муниципальных образований: дисс.... к.э.н.:08.00.10 / А. Г. Ярунина. – Иркутск, 2006. – 198 с.
186. Яшина Н.И. Комплексная оценка бюджетной устойчивости муниципальных образований с учетом интегрального трендового индекса и показателя риска бюджетных потоков региона / Н. И. Яшина, А. А. Табаков // Финансы и кредит. – 2007. – №44. – С. 25–35.
187. Bryson J. Strategic Planning for Public and Noprofit Organisations / John M. Bryson . – San Francisco: Jossey-Bass, 1995. – pp. 76–78.
188. IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2012, 2015 years.
189. Local Government in Critical Times: policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future / edited by K. Davey. – 2011. – 156 p.
190. Musgrave R. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959. – 480 p.
191. National Urban League. – Режим доступа: <http://nul.iamempowered.com/> (Дата обращения 10.05.2016).
192. Oates W.E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. – 2005. – № 12. – P. 349–373.

193. Rogoff K., Zettelmeyer J. Bankruptcy Procedures For Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001.

194. IMF Staff Papers. – 2002. – Vol. 49. – № 3. – URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2002/03/pdf/rogoff.pdf>. (Дата обращения 25.12.2016).

195. Shah Anwar. Local budgeting / Anwar Shah. – Washington World bank, cop. 2007. – 381 p.

196. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures, in: Journal of Political Economy / C. M Tiebout. – 1956. – d.64. – p. 416–424.

197. Yilmaz Serdar. Subnational data requirements for fiscal decentralization: case studies from Central and Eastern Europe / Serdar Yilmaz. – Washington World bank 2003. – 160 p.

Нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных, региональных, местных налогов и сборов в 2003–2006 гг.*

Налог	Период	Местные бюджеты	Период	Консолидированные бюджеты муниципальных районов, городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
Налог на прибыль (ставка)	2003 г. 2004 г. 2005 г.	7 7 –	2006 г.	30	20	10
Налог на доходы физических лиц	2003 г. 2004 г. 2005 г.	50 50 30	2006 г.	90	90	–
Налог на игорный бизнес	2003 г. 2004 г. 2005 г.	30 50 –	2006 г.	–	–	–
Акцизы на водку и ликероводочные изделия	2003 г. 2004 г. 2005 г.	5 35 –	2006 г.	–	–	–
Акцизы на прочую алкогольную продукцию	2003 г. 2004 г. 2005 г.	10 10 –	2006 г.	–	–	–
Налог с продаж	2003 г. 2004 г. 2005 г.	60 отменен отменен	2006 г.	отменен	отменен	отменен
Единый сельскохозяйственный налог	2003 г. 2004 г. 2005 г.	– – 30	2006 г.	60	30	30
Единый налог на вмененный доход	2003 г. 2004 г. 2005 г.	45 75 90	2006 г.	90	90	–
Налог на имущество организаций	2003 г. 2004 г. 2005 г.	50 50 –	2006 г.	–	–	–
Налог на имущество физических лиц	2003 г. 2004 г. 2005 г.	100 100 100	2006 г.	100	100 (с межселенных территорий)	100 (на территории поселений)
Налог на наследование и дарение	2003 г. 2004 г. 2005 г.	100 100 отменен	2006 г.	отменен	отменен	отменен
Земельный налог	2003 г. 2004 г. 2005 г.	50 50 100	2006 г.	100	100 (с межселенных территорий)	100 (на территории поселений)
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	2003 г. 2004 г. 2005 г.	100 100 –	2006 г.	–	–	–
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	2003 г. 2004 г. 2005 г.	54 54 40	2006 г.	40	40	–
Сбор на благоустройство	2003 г. 2004 г. 2005 г.	100 отменен отменен	2006 г.	отменен	отменен	отменен

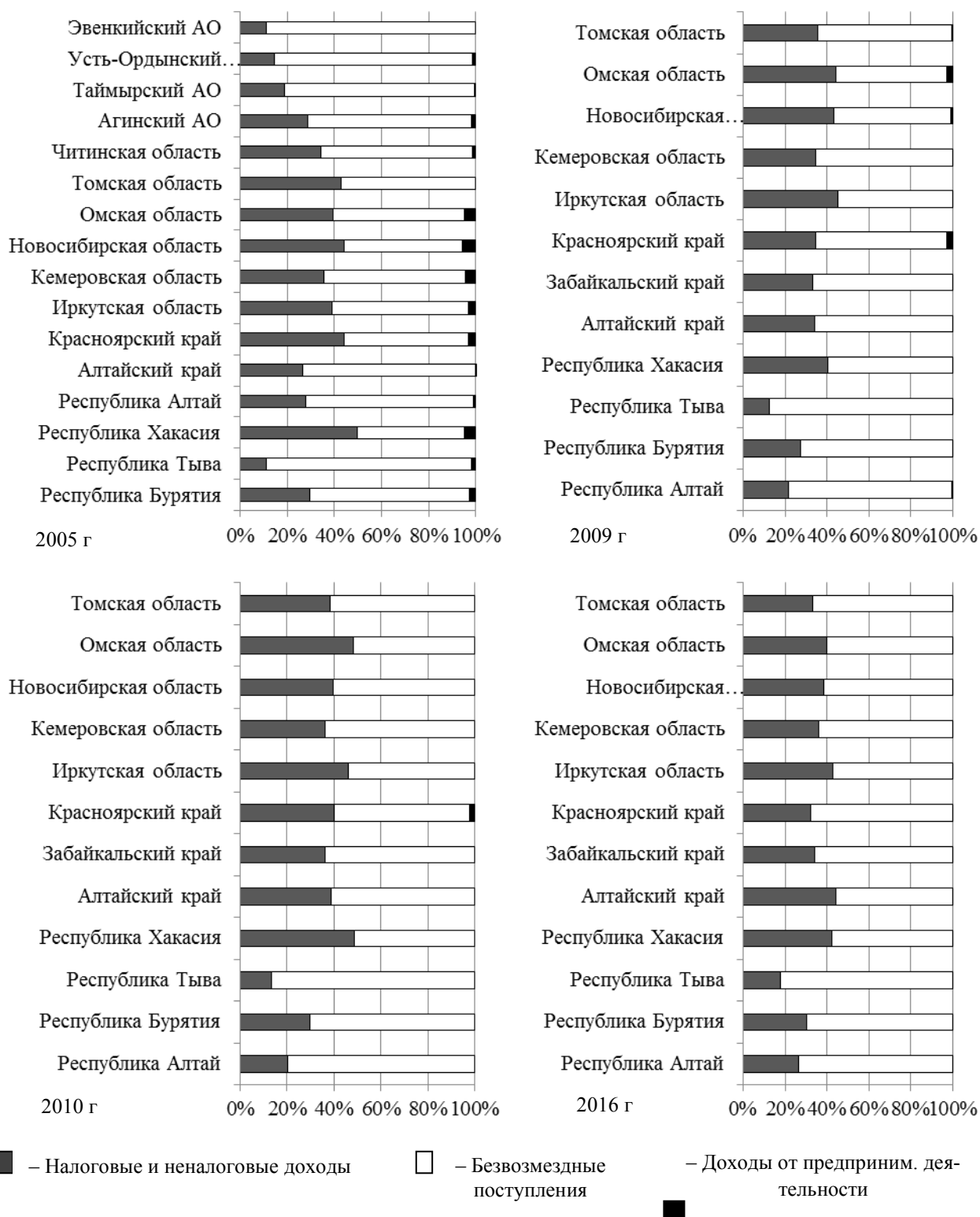
* Составлено автором по данным: [4, 58].

**Основные показатели местных бюджетов Иркутской области
в разрезе типов муниципальных образований за 2009–2016 гг., млн. руб.***

Показатели		Доходы - Всего	в том числе		Расходы	Дефицит (профицит)
			налоговые и неналоговые	безвозмездные поступления		
2009 г.	Местные бюджеты, в т.ч.	42 808	18 900,28	22 765,49	42 517,85	290,05
	муниципальные районы	17 640	4 673,68	12 919,64	17 562,39	78,1
	городские и сельские поселения	6 513	2 343,56	3 863,68	6 356,45	156,52
	городские округа	18 654	11 883,05	5 982,18	18 599,01	55,43
2011 г.	Местные бюджеты, в т.ч.	54 961	22 961,59	31 280,31	53 327	1 633,86
	муниципальные районы	24 181	6 027,98	18 113,57	22 819	1 362,15
	городские и сельские поселения	6 968,9	2 739,48	4 043,7	6 439,1	529,73
	городские округа	23 811	14 194,13	9 123	24 069	-258,02
2013 г.	Местные бюджеты, в т.ч.	54 961	22 961,59	31 280,31	53 327	1 633,86
	муниципальные районы	24 181	6 027,98	18 113,57	22 819	1 362,15
	городские и сельские поселения	6 968,9	2 739,48	4 043,7	6 439,1	529,73
	городские округа	23 811	14 194,13	9 123	22 069	-258,02
2014 г.	Местные бюджеты, в т.ч.	60 569	24 236,19	35 446,12	58 420	2149
	муниципальные районы	27 174	7 312,09	19 689,21	25 194	1980
	городские и сельские поселения	8 529,6	3 162,6	5 063,96	8 117,1	412,5
	городские округа	24 865	13 761,51	10 692,94	21 509	3356
2016 г.	Местные бюджеты, в т.ч.	55 967,2	23 396,81	31 341,53	52 120	3 846,95
	муниципальные районы	24 072,1	6 924,04	7 181,86	23 194	877,91
	городские и сельские поселения	8 499,81	3 090,58	4 993,8	7 417,1	1 082,73
	городские округа	23 395,3	13 382,19	9 165,86	21 509	1 886,31

* Составлено автором по данным: [69].

**Соотношение между группами доходов местных бюджетов
в субъектах Сибирского федерального округа в 2005–2016 гг.***



* Составлено автором по данным: [69].

Структура доходов бюджетов муниципальных образований Иркутской области в 2000–2016 гг., в %*

Период	Доходы – всего, млн. руб.	в том числе				
		налоговые доходы, %	неналоговые доходы, %	безвозмездные поступления, %	доходы це- левых бюд- жетных фондов, %	доходы от предприни- мательской и иной прино- сящей доход деятельности, %
2000 год	100	80,77	7,86	11,07	0,30	–
2001 год	100	67,56	4,93	23,32	2,14	2,04
2002 год	100	58,92	7,52	30,72	0,59	2,25
2003 год	100	54,54	6,83	37,02	–	1,61
2004 год	100	52,26	8,26	37,37	–	2,11
2005 год	100	27,07	11,97	57,7	–	3,26
2006 год	100	33,76	11,48	52,08	–	2,68
2007 год	100	35,15	11,43	50,46	–	2,96
2008 год	100	34,24	11,58	51,68	–	2,42
2009 год	100	31,75	12,40	55,85	–	–
2010 год	100	32,44	11,42	56,13	–	–
2011 год	100	31,41	10,37	58,22	–	–
2012 год	100	32,74	7,27	59,99	–	–
2013 год	100	32,82	7,11	60,08	–	–
2014 год	100	34,24	11,58	51,68	–	–
2015 год	100	31,75	12,40	55,85	–	–
2016 год	100	32,44	11,42	56,13	–	–

* Составлено автором по данным: [69].

Состав и структура неналоговых доходов местных бюджетов Иркутской области в 2000–2016 гг.*

Показатели	2001		2002		2003		2004	
	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %
Неналоговые доходы	581,13	100,00%	1 086,77	100,00%	1 194,88	100,00%	1 770,03	100,00%
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	407,39	70,10%	710,16	65,35%	1 054,92	88,29%	1 586,89	89,65%
Платежи при пользовании природными ресурсами	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Доходы от продажи земли и нематериальных активов	0,43	0,07%	268,71	24,73%	1,30	0,11%	0,80	0,05%
Административные платежи и сборы	0,34	0,06%	0,19	0,02%	0,15	0,01%	1,08	0,06%
Штрафные санкции, возмещение ущерба	61,99	10,67%	57,78	5,32%	115,70	9,68%	137,55	7,77%
Прочие неналоговые доходы	110,96	19,09%	49,94	4,60%	22,81	1,91%	43,71	2,47%

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Неналоговые доходы, в т.ч.:	2635,00	3 296,98	4 645,77	5 742,51	5 584,45	6 059,43	6 376,47	4 403,85	4 669,69	6142,89	6665,37	7014,11
Доходы от использования имущества, находящегося в мун. собственности	1469,60	1619,5	1 975,95	2 397,28	2 425,46	2 388,02	2 382,60	2 313,70	2 561,81	2668,00	2626,82	2620,8
Платежи при пользовании природными ресурсами	126,90	157,29	257,15	318,02	257,99	259,45	273,16	349,06	342,38	283,78	285,395	300,47
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	183,40	217	269,69	563,08	1 061,88	1 099,07	856,47	331,26	380,76	1168,06	1208,97	942,11
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	600,50	997,28	1 484,72	1 737,10	1 066,59	1 125,30	1 604,36	979,96	909,73	1173,24	1237,8	1764,79
Административные платежи и сборы	0,40	0,51	0,64	0,67	0,66	0,36	0,36	0,33	0,11	0,72	0,39	0,39
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	197,30	187,2	255,60	358,24	348,10	391,60	402,37	303,80	346,70	382,9	430,7	442,60
Прочие неналоговые доходы	56,90	118,2	172,91	129,05	153,63	131,77	177,72	125,73	128,20	168,99	144,94	195,49

* Составлено автором по данным: [69].

Распределение муниципальных образований Иркутской области по группам дотационности в 2010–2016 гг.*

Муниципальные образования	Границы дотационности	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	Границы дотационности	2015 год	2016 год
Муниципальные районы (городские округа)	Доля межбюджетных трансфертов (МБТ) (кроме субвенций) в собственных доходах <10%	3	3	1	1	1	Доля дотаций в собственных доходах < 5 % ²	5	5
Городские и сельские поселения		9	8	7	7	5		26	30
Муниципальные районы (городские округа)	Доля МБТ (кроме субвенций) в собственных доходах >10%	5	5	5	3	2	Доля дотаций в собственных доходах > 5 %	9	16
Городские и сельские поселения		13	12	15	14	14		57	65
Муниципальные районы (городские округа)	Доля МБТ (кроме субвенций) в собств. доходах МО >30%	22	23	25	24	23	Доля дотаций в собственных доходах > 20 %	27	21
Городские и сельские поселения		76	73	80	73	71		320	315
Муниципальные районы (городские округа)	Доля МБТ (кроме субвенций) в собств. доходах МО >70%	11	11	11	14	16	Доля дотаций в собственных доходах > 50 %	1	0
Городские и сельские поселения		334	338	329	336	340		27	15

* Составлено автором по данным: [70].

² и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений.

Методические подходы, применяемые при расчете коэффициентов финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований

Показатели	Формула расчета	Интерпретация показателя
1. Общие показатели бюджетной устойчивости муниципальных образований		
1.1 Доля налоговых доходов в общих доходах местных бюджетов, в % 1.2 Доля местных налогов в общих доходах местных бюджетов, в % 1.3 Доля безвозмездных поступлений в общих доходах местных бюджетов, в % 1.4 Доля доходов местных бюджетов в ВРП Иркутской области, в %		
2. Показатели бюджетной автономии		
2.1 Коэффициент бюджетной автономии	$K_{\text{БА}} = \frac{\text{Налоговые доходы} + \text{Неналоговые доходы}}{\text{Доходы местных бюджетов}}$	Доля налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах, характеризует уровень бюджетной устойчивости и финансовой самостоятельности
2.2 Коэффициент финансовой независимости	$K_{\text{ФН}} = \frac{\text{Налоговые доходы} + \text{Неналоговые доходы}}{\text{Безвозмездные поступления}}$	Соотношение собственных налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений в местный бюджет, характеризует уровень финансовой самостоятельности
3. Показатели бюджетной обеспеченности		
3.1 Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{\text{БО}} = \frac{\text{Расходы местных бюджетов}}{\text{Численность населения}}$	Показывает уровень совокупных бюджетных расходов на душу населения
3.2 Коэффициент бюджетной самообеспеченности	$K_{\text{БСО}} = \frac{\text{Налоговые доходы} + \text{Неналоговые доходы}}{\text{Численность населения}}$	Показывает, какая сумма налоговых и неналоговых поступлений приходится на душу населения
4. Показатели бюджетной результативности		
4.1 Коэффициент покрытия расходов за счет собственных налоговых и неналоговых доходов	$K_{\text{ПР}} = \frac{\text{Налоговые доходы} + \text{Неналоговые доходы}}{\text{Расходы местных бюджетов}}$	Показывает, насколько бюджетные расходы покрываются собственными налоговыми и неналоговыми доходами бюджета
4.2 Коэффициент бюджетной результативности	$K_{\text{БР}} = \frac{\text{Доходы местных бюджетов}}{\text{Численность населения}}$	Показывает сумму совокупных бюджетных доходов на душу населения
5. Показатели ликвидности		
Уровень дефицита местного бюджета	$Y_{\text{Деф.}} = \frac{\text{Дефицит местного бюджета}}{\text{Доходы местного бюджета}}$	Показывает уровень дефицитности местного бюджета по отношению к его совокупным доходам

* Составлено автором по данным [28, 158].

Приложение 8

**Показатели местных бюджетов Иркутской области за 2015 год, используемые при измерении риска
финансово-бюджетной несостоятельности***

Муниципальное образование	Доходы	Налоговые и неналого- вые доходы	Местные налоги	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит (Профицит)
1. г.о.Саянск	864339	296148	50653	568191	882275	-17936
2. Иркутский м.р.	1796637,68	417833,94	0	1378803,74	1812771	-16133,31
3. Тулунский м.р.	672261,9	159516,5	0	512745,4	668233	4028,8
4. Байкальское г.п.	365047,4	48969,1	8455,1	316078,3	447928	-82880,6
5. Кропоткинское г.п.	57547,65	46535,22	287,83	11012,43	54766,5	2781,14
6. Тайшетское г.п.	228893,4	106921,1	34221,6	121972,3	176565	52328,8
7. Алгатуйское с.п.	15399,4	9437,1	697,7	5962,3	15132,5	266,9
8. Барлукское с.п.	10327,8	2240,1	449	8087,7	9334,6	993,2
9. Быстринское с.п.	5138,04	736,77	61,513	4401,26	5403,92	-265,88
10. Семигорское с.п.	7289	1181	68,1	6108	6951	338
Муниципальное образование	Расходы на обслу- живание долга	Первоочередные расходы	Социально-значимые расходы	Численность	Субвенции	Муниципальный долг
1. г.о.Саянск	1551	145226	713494	39198	423093	132932,44
2. Иркутский м.р.	13,14138	369197,7	1068331,2	107010	922096	16053,8
3. Тулунский м.р.	0	28488,5	562921,4	26293	396329	0
4. Байкальское г.п.	31,5	192543	47917,97	13564	1131,38	н/д
5. Кропоткинское г.п.	0	28328,4	11969,3	1486	199,67	0
6. Тайшетское г.п.	0	59845,9	58450,8	33638	156,1	0
7. Алгатуйское с.п.	0	1655,1	4496,5	1223	172,2	0
8. Барлукское с.п.	13	3180,8	5714,9	1583	95	95,5
9. Быстринское с.п.	0	1260,7	3966,93	648	62,4	0
10. Семигорское с.п.	0	477,6	5682,8	704	180,6	0

* Составлено по данным отчетов об исполнении местных бюджетов за 2015 год.

**Распределение субвенции, выделяемой из областного бюджета
муниципальным районам на выравнивание бюджетной обеспеченности
поселений Иркутской области***

Наименование муниципального района	Численность постоянного на- селения	Размер дотации	Размер субсидии на формирование районных фондов поддержки посе- лений	Дотации и суб- сидия на форми- рование РФФПП (2017 г.)	Размер суб- венции
Алар. м.р.	20679,00	1619,10	59605,30	61224,40	64280,09
Балаган. м.р.	8 690	487	27 102	27589,00	24 391
Баяндаев. м.р.	11 027	1 878	47 017	48894,10	37 347
Бодайбин. м.р.	19 985	11 226	11 354	22580,40	0
Бохан. район	24 943	1 173	65 686	66859,10	89 110
Братский м.р.	53 089	6 251	146 236	152487,20	92 580
Жигалов. м.р.	8 495	580	29 774	30353,90	9 924
Заларин. м.р.	27 943	2 138	88 410	90548,20	74 123
Зимин. м.р.	13 481	1 825	49 410	51234,70	37 264
Иркутск. м.р.	112 111	1 143	108 537	109679,60	320 008
Казачинско- Ленск. м.р.	17 230	5 066	46 059	51124,30	12 079
Катангск. м.р.	3 459	396	5 047	5442,80	747
Качугск. м.р.	17 124	5 391	63 626	69017,30	51 502
Киренск. м.р.	18 211	11 523	30 003	41525,30	15 638
Куйтун. м.р.	29 001	2 218	88 871	91088,70	83 187
Мамско-Чуйск. м.р.	4 356	27 983	16 202	44184,90	3 550
Нижнеилим. м.р.	49 845	19 078	87 586	106663,50	39 309
Нижнеудин. м.р.	64 475	12 939	107 074	120013,20	96 029
Нукут. м.р.	15 686	2 096	40 523	42619,40	47 363
Ольхон. м.р.	9 589	287	29 462	29749,50	26 107
Осин. м.р.	21 047	1 052	59 441	60492,80	73 052
Слюдян. м.р.	39 672	8 663	30 869	39532,10	60 761
Тайшет. м.р.	74 881	17 646	75 552	93197,90	114 177
Тулун. м.р.	25 804	4 819	88 309	93128,20	87 415
Усольс. м.р.	51 068	15 155	53 561	68716,00	110 145
Усть-Илим. м.р.	15 724	2 532	37 057	39588,90	19 034
Усть-Кут. м.р.	49 922	3 150	13 505	16654,70	7 313
Усть-Удинс. м.р.	13 647	916	55 310	56225,10	39 880
Черемхов. м.р.	28 883	5 804	59 032	64836,00	89 146
Чунск. м.р.	33 641	8 735	54 675	63410,50	70 349
Шелехов. м.р.	64 690	2 328	27 641	29968,90	66 452
Эхирит-Булагат. м.р.	29 492	2 937	47 466	50403,30	76 772

* Рассчитано автором по данным: [70].

Приложение 10

Плановые и фактические показатели доходов бюджетов городских округов Иркутской области в 2012–2016 гг.*

Городские округа	2012 год (первонач.)				2012 год (с послед. изм.)				2012 год (исполнено)			
	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит
г. Братск	4 076 010	1 545 946	4 314 662,00	-238 652	4 558 483,04	2 021 275,45	4 772 780	-214 297,0	4 472 718	2 012 505,94	4 772 780	-300 062
г. Зима	540 984	369 868	558 095,20	-17 111	737 088,70	542 293,20	801 280	-64 191,30	735 248	540 054,20	786 584	-51 336
г. Иркутск	11 086 891	2 827 077	11 789 233,1	-702 342	12 091 850,0	3 503 291,00	12 856 847	-764 997,00	12 413 459	3 448 105,70	12 340 207	73 252
г. Саянск	665 480	355 051	694 081,00	-28 601	890 854,00	570 360,00	920 511	-29 657,00	886 653	568 680,00	908 123	-21 470
г. Свирск	255 525	204 904	260 581,00	-5 056	545 132,00	488 804,00	569 452	-24 320,00	543 570	487 205,00	534 405	9 165
г. Тулун	694 694	443 480	719 020,00	-24 326	894 504,00	623 484,00	904 665	-10 161,00	880 892	613 746,00	870 477	10 415
г. Усолье-Сибирское	1 036 078	580 627	1 074 780,91	-38 702	1 204 515,61	716 617,50	1 227 761	-23 245,85	1 210 993	709 130,18	1 193 882	17 111
г. Усть-Илимск	1 674 463	995 006	1 737 622,00	-63 159	2 341 370,00	1 652 184,00	нет данных	нет данных	2 344 671	1 645 024,00	2 323 146	21 524
г. Черемхово	839 476	571 512	866 019,90	-26 543	1 406 715,30	1 110 200,30	1 478 855	-72 140,40	1 377 056	1 079 305,00	1 300 806	76 250
Городские округа	2014 год (первонач.)				2014 год (с послед. изм.)				2014 год (исполнено)			
	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит
г. Братск	3 576 910	1 085 365	3 702 110,00	-125 200	4 467 131,00	1 884 572,00	4 766 413	-299 282,0	4 468 847	2 012 505,94	4 570 390	-101 543
г. Зима	488 929	297 546	508 067,50	-19 138	702 204,00	489 103,00	747 641	-45 437,5	700 538	486 104,00	722 517	-21 979
г. Иркутск	12 218 166	3 050 196	12 764 357,8	-546 191	14 496 694,0	4 700 129,00	15 298 391	-801 697,0	14 570 615	4 696 005,60	14 357 691	212 925
г. Саянск	572 037	242 473	602 213,00	-30 176	936 032,00	544 369,00	972 375	-36 343,0	886 811	527 455,00	952 475	-65 664
г. Свирск	237 931,4	179 383	240 858,80	-2 927	814 164,10	743 815,60	849 029	-34 865,1	808 685	738 544,00	759 882	48 803
г. Тулун	607 478	316 178	636 311,00	-28 833	880 153,00	582 876,00	908 753	-28 600,0	855 673	575 824,00	875 614	-19 941
г. Усолье-Сибирское	978 868	489 003	1 024 522,85	-45 655	1 516 184,70	989 772,41	1 553 623	-37 438,9	1 513 907	983 592,18	1 412 614	101 293
г. Усть-Илимск	1 408 191	689 460	1 478 811,00	-70 620	1 931 366,00	1 182 292,00	2 030 926	-99 560,0	1 871 925	1 148 303,00	1 871 628	297
г. Черемхово	696 115	406 733	725 054,00	-28 938	1 605 800,30	1 269 561,30	1 789 214	-183 414,00	1 605 609	1 268 267,40	1 508 505	97 104

Продолжение приложения 10

Городские округа	2016 год (первонач.)				2016 год (с послед. изм.)				2016 год (исполнено)			
	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит / Профицит	Доходы	Безвозмездные поступления	Расходы	Дефицит (-) / Профицит (+)
г. Братск	4 269 658,0	2 122 838,0	4 326 397,0	56 739	5 053 277	2 850 448,0	5 297 951	-244 674,0	5 048 595	2 793 295	5 145 410	-96 814
г. Зима	536 651,8	367 199,6	553 597,0	16 945	1 035 309	864 821,5	1 054 244,9	-18 935,8	1 035 860	863 979	902 613	133 246
г. Иркутск	12 357 684,9	4 503 816,9	12 965 334	607 650	13 926 498	5 519 126,6	15 639 494	-1 712 995,7	13 835 406	5 403 792	14 813 410	-978 003
г. Саянск	671 379,0	385 010,0	699 939,0	28 560	786 482,00	495 915,0	824 737,00	-38 255,0	757 916	490 261	811 440	-53 524
г. Свирск	341 490,6	283 120,8	344 409,1	2 919	516 997,30	434 249,0	603 883,50	-86 886,2	462 576	389 964	551 265	-88 689
г. Тулун	710 006,1	436 659,1	736 700,0	26 694	801 990,10	550 964,1	826 978,50	-24 988,4	802 949	549 631	811 051	-8 101
г. Усолье-Сибирское	1 477 477,5	1 081 103,3	1 516 470,1	38 993	1 629 005	1 179 275,6	1 726 659	-97 653,71	1 624 469	1 177 209	1 665 348	-40 878
г. Усть-Илимск	1 609 294,6	1 005 736,9	1 669 294,6	60 000	2 140 896	1 424 384,0	нет данных	нет данных	2 110 262	1 395 014	2 140 513	-30 251
г. Черемхово	1 390 653,8	1 081 773,7	1 421 541,8	30 888	1 512 566	1 188 304,9	1 886 350	-373 784,7	1 506 797	1 179 455	1 735 224	-228 427

* Составлено по данным отчетов об исполнении местных бюджетов за 2014–2016 гг.

Основные элементы паспорта подпрограммы «Управление муниципальными финансами Марковского муниципального образования»*

Задачи	Целевые показатели	Мероприятия
Цель 1. – Совершенствование нормативно-правового регулирования муниципальных финансов и бюджетного процесса, обеспечение открытости и прозрачности муниципальных финансов, повышение степени вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования		
1. Приведение нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетные отношения, в соответствие с действующим бюджетным законодательством РФ. 2. Совершенствование работы специализированного сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещается информация о муниципальных финансах, и обеспечение публичности информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций муниципального сектора. 3. Создание условий для обеспечения широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении бюджетных средств и осуществлении общественного контроля за принятием решений в сфере муниципальных финансов.	1) наличие опубликованных бюджета, годового и ежемесячных отчетов об исполнении бюджета, других форм бюджетной отчетности в актуальной редакции (да/нет); 2) наличие опубликованной информации о состоянии муниципальных финансов в доступной для граждан форме («Бюджет для граждан») (да/нет); 3) наличие нормативно-правовых актов, разработанных (или доработанных) в связи с необходимостью приведения нормативно-правовой базы в соответствие с действующим бюджетным законодательством РФ (да/нет).	1) обеспечение раскрытия бюджетной информации путем ее официального опубликования, в том числе на официальном сайте муниципального образования. 2) размещение информации о состоянии муниципальных финансов в доступной для граждан форме («Бюджет для граждан»). 3) принятие порядков по разработке, реализации и оценке эффективности муниципальных программ, бюджетного прогноза, требований к его составу и содержанию, внесение изменений в Устав Марковского муниципального образования, Положение о бюджетном процессе в Марковском муниципальном образовании.
Цель 2. – Обеспечение долгосрочной сбалансированности, устойчивости и финансовой самостоятельности.		
1. Рост бюджетной обеспеченности населения и бюджетной результативности за счет увеличения объема налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. 2. Участие муниципального образования в государственных и муниципальных программах. 3. Рост объема бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности, осуществляемых в рамках государственных и муниципальных программ 4. Планирование и осуществление муниципальных заимствований исходя из размера дефицита местного бюджета и необходимости безусловного исполнения расходных и долговых обязательств. 5. Оптимизация структуры долговых обязательств и соблюдение принятых ограничений по долговой нагрузке. 6. Минимизация расходов на обслуживание долговых обязательств.	1) темпы роста налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (в сопоставимых условиях). 2) бюджетные инвестиции в объекты муниципальной собственности, осуществляемых в рамках государственных и муниципальных программ. 3) наличие программы муниципальных заимствований, муниципальной долговой книги и нормативно-правовых актов, составляющих организационно-методическое обеспечение планирования и осуществления муниципальных заимствований. 4) соблюдение ограничений размера дефицита бюджета, установленного БК РФ. 5) доля кредитов кредитных организаций в структуре долговых обязательств; 6) соблюдение ограничений размера муниципального долга и расходов на его обслуживание, установленных БК РФ.	1) осуществление мер по увеличению налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; 2) создание условий для участия муниципального образования в государственных и муниципальных программах; 3) проведение мониторинга дефицита бюджета с целью соблюдения нормативов по его предельному размеру; 4) разработка нормативно-правовых актов, составляющих организационно-методическое обеспечение планирования и осуществления заимствований; 5) разработка программы муниципальных заимствований, муниципальной долговой книги; 6) проведение мероприятий по оптимизации структуры муниципального долга, проведение мониторинга с целью соблюдения нормативов, по предельному размеру муниципального долга и расходов на его обслуживание.

* Разработано автором.