

Государственное бюджетное учреждение  
«Центр перспективных экономических исследований  
Академии наук Республики Татарстан»

*На правах рукописи*

ДЕРЗАЕВА ГУЗЕЛЬ ГАБДЕЛХАКОВНА

РЕАЛИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ  
В ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЛОКАЛИЗОВАННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
СИСТЕМАХ

Специальности 08.00.01 – Экономическая теория,  
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель:  
д.э.н., профессор  
Султанова Д.Ш.

Казань 2013

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение	3
1. Общественные финансы в структуре финансовой системы государства	16
1.1. Эволюция представлений о содержании общественных финансов	16
1.2. Ресурсный потенциал финансов общественного сектора	29
1.3. Функции общественных финансов и особенности их реализации в федеративном государстве	50
2. Бюджетная политика муниципальных образований как форма реализации функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах	61
2.1. Анализ современного состояния бюджетной политики муниципальных образований в РФ	61
2.2. Факторы, оказывающие негативное воздействие на реализацию бюджетной политики	78
2.3. Концептуальные подходы к содержанию эффективной бюджетной политики муниципалитета	97
3. Оценка эффективности бюджетной политики муниципального образования и направления ее развития	115
3.1. Анализ существующих методик оценки эффективности бюджетной политики	115
3.2. Методика оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования	141
3.3. Направления трансформации бюджетной политики муниципального образования с целью повышения ее эффективности	216
Заключение	233
Список литературы	240
Приложения	251

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Начало XXI века ознаменовалось обострением противоречий между центробежными и центростремительными тенденциями развития мировой экономики, которые нашли отражение в процессах интеграции и регионализации экономического пространства Российской Федерации (РФ), в повышении уровня его поляризации. Процессы регионализации в современном российском государстве привели к усилению роли отдельных территориально-локализованных образований в обеспечении поступательной макроэкономической динамики в целом и обусловили необходимость трансформации институциональной среды с целью предупреждения дезинтеграции национальной экономической системы, что нашло отражение в реформе системы местного самоуправления, предусматривающей определенные изменения в содержании выполняемых общественными финансами функций на уровне территориально-локализованных систем. Необходимость повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами обусловлена структурной трансформацией российской экономики, включающей реформирование механизмов функционирования общественного сектора в соответствии с принципами постиндустриального общества, что выступает ключевым условием обеспечения национальной экономической безопасности, устойчивого развития и повышения качества жизни населения. Единая целевая ориентация функционирования государственных и муниципальных финансов, связанная с эффективным воспроизводством общественных благ, а также равнозначностью в контексте взаимосвязи с понятиями суверенитета и власти, обуславливает целесообразность их объединения в рамках категории общественные, или публичные финансы («public finance»).

Отсутствие в российской экономической науке и практике общепринятого определения термина «общественные финансы» и приравнивание их содержания к содержанию бюджета и бюджетной системы Российской Федерации не отрицает

существования экономических отношений, которые обеспечивают формирование, распределение и использование государством и муниципальными образованиями централизованных фондов денежных средств, направленных на прирост социальной ценности и удовлетворение потребностей населения в неконкурентных и неисключаемых из потребления благах. При этом последние представлены не только услугами публичного управления, образования, медицины и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), но и системой экономической безопасности, определяющей уровень и качество жизни. В этой связи представляется целесообразным уточнение понятийного аппарата современной экономической науки в части рассмотрения общественных финансов, отражающих отношения по формированию и расходованию бюджетов с позиции их влияния на составляющие качества жизни населения. Кроме того, глубокое знание теории общественных финансов и практики финансовой деятельности публично-правовых образований обуславливает трансформацию общественного сознания, что находит отражение в самоопределении граждан в качестве налогоплательщиков и потребителей публичных услуг, что, в свою очередь, является атрибутивным свойством современного гражданского общества.

Государственный сектор и неотделимый от него сектор государственного управления занимают в современных экономических системах значительное место, что находит, в частности, отражение в показателе доли расходов бюджетов в общем объеме ВВП. Согласно официальным данным, доля бюджетных расходов в ВВП РФ (под бюджетными расходами подразумеваются расходы консолидированного бюджета без расходов внебюджетных фондов) в 2012 г. составила 21%<sup>1</sup>. Это определяет повышенные требования к выполняемым общественными финансами функциям, которые традиционно выступают объектом внимания экономической науки, политических партий и социума в целом.

---

<sup>1</sup>По данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.minfin.ru/](http://www.minfin.ru/) свободный. Проверено на 18.01.2013.

Реформирование принципов функционирования общественных финансов выступало составной частью структурной трансформации российской экономики. Ее результатами стали четкое разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями, модернизация системы управления бюджетом и бюджетными обязательствами, внедрение современных систем государственного учета и финансовой отчетности, переход на среднесрочное бюджетное планирование, бюджетирование, ориентированное на результат и др. В то же время обострились проблемы функционирования муниципальных финансов, от решения которых во многом зависит динамика показателей качества жизни местного сообщества. В настоящее время рост расходных полномочий на местном уровне не обеспечивается соответствующим увеличением источников финансирования; в условиях хронической дефицитности местных бюджетов актуализируется задача повышения эффективности управления их доходами и расходами, мобилизации дополнительных доходных источников. Необходимость решения вышеуказанных проблем определило выбор темы диссертационного исследования, его теоретическую и практическую значимость.

**Степень разработанности проблемы.** Многогранность проблемы реализации функций общественных финансов, усложненная необходимостью ее интерпретации к условиям федеративного российского государства, предопределила необходимость обращения к работам представителей различных экономических школ и течений.

Общественные блага как результат функционирования общественных финансов исследованы в трудах А.Бергсона, Т.Скитовски, Дж.Хикса, Г.Хотеллинга и др. Дальнейшее развитие теория общественных благ во взаимосвязи с иницируемыми ими положительными внешними эффектами нашла в трудах К.Викселля, П.Диамонда, Н.Калдора, А.Линдаля, Дж.Миррлиса, А.Пигу, П.Самуэльсона, А.Сена, Дж.Хикса, Н.Штерна и др.

Основные положения теории общественных финансов представлены в трудах Э.Аткинсона, Д.Брюммерхоффа, Р.С.Гринберга, Е.Н.Жильцова, Х.Марголиса, Р.Масгрейва, А.Я.Рубинштейна, Дж.Стиглица, Х.Циммерманна,

К.Эрроу, Л.И.Якобсона. и др. В ходе исследования использованы положения и выводы теории общественного выбора, представленные в трудах Дж.Бьюкенена, М.Кондорсе, Ж.-Д.Лафая, Д.С.Мюллера, М.Олсона, Г.Таллока, Ч.Тибу, К.Дж.Эрроу и др.

Содержание и формы экономической политики государства, характеризуемого федеративным устройством, с учетом разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями проанализированы в трудах Е.Ф.Балацкого, Н.Г.Багаутдиновой, Л.С.Бляхмана, Ю.Б.Винслава, А.Д.Некипелова, Б.Н.Порфирьева, Д.А.Рубвальтера, С.С.Сулакшина и др. Функционирование финансовой системы государства в соответствии с принципом бюджетного федерализма исследовано в работах О.Б.Богачевой, С.Д.Валентя, А.Г.Игудина, В.С.Кокова, А.М.Лаврова, Ю.И.Любимцева, Р.А.Чванова и др.

Анализ состояния межбюджетных отношений в современной российской экономике представлен в работах Р.Р.Гайзатуллина, А.Г.Гранберга, А.М.Емельянова, В.И.Клисторина, И.В.Курцева, В.Н.Лексина, А.С.Маршаловой, А.С.Новоселова, А.М.Озиной, С.А.Суспицына, А.М.Швецова и др. Особое значение в формировании позиции автора сыграли системы взглядов В.П.Горегляда, Г.И.Данчиковой, Т.В.Дорониной, Ю.А.Крохиной, Л.Р.Потоковой, Д.П.Пупенко, В.В.Сильченко, С.Г.Ходасевича, В.Б.Христенко и др.

Экономическое содержание системы местного самоуправления традиционно находилось в центре внимания российских ученых, среди которых В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков, Л.А.Велихов, Б.Б.Веселовский, А.Д.Градовский, И.И.Дитятин, В.Ф.Тотомианц, Г.И.Шрейдер и др. Муниципальное хозяйство было предметом исследования зарубежных авторов – Р.Гнейста, В.Зомбарта, Э.Маркварта, А.Токвиля, Дж.Форрестера, Л.Штейна и др. Проблемам сбалансированности местных бюджетов, бюджетной политики территориально-локализованных образований с учетом реформы местного самоуправления посвящены труды С.А.Авакьяна, И.В.Данилевича, А.Г.Игудина, Н.М.Сабитовой, М.И.Ходоровича, Д.Г.Черника, В.Е.Чиркина, Н.А.Ширкевича, А.Ю.Юдина и других авторов.

Вместе с тем в современной экономической теории и практике многие вопросы формирования эффективной бюджетной политики на муниципальном уровне остаются нерешенными, что создает препятствия для достижения сбалансированности местных бюджетов. Сохраняется необходимость уточнения и развития методических подходов к оценке эффективности бюджетной политики муниципалитетов в целях ее дальнейшего совершенствования. В этой связи конструктивным представляется применение гносеологического потенциала теории общественных финансов, что определило цели, задачи и структуру диссертационной работы.

**Цель диссертационной работы** состоит в научном обосновании теоретико-методологического подхода к содержанию функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах в составе российского федеративного государства и в разработке на основе полученных выводов практических рекомендаций по формированию бюджетной политики в муниципальных образованиях (муниципальных районах и городских округах), направленной на повышение качества жизни местного сообщества. Реализация цели исследования предопределяет постановку и решение следующих **задач**:

1. Определить содержание функций общественных финансов и особенности их реализации в дифференцированном национальном экономическом пространстве федеративного государства.

2. Выявить целевой ориентир реализации функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах.

3. Проанализировать противоречия между интересами агентов муниципального образования как территориально-локализованной экономической системы, разрешаемые с использованием инструментов бюджетной политики.

4. Обосновать, что комбинированным показателем эффективности исполнения общественными финансами вмененных им функций выступает качество жизни населения.

5. Разработать методику оценки эффективности реализации функций общественных финансов в муниципальных образованиях (муниципальных

районах и городских округах) как территориально-локализованных экономических системах.

6. Предложить методический подход к формированию инструментария муниципальной бюджетной политики в соответствии с целевым ориентиром повышения качества жизни местного сообщества.

**Объектом исследования** выступают общественные финансы во взаимосвязи с параметрами развития территориально-локализованных территориальных экономических систем в составе российского федеративного государства.

**Предметом исследования** являются социально-экономические и организационно-экономические отношения, возникающие в процессе реализации общественными финансами функций в рамках территориально-локализованных экономических систем в составе федеративного российского государства.

**Теоретической и методологической основой** диссертационного исследования стали труды ведущих отечественных и зарубежных специалистов, посвященные теории общественного сектора, теории общественных благ и общественного выбора, теории общественных финансов, асимметричной информации, принципам государственного регулирования экономики, а также исследования, раскрывающие закономерности формирования бюджетной системы, межбюджетных отношений, бюджетной политики.

Необходимость изучения глубинных экономических законов и форм их реализации в финансовой сфере предопределило необходимость использования гносеологического потенциала широкого круга аналитических инструментов. В этой связи в работе использованы общенаучные методы (научное абстрагирование, анализ, синтез, научная гипотеза, индукция, дедукция, единство исторического и логического) и специфические методы (метод корреляционно-регрессионного анализа, графического отображения функциональных зависимостей и схематического представления анализируемых закономерностей и др.).



**Информационную базу диссертационной работы** составляют сведения Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных органов, официальных статистических органов зарубежных государств, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономики Республики Татарстан (РТ), Министерства финансов РТ, специализированных аналитических зарубежных компаний, Рейтингового агентства «РИА Рейтинг» и др. В процессе подготовки работы в качестве информационных источников были использованы монографии, коллективные работы, публикации в периодической печати, материалы научно-практических конференций, парламентских слушаний, информационные ресурсы всемирной сети Интернет и др.

В ходе подготовки диссертационного исследования изучены положения Европейской Хартии местного самоуправления, федеральные и региональные законы и подзаконные акты, акты органов местного самоуправления, в которых закреплены принципы распределения полномочий публично-правовых образований, а также программы и материалы общероссийских, межрегиональных (в частности, Координационного Совета руководителей представительных органов местного самоуправления, и др.), региональных ассоциаций муниципальных образований и др.

**Содержание диссертационного исследования** соответствует пункту 1. Общая экономическая теория: 1.1. Политическая экономия: структура и закономерности развития экономических отношений; собственность в системе экономических отношений; экономические интересы; фазы общественного воспроизводства, взаимосвязь его материально-вещественных и стоимостных факторов; воспроизводство общественного и индивидуального капитала; эффективность общественного производства Паспорта ВАК России специальности 08.00.01 – Экономическая теория, пункту 2. Общегосударственные, территориальные и местные финансы: 2.25. Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов, 2.30. Эффективность функционирования муниципальной системы социальных услуг

Паспорта ВАК России специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Научная новизна диссертационной работы** состоит в разработке теоретико-методологического подхода к содержанию функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах в составе российского федеративного государства и в разработке на основе полученных выводов практических рекомендаций по формированию бюджетной политики в муниципальных образованиях (муниципальных районах и городских округах), направленной на повышение качества жизни местного сообщества, что детально выразилось в следующем:

*По специальности 08.00.01 – Экономическая теория:*

1. Определено, что дифференциация национального экономического пространства, проявляющаяся в поляризованной аллокации факторов производства и в неравномерности распределения характеризуемых различным уровнем интенсивности трансакций, ограничивает реализацию модернизационной модели поступательной макроэкономической динамики, предъявляет качественно новые требования к механизму взаимодействия органов государственной власти (федеральных и региональных) и органов местного самоуправления, которые предусматривают использование общественных финансов в качестве инструмента обеспечения целевой, факторной и оценочной сопряженности развития национальной и территориально-локализованных экономических систем, расширение состава выполняемых ими функций за счет включения в него функции институционального проектирования и функции воспроизводства мериторных благ, а также соотнесения традиционных функций (стабилизационная, дистрибьютивная, аллокационная) общественных финансов с определенным уровнем государственного и (или) муниципального управления.

2. Доказано, что целевым ориентиром реализации функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах выступает достижение социального оптимума, трактуемого как обеспечение суверенитета интересов экономических агентов (государства, предприятий и домохозяйств) при

условии равенства предельной нормы замещения смешанного блага частным предельной норме трансформации смешанного блага в частное в сфере их производства для каждого потребителя, а также равенства предельной норма замещения смешанного блага общественным предельной норме трансформации смешанного блага в общественное в сфере их производства при условии взаимодополняемости социальной и экономической полезностей, допускающей существование общественных интересов, несводимых к арифметической сумме индивидуальных интересов, а также включения в совокупный спрос социальных предпочтений, отражающихся в интегральном индикаторе качества жизни населения.

3. Выявлены противоречия между интересами агентов территориально-локализованной системы, а именно: противоречие между интересами муниципального образования как территориально-локализованной экономической системы, обеспечивающей производство локальных общественных и мериторных благ, и индивидуальным интересом домохозяйств-потребителей данных благ; агентское противоречие между интересами местного сообщества (принципала), обладающего правомочиями на доход и на капитальную ценность факторов производства территории размещения, и интересами бюрократического аппарата органов местного самоуправления (агента), обладающего правомочиями на управление, что находит выражение в оппортунистическом поведении последнего; противоречие между интересами экономических агентов в производстве экономической и социальной полезности, что предусматривает необходимость функционирования общественных финансов в соответствии с принципами территориального соответствия и субсидиарности.

4. Обосновано, что комбинированным показателем эффективности исполнения общественными финансами вмененных им функций выступает качество жизни населения, отражающее степень удовлетворения потребностей местного сообщества в экономической и социальной полезности, а также соотношение спроса и предложения общественных и мериторных благ.

*По специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит:*

5. Разработана методика оценки эффективности реализации функции общественных финансов в муниципальных образованиях (муниципальных районах и городских округах) как территориально-локализованных экономических системах, которая основана на сопоставлении расходов муниципального бюджета в соответствии с функциональной классификаций и динамики интегрального индикатора качества жизни населения, отражающего показатели социального развития, приведенные к сопоставимым величинам.

6. Предложен методический подход к разработке инструментария муниципальной бюджетной политики, который основан на учете диспропорций в уровнях бюджетной обеспеченности территорий, ориентирован на межбюджетное выравнивание, предполагающее устранение несоответствия между объемом расходных обязательств органов местного самоуправления и величиной закрепленных за бюджетами данных уровней доходных поступлений, стимулирование территориальных органов власти к мобилизации дополнительных бюджетных доходов на основе более полного использования и развития их собственного доходного потенциала; при этом эффективность бюджетной политики определяется как степень достижения социальных и экономических целей муниципального образования при минимизации объема расходов в рамках реализации стратегии устойчивого и сбалансированного развития территориально-локализованной экономической системы.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационной работы заключается в уточнении и развитии теории общественных финансов как теоретико-методологической основы формирования эффективной бюджетной политики в территориально-локализованных системах, в качестве которых рассматриваются муниципальные образования. Теоретические выводы диссертации являются основой для дальнейших исследований показателей эффективности муниципальной бюджетной политики в условиях федеративного государственного устройства.

Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы органами местного самоуправления в

ходе разработки целевых и комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при разработке учебных курсов по вузовским дисциплинам «Экономическая теория», «Государственные и муниципальные финансы», «Макроэкономика», «Экономика общественного сектора» и др.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационной работы изложены, обсуждены и получили одобрение на международных, всероссийских, региональных, межвузовских конференциях в 2009-2012 гг., в том числе всероссийской научно-практической конференции «Инновации и высокие технологии XXI века» (Нижекамск, 2009), российско-канадского семинара «Современные тенденции развития федеративных отношений в Канаде и Российской Федерации» (Казань, 2009), итоговой научно-практической конференции «Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики» (Казань, 2010), республиканской научно-практической конференции, посвященной международному году химии «Высокоэффективные технологии в химии, нефтехимии и нефтепереработке» (Нижекамск, 2011), международной научной студенческой конференции «Развитие инновационного потенциала молодежи: проблемы, перспективы, решения» (Мытищи, 2011), международной научной конференции «Актуальные проблемы народнохозяйственного комплекса: технологии, инновации и инвестиции» (Москва, 2012) и др.

Автором опубликовано 28 научных работ общим объемом 10,33 п.л. (авт. – 10,12 п.л.), в том числе 5 статей в журналах «Экономический вестник РТ», «Региональная экономика: теория и практика», «Вестник Казанского государственного финансово-экономического института», «Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством», «Russian journal of Earth Sciences», входящих в перечень рекомендуемых ВАК России изданий для публикации материалов по докторским и кандидатским диссертациям.

Разработанные практические рекомендации использованы при разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования (МО) «Нижекамский муниципальный район (МР)» на 2010-2012 гг., при разработке стратегии социально-экономического развития МО городской округ (ГО) Набережные Челны до 2015 г., при разработке стратегии социально-экономического развития МО «Зеленодольский МР» до 2020 г., используются в учебном процессе Ульяновского государственного технического университета по дисциплине «Экономическая теория» и Образовательной автономной некоммерческой организации «Центр реформирования предприятий» по дисциплине «Финансы и кредит», а также внедрены в научную и проектную деятельность Научно-внедренческого центра Международного исследовательского института г. Москвы, что подтверждено справками о внедрении.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

*Во введении* обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень разработанности проблемы в отечественной и зарубежной экономической литературе, определяется цель и задачи, предмет и объект, теоретическая и методологическая основа исследования, формулируются новизна и научно-практическая значимость диссертации, апробация результатов работы и ее структура.

*В первой главе «Общественные финансы в структуре финансовой системы государства»* представлена трактовка категории «общественные финансы» и проанализирована эволюция представлений о ее содержании, исследован ресурсный потенциал финансов общественного сектора, сформулированы функции общественных финансов и особенности их реализации в федеративном государстве.

*Во второй главе «Бюджетная политика муниципальных образований как форма реализации функций общественных финансов в территориально-*

*локализованных экономических системах»* проведен анализ современного состояния бюджетной политики муниципальных образований в РФ (муниципальных районов и городских округов) как территориально-локализованных экономических систем, выявлены и систематизированы факторы, оказывающие негативное воздействие на реализацию бюджетной политики, определены пути сокращения их влияния, предложены концептуальные подходы к содержанию эффективной бюджетной политики муниципалитета.

*В третьей главе «Оценка эффективности бюджетной политики муниципального образования и направления ее развития»* систематизированы существующие методики оценки эффективности бюджетной политики, выявлены их преимущества и недостатки, разработана авторская методика оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования (муниципального района и городского округа), предложены направления ее развития.

*В заключении* сформулированы основные выводы и результаты диссертационной работы.

## **1. Общественные финансы в структуре финансовой системы государства**

### **1.1. Эволюция представлений о содержании общественных финансов**

Публичные финансы – это основополагающая (важнейшая) сфера государственной финансовой системы, главная цель существования которой заключается в финансирование осуществления общественных интересов.

Главные принципы функционирования общественных финансов (рисунок 1):

1. Гласность и прозрачность. Все данные об источниках образования финансовых средств и направлениях их расходования обязательны к публикации в открытой печати, т. е. публичные финансы должны являться прозрачными.

2. Целевой характер. Обязательно должны быть оговорены и законодательно закреплены цели расходования финансовых ресурсов.

3. Приоритетность расходов. Первичным является определение расходов, использование которых формируется на базе общественных интересов.

4. Плановость. Расходы и доходы публичных финансов формируются и используются на основании строгих планов (Местные бюджеты, государственный бюджет и т. д.).

5. Единство. Финансовые ресурсы всех ступеней публичных финансов взаимосвязаны и взаимозависимы.

Государственные финансы: существуют для реализации тех потребностей общества, которые отображают интересы государства в целом и носят общегосударственный характер; обозначают финансовую деятельность государства; формируются действиями публичной власти и решениями государства; с одной стороны, выступают в их руках средством воздействия на социально-экономическое развитие страны, а с другой – определяют финансовую основу высших органов государственной власти и управления; опосредуют перераспределение ВВП по территориям для обеспечения сбалансированного развития различных регионов; связаны с денежной системой государства;



содействуют осуществлению структурной политики, которая предназначена реализовать оптимальное развитие государства; являются способом достижения общегосударственных интересов.

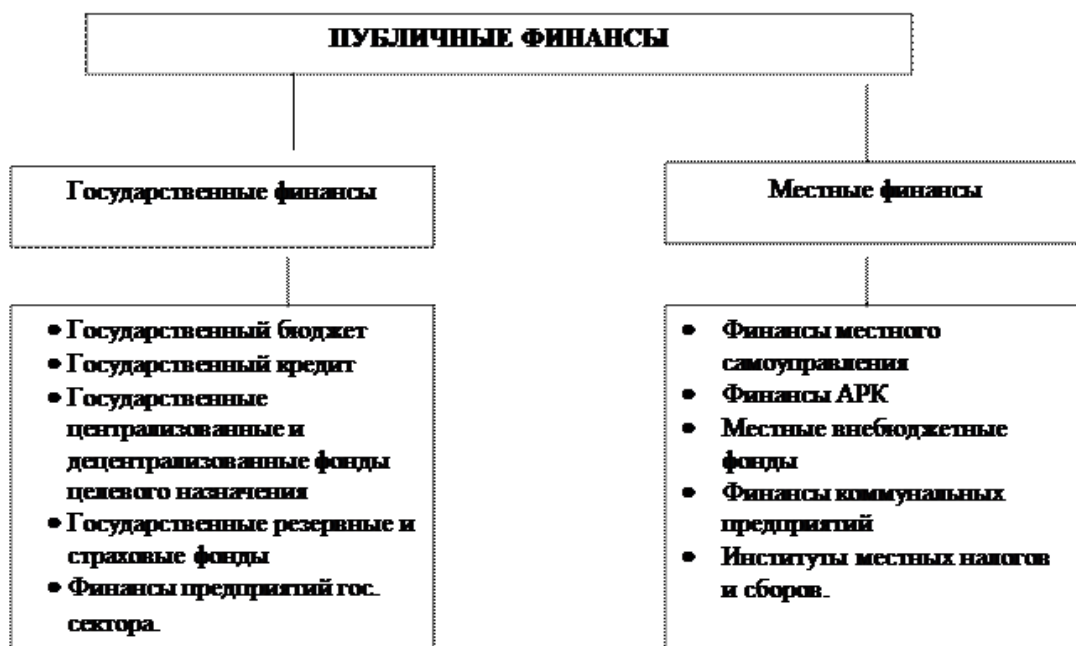


Рис.1. Составляющие публичных финансов

Местные финансы: обеспечивают финансовыми ресурсами региональные потребности, их перераспределение внутри территорий; являются финансовой основой местных органов власти и управления; поддерживают относительную территориальную автономию и независимость региональных административных единиц.

Схожие характеристики местных и государственных финансов: они есть инструмент осуществления функций органов местного самоуправления и государственных институтов; они удовлетворяют не частные и не коллективные, а общественные интересы; они обладают публичным характером.

Государственные финансы и местные финансы не являются тождественными понятиями. Местные финансы в состав государственных финансов не включаются, при этом они непосредственно связаны с ними.

Государственным финансам подчиняются финансы местных органов власти, так как в современную эпоху государство обозначает правовое поле местным финансам и объем функций местного самоуправления. Государственные финансы проникают в финансы местных органов власти, принимают непосредственное участие в их образовании.

В течение всей истории развития российского государства существовал глубокий конфликт между размерами территории и количеством населения, живущего на ней. Результатом этого стало то, что Россия осуществляет вариант довольно жесткой централизованной власти, чтобы управлять такой колоссальной территорией. Модель устройства государственной власти и развития местного самоуправления, реализуемая в Канаде, – максимально близкий пример для России. В Российской Федерации большинство проблем возникает из-за непропорционального соотношения регионов-реципиентов и регионов-доноров. В сконцентрированной форме данная несбалансированность, соотнесенная с реальностью российского федерализма, в существенной части обозначила специфику используемой модели «бюджетного федерализма», несовершенства такой модели и попытки ее реформирования.

В составе России существенное количество субъектов Российской Федерации, имеющих собственное законодательство. В этом заключается федеративное устройство России. Вместе с тем федеративное устройство России базируется на единстве системы государственной власти и на государственной целостности страны.

Конституцией Российской Федерации подчеркивается верховенство федеральных законов на всей территории России.

Российский «реальный федерализм» обладает множеством присущих только ему собственных отличий от «книжного» (теоретического, канонического, абстрактного) федерализма. Также современный российский федерализм включает в себе совокупность частных элементов «реального федерализма» иных государств в крайне гипертрофированном виде [57, с. 51].

В самом сжатом описании российский «реальный федерализм» начала XXI в. характеризуется совокупностью определенных типичных постулатов организации основных федеративных государств, обладая при этом уникальными особенностями:

1) статусная асимметрия – несколько (шесть) различных видов «рядовых» и государственных (республики) субъектов Российской Федерации;

2) национальная «окрашенность» – некоторые субъекты Российской Федерации сформированы по национально-этническим особенностям;

3) конструктивная неупорядоченность – административные центры двух субъекта Российской Федерации расположены на территории других субъектов Российской Федерации, некоторые самостоятельные субъекты Российской Федерации входят в структуру иных самостоятельных субъектов Российской Федерации и т. д.;

4) чрезвычайно высокая степень несбалансированности потребностей и собственных средств для осуществления статусных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации;

5) высокая персонифицированность реальных федеративных отношений (происходят нарушения обычного порядка в бюджетно-финансовой, политической, национально-этнической сфере), находящихся в зависимости от индивидуальности регионального лидера и его личных взаимоотношений с «центром».

Эти присущие России черты «реального федерализма» фактически создают всю систему проблем государственного устройства, в том числе и главную проблему децентрализации управления – разграничение ресурсов и объектов ведения, а также полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Воздействие приведенных специфических характеристик федерализма на социально-экономическую и политическую ситуацию в различных регионах России существенно увеличивается из-за отсутствия в какой-либо другой стране

мира аналогов структурных особенностей экономического и социального пространства России. К ним, во-первых, можно отнести широкую зону природно-климатического дискомфорта (на северных территориях, которые распространены на четверть страны, населения проживает в десять раз больше, чем на подобных широтах во многих иных странах в совокупности; там же находится практически половина реального экономического потенциала страны – больше в сотни раз, чем в иных государствах). Во-вторых, очень высокая степень территориальной дифференциации уровня жизни населения, важнейших социально-экономических индикаторов и потенциала саморазвития, определяющего ситуацию в разных субъектах Российской Федерации (в десятки раз). В-третьих, невероятно мала транспортно-инфраструктурная связь различных территорий. В-четвертых, есть большое число нескольких обширных зон и локальных точек тотальной депрессии и т.д.

Российское реформирование муниципальных финансов насчитывает уже пятнадцатилетнюю историю, как и реформирование экономики России в целом. Сущность подобного реформирования для муниципалитетов заключается в существенных изменениях в условиях образования доходов и расходов местных бюджетов, в осуществлении новых бюджетных процедур, в создании в муниципалитетах возможности «отвечать на вызовы» региональной и федеральной политики. По истечении двенадцатилетней реформы следует провести их условную периодизацию<sup>2</sup>.

Можно выделить первый этап - 1990—1993 гг. – это время создания Российского государства, закончившийся утверждением Конституции РФ. В статье 132 Конституции РФ относительно финансовых проблем отмечено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, управляют муниципальной собственностью, устанавливают местные налоги и сборы и т.д. Там же сказано, что на органы местного самоуправления законом могут возлагаться определенные

---

<sup>2</sup>Чернявский А. В. Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992—2002 гг. // [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php7folder\\_id=80&mat\\_id=97](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php7folder_id=80&mat_id=97).

государственные полномочия с передачей соответствующих для их реализации материальных и финансовых средств (однако историческое развитие российских муниципальных финансов содержит множество примеров, когда государственные полномочия спускались на муниципальный уровень без соответствующих средств).

В этот период сочетались черты унитарного и конфедеративного государства в бюджетном устройстве России. С одной стороны, наблюдается полная зависимость от отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи из их федеральных бюджетов субъектов Российской Федерации. Налоги аккумулировались исключительно посредством федерального ведомства – Государственной налоговой службой России, а далее шло финансирование из федерального бюджета бюджетов управления региональных и местных администраций. С другой стороны, в распоряжении субъектов Российской Федерации находилась половина консолидированного бюджета государства, они старались контролировать федеральные расходы на своей территории. Поэтому сформировавшуюся в тех условиях систему межбюджетных отношений лучше характеризовать «бюджетным феодализмом», чем «бюджетным федерализмом».

Подписание Конституции РФ обозначило конец первого этапа радикальных экономических реформ, включая и реформирование муниципальных финансов. Бытие не входящего в систему органов государственной власти местного уровня самоуправления, было признано в высшем законодательном акте России.

Самостоятельность местных бюджетов как принцип был введен еще в Законе РФ № 4807-1 от 15.04.1993 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», утвержденном 15 апреля 1993 г., до подписания Конституции РФ.

В соответствии с принципами федеративного устройства разграничение уровней бюджетной системы должно основываться на концепции фискальной

автономии бюджетов различных уровней. Бюджетная система в целом становится неустойчивой и работает неэффективно в случае высокой степени вертикальной несбалансированности различных уровней.

1993—1994 гг. можно считать вторым этапом реформирования муниципальных финансов (для муниципалитетов меняются правила игры). Федеральный центр в 1994 г. сформировал общую для всех регионов систему «расщепления» федеральных налогов как альтернативу ранее действовавшим дифференцированным ставкам (Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» (с изм. от 29.06, 28.07, 20.08, 10.11.2004). Эти изменения значительно модифицировали систему формирования доходов субъектов Российской Федерации, она оказалась лучше предсказуемой. Аналогично более прогнозируемой стала и система аккумулирования доходов местных бюджетов. В середине 1990-х гг. одновременно в России и Казахстане стартовала налоговая реформа. К тому же, реформы в этих государствах стартовали в результате работы одной группы – в г. Алма-Ате тогда функционировала крупная команда налоговых специалистов со всего мира, консультировавших авторов и российского, и казахского Налогового кодекса. На базе западных стандартов российская и казахская группы в 1994 г. сделали модельный Налоговый кодекс. Оба документа явили в себе модель налогового законодательства, согласно видению лучших мировых налоговиков. И оба в парламентах не прошли обсуждений. В 1995 г. пошел на самороспуск парламент Казахстана и, уходя, постановил решение дать президенту право подписывать указы, наделяемые силой закона. Во время отсутствия парламента в Казахстане указами президента вступили в силу 147 главных законов, включая Налоговый, Гражданский и Земельный кодексы. Налоговый кодекс Казахстана был со множеством льгот индивидуального характера и во многом несовершенным. Поэтому каждый год кодекс дополнялся, в Республике Казахстан стабильность налогового законодательства отсутствовала. Позже ситуация резко изменилась: получив опыт, казахские налоговики сообразили, каким должен быть Налоговый кодекс - эффективный, нормальный, реально работающий в условиях экономики

Казахстана. И главное – стали применять налоги не исключительно для наполнения бюджета. В 2000 г. в Казахстане продолжили совершенствовать Налоговый кодекс, который решал не только фискальные задачи в отличие от предыдущего варианта, но и позволял полностью применять стимулирующие и регулирующие функции налогов.

В 1998 г. была принята часть первая Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), в 2002 г. - часть вторая. Главным нормативным актом, регулирующим налоговые отношения в стране, был Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (с изм. от 16.07, 22.12.1992, 21.05.1993, 01.07.1994, 21.07.1997, 31.07, 22.10, 18.11, 29.12.1998) до принятия этих документов. В этот период были подписаны соглашения с Татарстаном, Якутией, Башкортостаном, когда узаконили специфический бюджетный статус данных республик, в соответствии с которым по-особому стали перечисляться налоги в федеральный бюджет с их территорий.

С 1995 по 1998 г. - третий этап реформирования. В этот срок были подписаны Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изм. от 24.06, 22.10.1992, 28.04, 22.12.1993, 28.08.1995, 18.06.2001, 21.03.2002, 08.12.2003, 17.04.2006) и Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 09.07.1999, 27.12.2000, 30.12.2001, 29.06, 28.12.2004). Последний закон закрепил доли главных федеральных налогов за местным уровнем и этим внес существенную определенность и прогнозируемость в процесс формирования муниципальных доходов. В 1996 г. в бюджет субъектов Российской Федерации шли более 53% всех поступлений.

С 1999 по 2002 г. начался четвертый этап реформирования, когда ввели в действие Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации. Эти кодексы оказали существенное значение для реформирования бюджетных отношений и формирования налоговой политики в экономике в целом, но концепция существования относительно автономной финансовой системы на местном уровне в них не была предусмотрена. Федеральный центр занялся разработкой

финансовой концепции для муниципалитетов в XXI в. (Программа развития бюджетного федерализма, одобренная Правительством РФ в 2001 г.; работа образованной Указом Президента РФ от 21.06.2001 № 741 Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления под руководством заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д. Н. Козака). В эти сроки реформирования муниципальных финансов проявляется тенденция к централизации расходных полномочий и налоговых доходов на региональном и федеральном уровнях. В этот период возросла зависимость местных бюджетов от региональных трансфертов, и сократились собственные доходы муниципалитетов. Федеральные власти стали вырабатывать решения, резко изменяющие расходные обязательства муниципалитетов. Например, изменение тарифов на заработную плату работников бюджетной сферы с декабря 2001 г. Такие решения сформировали ситуацию плохой управляемости муниципальными финансами.

До начала 2000-х гг. в России разграничению возможностей и обязанностей между бюджетами разных уровней препятствовала различающаяся по регионам и приводящая к возникновению неразрешимых проблем многоуровневая, сложноподчиненная система организации местного самоуправления. Например, в некоторых субъектах Российской Федерации присутствует от одного до трех уровней местного самоуправления или местное самоуправление отсутствует вообще. Часто некоторые муниципалитеты получают государственные полномочия и фактически становятся территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в отдельных регионах обратная ситуация, формируется сложносоставная, многоуровневая структура самостоятельных органов власти.

Одобрена постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (с изм. от 06.02.2004) Программа развития бюджетного



федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. стала предпосылкой осуществления реформ муниципальных финансов. В программе на ближайшие годы обозначены принципы разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней и предложены четкие области изменений в распределении расходных полномочий. Сформулированы также принципы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы. Отдельно обратим внимание на принцип, согласно которому собственные доходы бюджетов каждого уровня должны быть главным ресурсом для эффективного осуществления закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. Федеральные органы власти обязаны применять положения Программы развития бюджетного федерализма при написании проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов. В существенной доле реальные реформы системы муниципальных финансов находятся в зависимости от того, как и в какой степени положения данной программы, в целом прогрессивной, будут применяться при составлении законов.

С 2003 г. по настоящее время реализуется пятый этап. Предусмотрено разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней: бюджеты муниципальных районов и городских округов; бюджеты сельских и городских поселений в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Государственная бюджетная система России на современном этапе должна быть кардинальным образом изменена и состоять из четырех звеньев.

Данные бюджеты существуют независимо. Местные бюджеты своими доходами и расходами не включаются в бюджеты территорий, а последние не входят в федеральный республиканский бюджет.

Тогда как местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в государственный бюджет в унитарных государствах и занимают очень малую долю, то в федеративных государствах они не входят в бюджеты членов

федерации и начинают играть значительную роль в развитии всей страны через развитие местных территорий и сообществ.

Такая структура бюджетной системы Российской Федерации сходна со структурой бюджетных систем западных государств, в которых увеличивается удельный вес местных бюджетов как главной составляющей всех местных финансов. Местным органам власти не хватает средств, так как увеличены их функции, связанные с расходами, и задача заключается в возрастании их собственной доходной основы. Структура бюджетной системы Российской Федерации в настоящее время, а также пропорции распределяемых между бюджетами разных уровней ресурсов существенно приближены к аналогичным индикаторам западных федеративных государств. Например, в 1992 г. в федеральный бюджет поступало 70% всех аккумулируемых ресурсов и только 30% – в территориальные и местные бюджеты, то уже в 1995 г. это соотношение было соответственно 49 и 51%. Обратный процесс наблюдается, начиная с 2001 г.. Поступления от двух главных по собираемости налогов, НДС и некоторым типам акцизов, подлежали зачислению в федеральный бюджет в 100%-м объеме. Эти поступления составили порядка 600 млрд. руб., или 53% всех налоговых поступлений в бюджет. Возврат к политике усиленной централизации финансовых ресурсов при важности одновременного поддержания принципа автономности и обеспеченности нижестоящих бюджетов собственными доходными источниками возник из задачи федеральной власти унифицировать и упорядочить принципы движения финансовых потоков в бюджетной системе. Работа федеральной власти в этой области, на наш взгляд, были справедливы с точки зрения краткосрочных задач по урегулированию доходной базы нижестоящих бюджетов. Однако в будущем основой осуществления принципа автономности каждого бюджетного уровня должно быть существенное делегирование налоговых полномочий нижестоящим бюджетам.

А. М. Лавров [50, с. 77] пишет, как в политике возникли свои деятели, в экономике появились независимые экономические агенты; так и в бюджетной

сфере должны возникнуть независимые ответственные администраторы бюджетных средств.

Целью эффективной децентрализации в Российской Федерации стало формирование ответственных и полномочных администраторов бюджетных средств (администраторы бюджетных средств – власти, министерства, учреждения).

Влияющими на децентрализацию внешними условиями стали: формализация – замена традиций выполняемыми правилами; субсидиарность – разграничение полномочий «снизу вверх»; конкурентная среда – мобильность ресурсов, пресечение недобросовестной конкуренции; жесткие бюджетные ограничения – «заработанное» не изымается, «незаработанное» не раздается; управление рисками – стабилизационные фонды и страхование.

Разделить полномочия и ответственность между федеральным, региональными и местными бюджетами, а также разграничить управление государственными финансами нужно на трех уровнях:

- 1) макроуровень: Федерация – субъекты Российской Федерации – муниципалитеты (реформа межбюджетных отношений);
- 2) мезоуровень: правительство – финансовые органы – министерства (реформа бюджетного процесса);
- 3) микроуровень: министерства – службы – учреждения (реструктуризация бюджетной сети).

Вертикальное разграничение характерно для макроуровня. Без этого любые реформы в бюджетной сфере осуществить было бы нельзя.

В случае, когда такое разделение осуществилось в границах реформирования межбюджетных отношений, следует спуститься к мезоуровню: децентрализации полномочий между правительством, финансово-экономическими органами – интегральными администраторами бюджетных средств – и министерствами, отвечающими за конкретный вид услуг. Исключительно после этого возникает возможность спуститься на микроуровень, наиболее главный, наиболее нужный этап децентрализации. Возникновение

независимых агентов по оказанию бюджетных услуг следует сравнить по важности с приватизацией в экономической области. Разгосударствление оказания публичных услуг должно быть осуществлено и на микроуровне. Между министерствами и иными учреждениями нужно распределить ресурсы, за использование которых им следует взять ответственность.

Совместно с этим следует сформировать конкурентную среду, чтобы ресурсы бюджетной системы сравнительно просто переходили между администраторами бюджетных средств. Доля данных средств должна зависеть от эффективности функционирования каждого администратора, который должен бороться за эти ресурсы. Независимые администраторы бюджетных средств, функционирующие в квазирыночной среде, будут мотивировать всю систему к развитию в необходимом направлении.

Согласно базису экономической науки результативная модель бюджетного федерализма, организовывающая постоянный экономический рост, обязана соответствовать следующим требованиям.

1. Федеральный центр должен быть наделен эффективными полномочиями по созданию общего правового пространства.
2. Полномочия среди различных уровней власти и органами местного самоуправления должны быть обязательно полностью разграничены.
3. Региональные власти обязаны иметь в пределах своих территориальных полномочий необходимую степень самостоятельности для осуществления автономной финансово-экономической политики.
4. Региональные власти обязаны существовать постоянно в условиях жестких бюджетных ограничений, т.е. непосредственно зависеть не от вышестоящего бюджета, а от итогов своей финансово-экономической политики.
5. Все вышеперечисленные критерии должны быть постоянными и не быть предметом торга.

Проведенные в России исследования Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию, выявили, что российская система не соблюдает ни один из данных критериев.

## 1.2. Ресурсный потенциал финансов общественного сектора

Во многих индустриально-развитых странах центральная власть спускает решение большинства связанных с образованием и социальным обеспечением проблем на местный и региональный уровни. Аналогичные процессы происходят и в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. Но чтобы выработать новые структуры, правительству необходимо больше времени, чем это ожидалось. Параллельно с тем, как расходные обязательства спускаются или делегируются на нижестоящий уровень, контроль над доходами центральные правительства в большинстве случаев не желают передавать. Оптимальная децентрализация означает наличие большого спектра организационных структур, которые не были созданы при старой системе, и им нужно значительное время для развития. Эффективная бюджетно-налоговая децентрализация, которая создаст совпадение по количеству рассредоточенных налоговых (доходных) источников и децентрализованно реализуемых бюджетных расходов, а также необходимый для этого размер налоговых и бюджетных полномочий на всех ступенях бюджетно-налоговой системы, как показывает практика, не существует. Исторически не существует прецедента такого рода в мировой практике. При этом некоторые страны (Канада, США, ФРГ и др.) стремятся достигнуть определенной степени сбалансированности, что происходит не столько из-за их финансово-бюджетного благополучия, сколько из-за осуществления политически верных, экономически и социально корректных механизмов и правил оптимального распределения полномочий и средств по всем ступеням государственно-территориального устройства.

Несбалансированность территориально опосредованных доходов и расходов публичной сферы определяет возникновение большого числа проблем социального и политического сектора, а также в несколько раз уменьшает эффективность бюджетно-налоговой децентрализации. Насколько бы развитыми и сложными ни были в частности бюджетная и налоговая децентрализация, их несогласованность в определенном роде может быть нивелирована некоторыми

решениями «центра». Чем больше имеющийся дисбаланс, тем сильнее фактическая централизация бюджетно-налоговых отношений превалирует над формальной децентрализацией.

Сбалансированно действующая межправительственная финансовая система становится важнейшей для достижения стратегических целей развития экономики. Во многих государствах межправительственные финансы оказывают существенное влияние на уровень мобилизации ресурсов публичной сферы. Вместе с тем, межправительственные финансы играют важную роль при сохранении макроэкономической стабильности, оказании социальной защиты.

Принятие и осуществление процесса децентрализации бюджетных ресурсов включает в себя четкую координацию усилий, как местных органов власти, так и некоторых важнейших ведомств центрального уровня. Как правило, это Министерство финансов и Казначейство привлекаются в процедуру реформирования механизмов местных бюджетных процессов и трансфертов. Реформирование системы налогообложения местного уровня вызывает необходимость привлечения Государственной налоговой службой и департаментов Министерства финансов по части макроэкономики и бюджета. Чтобы провести децентрализацию секторных программ нужно полностью отрегулировать действия Министерства финансов и отраслевых министерств. Когда нет определенного ведущего ведомства или органа координации, невозможно поддерживать нужную степень контроля за действиями всех заинтересованных ведомств. В большинстве государств с переходной экономикой механизмы координирования децентрализации бюджетных средств весьма слабы на уровне центральных органов власти. В некоторых случаях отсутствует официально выбранный конкретный орган, ответственный за государственное финансирование на местном уровне. Ни в каком из рассматриваемых государств нет межминистерского форума, ответственного за координацию политики решения проблем в отношениях органов государственного управления, или внутреннего координационного отдела, например, межведомственный совет по планированию финансирования или комиссия по финансированию местных

органов власти. Даже тогда, когда определенная организация и является институциональным лидером в задачах децентрализации, то подобное учреждение, как правило, не имеет какого-либо административного или политического веса.

В том случае, когда разработанные и принятые программы децентрализации улучшают управление и предоставляют услуги государственным органам на местах, не всегда все ведомства государственной сферы сотрудничают по принципу децентрализованного оказания услуг. Для того чтобы удачно претворилась в жизнь программа децентрализации, она обязана привлечь внимание отличающиеся ведомственные позиции, – ряд из которых откровенно враждебен децентрализации. При принятии децентрализации в качестве официальной политики государства, отраслевые ведомства, как правило, сопротивляются планам изменений, радикально снижающих их роль. В таком случае концентрированная координация ведомственной деятельности должна помочь выработать техническое решение, максимально воспринимаемое всеми заинтересованными задействованными сторонами.

В случаях невнимательной координации исполнительными органами сторонники децентрализации могут искать иные возможности развития альтернативных координационных механизмов с участием независимых государственных организаций (НГО), доноров и парламентариев. Однако такие действия становятся ценными для осуществления технической помощи и мобилизации поддержки децентрализации общественностью, вероятность того, что они, как следует, обеспечат координацию и включенность в исполнительной ветви власти, низкая.

С экономической точки зрения максимальное влияние следует уделить делегированию финансовых полномочий между ступенями власти, которое выражается в отделении фискальных функций. Здесь фискальные функции - это функции бюджетно-финансовой области, реализуемые государством для достижения заданных политических и экономических целей. Данные функции в начале 1950-х годов определил и описал Р. Масгрэйв. Среди прочих (контролирующая, регулирующая) он обозначил распределительную,

аллокационную и стабилизирующую. Данные три функции и есть фискальные, так как через них государственная власть решает проблемы размещения и распределения финансовых ресурсов и выравнивания межбюджетных отношений.

Аллокационная функция заключается в удовлетворении потребностей резидентов страны публичными товарами, а также через эту функцию правительство решает, какие должны быть соотношения деления ресурсов на общественные и частные и делает выбор самих публичных благ. Регулирование распределения национального дохода и богатства реализуется через распределительную функцию. Стабилизационная функция государственных финансов выражается в их влиянии на макроэкономическое равновесие. Фискальные функции являются необходимыми и неисключаемыми, так как закрепление каждой из них на том или ином уровне власти есть гарантия эффективного функционирования всей государственной системы.

Р. Масгрэйв<sup>3</sup> отмечал, что суть фискального федерализма состоит в том, что политика в аллокационной области должна распределяться между субъектами государства исходя из предпочтений резидентов соответствующих субъектов, тогда как распределительная и стабилизирующая функции требуют предписания их центральному правительству. Это исходит из того, что аллокационная функция максимально приспособлена для децентрализованной реализации в той мере, в какой она затрагивает ресурсы, нужные для обеспечения потребностей в локальных публичных благах. В зависимости от того, в каких границах в основном сосредотачиваются выгоды от конкретного общественного блага, аллокация ресурсов для его поставки должна реализовываться территориальными органами различных уровней.

Децентрализованное осуществление стабилизирующей функции не является эффективным, поскольку региональная экономика больше открыта относительно национальной экономики. Административно-территориальное деление не совпадает с границами рынков. В удовлетворении потребностей

---

<sup>3</sup>Масгрэйв Р.А., Пегги Б. Масгрэйв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Издательский дом «Бюджет», 2010, - 725 с.



жителей всех регионов большее место отводится товарам, привозимым из иных регионов страны, поскольку общеизвестно, чем больше предельная склонность к импорту, тем ниже мультипликатор расходов. Эффект изменения доли публичных расходов в конкретном регионе не концентрируется внутри этого региона, а разбрасывается по всем другим регионам, поставляющим продукцию. Итак, закрытая реализация макроэкономической политики региона вызывает новые экстерналии. При этом результаты региональной стабилизационной политики в масштабах всей национальной экономики не являются в действительности значительными.

Распределительная функция отчасти реализуется на региональном уровне. Но в этой сфере обычно лидирует общенациональное начало. Каждое определение справедливого распределения описывает, как правило, целую нацию, страну, а не население конкретного района или города. Единство общества и государства существенно нарушится, если бы, в качестве примера, переселение из определенной части страны в иную, вызвало за собой полное изменение социальных гарантий, которые предоставляются гражданину. Существенные гарантии, а соответственно, и ключевые параметры перераспределительной политики, выделяются централизованно и выражаются в общенациональном законодательстве.

Сейчас такое разграничение фискальных функций в правительственной системе является хрестоматийным и определяется большинством ученых, занятых в сфере государственных финансов и экономики публичного сектора. Такое разграничение фискальных функций отражается в структуре расходов бюджетов всех уровней. Например, в российском федеральном бюджете максимальный удельный вес принадлежит расходам на национальную оборону, государственную поддержку отраслей народного хозяйства, финансовую поддержку территорий и т. д. В региональных бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах большой удельный вес у расходов на обеспечение социально-культурных мероприятий. Здесь аналогичные по направленности расходы оплачиваются разного уровня бюджетами – в зависимости от того, обслуживание

какой территории финансируется затратами. Так, если обслуживается народное образование, то средней школе выделяются средства из местного бюджета, а вузу, набирающему студентов по всему государству и обеспечивающему кадры всем регионам, расходы покрываются из бюджета Российской Федерации.

Общественные финансы - экономические отношения, связанные с использованием государственных и муниципальных средств в целях повышения уровня и качества жизни, определяемых объемом и структурой воспроизводства общественных и мериторных благ. Проведенное исследование позволило сделать вывод, что общественные финансы помимо стабилизационной, аллокационной, дистрибутивной функций выполняют функцию институционального проектирования. Традиционно функции, выполняемые общественными финансами, исследовались применительно к национальной экономической системе, что не позволяло в полном объеме применять сделанные выводы в рамках территориально-локализованных экономических систем. Анализ содержания и форм реализации функций общественных финансов позволил сделать вывод о наличии ряда присущих им особенностей, обусловленных субнациональным и субрегиональным характером территориально-локализованных систем.

В рамках функции стабилизации государство реализует бюджетно-финансовую (сдерживающую или стимулирующую) и денежно-кредитную (экспансионистскую или рестрикционную) политику, направленные на обеспечение устойчивого развития основных макроэкономических показателей. Подобная функция общественных финансов в федеративном государстве может выполняться исключительно федеральными органами власти. В рамках функции аллокации государство распределяет ресурсы с использованием мер прямого и косвенного воздействия, направленные на обеспечение равновесного объема производства общественных благ, а также снижение уровня дифференциации национального экономического пространства. В случае, если аллокация ресурсов направлена на воспроизводство общественных благ национального масштаба, то данная функция закрепляется за федеральными органами государственного

управления, если реализуется в отношении общественных благ локального масштаба, то - за региональными органами государственного управления или местного самоуправления. В этой связи возникает необходимость в децентрализации принятия решений о бюджете в соответствии с принципами эффективного финансового контроля, а также решений о бюджетных расходах, в максимальной степени способствующие обеспечению населения общественными благами. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что аллокационная функция включает также меры государственного регулирования, направленные на стимулирование производства мериторных благ, т.е. благ, обладающих значительным положительным внешним эффектом при превышении потребностей общества в нем над спросом со стороны индивидуальных потребителей. Данная функция выполняется органами государственного управления или органами местного самоуправления, на которые в соответствии с масштабами положительного внешнего эффекта и действующей системой институтов возложены функции по производству добавленной социальной стоимости. Дистрибьютивная функция обеспечивает перераспределение доходов домохозяйств и сглаживание социальной дифференциации целью обеспечения равного доступа к общественным благам со стороны населения различных территориальных образований. При этом бюджетные расходы на воспроизводство общественных благ имеют мультипликативный эффект в части прироста совокупного дохода государства и входящих в его состав территориальных образований. Реализация дистрибьютивной функции общественных финансов находит отражение в содержании бюджетной, инвестиционной, миграционной политики государства, что обеспечивает изменение соотношения показателей развития территориально-локализованных систем. Оценка последствий применения мер государственного воздействия в рамках реализации функций общественных финансов составляет информационную основу для принятия решения в пользу реализации стратегии «выравнивания диспропорций» или стратегии «поляризованного развития». Выполнение данной функции возложено на федеральные и региональные органы государственного управления, а также

органы местного самоуправления, что находит отражение в разграничении расходных бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы. Функция институционального проектирования заключается в формировании новых, трансформации действующих и адаптации импортных институтов в соответствии с принципами их коллинеарности и конгруэнтности. Если проектируемые институты имеют общенациональное значение, то субъектом проектирования выступают федеральные органы государственного управления, если они имеют локальное значение, то субъектом проектирования выступают региональные органы государственного управления и органы местного самоуправления.

Выполнение общественными финансами вмененных им функций с учетом уровня территориальной организации национального экономического пространства обеспечивает коллинеарность и устойчивость развития территориально-локализованных экономических систем.

Р. Берд<sup>4</sup> трактует децентрализацию как емкий термин, включающий разнообразные государственные и финансовые изменения. Деволуция – это максимальная степень децентрализации, в случае если автономные местные и региональные бюджеты отвечают за финансирование и осуществление производства публичных благ, имея при этом экономическую независимость посредством собираемых налоговых и неналоговых поступлений. Подобные субнациональные правительства имеют возможность гибко определять степень финансирования нужных услуг. Конкретная финансовая помощь приходит через центральное правительство.

Собственными ресурсами местных органов власти являются те ресурсы, собираемость которых контролируется ими в рамках, определенных существующим законодательством. То есть те ресурсы, основой которых является конкретная территория и которые собираются с местных налогоплательщиков в форме местных налогов и платежей за товары и услуги либо являются доходами

---

<sup>4</sup>Bird R. Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent? International Studies Programme Working Paper Number 03—09. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2003.

от собственности. Понятие собственных ресурсов не включает только обязательно местные налоги, но подразумевает также иные, в определенных случаях очень необходимые источники финансовых ресурсов местных органов власти. Например, сборы и платежи, доходы, возникающие из прав собственности на землю, обладание финансовыми активами, предприятиями, а также доходы от сделок с акциями, имуществом, земельными участками и т. д.

Категория собственных ресурсов не подразумевает, что они в распоряжении местных органов власти находятся безгранично. В реальности это является, скорее, исключением. Так, только местные налоги чаще являются обязательными налогами, составляющие которых закрепляются законом; здесь уровень свободы местных органов власти определяется их возможностью назначать налоговую ставку, но только в рамках, ограниченных существующим законодательством, как это происходит в Российской Федерации относительно, например, транспортного налога и налога на игорный бизнес. Если речь идет о независимости использования ресурсов, то нужно сказать, что собственные налоговые доходы становятся нецелевыми, исключая случаи относительно совершенно несущественных сумм.

Что связано с платежами за оказание местных публичных услуг, то, как правило, объемы сборов и платежей закрепляются местными органами власти пожеланию. Иногда, в ряде государств их границы определяются на общенациональном уровне. При этом если нет обязательных ограничений тарифов на услуги, сложно предсказать (например, из-за политических интриг), что местные органы власти выписывают пользователям платы, большие, чем реальная стоимость услуг; в действительности обычно существует обратное.

Формально сборы и платежи, может, и не являются целевыми ресурсами. Однако, несмотря на форму их попадания в местные бюджеты, следует думать, что их необходимо применять для финансирования соответствующих услуг; логично, что базой выписывания счета и его сутью является связь между оказанной услугой и платой за нее потребителем.

Относительно доходов от собственности и от продаж, можно отметить, что в части распоряжения движимым и недвижимым имуществом муниципальных образований тоже следует вводить определенные требования и ограничения национального законодательства.

Статья 9.3 Европейской хартии местного самоуправления обозначает: «По крайней мере, доля финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна формироваться за счет местных налогов и платежей, ставки которых устанавливаются органами местного самоуправления в границах, закрепленных законом». Эта статья Хартии касается особенного аспекта децентрализации, например, право органов местного самоуправления на установленную степень свободы в определении доли местных налогов.

Любители этой точки зрения сначала подчеркивают, что такая свобода накладывает на местные органы власти ответственность, которая заставляет их взять на себя конкретные обязательства по оказанию местных услуг.

Сама мысль о том, что право использовать средства и ответственность за финансирование должны находиться на одном уровне власти, означает важность для него давать отчет перед общественностью. Прозрачность использования ресурсов достигается исключительно тогда, когда местные органы власти должны финансировать собственные расходы посредством своих налоговых средств.

Деконцентрация подразумевает децентрализацию министерств федерального правительства, то есть формирование региональных филиалов федеральных государственных структур. Деконцентрация с предоставлением конкретной независимости региональным отделениям подразумевает возможность принятия решений на более низком уровне.

Делегирование – это переходная форма между деволюцией и деконцентрацией. Региональные правительства несут ответственность за оказание ряда услуг и сервиса, т.е. идет перенос части полномочий и финансирования на более низкий уровень, но законодательные и нормативные проблемы оказываются за центральным правительством.

Важнейшей из актуальных проблем в теории и практике бюджетного федерализма оказалось выяснение степени децентрализации при реализации всеми уровнями государственной власти собственных задач. Предварительно все функции, оказываемые государством (распределительная, аллокационная, стабилизационная), должны стать разделенными между всеми уровнями правительства с учетом степени получения Парето-эффективности, что, в то же время, зависит от таких факторов, как: владение техническими средствами и информационными ресурсами для решения тех или иных вопросов; возможность интернализации внешних положительных эффектов; вероятность образования экономии на масштабе; способности к здоровой постановке задачи.

В случае теоретического распределения функций проблема решается довольно просто, однако намного более трудной становится проблема определения сбалансированного разделения ресурсов, используемых для достижения поставленных целей.

Выделяют децентрализацию и деконцентрацию в области бюджетного федерализма. В сторону деволюции и деконцентрации, обычно существует большой ряд аргументов.

Во-первых, делегирование права определения решений на более низкий уровень вытекает из того, что местные органы могут лучше и эффективнее получить информацию, нужную для принятия управленческих решений.

Во-вторых, становится короче траектория ее движения, что уменьшает вероятность ее искажения. Помимо этого, удаляются встречные потоки денежных средств, наличие которых приводит к потере общественных ресурсов.

В-третьих, деволюция усиливает демократический контроль за выработкой административных решений, так как улучшается прозрачность процесса выбора решений и уменьшается риск неэффективного применения ресурсов. Чем ниже количество организаций и институтов, занятых в движении тех или иных публичных ресурсов, тем прозрачнее их конечное распределение, при этом повышается и законность решений.

В-четвертых, при существенной гетерогенности системы децентрация дает возможность приспособить процесс выработки решений к системе местных целей. Предпочтения регионов, их внутренние предпочтения могут в существенной доле не совпадать друг с другом, часто это углубляется при региональной асимметрии: в условиях значительных различий по природно-климатическим условиям, обеспеченности социальными благами, уровню жизни, многонациональности, размеру доходов, конфессиональное и пр. Кроме того, даже в случае решения одной и той же проблемы, разные регионы часто нуждаются в различных публичных благах либо для их производства и доставки нужны разные затраты.

В-пятых, в условиях деволюции у регионов возникает возможность осуществления эксперимента. Однако нужно выделить важные условия любого эксперимента: способность необходимо четко определить (измерить) его итоги; возможность оценить, в какой степени выводы эксперимента обозначаются спецификой местных условий, а в какой доле могут быть обобщены; временная ограниченность любого эксперимента и, следовательно, невозвратимость итогов; измеримость и очевидность действительной эффективности эксперимента, если его последствия получится собрать в рамках замкнутой системы, т.е. при отсутствии глобальных внешних эффектов.

В-шестых, децентрация позволяет выбрать максимально эффективные местные механизмы решения проблемы, приспособить процесс выбора решения к местным специфическим условиям.

Следует выделить два безусловных доказательства эффективности децентрализации: она целесообразна в части благ, выгоды, от производства которых находятся в пределах рассматриваемой территории; она эффективнее централизации, так как жители региона, обычно, более однородны с точки зрения потребностей и обладания ресурсами для их получения, чем жители страны в целом. Централизация ресурсов эффективна, когда производства чистых публичных благ, выгоды от которых распространяются на все население страны: строительство электростанций, охрана границ.



В общем, деволюция оказывает содействие улучшению эффективности предоставления услуг на региональном и местных уровнях, а также мобилизует местные ресурсы. Однако делегирование становится действенным при условии, что региональные правительства в состоянии создать эффективные программы в государственных интересах (здравоохранение, образование). При этом центральное правительство определяет величину расходуемых средств, определяет минимальный стандарт предоставляемых услуг. Иногда абсолютная независимость субнациональных правительств не приемлема. Например, законодательством Румынии в 1990-х гг. субнациональным правительствам бюджетная автономия гарантировалась. При этом в Румынии много маленьких, нищих локальных правительств, у которых нет собственных ресурсов. Независимость, в отличие от богатых ресурсами городов, не годится для маленьких сельских местных бюджетов. В Российской Федерации существуют смешанные виды децентрализации. В правоохранительных органах – делегирование и централизация, в сфере образования – деконцентрация и делегирование.

Экономическая наука в категории федерализма обозначает ряд проблем, обязательно появляющихся во всех государственных системах. С точки зрения правовых установлений и экономического содержания главной характеристикой бюджетной системы страны является ее целостность. Ни какая из ступеней данной системы не должна быть важнее другой: у каждой есть определенная роль и каждая из них неповторима во всем механизме финансового обеспечения жизнедеятельности государства.

Во-первых, появляются вопросы оптимального распределения прав собственности среди ступеней государственной власти. Общеизвестно, что в традиционном рыночном обмене эффективное распределение прав собственности осуществляется в случае, когда эти права имеют эффективные механизмы защиты, четко специфицированы, а транзакционные издержки взаимодействия близки к нулю. Гораздо более сложными являются вопросы оптимального распределения ресурсов в публичном секторе. Современное государство, по

существу, далеко от контрактного, а политический обмен отличается от рыночного в силу ряда обстоятельств, в частности, нет добровольности сделок, неравноправие сторон, объективная ограниченность прав собственности (например, их нельзя передать, сдать в аренду другому эффективному собственнику и т. д.). Принятие решений относительно распределения прав и ответственности за общественные ресурсы является аренной демонстрацией политической силы, поиска ренты, связано со сменой общественных приоритетов. Все это создает важность и необходимость институционального подхода к решению данной проблемы.

Так как вопросы эффективного вертикального распределения прав собственности в публичной сфере прямо связаны с уровнем спецификации этих прав, эволюцию модели бюджетного федерализма следует представлять как движение от размытости, нечеткости прав собственности в системе неразделенных общественных финансов к более четкому определению и закреплению этих прав вместе с формированием соответствующей внутренней организационной структуры, способствующей Парето-оптимальному распределению ресурсов. Кроме того, постепенно появляются различные механизмы расщепления (дифференциации) прав, обеспечивающие передачу этих прав в пользу тех, кто их эффективнее использует (например, система обусловленных федеральных грантов или налоговых соглашений между уровнями власти).

В то же время структура органов государственной власти (степень децентрализации, масштабы самоуправляемых единиц, их полномочия, характер взаимоотношений с центром) представляет экономический интерес в той степени, в которой они вовлечены в процесс оптимального размещения ресурсов и распределения доходов.

Во-вторых, вопросы развития бюджетного федерализма прочно соседствуют с институциональной базой – они четко показывают зависимость от предыдущего направления развития. Гибкость зависит от способности индивидов к рациональному восприятию данных, расширяет диапазон выбора, но делает его

менее предсказуемым и более дорогим. Эти вопросы в функционировании институтов носят название *парадокса Шекла* (Shackle Paradox). Его четко определил Ж. Сапир: «В децентрализованном хозяйстве нельзя добиться полной предсказуемости и стабильности; но без них децентрализованные агенты не могут выбрать решение»<sup>5</sup>.

В-третьих, существующая принятая теория бюджетного федерализма должна разрешить проблему обоснования индикаторов выбора между эффективностью и справедливостью в распределении и употреблении публичных ресурсов. Разработаны четыре точки зрения к определению справедливости в экономической теории: эгалитаристский – все члены общества должны получать равные блага; утилитаристский – максимизируется суммарная полезность всех членов общества; роулсианский – максимизируется полезность наименее обеспеченного лица; либертаристский – справедливость устанавливается рынком.

При существенном противоречии данных подходов друг другу сектор публичных финансов – как раз то место, где нужно их сбалансированное сочетание. Рыночная справедливость обозначает прямую взаимосвязь между результатами и усилиями, что создает систему мотивации к эффективному труду. При этом регулирующая роль государства в распределении ресурсов сориентирована на получение как количественного, так и качественного роста, которому содействуют прогрессивные сдвиги в экономике; это достигается, например, через поддержку инновационной деятельности. Здесь уже применим утилитаристский подход, а его результаты относятся к долгосрочному периоду. При наличии существующих различий между российскими регионами и муниципальными образованиями в развитии промышленного потенциала и финансовой системы, в неравномерности обеспечения природными ресурсами, в природно-климатических условиях, что, в частности, влияет на энергозатраты, в разной степени социальных проблем и пр., необходимо сочетание двух подходов в распределении публичных ресурсов: распределения по потребности

---

<sup>5</sup>Сапир Ж. Некоторые вопросы бюджетного федерализма в России // Аналитические отчеты проекта «Tacis» / <http://ieie.nsc.ru/-tacis/sapir.htm>

(эгалитаристского подхода) и распределения по результатам труда (либертаристского подхода). Установление высокого уровня выравнивания может столкнуться с проблемой объективных показателей, отражающих потребности местных властей в тех или иных затратах, связанных с осуществлением их полномочий. Это очень трудная задача: система должна охватывать любые территориальные образования от самой маленькой деревни до самого крупного города. На политическом уровне необходимо решить вопрос о том, какую степень потребностей нужно выбрать, поскольку «правильной» степени не существует. Следовательно, многие выбирают ограничиться выравниванием «расходов», не стараясь достигнуть полного выравнивания.

Кроме того, присутствует и еще одна описанная выше проблема, когда малочисленная категория потребителей социальной помощи обходится очень дорого. Тогда наиболее эффективно прямое вмешательство центрального правительства или предоставление средств путем субвенций.

Система ограничивается также тем, что нужно определить равновесие между максимально точной мерой потребностей и степенью сложности выравнивания. Если децентрализация распространяется на многочисленные функции, то система выравнивания обязательно будет сложной, давая тем самым повод для критики со стороны тех, кто на ней теряет, и будет всеми силами пытаться разоблачить бюрократию и непрозрачность системы, доказывая ее политическую несостоятельность.

Технические аспекты бюджетной децентрализации не меняют факт того, что бюджетные отношения между органами государственного управления являются в высшей степени делом политическим. Децентрализация бюджетных средств касается бюджетных отношений по вертикали власти и распределение ресурсов между субнациональными и центральными органами власти. Если центральные органы власти видят эти отношения как игру с нулевым результатом, они не склоняются и фактически боятся политических результатов децентрализации. Поскольку, как и другие реформы, децентрализация в государствах в переходном периоде нуждается в сильной политической

поддержке, для эффективной децентрализации нужен лидер на самых высоких ступенях государственного управления. Низкий темп децентрализации во многих государствах с переходной экономикой означает очень ограниченную приверженность в этом плане. Сторонникам децентрализации (включая сторонников в международном сообществе) необходимо защищать децентрализацию, пропагандируя в этой связи в равной мере «что» хорошего в децентрализации и «как» построить здоровые бюджетные отношения между органами государственного управления. В свою очередь, политическая экономия бюджетной децентрализации выносит на свет проблемы, затрагивающие ее направленность на бедных. Политическое значение богатых муниципалитетов (в частности, столичных городов) становится главным барьером при выработке и осуществлении трансфертов между государственными органами, необходимых для снижения горизонтальной несбалансированности.

Если исходить из того, что налоговые возможности и необходимые расходы оцениваются верно, причиной для осуждения чрезмерного выравнивания может стать то, что оно останавливает процесс оптимального размещения факторов производства в государстве. Рабочая сила сохраняется в тех районах, где ее предельная производительность меньше, чем в иных местах, а выравнивание создает минимальный уровень местных услуг, ограничивая тем самым мотивацию к перемещению в районы с более интенсивным экономическим ростом.

Этот аргумент затрагивает еще одну проблему: нужно ли гражданам, проживающим в районах с низким финансовым потенциалом, пользоваться школами, больницами, домами престарелых и другими услугами на том же уровне, что и граждане, живущие в районах, более богатых сырьевыми ресурсами, с более развитыми инфраструктурами и прочими преимуществами.

Политические науки отдают важную роль разделению процессов выбора того или иного решения на базе принципа «деконцентрации» и принципа «децентрализации». Это фундаментальное отличие в современной институциональной экономике занимает важное место, так как создаются разные правила игры, влияющие на процесс выбора решений, которым соответствуют

специфические траектории экономического развития. Вопросы децентрализации государственного сектора в традиционной финансовой науке и классической экономической теории больше связаны с механизмами, через которые осуществляется распределение публичных товаров и услуг между резидентами этой страны.

В децентрализованных системах распределение публичных благ зависит от относительных предпочтений населения различных субъектов федерации. Выбор решений относительно удовлетворения спроса в общественных товарах и услугах конкретного субъекта федерации, отображает структуру его потребностей. В этой части экономическая точка зрения на федерализм становится более широкой, чем политологическая, так как последняя исследует только формальное соотношение между объемом предоставленных публичных товаров и объемом спроса на них в конкретном регионе. Фактически экономисты определяют федерализм как относительное понятие, а не как абсолютное.

Не менее существенную роль в теории бюджетного федерализма играет и вопрос асимметрии. Данная асимметрия существует в разных видах. Во-первых, специфика принятия решений в государственной сфере экономики связаны с уникальным сочетанием трех типов интересов, которыми руководствуются политики: общенациональных, групповых и личных<sup>6</sup>.

Если центр слаб, что наблюдается в преддверии политических выборов, доминирует асимметрия между центром и регионами, центр ассоциирует свои интересы с интересами субъектов, в поддержке которых он заинтересован. В этом случае он утрачивает свои функции эффективного арбитра.

В историческом развитии бюджетного федерализма России были времена, когда внимание центра уделялось поддержанию оппозиционных регионов (в начале 1990-х гг.), при этом в такую группу включались одновременно очень сильные в части экономических возможностей субъекты Российской Федерации, заинтересованные в выходе из структуры Российской Федерации, так и

---

<sup>6</sup>Ефимова Л. А., Макарова С. Д., Мамкина М. Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2004. С. 41—43.

прокоммунистически настроенные, слабые регионы, и времена, когда центр нуждался в поддержке со стороны более лояльных регионов (выборы 2000 г.). Если у первых выкупалось их право на самоопределение, то поддержка вторых основывалась на желании ослабить общее недовольство принятым направлением реформ. Оба процесса вызвали торможение реформ, поскольку в обоих случаях создавались недействительные экономические стимулы.

В целях успешного осуществления децентрализации хорошо проработанные инициативы по ее реализации должны согласовываться с соответствующей децентрализацией административных и политических механизмов, а также идти рука об руку с общим бюджетным потенциалом страны. Децентрализованные политические механизмы должны сделать возможным для местных сообществ выражение их предпочтений и приоритетов своим выборным официальным лицам; стимулировать местных должностных лиц реагировать на такие приоритеты и создать для местных сообществ возможность подотчетности должностных лиц. Хорошо проработанная реформа бюджетной децентрализации провалится (и никогда не материализуются ожидаемые преимущества и повышение эффективности), если для осуществления подотчетности на местном уровне отсутствуют соответствующие механизмы государственного управления. Аналогично должностные лица на местах нуждаются в соответствующем административном инструментарии и процессах (таких как контроль местного персонала, качественное управление налоговыми поступлениями, прозрачный бюджетный процесс с вовлечением общественности), чтобы реагировать на потребности местных избирателей. Подобным образом децентрализация требует, чтобы государственные органы субнационального уровня обладали автономией в сфере найма, увольнения и оплаты труда своих сотрудников. Влияние отдельных слабых сторон в схеме бюджетных отношений между государственными органами зависит от бюджетной системы страны. Однако, помножив на вероятность провала, можно определить потенциальные риски в пропорции к размеру «потенциальных обязательств», связанных с нездоровыми мерами бюджетной децентрализации, – относительным объемом децентрализуемых

ресурсов, которые могут стать обязательством для государственного сектора в случае неуспеха децентрализации. Таким образом, бюджетная децентрализация, которая вовлекает меньше бюджетных ресурсов, связана с меньшим риском, чем крупные изменения в расходных обязательствах или распределении налоговых поступлений. Таким же образом меры децентрализации, перед которыми возникают серьезные препятствия в их реализации (например, реформы, требующие значительных изменений в регулятивных процессах и процедурах), имеют более высокий шанс на провал и также сопряжены с потенциально большими бюджетными рисками. Разумеется, риски, связанные с бюджетной децентрализацией, могут быть минимизированы за счет сокращения ее масштаба. Однако это может означать отказ от крупных потенциальных преимуществ, имеющих отношение к децентрализации. Выбор компромисса страной должен зависеть не только от коллективной приемлемости риска или уклонения от него, но и от ряда технических моментов практики финансовой децентрализации, которые не так уж редко встречаются в странах с переходной экономикой.

Целевым ориентиром реализации функций общественных финансов в экономических системах выступает их сбалансированное развитие, которое в контексте исследуемой проблемы трактуется как устойчивое развитие экономических и социальных индикаторов. В свою очередь показателем устойчивости развития экономических систем является достижение социального оптимума, необходимым условием которого выступает взаимный суверенитет интересов субъектов экономических систем. При этом оптимум не предполагает подчинение индивидуальных предпочтений интересам общества в целом (в частности, подчинения интересов местного сообщества интересам общенациональным) или игнорирование общественных интересов в пользу индивидуальных предпочтений (в частности, игнорирование общенациональных интересов в пользу интересов местного сообщества), а вследствие сочетания интересов на условиях Парето оптимальных решений. Децентрализация экономического пространства предоставляет определенные преимущества, использование которых обеспечивает достижение социального оптимума с



минимальным объемом трансакционных издержек. Сравнительный анализ централизованного и децентрализованного экономического пространства в части возможности достижения социального оптимума с использованием инструмента общественных финансов с учетом классификации трансакционных издержек Тр. Эггертссона представлен в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительный анализ централизованного и децентрализованного экономического пространства в части возможности достижения социального оптимума

Централизация	Децентрализация
<b>Дистрибутивная функция</b>	
Снижение трансформационных издержек производства общественных и мериторных благ национального масштаба вследствие положительного эффекта производства, территориальное выравнивание доступа к общественным благам	Снижение трансформационных издержек производства общественных и мериторных благ локального масштаба на основе учета абсолютных и относительных преимуществ территориального образования, интересов местного сообщества, а также усиления межрегиональной конкуренции
<b>Аллокативная функция</b>	
Снижение трансакционных издержек принуждения и защиты прав собственности в системе отношений по поводу воспроизводства общественных благ национального и локального масштабов	Снижение трансакционных издержек поиска информации, ведения переговоров, заключения контрактов, мониторинга в отношении общественных благ национального и локального масштабов
<b>Функция институционального проектирования</b>	
Относительно более низкие трансакционные издержки проектирования институтов национального масштаба	Относительно более низкие трансакционные издержки проектирования институтов локального масштаба

В соответствии с принципами и понятийным аппаратом неоклассической концепции социальный оптимум достигается при условии равенства предельной нормы замещения смешанного общественного блага предельной норме трансформации смешанного общественного блага в чистое общественное благо в сфере их производства. В точке социального оптимума достигается равенство предельной нормы замещения смешанного блага частным предельной норме трансформации смешанного блага в частное в сфере их производства для каждого потребителя, а также равенства предельной нормы замещения смешанного блага

общественным предельной норме трансформации смешанного блага в общественное в сфере их производства при условии взаимодополняемости социальной и экономической полезностей. При этом комплементарность социальной и экономической полезности допускает существование общественных интересов, несводимых к арифметической сумме индивидуальных интересов, а также предполагает включение в совокупный спрос социальных предпочтений, отражающихся в интегральном индикаторе качества жизни населения. Преимущества децентрализации национального экономического пространства в части использования отдельными территориально-локализованными образованиями, входящими в его состав, своего потенциала для выполнения условий социального оптимума используются в процессе разработки инструментов реализации функций общественных финансов. При этом реализация сформулированного Х. Циммерманом принципа эффективного размещения ресурсов, которая заключается в ориентации на интересы граждан и минимизацию общественных средств, предполагает использование концепции внешних эффектов при разработке бюджетного устройства, признающую, что негативные (позитивные) экстерналии на локальном уровне вызывают действия по их нейтрализации со стороны федеральных и региональных органов государственного управления.

### **1.3. Функции общественных финансов и особенности их реализации в федеративном государстве**

В настоящее время муниципальные органы призваны удалять отрицательные результаты стихийного процесса формирования рынка и кризисных проявлений в российской экономике, реализовывать функции содействия формированию рыночной среды, поддерживать социальную стабильность и быть гарантом защищенности жителей на своей территории, увеличивать степень политической и экономической свободы поведения людей,

умножать их доходы, улучшать здоровье и повышать уровень образования.

Отечественный опыт демонстрирует, что муниципальные образования представляют собой узловую институциональную структуру, олицетворяющую комбинацию местных, региональных и государственных интересов. Жители сел и городов выдвигают существенные требования к условиям жизни — окружающей среде, комфортности жилья, рабочим местам, обеспечению продовольственными и промышленными товарами, энерго-, водо-, тепло- и газоснабжению, связи, транспорту, учреждениям сфер медицины, науки, образования, культуры и др. Сейчас при выполнении организационно-управленческих функций органами местного самоуправления особенным является преобладание интересов местного сообщества, которые определяются, анализируются и принимаются во внимание при разработке целевых программ развития территорий, при построении структур местного самоуправления, формировании местного бюджета, оценке деятельности представительных органов власти.

Развитие местного самоуправления является эффективным способом решения большого круга территориальных проблем и важным инструментом реализации целей региональной и местной политики. Оно позволяет освободить региональные органы от выполнения не свойственных им функций и сосредоточить их усилия на реализации задач, закрепленных за ними Конституцией РФ.

Для развития системы местного самоуправления и реализации условий постоянного обновления механизма управления муниципальным образованием требуется использование новых, нетрадиционных подходов. Это связано, во-первых, с тем, что проблемы, стоящие перед муниципальными органами управления, отличаются от проблем, решаемых органами государственного управления, поэтому способы их решения по существу недостаточно разработаны; во-вторых, структура органов местного самоуправления не в полной мере соответствует стоящим перед ними задачам, что обусловлено неразвитостью и новизной самого института местного самоуправления. Таким образом, формирование новой парадигмы управления экономическим развитием

муниципальных образований становится объективной необходимостью.

Для реализации своих функций по обеспечению комплексного развития социально-территориальной общности муниципальное образование должно обладать собственными ресурсами и быть полноправным субъектом хозяйствования и экономической деятельности. В состав объективной структуры муниципальной собственности, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, как правило, входят имущественные комплексы предприятий ЖКХ, образовательные, здравоохранительные, культурные, спортивные учреждения, жилищный фонд и нежилые помещения.

Однако достаточными средствами для решения социально-экономических проблем соответствующего уровня обладают далеко не все муниципальные образования. Значительная доля муниципальных образований является дотационными. Одной из основных причин создавшегося положения является тот факт, что реализованные этапы налогово-бюджетной реформы пока недостаточно способствовали изменению в целом малоэффективного порядка формирования финансовой базы территорий и обеспечению процедуры введения в действие механизма необходимого перераспределения средств в сферу их компетенции. Напротив, государственная финансово-бюджетная политика строится в направлении чрезмерной централизации налоговых доходов территориальных бюджетов на федеральном уровне. В итоге возможность самостоятельно осуществлять комплексное развитие не всегда имеют многие муниципальные образования, включая городские поселенческие структуры. Недостаточная обеспеченность муниципальных образований в налогово-бюджетной сфере практически блокирует возможность достижения Парето-оптимальных состояний национальной экономики на основе бюджетной децентрализации.

Местные бюджеты в большинстве своем представляют собой структурные звенья соответствующего консолидированного бюджета субъекта РФ и никакой реальной самостоятельностью не обладают. Удельный вес местных налогов и сборов в бюджетах муниципальных образований неуклонно понижается, т.е. происходит фактическая ликвидация ресурсной базы такого существенного

элемента общественного сектора, как муниципальные финансы.

Не имея возможности сбалансировать свои бюджеты, органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая безнадежную задолженность. В таких условиях у них исчезают стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру. Местные власти фактически лишены возможности самостоятельно развивать свои территории. Их функции сводятся к выдаче социальных пособий и выплате компенсаций по льготам, установленным вышестоящими уровнями власти, а их бюджеты превращаются в так называемые «транзитные счета»<sup>7</sup>.

Одна из основных задач муниципального образования - наращивание источников, формируемых за счет собственной деятельности, добиваясь финансовой самостоятельности. С этой целью необходимо повышать эффективность управления муниципальной собственностью, вырабатывать принципы коммерческого использования собственности, руководствуясь соображениями не только обеспечения максимальной экономической эффективности, но и принимая во внимание преимущества и недостатки монопольного положения муниципального образования как собственника в той или иной сфере деятельности.

В настоящее время система внутрирегиональных межбюджетных отношений в российской экономике характеризуется достаточно стабильным кругом негативных процессов: глубоко дотационный характер бюджетов большинства муниципальных образований; наличие устойчивых конфликтных ситуаций между руководством региона и муниципальными территориями-донорами; высокий удельный вес финансовых нагрузок, порожденных федеральными и

---

<sup>7</sup>Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.С.63.

частично региональными мандатами, неподкрепленных необходимыми для их реализации финансовыми ресурсами; наличие значительных дефицитов местных бюджетов без источников их покрытия, а также так называемых «скрытых дефицитов»; слабая связь местных бюджетов с другими составляющими экономической базы; нестабильность круга расходных полномочий местных бюджетов.

Решение данных вопросов реформирования межбюджетных отношений имеет своей целью создание условий для повышения уровня социально-экономического развития территорий и обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты населения вне зависимости от экономических возможностей регионов, так как действующая структура внутрирегионального бюджетного процесса неоправданно «универсализирована» и не учитывает существующую в большинстве регионов Российской Федерации крайнюю неравномерность социально-экономического развития отдельных муниципальных образований.

Муниципальное образование - территориально-локализованная экономическая система - упорядоченная совокупность социально-экономических и организационно-экономических отношений, участниками которых выступают органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации и домохозяйства, объединенные территорией базирования и институциональной средой. Действующая система институтов российского федеративного государства определяет разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, а также формирует соответствующие целевые ориентиры поведения экономических агентов, а именно: деятельность органов местного самоуправления и созданных ими муниципальных учреждений направлена на приращение социальной полезности на основе применения ресурсов, привлеченных от коммерческих организаций и домохозяйств, тогда как деятельность коммерческих организаций направлена на приращение экономической полезности на основе использования собственных и самостоятельно привлеченных ресурсов. В этой связи сокращение доходов

муниципальных бюджетов становится причиной, которая сдерживает прирост социальных индикаторов, отражающих накопления человеческого капитала местного сообщества, поскольку сокращается объем производства общественных и мериторных благ муниципальными учреждениями и унитарными предприятиями, коммерческими организациями как субъектами квазирыночных отношений (система размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, формы государственно-частного партнерства, социально ответственное поведение субъектов предпринимательства и др.). Кроме того, поскольку отсутствует единый подход к определению величины социального внешнего эффекта, социального результата и социальных издержек, и они, как правило, проявляются в долгосрочном периоде, возникает противоречие между интересами экономических агентов в долго- и краткосрочном периодах, что проявляется в отказе от ориентации на производство социального результата субъектами территориально-локализованной экономической системы в краткосрочном периоде вследствие сокращения объема доступных ресурсов.

Повышение экономической эффективности функционирования муниципального образования в целом и его субъектов осуществляется за счет сокращения объема производства социального результата, воплощенного в общественных благах. Согласно авторской позиции, критерием эффективности бюджетной политики муниципального образования выступает минимизация расходов на достижение определенного уровня социальной полезности. Удовлетворяющие этим условиям территориально-локализованные экономические системы могут трактоваться как «технически эффективные». При этом они формируют «границу эффективности» (*efficiency frontier*). Обострение противоречий между целевой ориентацией территориально-локализованной экономической системы и ее субъектов на получение экономического и социального результатов на современном этапе развития российской экономики обусловлено состоянием институциональной среды, которая определяет передачу обязательств по воспроизводству значительного объема локальных общественных

и мериторных благ на муниципальный уровень при перераспределении налоговых доходов в пользу федерального центра. Выполнение общественными финансами дистрибьютивной, аллокационной функции и функции институционального проектирования в территориально-локализованных экономических системах предполагает необходимость разработки стратегии устойчивого и сбалансированного развития. Это обуславливает необходимость генерирования ее субъектами экономического и социального результатов при признании приоритетности последнего и обеспечении устойчивого роста его объемов.

Колоссальные потребности бюджетной сферы в финансировании, рассчитываемые традиционными нормативными методами, оказываются несопоставимыми с ресурсными возможностями даже самых финансово обеспеченных и успешно развивающихся территорий. Такая ситуация сложилась не только в результате глубокого и продолжительного спада российской экономики в 90-х годах, но и отчасти вследствие существовавшего подхода к управлению муниципальными образованиями.

В современных условиях для большинства муниципальных образований России характерна реактивная форма управления финансами, т.е. принятие управленческих решений как реакции на текущие проблемы. Перед бюджетной сферой в настоящее время стоит сложная задача - самореформирование в отсутствие четких ориентиров и существенного внешнего стимула к повышению эффективности функционирования. В этой ситуации возникает необходимость признания социально значимых приоритетов финансирования функционирования муниципальных образований в качестве энергетического импульса их развития при реализации финансовой и социальной политики.

Под финансовой политикой муниципального образования подразумевается совокупность правил, принципов и целей, принимаемых в расчет при составлении перспективных, среднесрочных и годовых финансовых планов. Финансовая политика - понятие более общего порядка, чем бюджетная и налоговая политика, определяемые в Бюджетном кодексе РФ.

Нереалистичность и несбалансированность местных бюджетов, наличие



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

В наиболее общем виде основную цель финансовой политики муниципальных образований России можно представить как управление формированием и использованием местных финансов, направленное на общее улучшение экономической и социальной ситуации, повышение качества жизни проживающего на его территории населения.

Функциям каждого уровня бюджета должны соответствовать их доходы, что является одним из основополагающих принципов бюджетного федерализма. Налоги являются основным источником доходов бюджетов всех уровней правительства. Следовательно, от методов распределения налогов в государственной системе зависят взаимоотношения между субъектами межправительственных отношений. Важнейшими критериями при оценке налогообложения в экономической теории являются справедливость и эффективность. В настоящее время наряду с традиционными принципами изучения налоговой политики в межправительственном контексте используются и новые подходы, что объясняется появлением новых переменных, воздействующих на процесс налогообложения. Так, например, при рассмотрении эффективности налогообложения специальный упор должен быть сделан на потенциальное «локальное искажение», создаваемое дифференцированными подходами к налоговой политике в различных субъектах Российской Федерации. При изучении справедливости налогообложения необходимо обращать внимание на то, насколько распределение налогового бремени между резидентами различных субъектов Российской Федерации является эквивалентным.

Инструментами бюджетного вертикального выравнивания являются: пересмотр сложившейся системы разграничения полномочий (мандатов); корректировка дополнительных нормативов отчислений от налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, закрепляемых за муниципальными образованиями на долгосрочной основе; дотации региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований (трансферт общего характера); трансфертозамещающие нормативы отчислений от подоходного налога (имеет некоторое сходство с долевым участием в налоговых доходах на основе применения трансфертных формул); отрицательные трансферты высокообеспеченных муниципальных образований в соответствующие фонды финансовой поддержки.

К инструментам бюджетного горизонтального выравнивания относятся: дотации фондов поддержки муниципальных образований (трансферт общего характера); субсидии фондов софинансирования социальных расходов (целевые обусловленные трансферты по текущим расходам); субсидии фондов муниципального развития (целевые обусловленные трансферты по капитальным расходам); трансфертозамещающие нормативы отчислений от подоходного налога (имеют некоторое сходство с долевым участием в налоговых доходах на основе применения трансфертных формул).

В межправительственном контексте особого внимания заслуживают вертикальные и горизонтальные налоговые соглашения и степень их влияния на «здоровье» межправительственной системы бюджетных отношений.

Межправительственная налоговая политика условно может быть разделена на вертикальную и горизонтальную.

Вертикальная политика нацелена на установление эффективных взаимоотношений между федеральными, региональными и местными властями, т. е. сверху донизу правительственной структуры. Горизонтальная политика основывается на теории налогового выбора региональных и местных правительств.

Личный подоходный налог должен быть закреплен за центральным правительством, так как он представляет собой высокостабильную базу. Такое закрепление обеспечивает предотвращение миграции внутри государства. Поскольку данная налоговая база обладает сравнительно высокой эластичностью по доходу, изменения в личном подоходном налоге могут быть использованы для достижения стабилизационных целей. Предписание прогрессивного личного подоходного налога центральному правительству обеспечивает эффективное перераспределение дохода, в то время как непрогрессивный подоходный налог может быть закреплен и за субнациональными правительствами.

Так как поступления от налога на доходы корпораций изменяются в зависимости от стадии делового цикла, он должен поступать в распоряжение центрального правительства. В России аналогом этого налога можно считать налог на прибыль.

Налог на добавленную стоимость представляет собой косвенный налог, базирующийся на ресурсной основе. Предписание его центральному правительству объясняется трудностями, которые могут возникнуть у независимых друг от друга субнациональных правительств при определении налоговой базы для транснациональных и межгосударственных корпораций.

Центральному правительству следует адресовать доходы от тех налогов, базы которых распределены крайне неравномерно между субъектами Российской Федерации. Налог на естественные ресурсы в особенности должен быть централизован, для того чтобы избежать географического неравенства регионов и предотвратить «аллокационные» искажения, которые могут возникнуть при локальном налогообложении естественных ресурсов. В России судьба таких налогов остается предметом ожесточенного спора между некоторыми региональными властями и федеральным центром.

Налоги, которые действуют аналогично ценам частного сектора на востребованные услуги (например, сборы с пользователей автотранспорта), могут быть предписаны тому уровню правительства, который отвечает за производство общественных благ, создаваемых за счет собранных сумм.

Налоги на немобильные факторы производства, например на недвижимость, являются источниками доходов местных правительств. Согласно модели Ч. Тибу между ставками местных налогов и доходами местных властей существует опосредованная взаимосвязь, потому что налог влияет на эффективность решений, принимаемых потребителями. Если налоговая база является мобильной, то более высокая или низкая ставка налогообложения побуждает резидентов покидать данный регион.

## **2. Бюджетная политика муниципальных образований как форма реализации функций общественных финансов в территориально-локализованных экономических системах**

### **2.1. Анализ современного состояния бюджетной политики муниципальных образований в РФ**

Основу финансовой деятельности государства составляет бюджетная политика, от состояния которой зависит не только стабильность экономической системы, но и все сферы развития общества. Бюджетная система Российского государства в настоящее время имеет три уровня: государственный, региональный и муниципальный. На современном этапе хозяйственного развития страны все более актуальным становится экономический подъём муниципальных образований, так как формирование в них прочной финансово-экономической базы является предварительным условием процветания граждан, роста благосостояния городов и, следовательно, главной предпосылкой для социально-экономического развития страны.

В условиях рыночной экономики и децентрализации местные власти имеют право проводить самостоятельную экономическую политику, с помощью которой они напрямую воздействуют на социально-экономическое развитие вверенных им территорий. Однако реализация этого права постоянно наталкивается на множество нерешенных теоретических и практических проблем как внутри самого муниципалитета, так и в целом на уровне государства. Это обуславливает необходимость раскрытия теоретических основ формирования бюджетной политики, и выработки практических рекомендаций с целью помочь муниципальным образованиям в области формирования эффективной бюджетной политики для успешного регулирования социально-экономического развития их территорий.

Существуют различные модификации определения категории «бюджетная политика». Это связано, прежде всего, с экономической особенностью каждого из этапов исторического и экономического развития, главных форм и методов

управления государством. Вместе с тем термин «бюджетная политика» является частью термина «политика».

Слово «политика» произошло от греческого «politike» при использовании Аристотелем всего, что связано с государством. Такое толкование политики было главным, ее исследование сводилось к изучению разных видов правления, форм соотношения государства и общества, анализу взаимодействия государства с социальным и экономическим строем. В современном же мире существует несколько подходов к пониманию политики.

В современном толковом словаре «политика» - это сфера деятельности государственных и общественных структур по подготовке и реализации решений, имеющих основополагающее, принципиальное значение для определения направлений и путей развития государства во всех областях общественной жизни [56, с. 39]. Все вопросы носят политический характер, если их решение воздействует на интересы группы людей, представляющих различные социальные классы. Таким образом, такое понимание политики подчеркивает большую степень ответственности в момент подготовки и принятия политических решений.

В сфере менеджмента политика означает своеобразное руководство для осуществления действий и принятия решений, необходимое для того, чтобы легче достигать целей. И.Ансофф считает: «Политика - это возможные решения, тогда как стратегия есть правила принятия решений» [57, с. 26].

Таким образом, термин «политики» изначально охватывал сферу государства, однако в дальнейшем, при реформировании управления социально-экономическими процессами и появления различных прав и полномочий у региональных и местных органов местного самоуправления, каждый из них, в рамках Конституции России и тенденциями общегосударственной политикой, разрабатывает свою политику с учетом особенностей местного развития.

Таким образом, в целях социально-экономического развития муниципальных образований мы предлагаем рассматривать политику как систему всевозможных стратегических и тактических решений в области управления и

упорядочивания общественной жизни муниципалитета. С этой позиции и рассмотрим экономическую политику муниципального образования. В теории муниципального управления сформировалось несколько подходов к определению сущности экономической политики муниципального образования. Рассмотрим наиболее известные из них.

Д.М. Сахаров в своей диссертации «Бюджетная политика в механизме управления государственными финансами России» [71, с. 59] рассматривает местную экономическую политику с точки зрения целевой ориентации, определяя ее как систему мер, реализуемых местными органами власти или при их сотрудничестве, цель которых расширить экономический потенциал своей территории и повысить эффективность от его использования, усилить конкурентоспособность местных предприятий. Тогда итоговой целью экономической политики местных органов власти является повышение качества жизни, которое выражается в том, чтобы существовала эффективная занятость населения территории, была создана прочная налоговая база местного бюджета для реализации необходимых социальных программ, а главная задача политики местных органов власти – создать благоприятные условия для процветания экономики.

Т.М. Ковалева в своей диссертации «Бюджетная политика современной России и ее реализация на субфедеральном уровне» [67: с. 45] рассматривает местную экономическую политику с точки зрения стратегического экономического развития, определяя ее как сферу деятельности муниципального образования, направленную на решение проблем экономического развития, среди которых выделяет следующие 5 пунктов:

- поддержка начинающего малого бизнеса;
- вовлечение внешних инвестиций. Например, через рекламу, создание имиджа, маркетинг городов. Любой город и регион обладает определенной спецификой, которую необходимо выявить;
- развитие внутри территориальных инвестиций;

- поддержка инноваций, развитие ведущих технологий и повышение качества. Экономическая политика должна поддерживать рост ведущих и самых многообещающих производств, для этого для этого можно использовать такие возможности как использование новейших технологий, поддержка мобильности трудовых ресурсов, предоставление венчурного капитала, содействие повышению квалификации;

- маркетинг (становление рынка и рыночной инфраструктуры).

Выделение вышеперечисленных направлений деятельности муниципального образования действительно будет способствовать его развитию. Однако само понимание бюджетной политики с такой точки зрения, на наш взгляд, сужает его до рамок инвестиционно-инновационной деятельности. Хотелось бы отметить, что рассмотренные два подхода не противоречат, а скорее дополняют и углубляют друг друга. Поэтому, объединив цель воздействия местной экономической политики (исходя из определения Д.М. Сахарова) и направления воздействия (исходя из определения Т.М. Ковалевой), мы предлагаем выделять следующие типы местной экономической политики по объекту воздействия, приведенные в таблице 2.

Таблица 2

Объекты экономической политики муниципальных образований<sup>8</sup>

Направление воздействия	Цель воздействия
Капитал	Развитие местного капитала, межрегиональное перемещение капитала, вовлечение инвестиций на территорию, привлечение и поддержание работы с инвесторами.
Трудовые ресурсы	Рост квалификационной подготовленности местных трудовых ресурсов через обучение, образовательные процессы, повышение качества подготавливаемых кадров, сокращение вероятности «утечки» высокообразованных кадров.
Новаторство	Стимулирование процессов локального использования имеющихся знаний, поддержка организаций, способствующих развитию нововведений, поддержка их использования в промышленности и бизнесе.
Технический прогресс	Поддержка организаций, внедряющих новейшие технологии, формирование инновационного и инвестиционного климата.

<sup>8</sup> Составлено с использованием материалов Д.М. Сахарова и Т.М. Ковалевой



Направление воздействия	Цель воздействия
Взаимодействие	Поддержка внутригородского межотраслевого взаимодействия.
Экономическая среда	Поддержка, усиление и укрепление местного бизнес-климата, создание инфраструктуры для него
Бизнес	Поддержка развития предпринимательства мелкого и среднего масштаба, создание условий для него и благоприятного климата

Естественно, что представленные в таблице 2 виды экономической политики местного самоуправления не могут осуществляться в чистом виде. Любая территория в тот или иной этап своего социально-экономического развития выбирает необходимое взаимодействие нескольких видов. Реальное воплощение в жизнь того или иного сочетания типов экономической политики возможно с помощью нескольких инструментов, предлагаемых теорией и практикой муниципального управления. А.А. Горшков [66, с. 52] и В.А. Гуния [87, с. 25] в своих работах опираются на необходимость использования политики в области инфраструктуры и недвижимости, М.Ю. Гараджа [48, с. 55] же обосновывает ведущую роль при реализации местной экономической политики финансовой помощи и бюджетной политики. Нами предлагается объединить выделенные ими существующие инструменты реализации местной экономической политики в таблице 3.

В интересующей нас здесь, бюджетной деятельности общества первостепенное значение играет бюджетная политика, которая связана, прежде всего, с принятием решений касающихся деятельности муниципального образования, его эффективности и дальнейшего развития, создание ему государственной поддержки и помощи с учетом приоритетных направлений. Однако с определением бюджетной политики М.Ю. Гараджа [48, с. 44], приведенным в таблице 2, непросто согласиться, так как, на наш взгляд, он слишком узко ее рассматривает, выделяя только функциональный налоговый признак бюджетной политики, то есть, фактически, только приравнивая ее к налоговой политике. Однако бюджетная политика не равна налоговой. Поэтому

рассмотрим иные существующие подходы к определению понятия бюджетная политика.

Таблица 3

Инструменты местной экономической политики<sup>9</sup>

Наименование	Содержание
Денежная поддержка	Выдача всевозможных пособий или грантов, использование механизма ссуд или гарантий для них
Бюджетная политика	Использование механизма различных ставок, сроков, льгот или освобождений от уплаты местных налогов, заключение дополнительных соглашений
Инфраструктурное обеспечение	Создание благоприятной инфраструктуры в экономике, изучение, анализ и выделение территории пригодной для промышленности, выявление и разработка заброшенных территорий, создание бытовой инфраструктуры
Недвижимость муниципалитета	Изучение, анализ и выявление всех земельных ресурсов территории, выделение заброшенных участков под промышленность или предпринимательство в долгосрочное пользование или собственность,
Строительный механизм	Использование свободных земельных участков под строительство, оптимизация законных правил принятия решений в части строительства
Консультационный механизм	Создание благоприятного информационного пространства для предприятий и населения, создание консультационного механизма взаимодействия местных органов самоуправления и предприятий и населения
Прочие механизмы	Поддержка местного бизнеса и промышленности

В современной научной экономической литературе нет единого подхода к определению бюджетной политики, разные ученые, чиновники, политики, финансисты применяют данный термин при объяснении различных явлений в сфере государственных финансов, часто не обращая внимания, на само значение словосочетания «бюджетная политика». Отсутствие единого понимания бюджетной политики приводит к отсутствию самой бюджетной политики на разных уровнях власти. На наш взгляд, в основе формирования бюджетной политики любого уровня лежит разработка концептуальных основ развития бюджета, выявление его значения в общественном воспроизводстве на тот или иной исторический момент. Далее необходимо сформулировать цели и задачи

<sup>9</sup> Составлено с использованием материалов А.А.,Горшкова Е.Я.Алиева и М.Ю.Гараджа

бюджетной политики. Для их определения следует учитывать основные направления формирования и использования бюджетных средств в интересах государства, общества и граждан. Грамотно и обоснованно поставленные цели и задачи бюджетной политики, реально соответствующие окружающей действительности, помогают объединить бюджетные меры в единую систему, которая работает слаженно и целенаправленно. И наконец, на крайнем этапе формирования бюджетной политики любого уровня следует разработать четкие реальные пути решения поставленных целей и задач, которые позволят эффективно осуществить главные направления использования бюджетных средств в тот или иной временной интервал. Кроме того, в научной экономической литературе слабо рассмотрена сущность бюджетной политики муниципального образования, поэтому анализ данного вопроса представляет особый научный интерес.

На наш взгляд, интересным является определение финансово-кредитного энциклопедического словаря под редакцией профессора А.Т. Грязновой [42, с. 35], где под бюджетной политикой понимается «общая совокупность предлагаемых, рассматриваемых и принимаемых решений, реализуемых органами исполнительной власти мер, связанных с выделением главных пунктов развития бюджетных отношений и выработкой реальных путей их применения в интересах государства, общества и граждан». Данный подход подчеркивает социальный и функциональный признак бюджетной политики, связывая ее с процессом функционирования бюджетных отношений, но остается не определенной сама сфера бюджетных отношений.

Сферу бюджетных отношений рассматривает в своем исследовании «Генезис методологии распределительных отношений в механизме формирования региональных финансов» Н.Н. Гапоненко [82, с. 55], определяя бюджетную политику как комплексную, самостоятельную организационно-финансовую категорию управления, имеющую субъекты и объект. Субъектами бюджетной политики муниципалитета являются органы власти местного самоуправления, задачей которых и стоит разработка, утверждение, контроль и реализация на

своей территории той бюджетной политики, которую они приняли. Кроме того, субъектами местной бюджетной политики являются и бюджетополучатели, которые непосредственно исполняют местный бюджет в части расходов, и налогоплательщики - физические и юридические лица, которые непосредственно исполняют местный бюджет в части доходов. Сложная проблема состоит в определении объекта бюджетной политики муниципального образования. Как правило, в качестве объекта бюджетной политики муниципалитета понимается бюджетный механизм, бюджетная система и бюджетно-налоговое законодательство, либо различные их комбинации. На наш взгляд, научным и практически обоснованным является понимание в качестве объекта бюджетной политики муниципалитета всего бюджетного процесса, который включает в себя вышеперечисленные организационно-финансовые категории.

Бюджетной политикой является теоретико-практически сформированная органами власти разных ступеней бюджетной системы совокупность мер регулирования, планирования и контроля в части финансово-бюджетных отношений в процессе формирования и расходования централизованных финансов государства, - пишет И.Б. Глущенко в своем труде «Региональная бюджетная политика в условиях развития бюджетного федерализма» [64, с. 76], подчеркивая, таким образом, контрольную целевую направленность муниципальной бюджетной политики как составную часть экономической политики, формируемой и реализуемой органами местного самоуправления.

Сущность муниципальной бюджетной политики Т.В. Пирогова [74, с. 88] видит, как совокупность способов привлечения, аккумуляции и рационального расходования денежных ресурсов, представляющих собой финансовую базу местного самоуправления, существующую в целях местного сообщества. Тогда содержание бюджетной политики состоит в обеспечении реализации городских инвестиционных проектов:

- 1) создать подробный список первостепенных проектов для города, исполнение которых важно для местного сообщества;

2) определить совокупность целей бюджетной политики и их приоритетность;

3) сформулировать совокупность мер, которые направлены на определение финансово-экономической базы местного самоуправления;

4) формирование механизма протекции инвестиционных проектов города для реализации бюджетной политики.

Таким образом, подчеркивается инвестиционный характер бюджетной политики.

Кроме того, определение бюджетной политики можно дать и с точки зрения условий ее формирования. Как это сделал А.А. Бабайцев в работе «Бюджетная политика в сфере расходных полномочий субъекта Российской Федерации и муниципального образования» [45, с. 90-97]. Тогда, в рыночной экономике, бюджетная политика становится главнейшим механизмом выделения главных направлений экономического воздействия государства и местного самоуправления на общественное воспроизводство. А основу бюджетной политики составляют стратегии, тактики и направления экономической и социальной политики; поскольку они формируют масштабы и долю аккумулируемых государством финансовых ресурсов на разных уровнях управления, возможности расходования бюджетных средств в целях реализации важнейших социальных и экономических задач. Без присутствия самостоятельной, адекватной и эффективной бюджетной политики не может обеспечиваться финансово-бюджетная самостоятельность ни муниципального образования, ни государства в целом. Таким образом, подчеркивается контрольный и срочный характер бюджетной политики.

Р.Г. Сомоев в работе «Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма» [57, с. 126] бюджетную политику рассматривает не только как составную часть более глобальной системы – экономической политики, но и как самостоятельную систему, включающую функциональный и временной аспекты. Функциональная сторона бюджетной политики состоит из: фискальной политики (политики в части доходов бюджета), расходной бюджетной политики, политики

в части поддержания оптимально эффективного бюджета и грамотного управления муниципальным долгом, политики в части поддержания и развития межбюджетных отношений. Временная сторона бюджетной политики включает в себя стратегию бюджета, сформированную на долгосрочную перспективу, и тактику бюджета, которая ориентируется на реализацию мероприятий в тот или иной финансовый период; при этом система бюджетных мер тактического характера обязана уложиться в период принятой стратегии бюджета и не содержать противоречий для уклонения от возможных отрицательных последствий как в отдельно взятой бюджетной сфере, так и в экономике в целом. В современную историческую эпоху во многих странах существует плотное сплетение стратегических направлений развития бюджетных отношений с тактическими задачами их реализации; в связи с этим проблемы бюджетного планирования и перспективного бюджетного прогнозирования приобретают в настоящих условиях важнейшее значение. Р.Г. Сомоев [57, с. 126] выделяет несколько аспектов бюджетной политики, подчеркивая необходимость комбинированного подхода к ее определению.

Таким образом, изучив различные подходы к определению бюджетной политики, можно провести их классификацию по ее возможным формам. Проведенный выше анализ позволяет выделить следующие классификационные признаки:

- целевая направленность мер;
- масштабность и срочность целей и задач;
- функциональный признак.

Согласно этим классификационным признакам мы предлагаем выделять следующие типы бюджетной политики, которые обобщены на рисунке 2.

Согласно рисунку 2, исходя из первичности и целевой направленности мер в части регулирования бюджетного процесса, мы предлагаем выделять расходную, доходную, контрольно-регулирующую и комбинированную бюджетную политику местного самоуправления.



Рис. 2. Классификация видов бюджетной политики муниципалитетов

В основе первого вида местной бюджетной политики – расходного - лежит сосредоточение бюджетного планирования, регулирования и контроля, а также стратегии и тактики на расходной стороне местного бюджета. В самом начале необходимо определить совокупный размер общественных услуг, которые можно выразить, например, как объем расходов муниципалитета, далее эти показатели сопоставить с соответствующим им объемом источников дохода бюджета. Важным моментом здесь является то, что эффективность расходного типа бюджетной политики возрастает при стабилизации экономической ситуации в муниципальном образовании, когда добавление новых источников дохода отходит на второй план бюджетной политики.

Следующий вид бюджетной политики местного самоуправления – доходный - можно охарактеризовать через сосредоточение стратегии, тактики, а также планирования, организации и исполнения местного бюджета на доходной части, под размер которой определяются расходы бюджета и контрольно-

регулирующие задачи. В налоговой политике данное направление заключается в первенстве наиболее максимального возрастания доходной части бюджета в данном периоде и иногда в ущерб стратегическим направлениям развития экономики и налогоплательщиков. Примером данного вида бюджетной политики можно назвать политику высоких ставок налога, с характерными для нее минимальными налоговыми льготами и освобождениями.

Контрольно-регулирующий вид бюджетной политики муниципального образования основан на наиболее вероятном применении органами власти местного самоуправления контрольно-регулирующих функций местного бюджета, муниципальных заказов, налоговых санкций и льгот, иногда нанося частичный ущерб главному смыслу существования бюджета и целям бюджетной политики - максимальному на данный момент времени удовлетворению населения высокого качества услугами. В таком случае целью бюджетного регулирования и контроля является не формирование и поддержание важнейших путей естественного функционирования бюджетного процесса, но нахождение путей неестественного регулирования экономики для сохранения баланса бюджетных доходов и расходов.

Вышеописанные виды бюджетной политики обладают свойственными им преимуществами и недостатками, в том числе и по отношению к местному самоуправлению современной Российской Федерации и, соответственно, не могут использоваться только в чистом виде, независимо друг от друга, так как это обязательно отрицательно повлияет на экономические процессы муниципального хозяйства. Следовательно, наиболее выгодным, эффективным и сбалансированным будет применение комбинированного вида бюджетной политики, целью которой является реализация в совокупности полностью всех бюджетных функций и получение существенного социально-экономического результата.

Комбинированный, или по-другому, равновесный вид бюджетной политики направлен на возрастание количества и качества услуг, предоставляемых муниципалитетом, и поддержание органов власти местного самоуправления



достаточными и стабильными собственными бюджетными доходами. Главными ориентирами осуществления такого вида бюджетной политики становятся: упорядоченность заказов муниципальной системы, рост пропорции общественной составляющей в расходах муниципалитета, уменьшение неэффективной части расходов местного бюджета, оптимизация структуры и состава налоговых льгот.

Согласно рисунку 2 функциональная сторона бюджетной политики состоит из следующих моментов: обозначить источники формирования доходов и определить главные направления расходования средств местного бюджета, сформировать политику в части поддержания сбалансированности бюджета и эффективного управления долгом муниципалитета. Итак, по функциональному признаку в части вышеописанных видов политики бюджета местного самоуправления обозначают инвестиционную, социальную, налоговую и прочие типы бюджетной политики. Институциональная сторона бюджетной политики муниципалитета показывает полномочия органов местного самоуправления, определяющих, формирующих и реализующих местную бюджетную политику.

Таким образом, выше мы рассмотрели основные подходы ученых к пониманию и определению понятия бюджетная политика муниципального образования, привели классификацию видов бюджетной политики, на основании чего нам представляется возможным систематизировать результаты анализа. Обобщим их для наглядности в таблице 4.

Из таблицы 4 и вышеприведенного анализа понятия бюджетной политики можно определить основную тенденцию большинства авторов, подчеркивающую расходный характер бюджетной политики, направленность на сокращение расходов и усиление налоговой части бюджетной политики. И только в последнее время авторы начинают уделять внимание доходной части бюджетной политики. Однако, на наш взгляд, здесь важным моментом является комплексность подхода, неразрывная взаимосвязь направлений образования и расходования бюджетных средств. Кроме того, на наш взгляд, существенным моментом, редко рассматриваемом в литературе, посвященной бюджетной политике, является и целевая ориентированность – степень достижения целей.

Систематизация существующих в экономической литературе подходов к  
пониманию бюджетной политики

Признак	Автор	Подходы к понятию бюджетная политика	Преимущества и недостатки определения
Налого- вый	Финансово- кредитный энциклопедии- ческий словарь	Система осуществляемых решений, реализуемых исполнительными органами власти мер, связанных с выделением главных путей осуществления бюджетных отношений и наработкой конкретных путей их использования в интересах общества	Подчеркивает фискальный признак бюджетной политики, связывая ее с развитием бюджетных отношений, но сфера их при этом не определена
Функцио- нальный	М.Ю.Гараджа	Сокращение части местных налогов и корректировка сроков их выплаты, освобождение или льготы в части от сборов и сокращение суммы взносов, варьирование налоговых ставок, дополнительные договоры о налогах	Подчеркивает только налоговый признак бюджетной политики, приравнивает бюджетную и налоговую политики
	Н.Н.Гапоненко	Комплексная, самостоятельная организационно-финансовая категория управления, имеющая свои субъекты и объект	Рассматривает сферу бюджетных отношений, определяет ее предмет и объект
	Р.Г.Сомоев	Составная часть более глобальной системы – экономической политики - и самостоятельная система, включающая функциональный и временной аспекты	Рассматривает место бюджетной политики в экономической системе государства
Инвести- ционный	Д. М.Сахарова	Совокупность мер, реализуемых органами власти местного самоуправления или при их содействии, ориентированных на увеличение потенциала территории и увеличение рентабельности его использования, повышение конкурентоспособности бизнеса территории	Подчеркивает экономическую значимость бюджетной политики как среду для создания благоприятных условий в целях развития экономики
	Т.М.Ковалева	Сфера деятельности муниципального образования, направленная на решение проблем экономического развития: поддержка начинающего малого бизнеса, привлечение фирм и внешних инвестиций, усиление инвестиций внутри территории, поддержка инноваций, развитие новейших технологий и повышение качества, становление рынка и рыночной инфраструктуры	Выделяет направления деятельности муниципалитета, которые будут способствовать его развитию, однако само понимание бюджетной политики с такой точки зрения, сужает ее до рамок инвестиционно-инновационной деятельности

Продолжение таблицы 4

Признак	Автор	Подходы к понятию бюджетная политика	Преимущества и недостатки определения
Инвестиционный	Т.В.Пирогова	Поиск и оптимальное расходование бюджетных ресурсов, являющихся финансовой базой местного сообщества, в целях местного самоуправления	Подчеркивает инвестиционный характер бюджетной политики
Контрольный	И. Б.Глущенко	Теоретически, научно и практически обоснованная совокупность мер планирования, регулирования и контроля органов власти любого уровня бюджетной системы в части бюджетных отношений в процессе формирования и расходования денежных фондов государства	Подчеркивает контрольную целевую направленность муниципальной бюджетной политики
	А.А.Бабайцев	Основной рычаг выделения главных направлений ориентиров воздействия государства и муниципалитетов на общественное воспроизводство	Рассматривает условия формирования бюджетной политики

Бюджетная политика, как любая научная категория, имеет свою цель. Исходя из положений Федерального закона от 6 октября 2003 г, №131-ФЗ «О муниципальном самоуправлении» целью его деятельности является улучшение качества жизни местного населения. И именно, с этой точки зрения хотелось бы предложить авторское определение бюджетной политики. Бюджетная политика муниципального образования – это приоритетные направления в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования, выраженные через показатели качества жизни населения.

В качестве интегрального показателя качества жизни населения в разное время предлагалось использовать национальный доход на душу населения, долю расходов на питание в общих расходах домохозяйства, относительный коэффициент смертности, среднюю продолжительность жизни населения, показатель свободного времени и так далее. Позднее были предприняты попытки

разработать комплексные интегральные показатели качества жизни территорий. Примером может служить предложенный российскими статистиками «индикатор напряженности», в международной статистической практике - комплексный индекс, предложенный Исследовательским Институтом Социального Развития Организации Объединенных Наций, в Соединенных Штатах Америки активно применяется упрощенный подход к расчету интегрального показателя качества жизни с помощью индекса нищеты. Таким образом, интегральный показатель качества жизни по-разному определялся в разное время различными авторами. В целях проводимого нами исследования наиболее подходящим является расчет интегрального показателя качества жизни населения по методике, разработанной в Республике Татарстан Ахмадиевой Г.Г. и Султановой Д.Ш. [39, с 88]. Данный выбор обусловлен тем, что эта методика расчета рассматривает широкий набор факторов социального развития и позволяет отобразить результат в целях сопоставления с направлениями расходования бюджетных средств: здравоохранение, экологическая безопасность, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, физкультура, развитие транспортной инфраструктуры. Таким образом, мы предлагаем целевые параметры социально-экономического развития муниципальных образований выражать через следующие индикаторы: уровень жизни, состояние здравоохранения, уровень развития физической культуры и спорта, качество образования, доступность жилья, уровень развития культурной сферы, уровень экологической безопасности, уровень развития транспортной инфраструктуры, состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства.

Представим авторское определение бюджетной политики на рисунке 3.

Согласно рисунку 3 понятие бюджетной политики муниципального образования включает в себя:

- приоритетные направления образования местных бюджетных средств;
- приоритетные направления расходования местных бюджетных средств: экологическая безопасность; жилищно-коммунальное хозяйство; образование;

культура; здравоохранение; физкультура; развитие транспортной инфраструктуры;

- эффективность решения социально-экономических задач и достижения параметров социально-экономического развития муниципального образования, выраженные через интегральный показатель качества жизни населения, который в свою очередь мы предлагаем рассчитывать через индикаторы, соответствующие направлениям расходования бюджетных средств муниципалитета, а именно: уровень жизни, состояние здравоохранения, уровень развития физической культуры и спорта, качество образования, доступность жилья, уровень развития культурной сферы, уровень экологической безопасности, уровень развития транспортной инфраструктуры, состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства.



Рис. 3. Бюджетная политика муниципальных образований

Таким образом, в условиях социально-экономического развития муниципальных образований особую актуальность получили вопросы формирования и реализации муниципальной бюджетной политики, под которой мы предлагаем понимать приоритетные направления в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективное решение социально-экономических задач и достижение целевых показателей социально-экономического развития муниципалитета, выраженные через показатели качества жизни населения, которые в свою очередь мы предлагаем рассчитывать через индикаторы, соответствующие направлениям расходования местных бюджетных средств, а именно: уровень жизни, состояние здравоохранения, уровень развития физической культуры и спорта, качество образования, доступность жилья, уровень развития культурной сферы, уровень экологической безопасности, уровень развития транспортной инфраструктуры, состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства. Научная новизна предлагаемого в диссертации понимания бюджетной политики связана с предложением выражать целевые параметры социально-экономического развития муниципалитета через показатели качества жизни населения, соответствующие направлениям расходования местных бюджетных средств, а именно: уровень жизни, состояние здравоохранения, уровень развития физической культуры и спорта, качество образования, доступность жилья, уровень развития культурной сферы, уровень экологической безопасности, уровень развития транспортной инфраструктуры, состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства.

## **2.2. Факторы, оказывающие негативное воздействие на реализацию бюджетной политики**

Существующий финансовый механизм далек от совершенства. Об этом говорят все нерешенные проблемы общества. Хотя нельзя не отдать должное законодательному регулированию этих проблем. Государство постоянно совершенствует данную область, стремясь укрепить местные бюджеты и

усовершенствовать бюджетную систему страны. Все более актуальными становятся задачи перехода муниципальных образований на самофинансирование муниципальных организаций и учреждений. Несмотря на процессы, пересмотра налогового и бюджетного законодательства в области пополнения налоговых доходов местных бюджетов, вопросы достаточности доходных источников муниципалитетов для решения проблем местного значения все еще являются самыми важными. Под противоречием муниципалитетов автор понимает одновременное наличие в одной и той же связи взаимоисключающих интересов. Главными противоречиями муниципалитета, на наш взгляд, являются следующие:

- противоречия между органами управления муниципалитетом и органами государственной власти Российской Федерации и соответствующего субъекта,
- расхождение размера возложенных на органы управления местным самоуправлением государственных функций размеру выделенных для их осуществления денежных средств,
- разделение органов управления муниципалитетом на представительные и исполнительные,
- муниципальные органы являются одновременно субъектами власти и субъектами внешне экономической деятельности,
- разные интересы органов местной власти, как выразителей интересов населения, и удовлетворяющих свои собственные потребности,
- противоположность интересов государства, заинтересованного в поддержании муниципалитетов для достижения стабильности в стране и интересов растущей в итоге этой поддержки оппозиции, в лице местных органов власти,
- степень участия государства в местном экономическом процессе,
- реализация права местного сообщества на создание нового муниципального образования,
- население муниципального образования одновременно является и объектом и субъектом власти,
- внутренняя неоднородность населения,

- противоречие между постоянно проживающими и временно зарегистрированными жителями,
- неоднородный национальный состав населения,
- противоречие между социальными институтами муниципалитета, у которых есть свои интересы, и населением,
- двойственная природа муниципальных органов управления.

Подробное их описание представлено в приложении 1.

В литературе очень многие авторы рассматривают проблемы, возникающие при переходе муниципальных образований на самофинансирование. Такие авторы как В. Мокрый, М.В. Романовский, С.А. Авакьян, И.В. Данилевич, А.Г. Игудина, М.И. Ходорович, Д.Г. Черник, В.Е. Чиркина, Н.А. Ширкевич и многие другие пишут статьи и работы, освещая проблемы муниципальных образований, предлагая свои пути их решения. В свете этих весьма актуальных работ нам видится необходимость систематизировать факторы, влияющие на бюджетную политику муниципального образования и предложить пути решения проблем, возникающих при формировании доходной части бюджета.

Первая группа проблем выделяется такими авторами как В. Мокрый, М.В. Романовский, С.А. Авакьян [43], которые считают главной проблемой отсутствие у многих недавно образованных муниципалитетов своей налоговой базы, с помощью которой можно было бы обеспечить решение вопросов территории. Тот механизм бюджетного выравнивания, который существует, через использование отрицательных трансфертов включает в себя несколько отрицательных моментов, не позволяющих в необходимой степени гарантировать финансовую обеспеченность «слабых» муниципальных образований и одновременно порождающих незаинтересованность «сильных» муниципалитетов поддержать развитие территории.

Данную позицию поддерживают Л.А. Дробозина и Т.М. Ковалева [67]. Они пишут, что сейчас существует тенденция уменьшить доходность местного бюджета через регулирование нормативов распределения ряда налогов. Как следствие, многие территории стали дотационными. Нехватка личной доходной



базы бюджетов муниципалитета ведет за собой то, что муниципальные образования входят под полное влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Она в свою очередь не дает им реализовать не только стратегическое прогнозирование, но и текущее планирование. В таком случае муниципальные образования рассчитывают размеры, уровень и интенсивность местных бюджетных потоков, и настоящую социальную отдачу финансирования бюджета. Способы расчета объема выделяемых трансфертов, применяемые в настоящее время, основываются на степени налогового потенциала территории, не показывают настоящие объективные экономические условия, так как индекс налогового потенциала в результате проведения реформ налоговой системы по большей части лишился своей значимости.

Таким образом, нам представляется необходимым выделить первую группу факторов, которая оказывает существенное влияние на бюджетную политику муниципалитета – это механизм бюджетного выравнивания. Сокращение негативного влияния данного фактора нам видится в следующем:

- когда существует недостаток своих доходов для финансирования самых важных расходов, следует применять механизм межбюджетного регулирования через определение временного норматива отчислений определенных налогов в конкретный период времени, а далее через безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета;

- использование механизма межбюджетного регулирования с применением специфики муниципального образования, его возможного потенциала с учетом необходимого условия поддержать заинтересованность органов местного самоуправления в процветании подведомственной территории и изыскании дополнительных источников доходов.

Вторая группа проблем формирования доходной части бюджета хорошо разработана И.В. Данилевич и А.Г. Игудиной [53]. Они считают, что основная проблема формирования доходной части бюджета – это экономическая необоснованность имеющейся системы местных налогов. По их мнению, в современную эпоху муниципалитеты имеют право на наименее собираемые

налоги, в то же время органы местного самоуправления, не имеют своих полномочий по их сбору и регулированию собираемости, а также, у них нет в наличии действенных рычагов влияния на налогоплательщиков-недоимщиков и на аккумуляцию налогооблагаемой базы.

С первого января 2005 г. Налоговым кодексом РФ основу налоговой компоненты бюджетных доходов составляют земельный налог и налог на имущество физических лиц в полном объеме, отдельные виды государственной пошлины, а также часть налога на доходы физических лиц (НДФЛ), единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН), единого налога на вмененный доход (ЕНВД) по нормативам. Оптимальный сбор земельного налога в современных условиях связан с проблемой передачи прав собственности на землю и имущество: необходимо принимать меры по разграничению государственной собственности на землю с целью продолжить регистрацию земельных отношений и муниципалитеты должны взять их под свое управление. Регистрация вызовет изменения области муниципальных прав для бюджетных предприятий и различных государственных организаций и финансовых учреждений. А это, в свою очередь, на основе действующего законодательства требует уплаты за эти действия государственной пошлины. Аналогичная проблема складывается и у физических лиц: стоимость земельных участков и имущества на нем не сопоставима со стоимостью всего имущественного комплекса, принадлежащего лицу.

На наш взгляд, представленный перечень налогов демонстрирует, с одной стороны, ограниченную возможность повлиять на структуру доходной части местных бюджетов через количество собираемых налогов, с другой стороны, показывает важность распространения и поддержки на территории подобных муниципалитетов малого предпринимательства, которые стали главными плательщиками ЕСХН и ЕНВД. Таким образом, нам представляется необходимым выделить вторую группу факторов, которая оказывает существенное влияние на бюджетную политику муниципалитета – это система местных налогов. Сокращение негативного влияния данного фактора нам видится

в следующем: органы местной власти обладают правом повысить налоги, например ЕНВД, через инструмент регулирующих коэффициентов на базовую доходность; так как механизм налогообложения ЕНВД приводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов. Например, авторы В.Е. Чиркина, Н.А. Ширкевич [52] для увеличения поступления доходов от единого налога на вмененный доход в местный бюджет предлагают следующее:

- использовать дифференцированные налоговые ставки единого налога на вмененный доход, учесть возможность применения социальных, стандартных и имущественных налоговых вычетов;
- увеличить сферу применения единого налога на вмененный доход по различным типам деятельности, учтя и возможность предпринимателей добровольного перехода на использование этого налога;
- применять корректирующие индексы для уличной торговли. Корректирующие индексы могут явиться финансовым механизмом, который ориентирует направление расширения предпринимательства;
- применять корректирующие индексы, отражающие реальное положение здания, в котором ведется деятельность, и состояние прилегающей территории. Размер единый налог должен быть меньше при улучшении благоустройства зданий и прилегающих к ним территорий, например, через использование понижающего корректирующего коэффициента. Такая практика поможет улучшить состояние улиц и городов, для этого может потребоваться расчет критериев оценки благоустройства зданий и прилегающих к ним территорий, чтобы не допустить конфликтные ситуации, и рассчитать возможную связь снижения налоговой ставки и стоимости ремонта;
- осуществить дифференциацию типов товаров, продажа которых облагается единым налогом. Существующие три группы видов товаров (непродовольственные, продовольственные и подакцизные товары) не учитывают разницу в денежных оборотах, соответственно и предприниматели оказываются в неравных условиях.

Отдельной группой проблем формирования доходной части бюджета мы считаем необходимым выделить собираемость неналоговых доходов. Д.Г. Черник [56] считает, например, что ряд муниципальных образований уже длительное время находится в тяжелом финансовом положении из-за отсутствия источников неналоговых доходов. Это вызвано тем, что большая часть ликвидного имущества муниципалитета отсутствует по какой-либо причине или приватизировано, при этом большая часть предприятий муниципалитета осуществляет процедуру банкротства. Его мнение состоит в том, что муниципальные образования, в области своей собственности, должны быть наделены правами независимого пользования, владения, управления и распоряжения, организации предприятий, регулирования задач их ликвидации или реорганизации, постановки порядка, целей, правил деятельности муниципальных предприятий, контроля и установления цен на их услуги и продукцию, регулирования их деятельности. При этом они должны иметь реальные экономические рычаги улучшения их деятельности.

Среди основных направлений пополнения неналоговой доходной части местного бюджета можно отметить регулярную работу в части изучения, анализа и определения иных вариантов пополнения бюджета через регулирование его малоимущих статей. Одним из главных источников пополнения финансовых ресурсов могут стать сборы, реализуемые муниципалитетом виды услуг, размеры, вариации и качество которых являются важными целевыми индикаторами при расчете их величины местными администрациями. Кроме того, источником пополнения бюджета может быть уменьшение удельного веса «бесполезных, но затратных» статей бюджета. Например, процедура приватизации муниципальных предприятий, сдача в аренду помещений и соединенных с ними коммерциализированных типов деятельности. Оптимально применяя социально-экономический потенциал муниципалитета, органы самоуправления увеличивают финансовые средства через участие в реализации эффективной программы аренды нежилых помещений и др.

Мы согласны с мнением В. Мокрого [53], что существуют определенные

механизмы, с помощью которых можно сбалансировать имущественное состояние муниципалитета: текущее и стратегическое планирование экономических итогов работы муниципальных организаций, постановка целей и задач их деятельности»; проведение всеобъемлющей инвентаризации и государственной регистрации имущества муниципалитета; составление в муниципальных нормативных актах процедуры и порядка пользования объектами муниципальной собственности; создание единого реестра заключенных контрактов по аренде объектов собственности муниципального имущества, установление размера арендной платы на основе рыночных цен.

Рассматривая проблемы формирования доходной части бюджета, нельзя не отметить проблемы собираемости нетрадиционных доходных источников местных бюджетов, подробно рассмотренные в трудах М.В. Романовского [43]:

- средства самообложения граждан, представляющие собой одноразовые взносы граждан, необходимые для решения конкретных проблем местного уровня. Величина взноса в порядке самообложения граждан определяется как абсолютная величина одинаковая для всех жителей муниципального образования, в некоторых случаях устанавливаются льготы для отдельных категорий граждан, при этом численность граждан, для которых установлены льготы, не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципалитета;

- решение проблем потребления и воспроизведения природных ресурсов. Природные ресурсы один из важнейших экономических показателей, напрямую связанный с территорией муниципалитета. Проблемы их охраны и восстановления важный вопрос для муниципальных образований. В объекты государственной собственности включаются и ресурсы, из чего и возникает право муниципалитета на взимание платы за использование природных ресурсов;

- привлечение сторонних организаций для выполнения работ по благоустройству территорий, возведению новых и восстановлению старых объектов социальной инфраструктуры через реализацию муниципальным образованием своего права на размещение муниципального заказа с привлечением собственных финансовых и материальных средств;

- реализация права муниципалитета на осуществление внешнеэкономической деятельности через выход на внешние рынки, к необходимости чего привело международное разделение труда и развитие рыночной экономики; организационно-управленческие вопросы, связанные с формированием и оптимальным расходованием финансовой базы местного самоуправления. Итак, мы рассмотрели различные точки зрения ученых на основные факторы, влияющие на формирование доходной части бюджета, и пути сокращения их негативного влияния, представим вышеприведенный анализ в таблице 5. Как видно из таблицы 5, муниципальные образования для решения проблем, возникающих при формировании своей бюджетной политики, используют два основных направления: оптимизация проблемных мест доходной части бюджета и привлечение доходов. При этом традиционно усилия большинства муниципальных образований и научных исследований в области бюджетной политики направлены именно на оптимизацию проблемных мест доходной части бюджета.

Примеры таких направлений представлены в таблице 5:

- передавать права собственности на землю и имущество;
- принимать меры по разграничению государственной собственности на землю с целью продолжить регистрацию земельных отношений и передать их на муниципальный контроль;
- снижение удельного веса «затратных» статей бюджета;
- переоценить стоимость земельных участков и имущества на нем и другие.

Их всех объединяет, в первую очередь, ориентированность на оптимизацию проблемных мест доходной части бюджета. Конечно, такая ориентированность бюджетной политики приведет к улучшениям. Однако, на наш взгляд, необходимо переориентировать направленность бюджетной политики муниципальных образований с вышеприведенного затратного подхода на привлечение доходов.

**Пути сокращения негативного влияния факторов, вызывающих дисбаланс бюджетной системы муниципального образования**

Фактор	Описание	Пути сокращения их влияния
Механизм бюджетного выравнивания	Муниципальные образования попадают в зависимость от органов государственной власти субъектов Российской Федерации из-за недостатка собственной доходной базы бюджета муниципалитета	На определенный период установить временные нормативы отчислений от регулирующих налогов, в дальнейшем использовать безвозмездную помощь из вышестоящего бюджета; с учетом специфики муниципалитета, его потенциала использовать межбюджетное регулирование, сохраняя интерес местных органов власти к развитию территории и поиску новых доходов.
Система местных налогов	Основу налоговой компоненты бюджетных доходов составляют земельный налог и налог на имущество физических лиц в полном объеме, отдельные виды государственной пошлины, а также часть НДС, ЕСХН, ЕНВД по нормативам	Передавать права собственности на землю и имущество. Принимать меры по разграничению государственной собственности на землю с целью продолжить регистрацию земельных отношений и передать их на муниципальный контроль. Переоценить стоимость земельных участков и имущества на них. Развивать и поддерживать на территориях малое предпринимательство, субъекты которого являются плательщиками ЕСХН и ЕНВД. Развивать сельское хозяйство.
Собираемость неналоговых доходов	Отсутствие неналоговых доходов: муниципальные предприятия на стадии банкротства, ликвидное имущество отсутствует или приватизировано;	Выявлять дополнительные возможности поступления доходов в бюджет, регулируя его малоодоходные статьи. Сборы за услуги оказываемые муниципалитетами, размер и качество которых будут главными критериями при расчете их цены местными администрациями. Уменьшение доли «бесполезных, но затратных» статей бюджета.
Собираемость нетрадиционных доходных источников местных бюджетов	Средства самообложения граждан	Разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.
	Решение проблем использования и восстановления природных ресурсов	Разработка недр, добыча полезных ископаемых. Привлечение для работ специалистов различных профилей.
	Повышение эффективности управления финансами	Использовать возможность приращения финансовых ресурсов через деятельность на финансовом рынке, право муниципального заимствования.
	Не эффективность деятельности муниципальных предприятий	Для выполнения работ по благоустройству территорий, строительству, ремонту объектов социальной инфраструктуры и т.п. привлекать организации через размещение заказа.
	Внешнеэкономическая деятельность	Брендинг и маркетинг территорий.
	Привлечение на территорию средств инвесторов	Создание благоприятной инвестиционной среды.

Именно активная политика муниципального образования в области пополнения бюджета будет являться основой решения большинства финансовых и экономических проблем вверенных им территорий. Для этого определим возможности увеличения доходной базы. Поскольку доходную часть местного бюджета принято представлять структурировано – по статьям, то нами рекомендуется рассматривать возможности увеличения финансовой базы бюджета каждой доходной статье бюджета. Мы предлагаем муниципалитету использовать возможности пополнения каждой статьи бюджета через приоритетное направление своих усилий на привлечение денежных средств, а не на оптимизацию проблем. Например, по статье бюджета «налоги на совокупный доход» большинство муниципальных образований направляет усилия на контроль и выявление ошибок при исчислении данного налога. Но было бы эффективнее те же усилия направлять на развитие предпринимательства и создание благоприятной рыночной среды для развития бизнеса. Предлагаемый нами механизм ориентации муниципалитета на активное постатейное формирование доходной части бюджета представлен в таблице 6:

Таблица 6

Рекомендации, направленные на увеличение поступлений в доходную часть бюджета муниципального образования (муниципального района, городского округа)

Виды (подвиды) доходов бюджета	Рекомендации, направленные на увеличение поступлений
Налог на доходы физических лиц	Мероприятия, направленные на легитимизацию заработной платы и снижение удельного веса теневого сектора экономики через усиление координации между органами государственного, муниципального, ведомственного, независимого и общественного контроля; развитие предпринимательской активности, обеспечивающей создание рабочих мест
Налоги на совокупный доход: ЕНВД, ЕСХН, УСН	Развитие малого предпринимательства, субъекты которого являются плательщиками УСН, ЕСХН и ЕНВД; брендинг и маркетинг территорий; создание благоприятной инвестиционной среды
Налог на имущество физических лиц и земельный налог	Инвентаризация земель и имущества, развитие кадастрового учета, развитие риэлторской деятельности



Продолжение таблицы 6

Виды (подвиды) доходов бюджета	Рекомендации, направленные на увеличение поступлений
Доходы от использования муниципального имущества	Предоставление имущества, находящегося в муниципальной собственности, в аренду; использование его в проектах, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства
Платежи при пользовании природными ресурсами	Стимулирование развития добывающих отраслей и реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства
Доходы от оказания платных услуг	Развитие деятельности муниципальных образований в рамках оказания ими услуг населению, повышение уровня прозрачности услуг (система «электронное правительство»)
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	Инвентаризация материальных и нематериальных активов, их переоценка, разработка и реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства, предполагающих использование муниципальных материальных и нематериальных активов
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	Контроль за соблюдением нормативно-правовых актов РФ, субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления
Прочие неналоговые доходы	Приращение финансовых ресурсов через деятельность на финансовом рынке; реализация права осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования; разработка проектов, предусматривающих участие органов государственной власти; повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования на основе выявления и реализации конкурентных преимуществ

Подробное описание предлагаемых инструментов представлено в приложении 2.

Как видно из таблицы 6, на наш взгляд, муниципалитет должен проводить анализ пополнения доходной части своего бюджета постатейно, выявляя возможности привлечения денежных средств. Именно ориентированность бюджетной политики на пополнение своей доходной части будет способствовать повышению ее эффективности. Примерами эффективности подобной ориентированности бюджетной политики являются следующие проекты, организованные муниципалитетами Республики Татарстан:

1) Муниципальное образование «Городской округ Казань» ориентировал свою деятельность на проведение мероприятий в рамках тысячелетия Казани. Развивая деятельность в этом направлении были привлечены средства Федерального бюджета и прочая спонсорская помощь. Это очень ярко и

эффективно способствовало пополнению местного бюджета. Кроме того, в городе Казани развитие деятельности в области спорта способствовало привлечению в местный бюджет средств Федерального бюджета и спонсорской помощи в проектах Универсиады 2013 и проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 году. По данным контрольных органов счетной палаты: «При подготовке к Универсиаде республика смогла использовать уникальный метод финансирования - привлечение средств в виде кредита под нулевую ставку с дальнейшим погашением. Мы юридически зафиксировали, что это соответствовало бюджетному кодексу. Универсиада пройдет, наверное, в наиболее лучших условиях за всю историю Универсиад. Это по факту. И в 2012 году все объекты практически будут готовы к пуску, то есть досрочно. Все спортивные объекты и сопутствующая инфраструктура будут использоваться эффективно и после Универсиады», - сказал С.Степашин. «Что остается еще, и что мы будем смотреть вместе в следующем году? Это, конечно, инфраструктура самого города. Это дороги, это строящееся метро, ликвидация точечных пятен застройки», - сказал глава ведомства. В свою очередь президент Татарстана Рустам Минниханов подтвердил, что в прошлом году были использованы технологии, позволяющие ускорить финансирование объектов Универсиады. «Конечно, у нас были недостатки, на что было указано. Основная часть недостатков уже устранена. Следующий год тоже будет очень напряженный. Плюс ко всему добавится серьезная составляющая - транспортная. И, конечно же, наша задача, чтобы система управления проектами, контроля работала правильно», - отметил Р.Минниханов. Счетная палата отметила ряд положительных моментов со стороны Татарстана при подготовке к Универсиаде. В частности, по многим строящимся спортивным объектам применялись ранее разработанные типовые аналоговые проекты с использованием материалов и оборудования местного производства, что привело к существенной экономии средств. За счет внутренних резервов объекты Универсиады были подключены по льготным тарифам к сетям электро-, тепло- и водоснабжения. Общая экономия финансовых ресурсов при подключении объектов к сетям городской инженерной инфраструктуры составила

более 2,6 млрд. рублей. На безвозмездной основе выделены земельные участки общей площадью более 85 гектаров. Средства, привлеченные под эти проекты, позволяют достигать целей не только конкретных данных проектов, но и целей социально-экономического развития самих муниципальных образований в целом. Таким образом, ориентированность бюджетной политики муниципального образования на пополнение своей доходной части оказалось более эффективным, чем многолетние направления по оптимизации расходов.

2) Елабужский муниципальный район ориентировал свою бюджетную политику на пополнение доходной части бюджета через проект организации Открытой экономической зоны «Алабуга». В рамках этого проекта в местный бюджет было привлечены средства Федерального бюджета, инвесторов и спонсоров. Кроме того, хорошо развивается промышленная и транспортная инфраструктура района. 28 ноября 2005 года на территории промышленной площадки Елабужского района «Алабуга» было решено основать особую экономическую зону промышленно-производственного типа (ОЭЗ ППТ). Главный вид деятельности ОЭЗ ППТ «Алабуга» - это помощь процветанию экономики Республики Татарстан и России в целом, через реализацию максимально выгодных условий для осуществления российскими и международными компаниями инвестиционных проектов в части промышленности. Механизм ОЭЗ включает в себя льготы по трем главным для предпринимательства направлениям: государственное финансирование инфраструктуры, налоговые и таможенные льготы, снижение административных барьеров. Анализ практики иных стран выявил, что проект, реализуемый в Республике Татарстан, является уникальным в части своих условий и задач. Так как развитие промышленности и предпринимательства, повышение размера налогов и сборов становится одной из главных целей формирования ОЭЗ, индикатор «налоговые поступления и сборы на 1 рубль реализованной продукции» в широком смысле показывает бюджетную эффективность промышленной деятельности зон и территорий. С увеличением налоговых платежей и сборов на каждый рубль реализованной продукции повышается бюджетная эффективность промышленности и предпринимательства

на данный момент развития ОЭЗ. Следует выделить и наличие отрицательных моментов существования ОЭЗ ППТ «Алабуга» с точки зрения устройства российской бюджетной системы. Использование местной территории резидентами зоны требует соответствующих вложений для развития коммунальной, культурной и социальной инфраструктуры. Становится важной оптимальная налоговая политика, способствующая появлению новых резидентов и содействующая территориальному развитию зоны. ОЭЗ ППТ «Алабуга» подает большие надежды в увеличении валового регионального продукта. Наиболее быстро развиваются следующие отрасли промышленности – машиностроение, инновации и нефтехимия. В принципе для развития этих отраслей и создана эта зона. ОЭЗ – старт роста экономики территории. Сырьевая топливная промышленность не должна больше захватывать лидирующие позиции. В скором времени главными будут машиностроение, химия и нефтехимия. И ОЭЗ должна оказать существенное влияние на достижение этой перспективы. Поддерживая системный подход, региональные власти хотят развивать ОЭЗ как главный инфраструктурный момент республиканской системы сопровождения инноваций и привлечения иностранного капитала.

3) Нижнекамский муниципальный район ориентировал свою бюджетную политику под проект Индустриальный парк «Камские поляны», развитие которого позволило вывести муниципальный район на качественно новый уровень. Цель проекта - создание ряда эффективных производств по переработке полимеров с использованием передовых технологий, создание дополнительных рабочих мест, а также привлечение новых резидентов (прежде всего малый и средний бизнес), что непременно приведет к увеличению налоговых платежей в бюджеты всех уровней. Общая схема реализации проекта «Индустриальный парк «Камские Поляны» в варианте «ДВОО» представлена на рисунке 4.

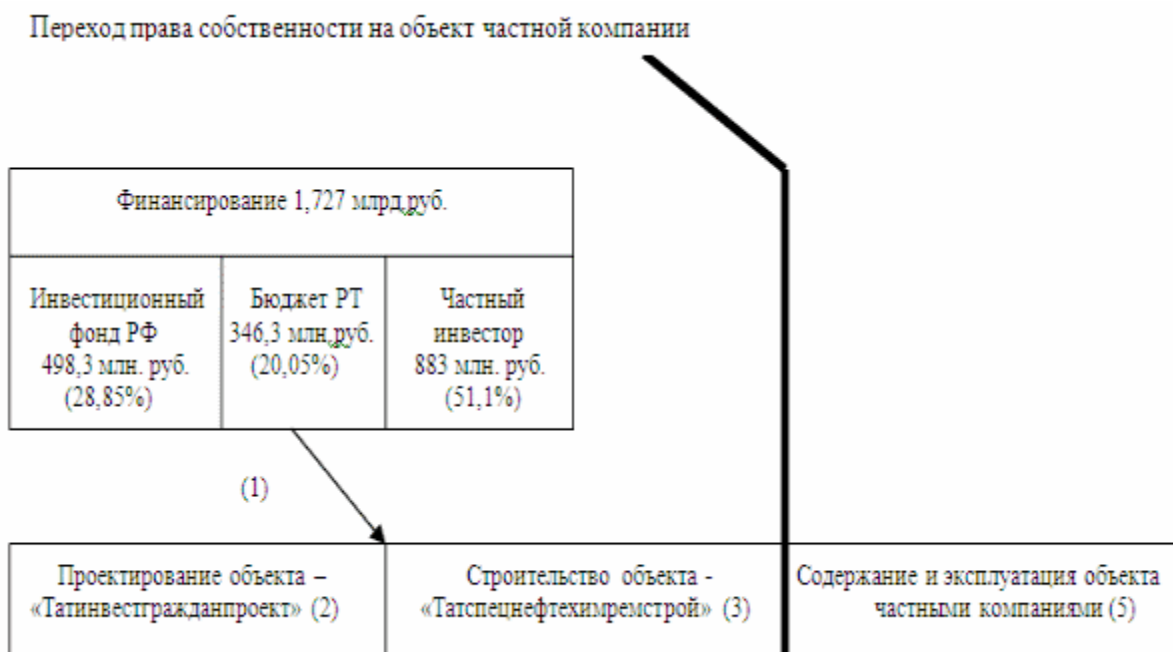


Рис. 4. Схема реализации проекта «Индустриальный парк «Камские Поляны»<sup>10</sup>

1. Проект «Индустриальный парк «Камские Поляны» создан на базе софинансирования разными инвесторами. Инвестором, реализующим данный проект, является ООО «Управляющая компания «Индустриальный парк «Камские Поляны». ООО было создано ОАО «НКНХ» (25%) совместно с двумя другими частными компаниями - ООО «НКНХ-Инвест» (51%) и ООО «Управляющая компания развития малого бизнеса» (24%). Стоимость самых важных и существенных проектов парка определяется как 1,727 млрд. рублей; 498,3 млн. рублей аккумулируются из Инвестиционного фонда РФ, 346,3 млн. рублей — из бюджета Республики Татарстан (РТ), 883 млн. рублей вкладывает инвестор. Средства Инвестиционного фонда РФ и бюджета РТ пошли на организацию инфраструктуры парка и на сегодняшний день освоены полностью. Дальнейшее развитие парка предполагается осуществлять до 2015 года. Это включает начало производства ковровых изделий из сырья производства ОАО «НКНХ». Общая сумма инвестиций оценивается в 1,4 млрд. рублей, 700 миллионов из которых

<sup>10</sup>Схема реализации проекта «Индустриальный парк «Камские Поляны» составлена ООО «Управляющая компания «Индустриальный парк «Камские Поляны»

готов выделить инвестор, 450 планируется получить от Инвестиционного фонда РФ и 250 миллионов вложит республика. Также в рамках второй очереди на территории парка предполагается разместить бизнес-центр, представляющий резидентам весь спектр услуг: от питания до страховых и банковских услуг.

2. Проектированием работ, инструментальным обследованием зданий, расположенных в зоне парка, занимается проектный институт «Татинвестгражданпроект».

3. Специалисты дочернего предприятия ОАО «НКНХ» - треста «Татспецнефтехимремстрой» монтируют здесь модули, в которых разместятся будущие производства по переработке пластика. На территории парка, общая площадь которого составляет 155 га, уже начато производство полипропиленовых мультифиламентных нитей для автомобильной, текстильной, строительной и других отраслей промышленности и стрейч-пленки для упаковки. В ближайшее время планируется открыть еще три производства: армированной стрейч-пленки, полимерной сетки и экологически чистых древесно-наполненных пластика.

4. Собственником парка и земельного участка является Управляющая компания. Но после завершения внедрения проекта инвестор получает право на выкуп земельного участка, расположенного под построенными объектами недвижимости – т.е. все инвесторы могут стать полноправными собственниками и равноправными пользователями инфраструктуры, услуг и преференций парка.

5. Управляющая компания и другие инвесторы будут осуществлять содержание и эксплуатировать данные объекты в соответствии с соглашением о сотрудничестве в сфере реализации инвестиционного проекта. ОАО «НКНХ» также будет оказывать помощь данному проекту через подготовку персонала, привлечение специалистов научно-технологического и проектно-конструкторских центров, исследовательских и испытательных лабораторий. «Индустриальный парк «Камские Поляны» - это, безусловно, один из перспективнейших проектов во всей Российской Федерации. Не менее значимым проектом в РТ, да и в РФ в целом может стать строительство технопарка в городе Нижнекамске, приказ о котором не так давно подписал Президент РТ. Этот проект обеспечит создание

необходимых условий для реализации проектов, направленных на переработку полимеров и другой продукции группы компаний ОАО «НКНХ» преимущественно для строительной отрасли. Привлекательность данной идеи заключается в том, что, имеется, во-первых, развитая инженерно-транспортная инфраструктура, во-вторых, возможность на льготных условиях закупать сырье у крупнейшего производителя - ОАО «НКНХ» - который также может стать базовым или якорным предприятием данного проекта, и, в-третьих, квалифицированная рабочая сила, что не потребует больших временных затрат на реализацию проекта. Реализация рассматриваемого проекта может осуществляться по такой же схеме, что и при строительстве «Индустриального парка «Камские Поляны» (рисунок 4). Имеющийся опыт, безусловно, использовать нужно, но при этом необходимо учитывать индивидуальные свойства и уникальность каждого отдельного проекта, что особенно важно при разработке механизма взаимодействия. Подводя итог всему вышесказанному, можно отметить, что в современных условиях государственное частное партнерство главный механизм получения постоянного экономического роста региона и государства в целом. Но сейчас следует рассматривать только первые шаги по его реализации в российской практике. Хотя даже сейчас стало очевидным, что исполнять существенные инфраструктурные проекты возможностями только либо государства, либо частного бизнеса практически нереально. Проведение грамотной оптимальной политики с применением сильных сторон государственного и частного секторов приведет к получению эффективных результатов высокого качества.

Таким образом, примеры данных муниципальных образований подчеркивают эффективность ориентации бюджетной политики на пополнение доходных статей своего бюджета. Это возможно, если мотивировать муниципальное образование не на решение проблемных мест доходной части бюджета, а на эффективную деятельность в качестве равноправного участника рыночной экономики со всеми вытекающими возможностями. Представим

авторское понимание подходов к решению проблем бюджетной политики, связанных с формированием доходной части бюджета на рисунке 5.



Рис.5. Приоритетные направления бюджетной политики муниципального образования

Таким образом, авторами расширено понимание бюджетной политики муниципального образования как приоритетных направлений в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования. В него включен следующий аспект: ориентация бюджетной политики муниципалитета на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в таблицах 5 и 6.

Кроме того, на основе анализа литературы, освещающей проблему формирования и использования бюджетов муниципального образования в Российской Федерации, мы предлагаем выделять четыре группы факторов, которые оказывают первостепенное значение при формировании бюджетной



политики муниципалитета: механизм бюджетного выравнивания, система местных налогов, собираемость неналоговых доходов, собираемость нетрадиционных доходных источников местных бюджетов. В таблицах 5 и 6 предлагаются пути сокращения негативного влияния данных факторов через необходимость переориентации бюджетной политики муниципалитетов с затратного подхода на привлечение доходов, используя предложенные постатейные механизмы.

### **2.3. Концептуальные подходы к содержанию эффективной бюджетной политики муниципалитета**

Говоря о зарубежном опыте формирования бюджетной политики муниципальных образований, на наш взгляд, самым важным является тот момент, что нет аналога в мире практики формирования российского института местного самоуправления. Анализируя работы по зарубежному опыту формирования бюджетов муниципалитетов таких авторов как А.М. Бабича, Э.А. Вознесенского, О.В. Врублевской, В.М. Власовой, Л.А. Дробозиной, О.В. Гончарук, Г.Б. Поляка, А.М. Ковалевой, М.В. Романовского, В.М. Родионовой можно выделить ряд приоритетных направлений исследований:

- опыт муниципалитетов иностранных государств при формировании доходной части бюджета, который можно использовать для местного самоуправления в Российской Федерации.
- опыт муниципалитетов иностранных государств при управлении расходной частью бюджета, который можно использовать для местного самоуправления в Российской Федерации.
- опыт бюджетирования (управления расходами) муниципалитетов иностранных государств, который можно использовать для местного самоуправления в России.

В структуре государственных финансов значительное внимание занимают территориальные финансовые ресурсы, базовой частью которых являются

средства местных бюджетов. Это является причиной, по которой и в России, и за рубежом, главной проблемой становится разделение полномочий и ответственности между органами управления различного уровня, а также создание прочной и стабильной доходной базы бюджетов муниципалитетов и структуры местных налогов; а также механизмов и правил оказания финансовой помощи муниципалитетам. Большинство вопросов России в этой части не являются уникальными, они просто есть проявление некоторых общих для всех или для многих государств мирового сообщества тенденций. Рассмотрим ситуацию иностранных государств при решении проблем формирования доходной части бюджета по ранее выделенным направлениям:

- Механизм бюджетного выравнивания.
- Система местных налогов.
- Неналоговые доходы бюджета.
- Нетрадиционные доходные источники.

Механизм бюджетного выравнивания за рубежом. Общеизвестно, что в большинстве государств, также как и в России, выделяют три уровня власти: центральный (федеральный), региональный (земли в Германии, штаты в США) и местный. Местный бюджет в Германии есть у городов и общин; у графств, городских и сельских округов в Великобритании; у департаментов и коммун во Франции; у префектур, городов, районов в Японии; у провинций и коммун в Италии и Бельгии; в Дании, у сельских и городских коммун в Норвегии и Швеции; у графств, муниципалитетов и специальных округов в США. Обязанности по реализации определенных государственных функций привязываются ко всем уровням власти, и соответственно, выделяются ресурсы, возможные для использования.

Мировой опыт предлагает выделять два способа разделения расходных полномочий между центральными и местными органами власти. При этом они параллельно описывают роль местных бюджетов в структуре государственных финансов иностранных государств.

Многие государства Западной Европы, Чешская Республика и Словакия используют первую модель функционирования местных органов самоуправления [105], ограничивающие их полномочия следующим:

1) Регулирование и контроль за службами территориальной инфраструктуры.

2) Реализация ряда услуг населению, а именно: коммуникация, социальная помощь населению, гигиена (ассенизация, вывоз и переработка бытового мусора и т.п.), спортивные и культурные учреждения и мероприятия, поддержание общественного порядка на местном уровне (полиция, гражданская оборона, места захоронений и др.), ряд вопросов градостроительства, управление муниципальной собственностью, общественный транспорт.

В пределах второй модели [105] местные органы власти реализуют помимо названных основных функций, еще и социальное страхование, финансирование структур здравоохранения и образования, поддержка социальных учреждений.

Вторую модель используют в США, в Польше и Венгрии, в скандинавских странах (Швеция, Дания, Финляндия, Норвегия). В какой-то части она есть в Нидерландах и Великобритании. Представляется, что российский способ разделения бюджетных полномочий больше подходит ко второй модели. Она отражает другой вид взаимодействия с государством. Чем больше круг полномочий, тем ему подходит больший круг обязательств и, соответственно, бюджет. Функции, определяемые в данном случае как собственные, в действительности становятся регламентированными и обязательными, а местные органы власти включаются в реализацию основных государственных полномочий.

Описанные модели разграничения бюджетных полномочий между уровнями государственной власти иногда модифицируются. В действительности государства, использующие первую модель, например Франция, все чаще участвует в реализации основных государственных функций, а государства со второй моделью разграничения бюджетных полномочий направляются к

поддержанию местной независимости через снижение регламентирующих норм для обеспечения всего комплекса их функций.

Таким образом, проблема бюджетного выравнивания за рубежом столь же актуальна, как и в России. Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, при ее решении в России можно использовать зарубежный опыт по следующим пунктам:

- учесть вышеописанные модели с точки зрения применимости к российской практике;

- использовать применяемый за рубежом аппарат прямых и косвенных средств государственного воздействия, главным из которых является использование специфического бюджетного механизма, такого как нормативно-расчетные методы и особые бюджетные режимы. Они хорошо изучены в трудах Ю.Г. Пауля [39].

- финансовое выравнивание в настоящее время главная часть бюджетного федерализма.

Кроме того, в целях совершенствования межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне в России, на наш взгляд, особое внимание следует обратить на тот момент, что в государствах использующих второй вид разграничения расходных полномочий максимальная часть в доходах местных бюджетов принадлежит местным налогам и сборам - собственным доходам, а также установлены на перманентной или долгосрочной основе пропорции от распределяемых налогов, плюс займы местных властей.

Следующая рассматриваемая проблема формирования бюджета – это система местных налогов за рубежом. [52]. При дифференциации собственно местных налогов за соответствующим уровнем бюджетной системы главное соблюдать их естественную природу. В практике получилось так, что поземельные и поимущественные налоги являются местными, так как их взимание соотносится с «внешним признаком» (количеством имущества, площадью земли). Их местный налоговый орган будет учитывать лучше, чем федеральный или региональный центр, расположенный далеко. В России же

существовал момент, когда муниципальные образования, имея юридически по Конституции право на землю, на практике его не имеют.

На наш взгляд, Россия может использовать опыт Германии по расчету местных надбавок, повышающих от 2,5 до 6,5 раз действующие на всей территории государства базовые ставки земельного и промыслового налогов. Право общин независимо определять подобные надбавки становится эффективным инструментом бюджетной политики. Надбавки к ставкам отдельных налогов в пользу территориальных бюджетов рассчитывались раньше и в России, однако после 1995 г. данный метод в России не популярен.

Значительное внимание можно уделить германскому опыту воплощения в действительности принципа безусловной компенсации из федерального бюджета повышения расходов, возникающего в связи с деятельностью на федеральном уровне.

Похожим образом и во Франции есть конкретный учет по возмещению превышения расходов (компенсаций), связанных с переходом функций из вышестоящего уровня, и налоговыми льготами, определяемыми государством. Е.Г. Анимица [105] об этом опыте пишет следующее: «Доля возмещения (примерно 50%) компенсируется передачей на места некоторых видов налогов, при этом устанавливаются достаточно большие пределы для увеличения на местах налоговых ставок через механизм налоговых надбавок, благодаря чему отпадает необходимость в большом числе местных налогов. Помимо этого, во Франции существует порядок защиты бюджетов муниципалитетов и возмещений им потерь из специального Федерального Фонда, появляющиеся, когда есть непредвиденные изменения доходной базы». Таким образом, она подчеркивает практическую выгоду подобной передачи полномочий на места и применимость этого опыта в России.

Важной проблемой является и собираемость неналоговых доходов бюджета. Доходы региональных и местных бюджетов аккумулируются через налоги, закрепленные за тем или иным уровнем бюджета или введенным им, на базе дифференциации поступлений от того или иного налога между уровнями, за счет

аккумуляции неналоговых доходов и всякого рода перечислений (дотаций, трансфертов, займов, субвенций).

Регулирование и контроль неналоговых доходов представляет собой один из элементов регулирования и контроля совокупных доходов муниципального образования. Управление неналоговыми доходами развито существенно слабее чем управление налоговыми доходами. Их планирование осуществляется на основании ранее достигнутого собственного опыта либо очень часто вообще отсутствует. Однако мировой опыт развития налогового планирования придерживается жесткого планирования и контроля данного вида доходов. Например, В.В. Бурцев [105], анализируя мировой опыт, пишет: «Неналоговые доходы от сдачи имущества в аренду должны считаться автоматизированным способом (информация из прошлого периода переносится в плановый срок), либо необходимо осуществлять по-объектное планирование. Если договора аренды заключаются на длительный срок, например, на три года и более, и не планируется его расторжение или пересмотр сроков аренды, то используется автоматизированный способ. Более сложным, но и более точным, является способ по-объектного планирования. Первым делом, необходимо провести ревизию всех помещений, определить потенциально свободные из них, рассчитать их площадь и далее устанавливать цены за 1 квадратный метр или за комплекс всего помещения. Следующим шагом является определение времени, на которое возможно сдать данное помещение в аренду. И только тогда, когда будут известны все эти исходные данные, определяют возможные плановые поступления от сдачи имущества в аренду. Для того чтобы заключить договор аренды, муниципальным служащим необходимо провести соответствующие тендеры, аукционы, конкурсы и иные способы, которые используются для заключения похожих договор на удовлетворение муниципальных нужд». На наш взгляд, применение этого опыта в России весьма целесообразно, поскольку приведет к строгому учету имущества муниципалитета, четкому расчету возможных доходов, сокращению затрат на содержание подобных помещений, поскольку их можно будет переложить на арендатора.

Таким образом, на наш взгляд, повышение эффективности использования муниципальной собственности является основным и существенным резервом повышения неналоговых поступлений в бюджет. Такое повышение эффективности можно достигнуть через оптимальное управление ставками арендной платы, повышение эффективности и прибыльности деятельности муниципальных предприятий. В случае наличия в муниципальной собственности неиспользуемых и простаиваемых помещений, возможная их продажа приведет к сокращению затрат на их содержание.

Таким образом, следует сказать, что общепринятой бюджетной модели за границей нет, отдельное государство само реализует муниципальные задачи по своему, однако, несмотря на различия бюджетного устройства для многих иностранных государств в финансово-бюджетной области местного самоуправления можно выделить схожие перспективы:

- отнесение на уровень муниципалитета большей части расходов по широкому кругу мероприятий, ориентированных на поддержание функционирования ведущих отраслей государственного хозяйства, расширение функций местных органов власти;
- расширение списка объектов бюджетного финансирования и, в результате этого, перманентное увеличение расходных статей местных бюджетов;
- увеличение размера средств выравнивания доходов бюджетом муниципалитета (дотаций, субвенций и субсидий из вышестоящих бюджетов);
- увеличение области внешних источников финансирования капитальных расходов бюджетов муниципалитетов;
- рост уровня дефицитности местных бюджетов;
- реформирование местного налогообложения.

Поскольку при рассмотрении расходной части бюджета, главным является достижение социального эффекта, повышение качества жизни, то рассмотрим мировые модели управления бюджетными средствами муниципального образования. Зарубежный опыт говорит о том, что для каждого государства характерна своя модель управления бюджетными средствами муниципалитета,

тем не менее, в странах с Американско-Германской моделью местного самоуправления условно можно выделить две: результативная модель и затратная модель. Приведем их основные характеристики в таблице 7.

Таблица 7

Модели управления бюджетными средствами<sup>11</sup>

Критерии оценки модели	Название модели	
	Затратная модель (сметное финансирование)	Результативная модель
Объект управления	Размер установленных бюджетных ассигнований в соответствии с лимитами бюджетных обязательств	Достижение целей и задач, стоящих перед бюджетополучателями, в пределах осуществляемой ими бюджетной программы
Определение объема бюджетных средств, необходимого для бюджетополучателей	Основные критерии оценки необходимого объема бюджетных ассигнований: – проект сметы доходов и расходов по бюджетной деятельности; – объем расходов прошлого периода; – уровень инфляции.	Объем бюджетных средств определяется на основе целей, которые должны быть достигнуты (рассчитываемой стоимостью единицы нужного результата, который будет получен бюджетополучателем)
Оценка эффективности расходования средств, направленных бюджетополучателю из бюджета	Оценка соответствия осуществленных затрат направленным бюджетным ассигнованиям (соответствие реальных расходов смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов)	Оценка достигнутого результата в соответствии с планируемыми показателями
Объект финансового контроля	Соответствие утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного учреждения фактическому исполнению (обнаружение фактов нецелевого расходования средств)	Выполнение бюджетополучателем количественных и качественных задач, на выполнение которых были направлены бюджетные ассигнования

Согласно таблице 7, использование результативной модели управления бюджетными средствами означает управление и контроль результатами при определении только верхних границ затрат. Количественные и качественные задания определяются получателями бюджетных средств и для их реализации им направляются лимиты бюджетных ассигнований. В пределах установленных

<sup>11</sup> Составлено с использованием материалов К.К.Барановой и А.В.Аронова



лимитов они могут сбалансировать свою деятельность, перераспределив сэкономленные фонды на удовлетворение своих нужд. Таким подходом исключается противоречие интересов распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Итак, результативная модель управления бюджетными средствами поддерживает независимость бюджетополучателей при выборе ими решений и обеспечивает возможность оценки результатов проделанной ими работы, так как использование результативной модели управления бюджетными средствами означает существование плановых и фактических показателей.

Однако в настоящее время в России главенствует затратная модель управления бюджетными средствами. Ее отражает неразвитость независимости бюджетополучателей при расходовании ими бюджетных ассигнований. Определить эффективность использования бюджетных ассигнований при применении затратной модели управления бюджетными средствами трудоемко, так как отсутствуют определенные на законодательном уровне итоговые результаты деятельности, к которым необходимо стремиться. Сравнительный анализ моделей приведем в таблице 8.

Согласно таблице 8, в рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, в рамках же концепции «управления затратами» процесс бюджетного планирования в основном ориентируется на установку эффективного размера распределения средств между получателями.

Бюджетные ассигнования, когда они направлены на достижение конкретного результата, имеют четкую привязку к функциям, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение

определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов, приоритет отдается внутреннему контролю. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансовых ресурсов и результатов деятельности по достигнутым показателям.

Таблица 8

Сравнительная характеристика моделей управления бюджетными средствами<sup>12</sup>

Показатели	Управление затратами	Управление результатами
Задача планирования	Закрепление всего размера расходов между бюджетополучателями	Сопоставление размера и состава расходов бюджета с приоритетами государственной политики и ее социально значимыми фактическими и ожидаемыми результатами
Метод планирования	Установка планов по ведомствам и их сметам (через индексирование затрат)	Программно-целевой подход (показатели результатов, внутриминистерские программы)
Исходный пункт планирования	Расходные потребности ведомств	Конечные результаты программ (достижение общественно-значимых целей)
Детализация расходов	Очень подробная	Агрегированные расходы
Ответственность получателей средств	За целевое использование средств	За достижение плановых результатов с минимальными затратами
Самостоятельность получателей бюджетных средств	Ограничена принципом целевого расходования бюджетных средств	Частичная свобода распоряжения ресурсами (в рамках проектов; иногда между проектами и финансовыми периодами)
Уровни принятия решений	Высокая степень централизации	Делегирование на уровень министерств
Система контроля	Доминирует внешний контроль за деятельностью	Доминирует внутренний самоконтроль министерств
Фокус контроля	«Целевой» использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным планом	Достижение запланированных результатов, правильность их измерения
Главные объекты внешнего контроля	Дробные статьи затрат	Результаты и общий объем расходов; качество системы внутреннего контроля
Отчет об исполнении бюджета	Фактические расходы относительно утвержденных	Акцент на достижение результатов, причины отклонений, необходимость корректировки программ
Проведение аудита	Проводится	Не проводится
Учет общественного мнения	Не учитывается	Учитывается

<sup>12</sup> Составлено с использованием материалов К.К. Барановой и А.В.Аронова

Таким образом, выше описанные характеристики моделей позволяют сделать вывод о том, что в Российской Федерации начала свое формирование модель управления бюджетными ресурсами, схожая по своим положениям с результативной.

В последнее время во многих иностранных государствах осуществлялись системные бюджетные реформы, целью которых стало использование программно-целевого бюджетного планирования. Системность описываемого термина наглядно показывает в своих трудах Ф.С. Мошер [105]: «Программно-целевое бюджетирование представляет собой изучение бюджетных заявок в таком виде, который бы позволил обществу совершить самый эффективный выбор. Государственному служащему этот термин дает, кроме того, еще и определенную гибкость, и свободу маневра, но и наделяет его существенной личной ответственностью и требовательностью к подчиненным. Государственному же аппарату применение этого термина даст значительную самостоятельность, гибкость в принятии и реализации своих решений и значительную ответственность за расходование направленных им средств. Бухгалтерия под программно-целевым бюджетированием понимает учет по методу начисления, выделение счетов по текущим и капитальным событиям, с отдельным учетом оборотных средств и применением иных особо специфичных методов учета».

Необходимость идеи программно-целевого бюджетного планирования проявлена также в том, что он применим и для планирования расходов органов местного самоуправления и государственной власти, расходов отдельных распорядителей кредитов и других бюджетополучателей - ведомств, министерств, государственных предприятий, бюджетных учреждений, а также «открытостью», способностью эволюционировать.

На наш взгляд, программно-целевое бюджетное планирование, применяемое в иностранных государствах, следует описать как комплекс бюджетного планирования, который позволяет сопоставить осуществленные расходы с экономической и социальной эффективностью планируемой отдачи от них.

Начало реформ по использованию системы бюджетирования, ориентированного на результаты, были проведены в конце 40-х годов XX века в США [52]. Похожая практика проходила и в странах-членах Британского Содружества наций: Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, Канада. Изучение и использование их опыта представляется нужным для России.

Конечный шаг реформы государственного управления в Великобритании был осуществлен в 1988 г., начался он с реализации системного изучения эффективности управления государственными финансами и разработки рекомендаций по его совершенствованию. Этот этап состоял из двух моментов: заключение договоров о бюджетных услугах и соглашений об их качестве, определяющих цель и задачи конкретного ведомства, целевые значения индикаторов объема и качества бюджетных услуг и необходимого результата от их оказания, а также иные целевые результаты деятельности министерств и ведомств.

В середине 1990-х годов были начаты масштабные реформы государственного сектора в Новой Зеландии [42]. Были пересмотрены принципы управления ключевыми ведомствами, реализован перевод на договорное взаимодействие по ожидаемым результатам и дана возможность выбора министерствам тех ресурсов, которые им нужны для достижения обозначенного результата. Следует сказать, что реформы в Новой Зеландии остаются наиболее радикальными и всеобъемлющими, поскольку они задели практически все области государственной деятельности, среди них бюджетное планирование, управление бюджетом и бюджетный учет. Итогом реформ Новой Зеландии стало достижение постоянного бюджетного профицита и стабилизации государственного потребления.

В середине 80-х годов прошлого столетия было положено начало реформ бюджетного процесса на принципах бюджетирования, ориентированного на результат в Австралии. Правительство при рассмотрении проекта бюджета устанавливает итоговые результаты общественно значимого эффекта, которые оно должно получить в конкретной области, в том числе в социальной сфере,

национальной безопасности, экономике.

В 1995 г. стояла задача внедрить во всех министерствах и ведомствах федерального уровня принципы управления, ориентированные на достижение результатов перед Правительством Канады. Сейчас все министерства и ведомства должны конкретно ставить перед собой цели, которых они хотят достигнуть в интересах канадских граждан. Исходя из этого, формируется план, оценивается результативность и пишется отчет об итогах деятельности ведомств. Данные отчеты становятся важным источником информации о социально-экономической эффективности проектов, услуг и программ, оказываемых и реализуемых правительством Канады.

Попытки относительно быстрого и крупномасштабного внедрения элементов системы бюджетирования, ориентированного на результат в последнее время были предприняты как в развитых государствах, так и в некоторых развивающихся странах при помощи Всемирного Банка, одновременно с другими направлениями бюджетной реформы. Большую часть здесь составили беднейшие страны, у которых имеются существенные внешние долги, чьи доходы на душу населения намного ниже, чем у развитых государств, например, Бенин, Гвинея, Мозамбик, Намибия, Габон, Танзания.

Реформирование бюджета во многих этих государствах начиналось по инициативе стран-кредиторов и международных организаций. Фактически эти реформы еще нигде не закончены. Этот опыт может оказаться полезным и для России, которая желает осуществить сравнительно быстрое, массивное реформирование бюджетного сектора, бюджетного процесса и других сопутствующих бюджетных реформ.

Для российской реформы бюджетного процесса может оказаться полезен и опыт нескольких развивающихся стран, например, Таиланд. В 1999-2001 гг. там была реализована попытка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, были достигнуты и положительные результаты, но по большей части она провалилась. Для России важность этого опыта заключается в том, что по ряду критериев, например, геополитическое положение и социально-

экономическое развитие, хоть Россия и значительно отличается от Таиланда, но при этом есть сходство в институциональной инфраструктуре, политической культуре, которые имеют важные значения для реализации и результативности реформ общественного сектора. Кроме того, таиландский эксперимент показал, степень важности поддержки реформы политической элитой, чиновниками, занятыми как в центральных финансовых экономических органах, так и теми, кто осуществляет свою деятельность в отраслевых агентствах и министерствах.

В последние годы началось внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат и в странах Балтии и СНГ, бывших социалистических странах. Их опыт также представляет существенный интерес для разработки проекта концепции бюджетной реформы в Российской Федерации, поскольку начальные предпосылки реформы в России схожи.

Обобщение зарубежного опыта показывает, что внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, в России является логическим продолжением реформ в бюджетном секторе последних лет. Поэтому, на наш взгляд, и оценка эффективности бюджетной политики муниципальных образований должна строиться на тех же принципах, что и система бюджетирования, ориентированного на результат. Ф.С. Мошер [33] в своих трудах выделяет следующие принципы построения системы бюджетирования, ориентированного на результат:

- 1) Распределение финансовых ресурсов не по статьям расходов, а по программам или стратегическим направлениям.
- 2) Программы и стратегические направления формулируются на основе общих целей и стратегических приоритетов деятельности.
- 3) Контроль за расходованием бюджетных средств смещается с внешнего (за целевым использованием финансовых ресурсов) к внутреннему - за результатами деятельности и эффективностью их затрат.
- 4) Оценка результативности и эффективности программ используется при планировании расходов на следующий бюджетный год и непременно публикуются.

5) Бюджетная политика все более тесно связывается с содержательным убавлением деятельностью государственного сектора в целом, и это обеспечивает связь между качеством и результативностью работы и выделяемым финансированием.

Именно, исходя из этих принципов, на наш взгляд, должна строиться и бюджетная политика муниципальных образований России. Для достижения и соблюдения этих принципов системы бюджетирования, ориентированного на результат, нами предлагается использовать систему стратегического планирования муниципалитетами. На наш взгляд, стратегический план территорий позволит выявить основные социально-экономических задачи и параметры социально-экономического развития муниципального образования, на достижение и решение которых и должна быть направлена бюджетная политика. Кроме того, мы считаем, стратегическое планирование позволит достигнуть соблюдение вышеописанных принципов системы бюджетирования, ориентированного на результат, и ориентировать построение бюджетной политики на решение ее задач. Подобный опыт стратегического планирования территорий был осуществлен Набережночелнинским и Нижнекамским муниципальными образованиями. Нижнекамский и Набережночелнинский муниципальные районы разработали и приняли на законодательном уровне Стратегии своих районных центров, где определены целевые показатели социально-экономического развития района. И привлечение денежных средств муниципалитета, на наш взгляд, должно быть направлено на достижение поставленных в Стратегии целях. Стратегический план по своей сущности предполагает четкую постановку целей и задач развития территорий и, соответственно, бюджетная политика также должна быть на них направлена. Именно сочетание стратегических целей и ориентированность бюджетной политики на их достижение, на наш взгляд, позволит обеспечить развитие муниципального образования и выведет его из рамок тактических задач, в постоянном решении которых увязает большинство муниципалитетов.

Таким образом, обобщая зарубежный опыт формирования бюджетной политики территорий, нужно отметить возможность его использования в российских социально-экономических условиях. Кроме того, на взгляд авторов, его можно и усовершенствовать, увязав используемое за рубежом бюджетирование, ориентированное на результат, со стратегическим планированием территорий. Рекомендации по использованию зарубежного опыта по формированию бюджетной политики муниципального образования применимого к Российским муниципалитетам приведены в таблице 9.

Таблица 9

Рекомендации по использованию зарубежного опыта по формированию бюджетной политики муниципального образования применимого к России

Факторы	Международный опыт
Механизм бюджетного выравнивания	Использовать применяемый за рубежом аппарат прямых и косвенных средств государственного воздействия, главную роль в которых играют специфические бюджетные механизмы, таким как нормативно-расчетные методы и особые бюджетные режимы. Использовать финансовое выравнивание как один из неотъемлемых элементов бюджетного федерализма. Учесть тот факт, что в большинстве стран главная часть в доходах местных бюджетов составляют собственные доходы - местные налоги и сборы, и установленные на перманентной или долгосрочной базе части от распределяемых налогов. Использовать практику займа местных властей.
Система местных налогов	Установить критерии, по которым можно относить городские и поселковые земли к муниципальной собственности. Использовать опыт надбавок к налогам в пользу территориальных бюджетов. Возмещать дополнительные расходы (компенсировать), возникающие в связи с передачей полномочий из вышестоящего уровня.
Собираемость неналоговых доходов	Осуществлять планирование неналоговых доходов. Повышать эффективность использования собственности через эффективное регулирование ставок арендной платы, стимулирование наращивания прибыльности муниципальных предприятий. Продавать неэффективную муниципальную собственность.
Собираемость нетрадиционных доходных источников	Использовать софинансирование существующих программ в сфере здравоохранения и образования с заданными на федеральном уровне стандартами предоставляемых услуг. Использовать долевыми целевыми гранты в сфере социальной помощи. Использовать бюджетирование, ориентированное на результат, определяемый стратегическими целями и задачами.

Таким образом, согласно таблице 9, по мнению автора, дальнейшее



реформирование бюджетной системы в РФ необходимо продолжить по системе “бюджетирования, ориентированного на результат”, которая повысит эффективность организации бюджетной системы муниципального образования. Обобщение зарубежного опыта формирования бюджетной политики показывает, что внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, в России является логическим продолжением тех реформ, которые были проведены и продолжают проводиться в бюджетном секторе в последние годы. Кроме того, важнейшим направлением данного реформирования должно стать стратегическое планирование, как важнейший этап развития муниципального образования, с ориентированием бюджетной политики на достижения целей Стратегии. Исходя из вышеизложенного, дополним авторское понимание приоритетных направлений бюджетной политики муниципального образования на рисунке 6.



Рис. 6. Приоритетные направления бюджетной политики муниципалитета

Таким образом, нами расширено понимание бюджетной политики

муниципального образования как приоритетных направлений в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования. В него включены следующие аспекты:

- ориентация бюджетной политики муниципалитета на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в таблицах 5, 6 и 9;

- принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление в ней целевых параметров социально-экономического развития муниципалитета;

- ориентирование бюджетной политики муниципалитета на систему бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования.

Кроме того, на основе анализа литературы, освещающей проблемы формирования и использования бюджетов муниципального образования в Российской Федерации мы предлагаем выделять пять групп факторов, которые оказывают первостепенное значение при формировании бюджетной политики муниципалитета: механизм бюджетного выравнивания, система местных налогов, собираемость неналоговых доходов, межбюджетные отношения, собираемость нетрадиционных доходных источников местных бюджетов. В таблицах 5 и 6 предлагаются пути сокращения негативного влияния данных факторов через необходимость переориентации бюджетной политики муниципалитетов с затратного подхода на привлечение доходов, используя предложенные постатейные механизмы. В таблице 9 предлагаются рекомендации по использованию зарубежного опыта по формированию бюджетной политики муниципального образования применимого к России.

### **3. Оценка эффективности бюджетной политики муниципального образования и направления ее развития**

#### **3.1. Анализ существующих методик оценки эффективности бюджетной политики**

В литературе по анализу бюджетной политики того или иного уровня бюджета предлагается самые разнообразные критерии оценки эффективности. Нами предлагается следующая группировка методик, в основе которой лежит единство критериев оценки эффективности.

Наиболее известны методики, использующие в качестве критериев эффективности сбор бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом. Они хорошо проработаны в трудах А.А. Бабайцева и Т.М. Ковалевой [67]. В данном случае предлагаются следующие количественно измеряемые критерии эффективности бюджетной политики:

- 1) степень собираемости бюджетных доходов в общем, и отдельно налогов;
- 2) степень выполнения бюджетных обязательств;
- 3) размер бюджетного дефицита и степень роста государственного долга;
- 4) объем финансовых ресурсов, привлекаемых на содержание государственного бюджета;
- 5) степень монетизации бюджетного дефицита;
- 6) величину валютных резервов, направляемых на финансирование бюджетного дефицита;
- 7) динамику валового внутреннего продукта;
- 8) степень безработицы;
- 9) уровень осуществления законодательных актов о бюджете.

Таким образом, первая выделенная группа методик предлагает это сделать через определение уровня сбора бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом. Для муниципального образования такой подход вполне применим, поскольку

значение этих факторов на уровне муниципального образования никто не отменял. Действительно, расчет этих факторов позволит выявить сложившуюся в муниципальном образовании зависимость от вышестоящих бюджетов, степень самофинансируемости и т.д., а значит, позволит судить об эффективности бюджетной политики муниципального образования. Кроме того, сопоставление этих данных одного муниципального образования с подобными показателями другого муниципального образования позволит сделать вывод о наиболее успешных муниципалитетах и заимствовать их опыт проведения бюджетной политики. Однако использование только этих показателей весьма ограничивает понятие эффективности. В этом случае критерием эффективности выступает величина внешнего долга муниципалитета: чем меньше внешний долг муниципального образования, тем эффективнее бюджетная политика. Но это не всегда так. Конечно, стремление муниципального образования к сокращению муниципального долга весьма и весьма похвально, но при этом не должно страдать качество жизни населения муниципалитета. Ведь в этом и смысл существования муниципалитетов – обеспечить достойный уровень качества жизни своему населению.

Широкое распространение получили и методики, характеризующие эффективность бюджетной политики через максимальный охват проблем бюджетного процесса: формирования, обсуждения и исполнения бюджета на региональном и муниципальном уровне. Наиболее полно данную методику представил Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» в рамках проекта «Городские жители и власть - на пути к сотрудничеству» [115]. Здесь предлагается оценивать бюджетную политику муниципального образования экспертно, исходя из следующих пунктов:

- 1) общая характеристика методической базы бюджетного планирования (смотря, как составляется годовой бюджет: возможно ежегодно на базе каких-то расчетов либо есть временами корректируемый перспективный финансовый план-прогноз на несколько лет;

- 2) главные ориентиры налоговой политики;

3) величина муниципального имущества и доходы от его функционирования;

4) степень определенности направлений бюджетной политики, уровень их согласованности с направлением развития территории, имеется ли перспективный (стратегический) план (концепция), где выделяются стратегические приоритеты и направления развития муниципального образования на будущее;

5) степень соотношения реальной структуры расходов бюджета приоритетам бюджетной политики, корректировка этих направлений относительного прошлого;

6) процентный уровень исполнения бюджета по доходам и расходам в прошлом, наличие существенных проблем в этой части;

7) общий размер бюджета в процентах к ВРП;

8) дефицит бюджета и его динамика за несколько предшествующих лет, внешние и внутренние заимствования для покрытия дефицита бюджета и их сроки;

9) процентное соотношение муниципального долга и ВРП, стоимость обслуживания долга; доходность ценных бумаг муниципалитета;

10) структура доходной части бюджета в целом (наличие собственных источников дохода и способов бюджетного регулирования) и местных налогов; поддерживает ли она рост инвестиционной привлекательности территории; процент налоговых поступлений и наличие рекомендаций для его повышения; неналоговые поступления;

11) бюджетные доходы на душу населения и их изменение относительно средних по субъекту РФ, федеральному округу и общероссийским уровнями;

12) обоснованность и соответствие направлениям бюджетной политики структуры расходов бюджета, динамика расходов бюджета по разделам функциональной бюджетной классификации;

13) организация контроля исполнительной властью за эффективностью расходов бюджета по основным разделам бюджетной классификации (ЖКХ, государственное управление и местное самоуправление, образование,

здравоохранение), включая мероприятия по реструктуризации бюджетных учреждений и предприятий в целях снижения расходов без сокращения качества услуг;

14) социальная ориентированность бюджета, величина льгот и компенсаций в текущих расходах; наличие обоснованности и адресности льгот;

15) уровень отражения расходами местного бюджета политики исполнительной власти в части регулирования муниципального хозяйства; динамика изменения цен на услуги, предоставляемые населению (транспорт, отопление, вода, связь и другие) по итогам исполнения бюджета; как изменяется доля расходов населения на транспортные и жилищно-коммунальные услуги;

16) описание капитальных вложений, инвестиционной политики бюджета и территории (в том числе есть ли бюджет развития, как он ориентирован и его доля в итоговой сумме расходов бюджета);

17) уровень реализации полноты, гласности, реальности и самостоятельности бюджета;

18) «потребительский» или «производительный» бюджет; разработаны ли доходные инвестиционные программы, поддерживающие экономическое развитие территории);

19) главные вопросы местного бюджета;

20) взаимная ответственность;

21) степень выравнивания доходов муниципальных образований;

22) максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;

23) компенсация местным бюджетам в случае увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами власти.

Эта группа методик, на наш взгляд, максимально охватывает проблемы бюджетного процесса: формирование, обсуждение и исполнение бюджета на региональном и муниципальном уровне. Кроме того, она была апробирована на муниципальных образованиях города Санкт-Петербурга, и показала свою действенность. Она действительно охватывает весь спектр проблем муниципального образования, начиная от анализа доходной части бюджета через

налоговое и бюджетное законодательство, переходит к анализу каждого элемента в расходной части бюджета. Однако, у нее есть и недостатки, которые, на наш взгляд, выражаются в следующем:

1) она слишком громоздка для применения и требует больших человеческих ресурсов при использовании;

2) она не учитывает оценку эффективности муниципального образования с макроэкономических позиций, таких как регулирование муниципального долга, инвестиционной, промышленной активности муниципального образования, его внешне-экономической деятельности;

3) расчет многих показателей не столь необходим. Не только бюджетная политика муниципального образования должна быть эффективной, но и сама оценка эффективности бюджетной политики муниципального образования также должна отличаться эффективностью. А значит, необходимо определять уровень существенности расходных статей бюджета, прежде чем оценивать их эффективность. Чтобы как минимум затраты на оценку были сопоставимы с эффектом от подобной оценки;

4) кроме того, в данной методике нет учета внешних факторов влияющих на деятельность муниципального образования, а ведь очень часто они имеют существенное значение.

Также общеприняты методики, использующие для оценки эффективности бюджета бюджетные коэффициенты (данная методика была апробирована при анализе эффективности деятельности муниципальных образований Новосибирской области [99]):

1) Индекс соответствия безвозмездных перечислений и полученных доходов:

$$\text{Ибп} = \text{Безвозмездные перечисления} / \text{Полученные доходы} \quad (1)$$

Он показывает насколько перечисления из областного бюджета в бюджеты городов и районов больше налоговых и неналоговых доходов анализируемой территории.

2) Индекс бюджетной результативности муниципального образования:

$$\text{Ибр} = \text{Доходы} / \text{Численность}, \quad (2)$$

где Доходы – доходы местного бюджета,

Численность – среднегодовая численность проживающего на территории муниципалитета населения.

Существует два способа расчета индекса бюджетной результативности муниципалитета. Один из них в качестве Дохода использует собранные доходы территории, как совокупность налоговых и неналоговых доходов городов и районов. По другому способу расчета в качестве Дохода берется общая сумма доходов местных бюджетов, включая безвозмездные перечисления из областного бюджета (все имеющиеся доходы).

3) Индекс задолженности бюджета:

$$\text{Изб} = \text{Задолженность} / \text{Расходы}, \quad (3)$$

где Задолженность – дефицит местного бюджета,

Расходы – расходы бюджета муниципального образования.

Изб определяет на дату составления отчета об исполнении бюджета степень задолженности. Следовательно, по уровню Изб можно сделать вывод о том, в какой мере расходы не покрываются доходами бюджета.

Также как и определение индекса бюджетной результативности муниципалитета определение индекса задолженности бюджета можно сделать двумя методами. Согласно первому способу дефицит местного бюджета (Задолженность) считается как разница между расходами и полученными доходами бюджета территории. Согласно второму способу для расчета показателя



Задолженность из всех расходов бюджета муниципалитета исключаются располагаемые доходы. В случае, когда Задолженность < 0, то Изб будет равен нулю.

4) Индекс бюджетного покрытия:

$$\text{Ип} = \text{Доходы} / \text{Расходы}. \quad (4)$$

Он отражает степень, в которой бюджетные расходы покрываются доходами. Используя этот индекс можно определить муниципалитеты-доноры ( $\text{Ип} > 1$ ) и дотационные муниципалитеты ( $\text{Ип} < 1$ )

Этот индекс определяется, как и Ирб. В этом случае  $\text{Ип} + \text{Изб} = 1$ .

5) Индекс бюджетной обеспеченности населения:

$$\text{Ибо} = \text{Расходы} / \text{Численность} \quad (5)$$

Он отражает величину бюджетных расходов на одного местного жителя.

Данные методики отличаются широкой распространенностью и применимостью при оценке деятельности муниципалитета. Они характеризуют наиболее общие тенденции деятельности муниципального образования, не останавливаясь на более частных проблемах. Их преимущество в том, что они комплексно, в целом, описывают ситуацию, сложившуюся в муниципальном образовании в области финансов. Однако здесь возникает ряд проблем. Главная из них заключается в том, какие именно показатели следует включать в расчет коэффициентов, а какие следует проигнорировать. Следующая – в том, как определить, о чем говорит то или иное значение коэффициента. А в-третьих, проблема сопоставимости показателей. Для одного муниципального образования данный коэффициент говорит о положительных изменениях, а для другого муниципалитета он может характеризовать обратную тенденцию.

Отдельно необходимо отметить группу методик, использующих для оценки эффективности деятельности самого муниципального образования в целом,

оценку эффективности деятельности каждого бюджетного учреждения в отдельности [114]. Для данной оценки используются критерии, представленные в таблице 10.

Таблица 10

## Показатели оценки деятельности учреждения Т. Сильвестровой

Показатели	Главный признак эффективности	Основа для формирования оценки
Правовые	В процессе деятельности учреждения нет существенных нарушений	Отчеты проведения контроля налоговыми, контрольно-ревизионными органами, прокуратурой, прочими регулирующими органами
Экспертные	Нет никаких жалоб, граждане удовлетворены и хорошо отзываются о деятельности бюджетного учреждения	Изучаются обращения граждан, информация в прессе, мониторинг общественного мнения
Социальные	Мнение квалифицированных специалистов о социальной необходимости и полезности деятельности учреждения	Сведения, нужные для экспертизы
Прагматические	Итоги деятельности учреждения	Информация годовых и квартальных отчетов, статистические показатели, прочие сведения об итогах деятельности

Экспертные, правовые, и социальные показатели образуются способом объединения в единое целое объективных и субъективных мнений и оценок. Прагматический показатель вызывает самый большой интерес, поскольку именно он является максимально эффективным и становится главной частью системы формирования и исполнения бюджета, ориентированной на результат. Но для правильной оценки эффективности деятельности бюджетного учреждения по прагматическому показателю нужно установить нормативы по всем видам услуг или некая основа для сопоставления.

Прагматический показатель оценки деятельности учреждения рассчитывается следующим образом:

$$P_{\text{праг}} = I_{\text{услуг}} \times I_{\text{качества}} / \text{Затраты}, \quad (6)$$

где: Иуслуг – индекс, показывающий объем услуг;

Икачества – индекс, показывающий качество услуг;

Затраты – годовые затраты на оказание этих услуг.

Эти методики, как раз, позволяют оценить деятельность каждого бюджетного учреждения в составе муниципального образования. Согласно ей мы легко можем проанализировать деятельность бюджетных учреждений, выявить в них слабые места, а значит, дать четкие рекомендации, как эти недостатки устранить. Данная методика направлена на оценку эффективности с точки зрения и социальных показателей, а значит, она характеризует и качество жизни населения муниципалитета. Однако эта методика не затрагивает ситуацию в целом: показывается результат, затраты на его получение, а затраты к результатам не сопоставляются вообще. Кроме того, бюджет это не только структура расходов, но и нельзя игнорировать доходную часть. А также возникает проблема субъективно-объективной оценки показателя. Ведь выбор того, какое бюджетное учреждение мы оцениваем, натывается на экспертное мнение: всегда ли оно будет четко отражать ситуацию.

Органы финансового контроля используют свою методику оценки эффективности бюджетной политики с точки зрения соответствия действующему законодательству операций по управлению финансово-хозяйственной деятельностью организации, проверки достоверности предоставления информации об исполнении бюджета, соответственно, и оценка эффективности и целесообразности принятия управленческих решений и использования ограниченных ресурсов. Данная методика представлена в работах Е. В. Шипиловой - ведущего специалиста отдела сводного планирования территориальных бюджетов Министерства финансов Омской области [113].

Эти методики позволяют судить о том, как муниципалитет использовал свои финансовые ресурсы, не было ли отклонения в целевом использовании средств. Но здесь опять таки мы возвращаемся к проблеме качества жизни населения муниципалитета. Ведь органы финансового контроля действуют, исходя из предпосылки того, что нарушение есть. Однако ситуация может

сложиться так, что сама проверка потребует больших затрат, тогда как эти ресурсы можно было использовать альтернативно. Кроме того, как отмечалось выше, существуют отдельные методики оценки эффективности бюджетных и ведомственных целевых программ, разрабатываемые администрациями того или иного муниципального района. Их очень большое количество, но в основе всех заложен принцип расчета единого количественного критерия, который можно применить для любой программы. Таким образом, оценить эффективность бюджетного учреждения можно не только при организуемой финансовой проверке, но и выработав свою собственную программу (методику). Если муниципалитет разрабатывает свою методику – то с одной стороны, он лучше всех знает свои проблемы и возможности, а с другой стороны, не хочет признавать собственную некомпетентность. Поэтому возникает своеобразный дуализм. Кроме того, при составлении подобной программы, как правило, муниципалитет опирается на существующие наработки других муниципальных образований, что не всегда оправдано, поскольку они все существенно отличаются как по своему социально-экономическому, историческому положению, так и по обеспеченности кадровыми ресурсами, бюджетными средствами и так далее.

Нельзя не отметить методику, использующую для оценки эффективности бюджетной политики показатели результативности – показатели конечных эффектов, показатели непосредственных результатов и показатели использования ресурсов. Она предложена Берездивиной Е.В. в работе «Система показателей результативности субъекта бюджетного планирования» [109].

Данные три типа показателей охватывают все разнообразие наименований показателей результативности и в обобщенном виде отражают принципиальные составляющие управления, свойственные любому органу исполнительной власти – объект управления, например целевая группа, область воздействия, субъект управления и цена управления (таблица 11).

## Показатели результативности Берездивиной Е.В.

Орган исполнительной власти	Цель	Показатель результативности		
Субъект бюджетного планирования (министерство)	1) Стратегическая цель – цель ведомственной или федеральной целевой программы 2) Текущие задачи	Индекс конечного результата	1) Индекс результата, полученного ведомством 2) Индекс результата, полученного подведомственными службами и агентствами	Индекс потребления ресурсов
Подведомственный распорядитель бюджетных ресурсов (служба или агентство)	1) Стратегическая цель – подцель цели ведомства 2) Стратегическая цель – цель ведомственного проекта 3) Текущие задачи, отражающие стратегическую цель службы или агентства 4) Текущие задачи – подзадачи тактических задач министерства	Уточненный индекс конечного результата	Индекс прямого эффекта, полученного агентством или службой	Показатель потребления ресурсов

Показатель конечного эффекта (outcome measure) будет показывать динамику положения целевой группы (объекта управления) по результатам деятельности органа исполнительной власти. Результат по объекту управления будет выражать собой определенную объективную динамику положения целевой группы, также субъективное мнение целевой группы о динамике ее положения. Индекс конечного эффекта будет показывать как количественную, так и качественную оценку положения (или динамики положения) области деятельности органа исполнительной власти.

Второй тип показателя – индекс непосредственного результата (output measure). Он будет отличаться от индекса конечного эффекта тем, что показывает свойства не целевой группы, а собственно органа исполнительной власти, то есть субъекта управления. Эти свойства отражают именно управленческую деятельность как таковую. Управленческая деятельность может выражаться в форме выполнения работ, оказания услуг, производства товаров или проявляться в исполнении утвержденных процедур, обеспечении деловых процессов.

Индексы потребления ресурсов не являются показателями входящих ресурсов (input measure). Показатель входящих ресурсов в принципе тоже может быть использован при бюджетном планировании, но он не является по своей сути показателем результативности, поскольку представляет собой только описание имеющихся финансовых, трудовых или материальных ресурсов. Показатель ресурсов может характеризовать экономичность или продуктивность, но не результат деятельности органа исполнительной власти.

Индекс потребления ресурсов – это индекс, характеризующий технологию потребления ресурсов в процессе получения прямого эффекта деятельности органа исполнительной власти при определенных бюджетных ограничениях и для получения целевых величин показателей прямого эффекта. Некоторые из этих показателей, действительно, существенно отражают состояние бюджетной политики, имея прямое отношение к финансам, другие носят более описательный характер, для расчета третьих необходима статистическая информация, собираемая в разрезе субъектов РФ или в целом по государству. Поэтому не все из них применимы для муниципального образования. Но часть из них использовать возможно. Иными словами, несмотря на то, что методика разработана для уровня субъекта Российской Федерации, при определенных ограничениях ее показатели можно трансформировать и на уровень муниципалитетов.

Таким образом, мы рассмотрели наиболее известные методики оценки эффективности бюджетной политики. Каждая из них обладает своими существенными достоинствами, вытекающими из четкого и логического обоснования выбранного критерия эффективности, и недостатками, возникающими в связи с невозможностью охватить всю группу факторов, влияющих на эффективность бюджетной политики муниципального образования. Мы предлагаем провести систематизацию существующих методик оценки бюджетной политики по критерию эффективности в таблице 12.

Систематизация методик оценки бюджетной политики по критерию  
эффективности

Критерий эффективности	Преимущества и недостатки
Аккумуляция бюджетных доходов, осуществление бюджетных обязательств, регулирование бюджетного дефицита и государственного долга	Расчет этих факторов позволяет выявить сложившуюся в муниципалитете зависимость от вышестоящих бюджетов, степень самофинансируемости, позволяет судить о внешней эффективности бюджетной политики муниципального образования. Сопоставление данных одного муниципального образования с подобными показателями другого позволит сделать вывод о наиболее успешных муниципалитетах и заимствовать их опыт проведения бюджетной политики. Однако использование только таких показателей весьма ограничивает эффективность.
Охват проблем бюджетного процесса: формирование, обсуждение и исполнение бюджета на региональном и муниципальном уровне	Позволяют охватить весь спектр проблем муниципалитета, начиная от анализа доходной части бюджета через налоговое и бюджетное законодательство, включая анализ каждого элемента в расходной части бюджета. Однако, громоздки для применения и требуют больших человеческих ресурсов при использовании; не учитывают оценку эффективности с макроэкономических позиций.
Бюджетные коэффициенты: соотношение доходов и расходов; бюджетная результативность; бюджетная задолженность; бюджетное покрытие и обеспеченность	Данные показатели комплексно, в целом, описывают ситуацию, сложившуюся в муниципальном образовании в области финансов. Однако здесь возникает ряд проблем: какие именно показатели следует включать в расчет коэффициентов, как определить, о чем говорит то или иное значение коэффициента, и сопоставимость показателей.
Эффективности деятельности каждого бюджетного учреждения в отдельности	Методики не затрагивают ситуацию в целом: указан результат, затраты на его достижение, а соотношение затрат к результатам не используется.
Достоверность предоставления информации об исполнении бюджета, соответствие действующему законодательству операций по управлению финансово-хозяйственной деятельностью организации, оценка эффективности и целесообразности принятия управленческих решений и использования ограниченных ресурсов	Позволяют судить о том, как муниципалитет использовал свои финансовые ресурсы, не было ли отклонения в целевом использовании средств. Органы финансового контроля действуют, исходя из предпосылки того, что нарушение есть, а ситуация может сложиться так, что сама проверка потребует больших затрат, тогда как эти ресурсы можно было использовать альтернативно. наработки других муниципальных образований, что не всегда оправдано, поскольку они все существенно отличаются как по своему социально-экономическому, историческому положению, так и по обеспеченности кадровыми ресурсами, бюджетными средствами и так далее.
Показатели результативности: показатели конечных эффектов, показатели непосредственных результатов и показатели использования ресурсов	Некоторые из этих показателей существенно отражают состояние бюджетной политики, имея прямое отношение к финансам, другие носят описательный характер, для расчета третьих необходима статистическая информация в разрезе субъектов России или в целом по государству. Поэтому не все из них применимы для муниципального образования. Но часть использовать возможно.

Как видно из таблицы 12, главным недостатком большинства методик является их относительная отстраненность от качества жизни населения. На наш взгляд, учитывая положения главы 3 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, смысл существования муниципалитетов заключается, в том числе, и в обеспечении достойного уровня жизни своему населению. В данной работе предлагается новая методика оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований, где в качестве критерия эффективности выделяется баланс социального развития местного самоуправления относительно затрат на его осуществление. На наш взгляд, данный критерий эффективности вытекает из статьи 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, где содержится определение «принципа эффективности и экономности бюджетных средств», заключающееся в необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижении наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Естественно, что «объем средств» муниципалитета – это расходы местного бюджета, а вот что же принять за «заданные результаты»? На наш взгляд, это и есть смысл деятельности муниципального образования - повышение качества жизни населения. Соответственно, мы предлагаем использовать в качестве критерия эффективности бюджетной политики муниципалитета баланс социального развития местного самоуправления относительно затраты на его осуществление.

Таким образом, нами расширено понимание бюджетной политики муниципального образования как приоритетных направлений в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования. В него включены следующие аспекты:

- ориентация бюджетной политики муниципалитета на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в таблицах 5, 6 и 9;



- принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление в ней целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования;

- ориентирование бюджетной политики муниципалитета на систему бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования.

- эффективность бюджетной политики как степень достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств.

На наш взгляд, именно соблюдение этих основных критериев эффективности, позволит вывести бюджетную политику на качественно новый уровень. Кроме того, такое понимание критерия эффективности бюджетной политики позволяет соблюдать принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

В экономической литературе существуют методики оценки эффективности использования бюджетных средств по отдельным направлениям и видам расходов бюджетной системы, в основе которых используется общеэкономическая модель «результаты/затраты». Однако применение на практике только данного подхода к бюджетным расходам не дает объективной и исчерпывающей оценки эффективности использования бюджетных средств, поскольку часто не учитывается наличие различных факторов, оказывающих нередко противоречивое влияние как на результаты, так и на формирование затрат для их достижения. При этом, как правило, возникают два ключевых вопроса: что считать результатом и как его оценить.

Таким образом, среди существующей на данный момент практики оценки эффективности бюджетной политики единой, одобряемой и стандартно применимой для такой оценки методики не существует. Каждая из них обладает определенными достоинствами и недостатками. Почему же богатство теоретической литературы, исследований в этой области не позволяет сформировать единую применимую для всех муниципальных образований

методику оценки эффективности ее бюджетной политики. Попробуем разобраться в данном вопросе с целью обоснования необходимости совершенствования существующих методик оценки эффективности бюджетной политики.

Данные проблемы рассматривались в трудах Д.Ю. Завьялова, С.Б. Ефимова, А.Р. Валеева [100] и других ученых в области бюджетной политики. На основе анализа их трудов, мы предлагаем выделить три большие группы проблем, с которыми сталкивается муниципальное образование при выборе и обосновании своей бюджетной политики:

- 1) проблемы методологического характера, связанные с формированием методики оценки эффективности бюджетной политики;
- 2) проблемы финансового механизма бюджетной сферы;
- 3) проблемы, возникающие в связи со специфическим характером бюджетных расходов, которые требуют особых подходов к оценке их эффективности, которая должна осуществляться на системной основе.

Рассмотрим данные группы проблем и методы их решения.

Итак, первую группу проблем составляют проблемы методологического характера, связанные с формированием методики оценки эффективности бюджетной политики. Эта группа проблем хорошо проработана в экономической литературе. Особенно интересно данные проблемы описаны в трудах Д.Ю. Завьялова [111]. Сгруппируем данные проблемы в таблице 13.

Таким образом, трудоемкость оценки эффективности в бюджетной сфере (эффективности бюджетных расходов, эффективности деятельности органов власти) заключается в том, что обычно в разных индексах выражаются затраты и результаты. Поэтому, как правило, приходится либо приравнивать эффективность и социальный эффект, что используется при оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (определяется результат, затраты на его получение, но в расчетных оценках не сопоставляются затраты и результаты).

Группировка методологических проблем, возникающих при разработке методики оценки эффективности бюджетной политики<sup>13</sup>

Проблема	Методы решения проблемы	Преимущества	Недостатки
Трудоемкость оценки эффективности в бюджетной сфере, в том числе эффективности бюджетных расходов, эффективности деятельности органов управления из-за того, что затраты и результаты, обычно, определяются разными индикаторами.			
1	Выражение показателей бюджетных расходов в денежной форме.		
1.1	Оценка эффективности бюджетных расходов через сопоставление доходов, аккумулированных бюджетом в ходе расходования бюджетных средств с расходами бюджета с дисконтированием по временному фактору.	Сравнение эффективности использования бюджетных средств муниципальных образований с эффективностью расходования средств в области бизнеса с помощью чего относительно объективно оценивается предполагаемый расход.	Задача муниципального бюджета заключается не в зарабатывании дохода, ренты или другой прибыли, а в обеспечении социальных задач, поэтому использование бюджетных средств на оказание бюджетных услуг должно быть больше поступлений в бюджет.
1.2	Способ анализа доходов населения характеризует эффективность как сопоставление результатов, полученных гражданами после оказания им бюджетных услуг к бюджетным затратам на оказание бюджетных услуг с дисконтированием по временному фактору.	1) Становится реальным оценить эффект «вложенный в человеческий капитал» в денежном выражении, и оценить уровень эффективности подобных вложений. 2) становится возможным оценить результат всех усилий бюджетного сектора как оказывающего бюджетные услуги, так и подготавливающего возможности для их оказания, а также становится возможным определить результат работы самих органов управления;	1) Возникает вероятность искажения результата. 2) Формирование инфраструктуры по повышению уровня доходов граждан, занятых в коммерческой сфере является сложной задачей, для решения которой нужно учесть много факторов, как в период принятия решения об использовании средств бюджета, так и на будущее.

<sup>13</sup> Составлено с использованием материалов Завьялова Д.Ю.

## Продолжение таблицы 13

Проблема	Методы решения проблемы	Преимущества	Недостатки
1.3	Способ определять экономию затрат через выявление эффективности бюджетных расходов, на основе сопоставления достигнутой экономии затрат на оказание бюджетной услуги к осуществленным бюджетным расходам дисконтированием по фактору времени.	Направленность на будущее, наличие альтернативы выбора менее затратного пути оказания бюджетных услуг.	Необходимо сохранять уровень качества бюджетной услуги, удобства ее оказания; Существенное значение придается временному фактору.
1.4	Способ определения цены бюджетной услуги характеризует расчет эффективности бюджетных затрат через их сопоставление с ценой оказанной бюджетной услуги и затрат бюджета на ее оказание.	Возникает возможность определять степень синергии бюджетных расходов как их самостоятельную способность приносить дополнительную стоимость в будущем.	Рассматриваемые бюджетные услуги зачастую реализуются теми же бюджетными учреждениями, но на коммерческой базе. Стоимость, определенная через себестоимости составных частей, позволяет определить, сколько та или иная услуга стоит на рынке, но не позволяет сказать, сколько она должна стоить. Некоторые бюджетные услуги рынка не имеют по причинам не идеальности существующих рыночных отношений и естественной монополизации области деятельности государства.
2	Бюджетные затраты и бюджетные результаты приводятся к общему индексу		
2.1	Способ сопоставления приведенных эффективностей характеризует отношение приведенной эффективности бюджетных затрат бюджетного учреждения на оказание конкретной бюджетной услуги и приведенной эффективности соответствующего учреждения по оказанию этой же бюджетной услуги.	Направленность на определение «отстающих» учреждений через использование среднего индекса желаемого фактора. В таком случае определяется неэффективное использование средств быстро и с меньшими затратами.	Индексы итогов деятельности бюджетного учреждения про ранжированы субъективно.

## Продолжение таблицы 13

Проблема	Методы решения проблемы	Преимущества	Недостатки
2.2	<p>Способ определения динамики потребностей отражает расчет эффективности бюджетных расходов через использование соотношения степени удовлетворенности потребностей населения в конкретной бюджетной услуге и динамики бюджетных расходов на ее оказание:</p> $\text{Эф} = ((C_t - C_{t-1}) / C_{t-1}) / ((B_t - B_{t-1}) / B_{t-1})$ <p>где: <math>C_t</math> - степень удовлетворения потребностей населения в <math>i</math>-ой бюджетной услуге в текущий финансовый период;  <math>C_{t-1}</math> - степень удовлетворения потребностей населения в <math>i</math>-ой бюджетной услуге в предшествующий финансовый период;  <math>B_t</math> - бюджетные расходы на оказание <math>i</math>-ой бюджетной услуги в текущий финансовый период;  <math>B_{t-1}</math> - бюджетные расходы на оказание <math>i</math>-ой бюджетной услуги в предшествующий финансовый период.</p>	<p>1) Направленность на определение ценности, получаемой при использовании бюджетных средств.</p> <p>2) можно оценить степень эффективности бюджетных расходов в любой области.</p>	<p>Строгие нормативы качества социологических исследований и их дороговизна.</p>

Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов будет корректной при условии сопоставимости результата и затрат, а метод оценки эффективности бюджетных расходов обусловлен сформулированными приоритетами бюджетной политики и напрямую зависит от уровня публично-правового образования и сферы применения. Соответственно, при разработке методики оценки эффективности бюджетной политики решению данных проблем необходимо уделить особое внимание. Кроме того, на наш взгляд, необходимо учитывать предлагаемый нами критерий эффективности как степень достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств. Мы предлагаем это сделать через использование матричного

подхода для отображения позиций территории среди регионов конкурентов и определения направления приоритетных сдвигов при разработке бюджетов территорий.

Вторую группу проблем составляют проблемы самого финансового механизма бюджетной сферы. Проблемы, влияющие на финансовый механизм, сгруппированы на четыре большие части: историко-психологические, политические, финансовые, институциональные. Наиболее полно данные проблемы проработаны в трудах С.Б. Ефимова [112]. Мы предлагаем сгруппировать данные проблемы и предложить их решения в таблице 14. Согласно таблице 14 совершенствование процесса финансирования социальной сферы должно происходить системно, для чего необходимо учесть весь спектр проблем, оказывающих существенное влияние на финансовый механизм. Исходя из таблицы 14, главными являются следующие проблемы: историко-психологические: проблемы, возникающие в связи с тем, как население реагирует на реализуемые реформы, которые возникают при наличии необходимости в социальных услугах, политические: проблемы возникают при формировании стратегии развития социальной области государственными органами власти, финансовые: проблемы, связанные с обеспечением отрасли ресурсами, институциональные: организации финансовых отношений.

Таблица 14

Группировка проблем финансового механизма бюджетной сферы<sup>14</sup>

Проблема		Рекомендации к решению
Историко-психологические: проблемы, возникающие в связи с тем, как население реагирует на реализуемые реформы, которые возникают при наличии необходимости в социальных услугах.		
1.1	Жители, главным образом старшего поколения, в основном психологически не готовы к изменению существующего механизма оказания социальных услуг, так как в течение долгого периода времени сформировалась привычка полагаться на государство.	1. Поддержание рыночных механизмов оказания социальных услуг, с помощью поддержки сети негосударственных учреждений, предоставляющих социальные услуги. 2. Принятие критериев эффективности муниципальных социальных расходов

<sup>14</sup> Составлено с использованием материалов Ефимова С.Б.

## Продолжение таблицы 14

Проблема		Рекомендации к решению
1.2	Жители воспринимают социальные риски тогда, когда они реализуются.	3. Перестать финансировать учреждения при отказе соблюдать уровень эффективности социальных расходов. 4. Уделять большее внимание в контрольной финансовой работе за результативностью расходов, а не за самим процессом соблюдения сметы. 5. Использование различных рыночных механизмов: конкуренции, защиту прав потребителей, критериев результативности и эффективности.
1.3	Определенная группа жителей не приемлет социальные услуги, потому что у них нет навыков и опыта делать сбережение или страхование (резервирование) фондов на эти цели.	
1.4	Низкая активность жителей как получателей социальных услуг в дискутировании и влиянии на формирование социальной и бюджетной политики органов власти.	
1.5	Социальные работники не всегда горят желанием перейти на новую систему оказания социальных услуг. Трудно объяснить сбор платы за те услуги, которые были безвозмездными развитием рыночных отношений.	
<p>Политические: проблемы возникают при формировании стратегии развития социальной области государственными органами власти.</p>		
2.1	Нет ясного понимания статуса муниципального образования в социальной сфере.	1.Создание и законодательное закрепление социальных стандартов 2. Регулирование эффективности социальных расходов
2.2	Отсутствие ясности в вопросе о степени вмешательства государства в социальную область, и разграничении секторов государственного и негосударственного в ней.	
2.3	Нет соотношения при принятии решения между различными областями деятельности.	
<p>Финансовые: проблемы, возникающие из необходимости финансовых средств</p>		
3.1	Категории граждан, потребители бюджетных услуг, не всегда располагают денежными ресурсами для их оплаты.	1. Возникновение адресной социальной помощи для населения, которое действительно в ней нуждается. 2. Рост степени эффективности социальных расходов через уменьшение бесполезных и ненужных затрат
3.2	Программы, направленные на снижение налогового бремени, могут привести к замедлению роста доходной части бюджета и внебюджетных фондов, а они, в свою очередь, есть главные источники финансирования социальной области.	
<p>Институциональные: необходимость построить грамотные финансовые отношения по оказанию социальных услуг всеми задействованными в этом секторах.</p>		
4.1	Социальная сфера все еще находится под ответственностью государства, хотя и расширяется экстенсивным способом. В процедуру предоставления социальных услуг не включены некоммерческие общественные организации и коммерческие предприятия, что снижает размер возможных финансовых средств, потребляемых в социальной сфере, делая монополистом в социальной области государство.	1. Межбюджетные отношения строятся, согласуясь с настоящей ценой оказания социальных услуг, определяемых на базе социальных стандартов 2. Становится меньше бюджетных социальных организаций, финансируемых на базе сметного расчета, но предоставляющих при этом платные социальные услуги

Кроме того, на наш взгляд, на основе таблицы 14 следует выделить наиболее важные направления рационализации механизма бюджетного финансирования:

1) Поддержание рыночных механизмов оказания социальных услуг, с помощью поддержки сети негосударственных учреждений, предоставляющих социальные услуги.

2) Принятие критериев эффективности муниципальных социальных расходов.

3) Перестать финансировать учреждения при отказе соблюдать уровень эффективности социальных расходов.

4) Уделять большее внимание в контрольной финансовой работе за результативностью расходов, а не за самим процессом соблюдения сметы.

5) Использование различных рыночных механизмов: конкуренции, защиту прав потребителей, критериев результативности и эффективности.

Третья группа проблем возникает в связи со специфическим характером бюджетных расходов, которые требуют особых подходов к оценке их эффективности, которая должна осуществляться на системной основе. Наиболее полно данная группа проблем рассмотрена в трудах А.Р. Валеева [116], обобщим ее в таблице 15.

Согласно таблице 15 бюджетные расходы, действительно, обладают специфическим характером, связанным, прежде всего, с их: социальным характером; муниципальной направленностью; целевым финансированием; распределяемостью и т.д.

На наш взгляд, наиболее верным отражением этой специфики и проблем расходной составляющей бюджетной политики является использование бюджетирования, ориентированного на результат, который в свою очередь должен определяться Стратегией муниципального образования. Именно этот подход, по нашему мнению, является наилучшим решением описанных проблем, возникающих при формировании методики оценки эффективности бюджетной политики, на системной основе.



Группировка проблем, возникающих при формировании методики оценки эффективности бюджетной политики, на системной основе Валеева А.Р.

Проблема	Описание проблемы
Разграничение содержательных сторон эффективности бюджетных расходов.	Определение эффективности бюджетных расходов, хотя и основывается на общеэкономической модели, но не сводится только к соотношению результатов и затрат. В бюджетной сфере это соотношение следует рассматривать с трех взаимосвязанных сторон - экономичности, продуктивности / результативности использования бюджетных средств.
Выбор критериев оценки эффективности бюджетных расходов.	Выбор критериев для оценки эффективности бюджетных расходов является важной и весьма сложной проблемой. В качестве критериев оценки эффективности бюджетных расходов должны выступать количественные и/или качественные характеристики результатов использования бюджетных средств, которые являются некой «эталонной моделью», показывающей, что можно считать эффективным результатом бюджетных расходов.
Полнота учета всех финансовых средств, направленных на достижение выдвинутых целей.	При оценке эффективности бюджетных расходов необходимо учитывать, что на решение поставленной задачи могли быть использованы не только бюджетные средства (муниципального бюджета), но и средства внебюджетных фондов, а также частных инвесторов.
Выделение этапов движения бюджетных средств от их денежной формы до получения конечных результатов бюджетных расходов.	<p>Движение бюджетных средств, выделенных на решение определенной государственной задачи, проходит следующие этапы: 1) денежные средства; 2) приобретение ресурсов; 3) материальные, трудовые и иные затраты; 4) прямые результаты (продукция, услуги) 5) конечные результаты.</p> <p>Следует отметить, что, несмотря на достижение конечного результата, свидетельствующего об эффективности бюджетных расходов, на отдельных этапах их движения, в частности, при приобретении материальных ресурсов, использование бюджетных средств может быть признано неэффективным. Кроме того, по отдельным направлениям бюджетных расходов достижение конечных результатов изначально может быть связано с высокими рисками получения отрицательного результата.</p>
Разграничение экономических и социальных результатов бюджетных расходов и, соответственно, определение экономической эффективности и социального эффекта.	Определяя эффективность бюджетных расходов необходимо выделять и оценивать их экономические и социальные результаты. Экономические результаты бюджетных расходов могут быть получены как в бюджетной сфере, так и в сфере материального производства, непродуцированной сфере и в сфере личного потребления. Следует учитывать, что между экономическими и социальными результатами бюджетных расходов существуют определенные и иногда противоречивые взаимосвязи и взаимозависимости, анализ которых является весьма важным для получения объективной оценки эффективности использования бюджетных средств. Возможны ситуации, когда достижение запланированного экономического результата может сопровождаться отрицательными социальными последствиями, которые обязательно должны учитываться при оценке эффективности бюджетных расходов.

Продолжение таблицы 15

Проблема	Описание проблемы
Определение эффективности на различных уровнях осуществления бюджетных расходов.	Оценку эффективности бюджетных расходов необходимо осуществлять на различных уровнях использования бюджетных средств - при проведении экономическим субъектом отдельных операций с бюджетными средствами, в отношении различных процессов использования бюджетных средств (совокупность операций) экономическим субъектом, в рамках расходов на содержание деятельности экономического субъекта (совокупность процессов)
Учет способа распределения бюджетных средств	Эффективность бюджетных расходов, характеризуемая достижением запланированных прямых и конечных их результатов, в определенной степени обусловлена способом распределения бюджетных средств, направляемых на решение поставленных задач.
Несовпадение периода осуществления бюджетных расходов и времени получения от них результатов.	Специфика бюджетных расходов заключается в том, что их конечные результаты зачастую могут быть получены лишь по истечении определенного периода времени. Поэтому, например, отсутствие конечного результата в первые годы реализации социальных целевых программ еще не является свидетельством неэффективного использования бюджетных средств.

Рассмотренные группы проблем позволили выявить основные направления влияния бюджетной политики на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Поэтому повышение эффективности бюджетной политики муниципального образования будет способствовать ускоренному социально-экономическому развитию вверенных им территорий. Реализовать же эти задачи на практике возможно через решение вышерассмотренных групп проблем, которые в свою очередь невозможно отделить от самой концепции эффективной бюджетной политики муниципалитета.

Таким образом, нами расширено понимание бюджетной политики муниципального образования как приоритетных направлений в области образования и использования аккумулированных в местном бюджете средств, нацеленных на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования. В него включены следующие аспекты:

- ориентация бюджетной политики муниципалитета на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в таблицах 5, 6 и 9;
- принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление

в ней целевых параметров его социально-экономического развития с последующим учетом их при формировании и реализации бюджетной политики муниципалитета;

- использование в бюджетной политике муниципалитета системы бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования.

- рассматривать эффективность бюджетной политики как степень достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств;

- решение трех групп задач: проблем финансового механизма бюджетной сферы, методических и методологических проблем выбора и обоснования методики оценки эффективности бюджетной политики муниципалитета.

Представим эту концепцию эффективной бюджетной политики на рисунке 7.

Таким образом, вышеприведенный анализ, позволил сформулировать концепцию эффективной бюджетной политики муниципального образования, согласно которой эффективной будет та бюджетная политика, которая отвечает следующим требованиям:

- ориентация на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в таблицах 5, 6 и 9;

- принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление в ней целевых параметров социально-экономического развития муниципалитета;

- использование системы бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования;

- выражение эффективности бюджетной политики как соотношения достижения социально-экономических (стратегических) целей муниципалитета и минимизации объема средств.



Рис. 7. Концепция эффективной бюджетной политики муниципалитета

### **3.2. Методика оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования**

Исходя из сформулированной концепции эффективной бюджетной политики муниципального образования, мы предлагаем оценивать бюджетную политику муниципального образования по следующей методике:

#### **1) Цели и задачи бюджетного анализа.**

Целью анализа бюджетного процесса и бюджета муниципального образования является получение и представление в доступной форме информации об основных узловых моментах и параметрах бюджетного процесса; особенностях бюджетного планирования; основных тенденциях и структуре бюджета; целях и приоритетах бюджетной политики и возможности участия граждан и организаций в бюджетном процессе. По результатам экспертной оценки выявляются:

Основные социально-экономические параметры муниципального образования;

Тип развития региона и муниципального образования (развивающийся, стагнирующий, депрессивный);

Особенности системы управления в регионе и муниципальном образовании, влияющие на бюджетный процесс (законодательная (представительная) и исполнительная ветви власти);

Уровень бюджетной обеспеченности и взаимоотношения региона и муниципального образования с бюджетами более высокого уровня (донор или реципиент);

Развитие институтов гражданского общества, включая количественные и качественные характеристики НКО, и степень их заинтересованности и фактического участия в бюджетном процессе.

В каждой части оценки эксперт вносит предложения по улучшению ситуации по каждому разделу.

#### **2) Ситуационный анализ муниципального образования.**

При разработке эффективной бюджетной политики необходим анализ факторов, влияющих на нее, т. е. нужен ситуационный анализ, который позволяет, с одной стороны, исследовать состояние внешней среды, а с другой стороны, охарактеризовать внутренний потенциал бюджетной сферы, чтобы разрабатываемая бюджетная политика базировалась на реально существующих потребностях граждан, общества и государства.

### 3) Вертикальный и горизонтальный анализ доходной части бюджета:

- общая структура доходной части бюджета (собственные доходы и средства бюджетного регулирования) и местных налогов; способствует ли она росту инвестиционной привлекательности территории; доля налоговых поступлений и какие меры можно рекомендовать для ее повышения; неналоговые поступления;

- бюджетные доходы на душу населения и их динамика в сравнении со средним по субъекту РФ, федеральному округу и общероссийским уровнями;

- определение изменений по статьям доходной части бюджета за ряд лет;

- определение темпов изменений по статьям доходной части бюджета;

- определение изменений в процентном соотношении статей доходной части бюджета к общей сумме;

- основные направления налоговой политики;

- размеры муниципального имущества и доходы от его использования;

- уровень исполнения бюджета по доходам и расходам (в %) в предшествующие годы, какие основные проблемы в этой области.

### 4) Вертикальный и горизонтальный анализ расходной части бюджета:

- соответствует ли реальная структура расходов бюджета приоритетам бюджетной политики, изменились ли эти приоритеты по отношению к предшествующему периоду;

- каков уровень исполнения бюджета по доходам и расходам (в %) в предшествующие годы, какие основные проблемы в этой области;

- дефицит бюджета и изменения размера дефицита за последние годы, внутренние и внешние заимствования для покрытия дефицита бюджета; сроки заимствований;

- муниципальный долг, стоимость обслуживания долга; доходность муниципальных ценных бумаг;

- структура расходов бюджета, ее обоснованность и соответствие приоритетам бюджетной политики, динамика расходов по разделам функциональной бюджетной классификации;

- социальная направленность бюджета, доля льгот и компенсаций в текущих расходах; предусмотрена ли адресность и обоснованность льгот;

- в какой степени расходы местного бюджета отражают политику исполнительной власти в управлении муниципальным хозяйством; как изменится стоимость услуг, предоставляемых населению (транспорт, связь, отопление, вода и т.д.) в результате исполнения бюджета; возрастет ли доля расходов населения на оплату транспортных и жилищно-коммунальных услуг.

##### 5) Оценка эффективности бюджетной политики:

В основу оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований нами предлагается взять методику оценки качества жизни, описанную в монографии Султановой Д.Ш. и Ахмадиевой Г.Г. «Стратегическое управление территориальными экономическими системами» [39]. Эта методика предлагает использование матричного подхода к оценке эффективности социально-экономического развития территорий через рассмотрение интегральных показателей качества жизни и валового территориального продукта. Нами же предлагается использовать те же интегральные показатели качества жизни как индикаторы целей развития муниципального и приведенные показатели бюджетных расходов как индикаторы средств, вложенных для достижения этих показателей. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета территории на душу населения, по оси ОУ - интегральную оценку качества жизни населения территории, отражающую социальное развитие, рисунок 8.

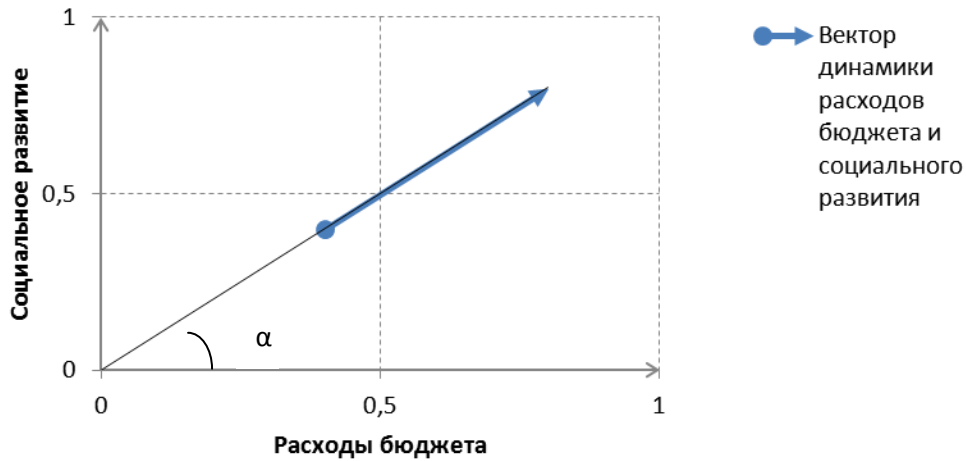


Рис.8. Динамика влияния расходов бюджета на социальное развитие

При этом угол, образующийся между продолжением линии вектора и осью ОХ, также является аналитически значимым. Тангенс данного угла показывает дисбаланс между динамикой вложенных средств на развитие того или иного направления экономической деятельности и динамикой отдачи от этих вложений, то есть социального развития данного направления. В таблице 16 приведены значения углов, их тангенсов и соответствующие им экономические оценки эффективности бюджетной политики.

Таблица 16

Эффективность бюджетной политики по тангенсу угла

$\alpha$ , в градусах	$\operatorname{tg} \alpha$	Расходы бюджета	Социальное развитие	Экономическое содержание
$[0;45);[180;225)$	$[0;1)$	$\uparrow; \downarrow^*$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения в расходах больше, чем в социальном развитии; изменения однонаправлены
$(45;90);(225;270)$	$(1;\infty)$	$\uparrow; \downarrow$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения в социальном развитии больше, чем в расходах; изменения однонаправлены
$(90;135);(270;315)$	$(-\infty;-1)$	$\downarrow; \uparrow$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения в социальном развитии больше, чем в расходах; изменения разнонаправлены
$(135;180];(315;360]$	$(-1;0]$	$\downarrow; \uparrow$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения в расходах больше, чем в социальном развитии; изменения разнонаправлены
45;225	1	$\uparrow; \downarrow$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения сбалансированы и однонаправлены
135;315	-1	$\downarrow; \uparrow$	$\uparrow; \downarrow$	Изменения сбалансированы, но разнонаправлены
0; 180; 360	0	$\uparrow; \downarrow; \uparrow$	const	Расходы изменяются, социальное развитие остается без изменений



\*Примечание:

↑ - расходы бюджета/интегральный показатель социального развития возросли;

↓ - расходы бюджета/интегральный показатель социального развития снизились;

const – постоянная величина.

В соответствии с предложенным подходом для оценки влияния расходов бюджета на социальное развитие целесообразно на первом этапе проанализировать показатели качества жизни населения по следующим направлениям:

- 1) Уровень жизни
- 2) Состояние здравоохранения
- 3) Уровень развития физкультуры и спорта
- 4) Качество образования
- 5) Доступность жилья
- 6) Уровень развития культурной сферы
- 7) Уровень экологической безопасности
- 8) Уровень развития транспортной инфраструктуры
- 9) Состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства
- 10) Интегральный показатель качества жизни

Динамика изменения качества жизни населения является одним из индикаторов эффективности управления территорией. Вопрос определения адекватных индикаторов качества жизни, отражающих социальное развитие территории, является крайне важным. Индикативные показатели призваны не столько объективно отражать развитие системы, сколько определять вектор воздействия на нее. Поэтому в полномочия регионального министерства экономики должно входить не столько формирование адекватной системы индикативных показателей, разрастающейся год от года новым перечнем

статистических данных, сколько определением стратегических показателей, достижение которых даст значимый рост социально-экономического развития.

На втором этапе необходимо проанализировать показатели расходов бюджетов изучаемых муниципальных образований. Для этого необходимо рассчитать абсолютные показатели расходов бюджета на душу населения по каждому изучаемому региону за соответствующие периоды, а затем преобразовать их в относительные показатели.

- 1) Общегосударственные вопросы
- 2) Национальная безопасность и правоохранительная деятельность
- 3) Национальная экономика
- 4) Жилищно-коммунальное хозяйство
- 5) Охрана окружающей среды
- 6) Образование
- 7) Культура, кинематография и средства массовой информации
- 8) здравоохранение, физическая культура и спорт, в т.ч.:
- 9) физическая культура и спорт
- 10) здравоохранение
- 11) Социальная политика
- 12) Межбюджетные трансферты
- 13) Всего расходов

Для преобразования расходов бюджета на душу населения в относительные показатели примем в качестве базисных значений максимальные и минимальные значения по территориальным образованиям РТ за 2008 год, тогда приведенный показатель расходов бюджета на душу населения будет определяться по формуле 7:

$$X_n = (X_N - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min}), \quad (7)$$

где  $X_n$  – приведенный показатель расходов бюджета на душу населения в соответствующий период;

$X_N$  – абсолютная величина соответствующих расходов бюджета на душу населения в соответствующий период;

$X_{\min}$  – минимальное значение соответствующих расходов бюджета на душу населения по всем территориальным образованиям Республики Татарстан за 2008 год;

$X_{\max}$  – максимальное значение соответствующих расходов бюджета на душу населения по всем территориальным образованиям Республики Татарстан за 2008 год.

Помимо анализа влияния общей величины расходов бюджета на интегральный показатель качества жизни населения для лучшего понимания влияющих на него факторов, возможно проанализировать влияние отдельных направлений бюджетных расходов на социальное развитие этих направлений. На наш взгляд, целесообразно проведение анализа по следующим направлениям:

- здравоохранение;
- физкультура и спорт;
- образование;
- культура;
- жилищно-коммунальное хозяйство.

Осуществив вышеуказанные расчеты в целом по расходам и по отдельным направлениям расходов, получим результаты по следующим направлениям:

- 1) Интегральный показатель качества жизни
- 2) Расходы бюджета
- 3) Состояние здравоохранения
- 4) Расходы бюджета на здравоохранение
- 5) Уровень развития физкультуры и спорта
- 6) Расходы бюджета на физическую культуру и спорт
- 7) Качество образования
- 8) Расходы бюджета на образование
- 9) Уровень развития культурной сферы

- 10) Расходы бюджета на культуру
- 11) Состояние сферы ЖКХ
- 12) Расходы бюджета на ЖКХ

Таким образом, совокупность полученных результатов можно будет отображать в виде матриц «Качество жизни / Расходы бюджета» рисунка 8.

Аналогичные результаты можно получить на основе анализа тангенсов углов, образуемых продолжением полученных в графиках векторов развития с осью ОХ.

$$tg \alpha = \frac{\Delta \text{Социальное развитие}}{\Delta \text{Расходы бюджета}}, \quad (8)$$

где  $tg \alpha$  – тангенс угла, образуемого продолжением вектора развития с осью абсцисс;

$\Delta$  Социальное развитие – разница между значениями интегрального показателя качества жизни за рассматриваемые периоды;

$\Delta$  Расходы бюджета – разница между значениями приведенного показателя расходов бюджета на душу населения за рассматриваемые периоды.

Используя данную методику, мы предлагаем провести оценку эффективности бюджетной политики муниципальных образований Республики Татарстан. На наш взгляд, именно такой подход к оценке эффективности бюджетной политики будет способствовать наилучшему отражению предлагаемого нами критерия эффективности как степени достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств. Конечно, в идеале, на наш взгляд, следует использовать степень достижения целей, предусмотренных Стратегией социально-экономического развития муниципального образования. Однако, поскольку подобные Стратегии

приняты только единицами из муниципальных образований Республики Татарстан, анализ проведем на основе интегрального показателя качества жизни.

Таким образом, вышеописанные выводы представим на рисунке 9.



Рис. 9. Методика оценки бюджетной политики муниципальных образований

Таким образом, на основе разработанной ранее концепции эффективности бюджетной политики муниципального образования, согласно которой эффективной будет та бюджетная политика, которая отвечает следующим требованиям: ориентация бюджетной политики муниципалитета на активное формирование доходной части бюджета через инструменты, приведенные в

таблицах 5, 6 и 9; принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление в ней целевых параметров его социально-экономического развития с последующим учетом их при формировании и реализации бюджетной политики муниципалитета; использование в бюджетной политике муниципалитета системы бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования, рассматривать эффективность бюджетной политики как степень достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств; решение трех групп задач: проблем финансового механизма бюджетной сферы, методических и методологических проблем выбора и обоснования методики оценки эффективности бюджетной политики муниципалитета, - мы предлагаем проводить оценку эффективности бюджетной политики по методике, представленной на рисунке 9, по которой на оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета территории на душу населения, на оси ОУ - интегральную оценку качества жизни населения территории, отражающую социальное развитие.

Определим эффективность бюджетной политики муниципальных образований Республики Татарстан за 2008, 2009, 2010, 2011 года. Поскольку Стратегии развития муниципальных образований Республики Татарстан на тот период времени приняты не были. Да и сейчас их разрабатывают только единицы, то в качестве ориентира возьмем не конкретные стратегически значимые цели, а общие социальные показатели развития муниципальных образований – индикаторы качества жизни. Кроме того, нами предлагается в данной ситуации использовать не конкретное цифровое выражение того или иного показателя, а рассматривать общую динамику – тенденцию.

В соответствии с предложенным подходом для оценки влияния расходов бюджета на социальное развитие целесообразно использовать определенные исходные данные. Во-первых, опубликованные в монографии Султановой Д.Ш. и Ахмадиевой Г.Г. «Стратегическое управление территориальными экономическими системами» [39] оценочные значения показателей качества

жизни. Отберем их по предложенным в разработанной выше методике направлениям: здравоохранение; физкультура и спорт; образование; культура; жилищно-коммунальное хозяйство; интегральный показатель качества жизни. И представим выборку в таблице 17.

Таблица 17

Оценочные значения показателей качества жизни муниципальных образований  
Республики Татарстан (приведенные значения)

Муниципальное образование	Год	Показатель состояния здравоохранения	Показатель уровня развития физкультуры и спорта	Показатель качества образования	Показатель уровня развития культурной сферы	Показатель состояния сферы ЖКХ	Интегральный показатель качества жизни
Агрызский МР	2008	0,2934	0,0737	0,5739	0,2531	0,7286	0,3893
	2009	0,3767	0,1773	0,2380	0,3080	0,7286	0,3807
	2010	0,2578	0,2157	0,2468	0,7689	0,4973	0,4591
	2011	0,3205	0,2740	0,5526	0,7745	0,6023	0,5566
Азнакаевский МР	2008	0,4684	0,4583	0,4174	0,4605	0,7282	0,5087
	2009	0,5682	0,5471	0,3136	0,4411	0,7613	0,5383
	2010	0,4286	0,6165	0,2277	0,4316	0,2952	0,5230
	2011	0,4331	0,5501	0,2963	0,6989	0,6701	0,5947
Актанышский МР	2008	0,4522	0,4558	0,6641	0,4212	0,6356	0,4471
	2009	0,4590	0,6036	0,3911	0,4171	0,6906	0,4400
	2010	0,4153	0,3686	0,3887	0,2503	0,5647	0,3920
	2011	0,3768	0,6047	0,8148	0,4354	0,5949	0,6470
Альметьевский МР	2008	0,5354	0,3068	0,2787	0,4333	0,9694	0,5516
	2009	0,5971	0,3655	0,1161	0,4378	0,9724	0,5643
	2010	0,4667	0,4614	0,1293	0,6087	0,6425	0,5461
	2011	0,5065	0,5649	0,3372	0,8093	0,7100	0,6601
Апастовский МР	2008	0,4242	0,1184	0,6075	0,5593	0,9311	0,4872
	2009	0,2852	0,1470	0,4960	0,3926	0,9311	0,4635
	2010	0,2792	0,4168	0,4755	0,3897	0,5754	0,5077
	2011	0,2472	0,8863	0,8593	0,9945	0,7881	0,6660
Арский МР	2008	0,4280	0,1551	0,4941	0,1627	0,6598	0,4048
	2009	0,4968	0,1644	0,2318	0,1975	0,7544	0,4117
	2010	0,4059	0,2046	0,3561	0,3322	0,5105	0,4188
	2011	0,3786	0,3647	0,5937	0,5736	0,4396	0,5150
Атнинский МР	2008	0,4046	0,0721	0,7198	0,3674	0,9198	0,4476
	2009	0,4741	0,1421	0,3772	0,4111	0,9198	0,4292
	2010	0,2777	0,1263	0,4396	0,5654	0,5402	0,4195
	2011	0,3503	0,2105	0,8366	1,0000	0,4965	0,5411
Бавлинский МР	2008	0,4405	0,4961	0,3432	0,5508	0,9175	0,4746
	2009	0,4807	0,2086	0,0639	0,4975	0,6631	0,4245
	2010	0,4272	0,3683	0,2473	0,5227	0,5503	0,4755
	2011	0,3618	0,5562	0,5264	0,7634	0,5928	0,5640
Балтасинский МР	2008	0,6374	0,2275	0,5843	0,2562	0,8796	0,4858
	2009	0,6023	0,2419	0,2944	0,2890	0,8796	0,4786
	2010	0,4760	0,2706	0,3438	0,5542	0,4766	0,4689
	2011	0,5732	0,2865	0,5891	0,5679	0,5954	0,5651

Муниципальное образование	Год	Показатель состояния здравоохранения	Показатель уровня развития физкультуры и спорта	Показатель качества образования	Показатель уровня развития культурной сферы	Показатель состояния сферы ЖКХ	Интегральный показатель качества жизни
Верхнеуслонский МР	2008	0,0671	0,0930	0,7015	0,3446	0,6276	0,4580
	2009	0,1936	0,3230	0,6635	0,5307	0,6749	0,5095
	2010	0,1252	0,6760	0,6847	0,6745	0,3313	0,5406
	2011	0,1630	0,3017	0,9514	0,7311	0,2567	0,6219
Елабужский МР	2008	0,6330	0,3862	0,3880	0,4862	0,2737	0,4787
	2009	0,7216	1,0000	0,1757	0,4399	0,2894	0,7162
	2010	0,5632	0,8451	0,1554	0,9039	0,2321	0,5091
	2011	0,5823	0,9867	0,3629	0,8496	0,5382	0,7642
Зеленодольский МР	2008	0,2745	0,0459	0,4010	0,2555	0,5544	0,3670
	2009	0,3556	0,1350	0,2104	0,2394	0,5544	0,3668
	2010	0,2424	0,0969	0,2607	0,2793	0,0881	0,3340
	2011	0,1996	0,2197	0,5176	0,5192	0,1088	0,4594
Камско-Устьинский МР	2008	0,2937	0,1420	0,7036	0,3061	0,5047	0,4573
	2009	0,3466	0,3830	0,3568	0,5407	0,5174	0,4308
	2010	0,1717	0,3305	0,3237	0,4932	0,5376	0,4002
	2011	0,0926	0,3798	0,7533	0,8073	0,2559	0,5315
Лаишевский МР	2008	0,2449	0,0785	0,5431	0,2467	0,3770	0,3799
	2009	0,2443	0,1339	0,2809	0,2251	0,5441	0,3546
	2010	0,3159	0,2793	0,1731	0,9563	0,2829	0,4169
	2011	0,3433	0,3866	0,7723	0,5757	0,6413	0,6021
Лениногорский МР	2008	0,3797	0,5516	0,3725	0,3008	0,7747	0,4548
	2009	0,4711	0,4833	0,1442	0,3215	0,7747	0,4687
	2010	0,4095	0,4373	0,1517	0,3365	0,5058	0,4378
	2011	0,3591	0,5221	0,4361	0,7125	0,6462	0,5906
Менделеевский МР	2008	0,4969	0,5108	0,5378	0,3035	0,6965	0,4870
	2009	0,4777	0,7016	0,1610	0,3182	0,7260	0,4619
	2010	0,4478	0,8484	0,2122	0,4401	0,1752	0,4534
	2011	0,4385	0,8514	0,6814	0,3549	0,5778	0,5846
Нижнекамский МР	2008	0,6869	0,1721	0,4252	0,3767	0,7063	0,5259
	2009	0,7133	0,4361	0,1505	0,4113	0,7327	0,5166
	2010	0,6142	0,3463	0,2328	0,5395	0,6265	0,5314
	2011	0,6150	0,3831	0,5281	0,6191	0,8581	0,6551
Новошешминский МР	2008	0,5677	0,0340	0,6165	0,4006	0,8222	0,4893
	2009	0,6142	0,2258	0,2821	0,4467	0,8169	0,4918
	2010	0,4393	0,3174	0,3473	0,5034	0,3550	0,4532
	2011	0,3973	0,3228	0,7120	0,9568	0,7100	0,6150
Рыбно-Слободский МР	2008	0,3506	0,3035	0,5341	0,2902	0,7400	0,3795
	2009	0,4085	0,3052	0,3712	0,3699	0,7450	0,3998
	2010	0,3441	0,2169	0,3595	0,3147	0,5759	0,3914
	2011	0,3333	0,9480	0,7686	0,6589	0,2903	0,5549
Тукаевский МР	2008	0,4232	0,1265	0,4720	0,2238	0,4138	0,4122
	2009	0,4880	0,1613	0,3505	0,3581	0,4375	0,4398
	2010	0,4871	0,3899	0,3460	0,3677	0,3858	0,5226
	2011	0,4769	0,4562	0,7066	0,9471	0,4762	0,6469
Тюлячинский МР	2008	0,5468	0,2987	0,5882	0,2784	0,8382	0,4802
	2009	0,5266	0,2845	0,3008	0,3760	0,8355	0,4331
	2010	0,5022	0,3090	0,2747	0,4346	0,6152	0,4450
	2011	0,4675	0,3089	0,7770	0,5924	0,4033	0,5568



Продолжение таблицы 17

Муниципальное образование	Год	Показатель состояния здравоохранения	Показатель уровня развития физкультуры и спорта	Показатель качества образования	Показатель уровня развития культурной сферы	Показатель состояния сферы ЖКХ	Интегральный показатель качества жизни
Чистопольский МР	2008	0,3470	0,1559	0,3710	0,1962	0,7508	0,3950
	2009	0,4962	0,1964	0,1802	0,1992	0,7560	0,4155
	2010	0,3647	0,2875	0,2094	0,2146	0,3458	0,3834
	2011	0,3276	0,3682	0,5208	0,3412	0,4942	0,4863
ГО Казань	2008	0,4630	0,2966	0,3588	0,4195	0,6916	0,5122
	2009	0,5789	1,0000	0,2804	0,5569	0,6916	0,6351
	2010	0,4670	0,4807	0,1997	0,5315	0,4118	0,5449
	2011	0,4893	0,5424	0,3648	0,4797	0,3351	0,6180
ГО Набережные Челны	2008	0,6788	0,1907	0,4304	0,5191	0,7834	0,5548
	2009	0,7882	0,2029	0,3298	0,4124	0,7834	0,5661
	2010	0,6559	0,2304	0,3290	0,4141	0,5133	0,5459
	2011	0,6394	0,3079	0,4456	0,4619	0,7766	0,6496

В соответствии с предложенным подходом для оценки влияния расходов бюджета на социальное развитие целесообразно использовать и публикуемые в средствах массовой информации расходы бюджетов рассматриваемых муниципальных образований Республики Татарстан за 2008, 2009, 2010 и 2011 года [источник с 14 по 37], обобщенные в таблице 18.

Таблица 18

Расходы бюджетов муниципальных образований Республики Татарстан за 2008, 2009, 2010 и 2011 года, в тыс. руб.

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Агрызский МР	2008	41071	2700	186972	14829	0	167543	413115
	2009	43787		186627	8145	38275	101962	378797
	2010	4940		242044	12157	0	130832	389974
	2011	6263		230713	11168	6396	128257	382797
Азнакаевский МР	2008	91143	14056	378424	43257	51157	181178	759215
	2009	77702	17422	443285	27204	104154	211420	881188
	2010	85286		516389	32817	168540	183378	986410
	2011	8518		474425	25695	19728	225281	753647
Актанышский МР	2008	47538	8723	197453	53108	67903	100308	475033
	2009	30985	8384	173413	11376	52803	103501	380462
	2010	6799	9370	247977	8333	40394	121323	434195
	2011	5351	617	253974	7817	2309	112145	382212

## Продолжение таблицы 18

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Альметьевский МР	2008	142775	21906	918007	75102	209029	693613	2060432
	2009	176377	14938	1159769	74870	622312	786144	2834410
	2010	208821	7970	1257315	31610	556702	364761	2427179
	2011	310936	1002	1402479	17035	182247	796564	2710264
Апастовский МР	2008	25941	577	135457	35985	80	137084	335124
	2009	32197	478	167788	16447	32061	134727	383698
	2010	31970	422	165811	10065	1242	88086	297595
	2011	6630	342	154639	10599	772	99376	272359
Арский МР	2008	37699	4381	262844	12422	543	245791	563680
	2009	43513		346413	14799	36551	272683	713960
	2010	11143		357819	20230	62061	135647	586900
	2011	7956		336764	17287	2610	125676	490292
Атнинский МР	2008	17701		88001	9508	69	50471	165749
	2009	19446		94642	9642	112	51368	175209
	2010	18950		101065	9768	212	57752	187747
	2011	19650		106304	10010	350	62329	198643
Бавлинский МР	2008	47320		166791	15627	26987	125097	381823
	2009	36704	11251	195135	18819	28166	100106	390180
	2010	45509	1800	276991	25506	82815	95014	527635
	2011	14471	1307	277137	25376	28202	141794	488287
Балтасинский МР	2008	27132		228131	9618	68	134622	399570
	2009	33017		249772	12075	31273	182830	508966
	2010	36598		264596	17586	29586	182386	530752
	2011	4592		275287	21924	1172	100404	403380
Верхнеуслонский МР	2008	23546	480	123290	20147	19678	105377	292517
	2009	23604	10205	152663	32705	49972	167912	437062
	2010	24310	219	146931	224	24542	95355	291581
	2011	2677	219	140316	186	7904	105121	256422
Елабужский МР	2008	208014	137652	434538	132366	153977	550444	1616991
	2009	187834	248012	533055	44537	262791	625970	1902199
	2010	52367	51008	538122	36309	166678	602347	1446829
	2011	12374	202360	575391	42428	59211	494477	1386241
Зеленодольский МР	2008	120415	5738	485097	37384	77001	262311	987946
	2009	254342	16091	758743	65284	352399	324171	1771029
	2010	88688	3961	858148	900	238000	378492	1568191
	2011	84891	1299	874662	2876	245639	572823	1782190
Камско-Устьинский МР	2008	19231		100228	7381	707	72298	199845
	2009	23968	3194	149310	14274	20846	173958	385549
	2010	25126	218	146799	10388	25077	79866	287473
	2011	27224	231	133830	9138	2508	87060	259991
Ланшевский МР	2008	29353	206	153917	8827	194	101425	293922
	2009	33550	218	169478	11794	63	98147	313250
	2010	75053	221	184814	14761	1025	114728	390601
	2011	83570	238	220925	14331	4632	126141	449837

## Продолжение таблицы 18

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Лениногорский МР	2008	126319	37187	393150	52645	86132	182942	878375
	2009	124625	25635	440744	40368	184329	231697	1047399
	2010	139731	21539	525697	33835	269376	193728	1183907
	2011	17319	20588	486401	27789	97733	289708	939537
Менделеевский МР	2008	26453	3371	140752	9397	8840	134599	323411
	2009	29427	3904	156295	10733	12192	77376	289927
	2010	36450	16682	206732	13573	13014	89336	375786
	2011	3902	13381	226172	27125	39294	128174	438047
Нижнекамский МР	2008	254835		1281691	59990	189869	632623	2419008
	2009	265317	67737	1650389	61227	672430	1168934	3886034
	2010	54905	32621	1708401	15686	954877	702434	3468924
	2011	49972	18106	1740968	20086	708090	574567	3111789
Новошешминский МР	2008	20255		99795	5522	1000	66316	192888
	2009	29369	291	133145	15251	18068	104554	300678
	2010	4063	348	139609	16148	22228	100963	283360
	2011	3352	336	141497	17267	10567	100342	273360
Рыбно-Слободский МР	2008	41402	950	171843	13777	520	122729	351221
	2009	47754		186260	15197	44728	114686	408625
	2010	51116	1000	228657	18032	49403	104225	452433
	2011	4196	1366	213001	18745	50	152482	389840
Тукаевский МР	2008	41270		170065	1308	5284	216497	434424
	2009	47629	600	190783	2313	42609	101628	385562
	2010	57278	714	245216	1836	28581	87726	421350
	2011	11494	855	228333	2058	9197	133026	384963
Тюлячинский МР	2008	13021		99263	1650	0	55107	169041
	2009	13612	272	108639	9849	11715	44803	188889
	2010	16602		138418	11588	9295	56522	232425
	2011	2080		134248	9068	152	59878	205426
Чистопольский МР	2008	105108	3767	386693	31594	124937	204463	856561
	2009	156282	5086	527749	27299	212300	202020	1130735
	2010	24436	977	507331	29631	4704	592487	1159566
	2011	22616	2263	515753	40136	16174	646915	1243858
ГО Казань	2008	1716192	466830	4965372	473714	3715864	7659021	18996993
	2009	1510317	1345853	6644056	327901	4266492	4266133	18360752
	2010	285596	340407	5713613	203666	4437942	7835226	18816450
	2011	295855	357800	6442383	216545	2899678	15787633	25999893
ГО Набережные Челны	2008	412196	61505	2083800	116352	694656	1208025	4576534
	2009	391144	33730	2673165	113801	1383146	1222998	5817983
	2010	80866	8232	2643583	76569	1964175	653751	5427175
	2011	65072	780	2880925	87119	1572622	725301	5331819

Данные расходы приведены в целом по муниципальным образованиям Республики Татарстан. В целях применения предложенной выше методики оценки эффективности бюджетной политики муниципалитетов необходимо данные расходы бюджета пересчитать на душу населения. Для этого воспользуемся статистическими данными численности населения муниципальных образований РТ за 2008, 2009, 2010 и 2011 года, приведенными в таблице 19.

Таблица 19

Численность населения муниципальных образований Республики Татарстан за 2008 - 2011 года, тыс. чел.

<b>Муниципальное образование РТ</b>	<b>Год</b>	<b>Численность населения</b>
<b>Агрызский МР</b>	<b>2008</b>	36,392
	<b>2009</b>	36,423
	<b>2010</b>	36,6
	<b>2011</b>	36,405
<b>Азнакаевский МР</b>	<b>2008</b>	64,405
	<b>2009</b>	64,274
	<b>2010</b>	64,428
	<b>2011</b>	63,835
<b>Акतанышский МР</b>	<b>2008</b>	31,169
	<b>2009</b>	31,161
	<b>2010</b>	31,933
	<b>2011</b>	31,743
<b>Альметьевский МР</b>	<b>2008</b>	194,149
	<b>2009</b>	194,892
	<b>2010</b>	197,575
	<b>2011</b>	198,925
<b>Апастовский МР</b>	<b>2008</b>	22,264
	<b>2009</b>	22,264
	<b>2010</b>	21,534
	<b>2011</b>	21,334
<b>Арский МР</b>	<b>2008</b>	51,044
	<b>2009</b>	51,223
	<b>2010</b>	51,684
	<b>2011</b>	51,808
<b>Атнинский МР</b>	<b>2008</b>	13,764
	<b>2009</b>	13,681
	<b>2010</b>	13,624
	<b>2011</b>	13,477
<b>Бавлинский МР</b>	<b>2008</b>	37,404
	<b>2009</b>	37,479
	<b>2010</b>	36,222
	<b>2011</b>	36,178
<b>Балтасинский МР</b>	<b>2008</b>	33,548
	<b>2009</b>	33,634
	<b>2010</b>	33,869
	<b>2011</b>	33,92

## Продолжение таблицы 19

<b>Муниципальное образование РТ</b>	<b>Год</b>	<b>Численность населения</b>
<b>Верхнеуслонский МР</b>	<b>2008</b>	16,536
	<b>2009</b>	16,493
	<b>2010</b>	16,608
	<b>2011</b>	16,659
<b>Елабужский МР</b>	<b>2008</b>	80,742
	<b>2009</b>	81,392
	<b>2010</b>	81,797
	<b>2011</b>	82,616
<b>Зеленодольский МР</b>	<b>2008</b>	159,803
	<b>2009</b>	159,986
	<b>2010</b>	158,696
	<b>2011</b>	159,261
<b>Камско-Устьинский МР</b>	<b>2008</b>	16,835
	<b>2009</b>	16,776
	<b>2010</b>	16,855
	<b>2011</b>	16,541
<b>Лаишевский МР</b>	<b>2008</b>	36,967
	<b>2009</b>	36,968
	<b>2010</b>	36,573
	<b>2011</b>	36,741
<b>Лениногорский МР</b>	<b>2008</b>	88,883
	<b>2009</b>	88,84
	<b>2010</b>	86,637
	<b>2011</b>	86,193
<b>Менделеевский МР</b>	<b>2008</b>	30,439
	<b>2009</b>	30,61
	<b>2010</b>	30,374
	<b>2011</b>	30,365
<b>Нижнекамский МР</b>	<b>2008</b>	264,958
	<b>2009</b>	265,691
	<b>2010</b>	272,041
	<b>2011</b>	272,897
<b>Новошешминский МР</b>	<b>2008</b>	15,325
	<b>2009</b>	15,362
	<b>2010</b>	14,158
	<b>2011</b>	13,961
<b>Рыбно-Слободский МР</b>	<b>2008</b>	28,12
	<b>2009</b>	27,964
	<b>2010</b>	27,511
	<b>2011</b>	27,315
<b>Тукаевский МР</b>	<b>2008</b>	36,006
	<b>2009</b>	36,792
	<b>2010</b>	36,621
	<b>2011</b>	36,842
<b>Тюлячинский МР</b>	<b>2008</b>	14,401
	<b>2009</b>	14,438
	<b>2010</b>	14,278
	<b>2011</b>	14,179
<b>Чистопольский МР</b>	<b>2008</b>	81,372
	<b>2009</b>	81,365
	<b>2010</b>	80,12
	<b>2011</b>	79,901

## Продолжение таблицы 19

Муниципальное образование РТ	Год	Численность населения
ГО Казань	2008	1130,717
	2009	1136,566
	2010	1136,566
	2011	1145,435
ГО Набережные Челны	2008	507,868
	2009	510,301
	2010	510,301
	2011	513,823

Зная расходы бюджетов муниципальных образований Республики Татарстан за 2008-2011 года в тыс. руб., зная численность населения муниципальных образований Республики Татарстан за 2008-2011 года в тыс. чел., рассчитаем абсолютные показатели расходов бюджета на душу населения по каждому изучаемому региону за соответствующие период и выберем максимальное и минимальное значение из представленных значений. Результаты представлены в таблице 20.

Таблица 20

Расходы бюджетов муниципальных образований Республики Татарстан на душу населения за 2008 - 2011 года, в тыс. руб., с отбором максимально-минимальных значений

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Агрызский МР	2008	1128,56	74,19	5137,73	407,48	0,00	4603,84	11351,81
	2009	1202,18	0,00	5123,89	223,62	1050,85	2799,40	10399,93
	2010	134,97	0,00	6613,23	332,16	0,00	3574,65	10655,02
	2011	172,04	0,00	6337,41	306,76	175,69	3523,05	10514,95
Азнакаевский МР	2008	1415,15	218,24	5875,70	671,64	794,30	2813,11	11788,15
	2009	1208,92	271,06	6896,80	423,25	1620,47	3289,36	13709,86
	2010	1323,74	0,00	8014,98	509,36	2615,95	2846,25	15310,27
	2011	133,44	0,00	7432,05	402,52	309,05	3529,12	11806,17
Актанышский МР	2008	1525,18	279,86	6334,93	1703,86	2178,53	3218,20	15240,56
	2009	994,35	269,05	5565,07	365,08	1694,53	3321,49	12209,57
	2010	212,92	293,43	7765,52	260,96	1264,95	3799,29	13597,07
	2011	168,57	19,44	8000,95	246,26	72,72	3532,90	12040,84
Альметьевский МР	2008	735,39	112,83	4728,37	386,83	1076,64	3572,58	10612,63
	2009	905,00	76,65	5950,83	384,16	3193,11	4033,74	14543,49
	2010	1056,92	40,34	6363,73	159,99	2817,67	1846,19	12284,85
	2011	1563,08	5,03	7050,29	85,64	916,16	4004,34	13624,55

## Продолжение таблицы 20

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Апастовский МР	2008	1165,15	25,92	6084,11	1616,30	3,59	6157,21	15052,29
	2009	1446,16	21,45	7536,28	738,74	1440,02	6051,36	17234,01
	2010	1484,63	19,60	7699,94	467,38	57,68	4090,57	13819,79
	2011	310,78	16,03	7248,50	496,81	36,19	4658,11	12766,42
Арский МР	2008	738,56	85,83	5149,36	243,36	10,64	4815,28	11043,02
	2009	849,49	0,00	6762,85	288,92	713,56	5323,45	13938,27
	2010	215,60	0,00	6923,21	391,41	1200,77	2624,55	11355,54
	2011	153,57	0,00	6500,23	333,67	50,38	2425,80	9463,64
Атнинский МР	2008	1286,04	0,00	6393,58	690,76	5,01	3666,85	12042,24
	2009	1421,37	0,00	6917,77	704,75	8,19	3754,67	12806,75
	2010	1390,93	0,00	7418,16	716,97	15,56	4239,00	13780,62
	2011	1458,04	0,00	7887,81	742,75	25,97	4624,85	14739,42
Бавлинский МР	2008	1265,11	0,00	4459,19	417,79	721,50	3344,49	10208,07
	2009	979,32	300,19	5206,50	502,12	751,51	2670,98	10410,64
	2010	1256,39	49,69	7647,03	704,16	2286,33	2623,10	14566,70
	2011	400,00	36,12	7660,38	701,41	779,53	3919,35	13496,79
Балтасинский МР	2008	808,74	0,00	6800,13	286,70	2,02	4012,82	11910,41
	2009	981,64	0,00	7426,18	359,02	929,80	5435,85	15132,49
	2010	1080,58	0,00	7812,34	519,24	873,54	5385,04	15670,73
	2011	135,38	0,00	8115,78	646,34	34,55	2960,03	11892,09
Верхнеуслонский МР	2008	1423,89	29,03	7455,84	1218,37	1189,98	6372,59	17689,70
	2009	1431,15	618,75	9256,25	1982,96	3029,90	10180,81	26499,83
	2010	1463,75	13,19	8847,00	13,49	1477,74	5741,50	17556,66
	2011	160,68	13,15	8422,80	11,17	474,43	6310,18	15392,41
Елабужский МР	2008	2576,28	1704,84	5381,81	1639,37	1907,02	6817,31	20026,64
	2009	2307,77	3047,13	6549,23	547,19	3228,71	7690,80	23370,83
	2010	640,20	623,59	6578,74	443,89	2037,70	7363,92	17688,04
	2011	149,78	2449,41	6964,64	513,56	716,70	5985,24	16779,32
Зеленодольский МР	2008	753,52	35,91	3035,60	233,93	481,85	1641,47	6182,28
	2009	1589,77	100,58	4742,56	408,06	2202,68	2026,24	11069,90
	2010	558,86	24,96	5407,50	5,67	1499,73	2385,01	9881,73
	2011	533,03	8,16	5492,01	18,06	1542,37	3596,76	11190,37
Камско-Устьинский МР	2008	1142,32	0,00	5953,56	438,43	42,00	4294,51	11870,81
	2009	1428,69	190,37	8900,21	850,86	1242,61	10369,46	22982,19
	2010	1490,71	12,93	8709,51	616,30	1487,80	4738,42	17055,67
	2011	1645,85	13,97	8090,80	552,45	151,62	5263,26	15717,94
Лаишевский МР	2008	794,03	5,57	4163,63	238,79	5,25	2743,65	7950,92
	2009	907,54	5,90	4584,46	319,03	1,70	2654,92	8473,54
	2010	2052,15	6,04	5053,28	403,59	28,03	3136,95	10680,03
	2011	2274,58	6,48	6013,04	390,05	126,07	3433,24	12243,46

## Продолжение таблицы 20

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Расходы бюджета на здравоохранение	Расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта	Расходы бюджета на образование	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Расходы бюджета на ЖКХ	Расходы бюджета на нац. оборону, соц политику, общегосударственные вопросы и прочее	Всего расходов
Лениногорский МР	2008	1421,18	418,38	4423,23	592,30	969,05	2058,23	9882,37
	2009	1402,81	288,55	4961,10	454,40	2074,84	2608,03	11789,72
	2010	1612,83	248,61	6067,82	390,53	3109,25	2236,09	13665,14
	2011	200,93	238,86	5643,17	322,40	1133,88	3361,16	10900,39
Менделеевский МР	2008	869,05	110,75	4624,05	308,72	290,42	4421,92	10624,90
	2009	961,35	127,54	5105,99	350,64	398,30	2527,80	9471,63
	2010	1200,04	549,22	6806,20	446,86	428,46	2941,19	12371,97
	2011	128,49	440,66	7448,46	893,30	1294,07	4221,10	14426,06
Нижнекамский МР	2008	961,79	0,00	4837,34	226,41	716,60	2387,64	9129,78
	2009	998,59	254,95	6211,69	230,44	2530,87	4399,60	14626,14
	2010	201,83	119,91	6279,94	57,66	3510,05	2582,09	12751,47
	2011	183,12	66,35	6379,58	73,60	2594,72	2105,44	11402,80
Новошешминский МР	2008	1321,70	0,00	6511,90	360,33	65,25	4327,31	12586,48
	2009	1911,78	18,94	8667,13	992,79	1176,12	6806,04	19572,81
	2010	287,00	24,58	9860,81	1140,53	1569,98	7131,18	20014,09
	2011	240,11	24,07	10135,15	1236,78	756,89	7187,29	19580,28
Рыбно-Слободский МР	2008	1472,33	33,78	6111,05	489,94	18,49	4364,48	12490,07
	2009	1707,70	0,00	6660,71	543,46	1599,47	4101,20	14612,53
	2010	1858,03	36,35	8311,46	655,45	1795,76	3788,49	16445,54
	2011	153,62	50,01	7797,94	686,25	1,83	5582,35	14272,00
Тукаевский МР	2008	1146,20	0,00	4723,24	36,33	146,75	6012,80	12065,32
	2009	1294,55	16,31	5185,45	62,87	1158,12	2762,23	10479,52
	2010	1564,08	19,50	6696,04	50,14	780,45	2395,50	11505,70
	2011	311,99	23,21	6197,63	55,86	249,63	3610,71	10449,03
Тюлячинский МР	2008	904,17	0,00	6892,78	114,58	0,00	3826,64	11738,16
	2009	942,79	18,84	7524,49	682,16	811,42	3103,10	13082,80
	2010	1162,77	0,00	9694,50	811,60	650,99	3958,71	16278,56
	2011	146,66	0,00	9468,07	639,54	10,72	4223,03	14488,02
Чистопольский МР	2008	1291,69	46,29	4752,16	388,26	1535,38	2512,69	10526,48
	2009	1920,75	62,51	6486,19	335,51	2609,23	2482,88	13897,07
	2010	304,99	12,20	6332,13	369,84	58,72	7394,99	14472,86
	2011	283,05	28,33	6454,90	502,33	202,42	8096,46	15567,48
ГО Казань	2008	1517,79	412,86	4391,35	418,95	3286,29	6773,60	16800,84
	2009	1328,84	1184,14	5845,73	288,50	3753,84	3753,53	16154,58
	2010	251,28	299,51	5027,08	179,19	3904,69	6893,77	16555,53
	2011	258,29	312,37	5624,40	189,05	2531,51	13783,09	22698,71
ГО Набережные Челны	2008	811,62	121,10	4103,04	229,10	1367,79	2378,62	9011,27
	2009	766,50	66,10	5238,41	223,01	2710,45	2396,62	11401,08
	2010	158,47	16,13	5180,44	150,05	3849,05	1281,11	10635,24
	2011	126,64	1,52	5606,84	169,55	3060,63	1411,58	10376,76
MIN	2008	735,39	0,00	3032,60	36,33	0,00	0,00	6182,28
MAX	2008	2576,28	1704,84	7455,84	1703,86	3286,29	25039	20026,64



Для того чтобы сопоставить расходы бюджета муниципальных образований Республики Татарстан с приведенными показателями качества жизни населения Республики, необходимо преобразовать абсолютные показатели расходов бюджета в относительные показатели по выше выделенным направлениям. Для этого воспользуемся формулой 7. Результаты расчета представлены в таблице 21.

Таблица 21

Приведенные относительные показатели расходов бюджета на душу населения муниципальных образований Республики Татарстан за 2008 - 2011 года

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Относительные показатели расходов бюджета на здравоохранение	Относительные показатели расходов бюджета на развитие физкультуры и спорта	Относительные показатели расходов бюджета на образование	Относительные показатели расходов бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Относительные показатели расходов бюджета на ЖКХ	Относительные показатели расходов бюджета
Агрызский МР	2008	0,2136	0,0435	0,4756	0,2226	0,0000	0,3734
	2009	0,2536	0,0000	0,4724	0,1123	0,3198	0,3046
	2010	-0,3262	0,0000	0,8094	0,1774	0,0000	0,3231
	2011	-0,3060	0,0000	0,7470	0,1622	0,0535	0,3130
Азнакаевский МР	2008	0,3693	0,1280	0,6425	0,3810	0,2417	0,4049
	2009	0,2572	0,1590	0,8735	0,2320	0,4931	0,5437
	2010	0,3196	0,0000	1,1265	0,2837	0,7960	0,6593
	2011	-0,3270	0,0000	0,9946	0,2196	0,0940	0,4062
Актанышский МР	2008	0,4290	0,1642	0,7464	1,0000	0,6629	0,6543
	2009	0,1407	0,1578	0,5722	0,1972	0,5156	0,4354
	2010	-0,2838	0,1721	1,0701	0,1347	0,3849	0,5356
	2011	-0,3079	0,0114	1,1233	0,1259	0,0221	0,4232
Альметьевский МР	2008	-0,3270	0,0000	0,9946	0,2196	0,0940	0,4062
	2009	-0,3270	0,0000	0,9946	0,2196	0,0940	0,4062
	2010	0,1747	0,0237	0,7529	0,0742	0,8574	0,4408
	2011	0,4496	0,0030	0,9083	0,0296	0,2788	0,5376
Апастовский МР	2008	0,2335	0,0152	0,6897	0,9475	0,0011	0,6407
	2009	0,3861	0,0126	1,0182	0,4212	0,4382	0,7983
	2010	-0,3270	0,0000	0,9946	0,2196	0,0940	0,4062
	2011	-0,2307	0,0094	0,9531	0,2761	0,0110	0,4756
Арский МР	2008	0,0017	0,0503	0,4782	0,1242	0,0032	0,3511
	2009	0,0620	0,0000	0,8432	0,1515	0,2171	0,5602
	2010	-0,2824	0,0000	0,8795	0,2129	0,3654	0,3737
	2011	-0,3161	0,0000	0,7838	0,1783	0,0153	0,2370
Атнинский МР	2008	-0,2307	0,0094	0,9531	0,2761	0,0110	0,4756
	2009	-0,2307	0,0094	0,9531	0,2761	0,0110	0,4756
	2010	0,3561	0,0000	0,9915	0,4082	0,0047	0,5488
	2011	0,3926	0,0000	1,0977	0,4236	0,0079	0,6181

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Относительные показатели расходов бюджета на здравоохранение	Относительные показатели расходов бюджета на развитие физкультуры и спорта	Относительные показатели расходов бюджета на образование	Относительные показатели расходов бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Относительные показатели расходов бюджета на ЖКХ	Относительные показатели расходов бюджета
Бавлинский МР	2008	0,2878	0,0000	0,3221	0,2288	0,2195	0,2908
	2009	0,1325	0,1761	0,4911	0,2793	0,2287	0,3054
	2010	-0,2307	0,0094	0,9531	0,2761	0,0110	0,4756
	2011	-0,1822	0,0212	1,0463	0,3988	0,2372	0,5283
Балтасинский МР	2008	0,0398	0,0000	0,8517	0,1501	0,0006	0,4138
	2009	0,1338	0,0000	0,9933	0,1935	0,2829	0,6465
	2010	0,1875	0,0000	1,0807	0,2896	0,2658	0,6854
	2011	-0,3259	0,0000	1,1493	0,3658	0,0105	0,4124
Верхнеуслонский МР	2008	-0,1822	0,0212	1,0463	0,3988	0,2372	0,5283
	2009	-0,1822	0,0212	1,0463	0,3988	0,2372	0,5283
	2010	0,3957	0,0077	1,3147	-0,0137	0,4497	0,8216
	2011	-0,3122	0,0077	1,2188	-0,0151	0,1444	0,6653
Елабужский МР	2008	1,0000	1,0000	0,5308	0,9613	0,5803	1,0000
	2009	0,8541	1,7873	0,7949	0,3064	0,9825	1,2416
	2010	-0,1822	0,0212	1,0463	0,3988	0,2372	0,5283
	2011	-0,3181	1,4367	0,8889	0,2862	0,2181	0,7654
Зеленодольский МР	2008	0,0099	0,0211	0,0000	0,1185	0,1466	0,0000
	2009	0,4641	0,0590	0,3862	0,2229	0,6703	0,3530
	2010	-0,0959	0,0146	0,5366	-0,0184	0,4564	0,2672
	2011	-0,1099	0,0048	0,5557	-0,0110	0,4693	0,3617
Камско-Устьинский МР	2008	-0,3181	1,4367	0,8889	0,2862	0,2181	0,7654
	2009	-0,3181	1,4367	0,8889	0,2862	0,2181	0,7654
	2010	0,4103	0,0076	1,2836	0,3478	0,4527	0,7854
	2011	0,4946	0,0082	1,1436	0,3095	0,0461	0,6888
Лайшевский МР	2008	0,0319	0,0033	0,2552	0,1214	0,0016	0,1278
	2009	0,0935	0,0035	0,3504	0,1695	0,0005	0,1655
	2010	-0,3181	1,4367	0,8889	0,2862	0,2181	0,7654
	2011	0,8361	0,0038	0,6736	0,2121	0,0384	0,4378
Лениногорский МР	2008	0,3725	0,2454	0,3139	0,3334	0,2949	0,2673
	2009	0,3626	0,1693	0,4356	0,2507	0,6314	0,4050
	2010	0,4766	0,1458	0,6860	0,2124	0,9461	0,5405
	2011	-0,2903	0,1401	0,5899	0,1716	0,3450	0,3408
Менделеевский МР	2008	0,8361	0,0038	0,6736	0,2121	0,0384	0,4378
	2009	0,8361	0,0038	0,6736	0,2121	0,0384	0,4378
	2010	0,2524	0,3222	0,8530	0,2462	0,1304	0,4471
	2011	-0,3297	0,2585	0,9983	0,5139	0,3938	0,5955
Нижнекамский МР	2008	0,1230	0,0000	0,4076	0,1140	0,2181	0,2129
	2009	0,1430	0,1495	0,7185	0,1164	0,7701	0,6099
	2010	0,8361	0,0038	0,6736	0,2121	0,0384	0,4378
	2011	-0,3000	0,0389	0,7565	0,0224	0,7896	0,3771
Новошешминский МР	2008	0,3185	0,0000	0,7865	0,1943	0,0199	0,4626
	2009	0,6390	0,0111	1,2740	0,5736	0,3579	0,9672
	2010	-0,2436	0,0144	1,5441	0,6622	0,4777	0,9991
	2011	-0,2690	0,0141	1,6061	0,7199	0,2303	0,9678

## Продолжение таблицы 21

Муниципальное образование Республики Татарстан	Год	Относительные показатели расходов бюджета на здравоохранение	Относительные показатели расходов бюджета на развитие физкультуры и спорта	Относительные показатели расходов бюджета на образование	Относительные показатели расходов бюджета на культуру, кинематографию и СМИ	Относительные показатели расходов бюджета на ЖКХ	Относительные показатели расходов бюджета
Тюлячинский МР	2008	0,0917	0,0000	0,8726	0,0469	0,0000	0,4013
	2009	0,1127	0,0111	1,0155	0,3873	0,2469	0,4984
	2010	0,2322	0,0000	1,5065	0,4649	0,1981	0,7293
	2011	-0,3198	0,0000	1,4552	0,3617	0,0033	0,5999
Чистопольский МР	2008	-0,2300	0,0136	0,7154	0,0117	0,0760	0,3082
	2009	-0,2300	0,0136	0,7154	0,0117	0,0760	0,3082
	2010	-0,2338	0,0072	0,7458	0,2000	0,0179	0,5988
	2011	-0,2457	0,0166	0,7736	0,2795	0,0616	0,6779
ГО Казань	2008	0,4250	0,2422	0,3067	0,2295	1,0000	0,7670
	2009	0,3224	0,6946	0,6357	0,1512	1,1423	0,7203
	2010	-0,2300	0,0136	0,7154	0,0117	0,0760	0,3082
	2011	-0,2592	0,1832	0,5857	0,0916	0,7703	1,1930
ГО Набережные Челны	2008	0,0414	0,0710	0,2415	0,1156	0,4162	0,2043
	2009	0,0169	0,0388	0,4983	0,1119	0,8248	0,3770
	2010	-0,3134	0,0095	0,4852	0,0682	1,1712	0,3216
	2011	-0,3307	0,0009	0,5817	0,0799	0,9313	0,3030

Для того чтобы сопоставить приведенные относительные показатели расходов бюджета муниципальных образований Республики Татарстан из таблицы 21 с относительными приведенными показателями качества жизни населения республики из таблицы 17 сгруппируем их в таблице 22 по муниципальным образованиям, на территории которых есть крупные города, и в таблице 23 по муниципалитетам, на территории которых нет крупных городов. Кроме того, это позволит удобнее провести анализ рассчитанных показателей.

Таблица 22

Приведенные относительные показатели качества жизни населения и бюджетных расходов на душу населения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4684	0,5682	0,4286	0,4331	0,5354	0,5971	0,4667	0,5065	0,6330	0,7216	0,5632	0,5823	0,2745	0,3556	0,2424	0,1996	0,3797	0,4711	0,4095	0,3591
Расходы бюджета на здравоохранение	0,3693	0,2572	0,3196	-0,3270	-0,3270	-0,3270	0,1747	0,4496	1,0000	0,8541	-0,1822	-0,3181	0,0099	0,4641	-0,0959	-0,1099	0,3725	0,3626	0,4766	-0,2903
Уровень развития физкультуры и спорта	0,4583	0,5471	0,6165	0,5501	0,3068	0,3655	0,4614	0,5649	0,3862	1,0000	0,8451	0,9867	0,0459	0,1350	0,0969	0,2197	0,5516	0,4833	0,4373	0,5221
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,1280	0,1590	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0237	0,0030	1,0000	1,7873	0,0212	1,4367	0,0211	0,0590	0,0146	0,0048	0,2454	0,1693	0,1458	0,1401
Качество образования	0,4174	0,3136	0,2277	0,2963	0,2787	0,1161	0,1293	0,3372	0,3880	0,1757	0,1554	0,3629	0,4010	0,2104	0,2607	0,5176	0,3725	0,1442	0,1517	0,4361
Расходы бюджета на образование	0,6425	0,8735	1,1265	0,9946	0,9946	0,9946	0,7529	0,9083	0,5308	0,7949	1,0463	0,8889	0,0000	0,3862	0,5366	0,5557	0,3139	0,4356	0,6860	0,5899
Уровень развития культурной сферы	0,4605	0,4411	0,4316	0,6989	0,4333	0,4378	0,6087	0,8093	0,4862	0,4399	0,9039	0,8496	0,2555	0,2394	0,2793	0,5192	0,3008	0,3215	0,3365	0,7125
Расходы бюджета на культуру	0,3810	0,2320	0,2837	0,2196	0,2196	0,2196	0,0742	0,0296	0,9613	0,3064	0,3988	0,2862	0,1185	0,2229	-0,0184	-0,0110	0,3334	0,2507	0,2124	0,1716
Состояние сферы ЖКХ	0,7282	0,7613	0,2952	0,6701	0,9694	0,9724	0,6425	0,7100	0,2737	0,2894	0,2321	0,5382	0,5544	0,5544	0,0881	0,1088	0,7747	0,7747	0,5058	0,6462
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2417	0,4931	0,7960	0,0940	0,0940	0,0940	0,8574	0,2788	0,5803	0,9825	0,2372	0,2181	0,1466	0,6703	0,4564	0,4693	0,2949	0,6314	0,9461	0,3450
Интегральный показатель качества жизни	0,5087	0,5383	0,5230	0,5947	0,5516	0,5643	0,5461	0,6601	0,4787	0,7162	0,5091	0,7642	0,3670	0,3668	0,3340	0,4594	0,4548	0,4687	0,4378	0,5906
Расходы бюджета	0,4049	0,5437	0,6593	0,4062	0,4062	0,4062	0,4408	0,5376	1,0000	1,2416	0,5283	0,7654	0,0000	0,3530	0,2672	0,3617	0,2673	0,4050	0,5405	0,3408

## Продолжение таблицы 22

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,6869	0,7133	0,6142	0,6150	0,3470	0,4962	0,3647	0,3276	0,4630	0,5789	0,4670	0,4893	0,6788	0,7882	0,6559	0,6394
Расходы бюджета на здравоохранение	0,1230	0,1430	0,8361	-0,3000	-0,2300	-0,2300	-0,2338	-0,2457	0,4250	0,3224	-0,2300	-0,2592	0,0414	0,0169	-0,3134	-0,3307
Уровень развития физкультуры и спорта	0,1721	0,4361	0,3463	0,3831	0,1559	0,1964	0,2875	0,3682	0,2966	1,0000	0,4807	0,5424	0,1907	0,2029	0,2304	0,3079
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0000	0,1495	0,0038	0,0389	0,0136	0,0136	0,0072	0,0166	0,2422	0,6946	0,0136	0,1832	0,0710	0,0388	0,0095	0,0009
Качество образования	0,4252	0,1505	0,2328	0,5281	0,3710	0,1802	0,2094	0,5208	0,3588	0,2804	0,1997	0,3648	0,4304	0,3298	0,3290	0,4456
Расходы бюджета на образование	0,4076	0,7185	0,6736	0,7565	0,7154	0,7154	0,7458	0,7736	0,3067	0,6357	0,7154	0,5857	0,2415	0,4983	0,4852	0,5817
Уровень развития культурной сферы	0,3767	0,4113	0,5395	0,6191	0,1962	0,1992	0,2146	0,3412	0,4195	0,5569	0,5315	0,4797	0,5191	0,4124	0,4141	0,4619
Расходы бюджета на культуру	0,1140	0,1164	0,2121	0,0224	0,0117	0,0117	0,2000	0,2795	0,2295	0,1512	0,0117	0,0916	0,1156	0,1119	0,0682	0,0799
Состояние сферы ЖКХ	0,7063	0,7327	0,6265	0,8581	0,7508	0,7560	0,3458	0,4942	0,6916	0,6916	0,4118	0,3351	0,7834	0,7834	0,5133	0,7766
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2181	0,7701	0,0384	0,7896	0,0760	0,0760	0,0179	0,0616	1,0000	1,1423	0,0760	0,7703	0,4162	0,8248	1,1712	0,9313
Интегральный показатель качества жизни	0,5259	0,5166	0,5314	0,6551	0,3950	0,4155	0,3834	0,4863	0,5122	0,6351	0,5449	0,6180	0,5548	0,5661	0,5459	0,6496
Расходы бюджета	0,2129	0,6099	0,4378	0,3771	0,3082	0,3082	0,5988	0,6779	0,7670	0,7203	0,3082	1,1930	0,2043	0,3770	0,3216	0,3030

Таблица 23

Приведенные относительные показатели качества жизни населения и бюджетных расходов на душу населения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,2934	0,3767	0,2578	0,3205	0,4522	0,4590	0,4153	0,3768	0,4242	0,2852	0,2792	0,2472	0,4280	0,4968	0,4059	0,3786	0,4046	0,4741	0,2777	0,3503
Расходы бюджета на здравоохранение	0,2136	0,2536	-0,3262	-0,3060	0,4290	0,1407	-0,2838	-0,3079	0,2335	0,3861	-0,3270	-0,2307	0,0017	0,0620	-0,2824	-0,3161	-0,2307	-0,2307	0,3561	0,3926
Уровень развития физкультуры и спорта	0,0737	0,1773	0,2157	0,2740	0,4558	0,6036	0,3686	0,6047	0,1184	0,1470	0,4168	0,8863	0,1551	0,1644	0,2046	0,3647	0,0721	0,1421	0,1263	0,2105
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0435	0,0000	0,0000	0,0000	0,1642	0,1578	0,1721	0,0114	0,0152	0,0126	0,0000	0,0094	0,0503	0,0000	0,0000	0,0000	0,0094	0,0094	0,0000	0,0000
Качество образования	0,5739	0,2380	0,2468	0,5526	0,6641	0,3911	0,3887	0,8148	0,6075	0,4960	0,4755	0,8593	0,4941	0,2318	0,3561	0,5937	0,7198	0,3772	0,4396	0,8366
Расходы бюджета на образование	0,4756	0,4724	0,8094	0,7470	0,7464	0,5722	1,0701	1,1233	0,6897	1,0182	0,9946	0,9531	0,4782	0,8432	0,8795	0,7838	0,9531	0,9531	0,9915	1,0977
Уровень развития культурной сферы	0,2531	0,3080	0,7689	0,7745	0,4212	0,4171	0,2503	0,4354	0,5593	0,3926	0,3897	0,9945	0,1627	0,1975	0,3322	0,5736	0,3674	0,4111	0,5654	1,0000
Расходы бюджета на культуру	0,2226	0,1123	0,1774	0,1622	1,0000	0,1972	0,1347	0,1259	0,9475	0,4212	0,2196	0,2761	0,1242	0,1515	0,2129	0,1783	0,2761	0,2761	0,4082	0,4236
Состояние сферы ЖКХ	0,7286	0,7286	0,4973	0,6023	0,6356	0,6906	0,5647	0,5949	0,9311	0,9311	0,5754	0,7881	0,6598	0,7544	0,5105	0,4396	0,9198	0,9198	0,5402	0,4965
Расходы бюджета на ЖКХ	0,0000	0,3198	0,0000	0,0535	0,6629	0,5156	0,3849	0,0221	0,0011	0,4382	0,0940	0,0110	0,0032	0,2171	0,3654	0,0153	0,0110	0,0110	0,0047	0,0079
Интегральный показатель качества жизни	0,3893	0,3807	0,4591	0,5566	0,4471	0,4400	0,3920	0,6470	0,4872	0,4635	0,5077	0,6660	0,4048	0,4117	0,4188	0,5150	0,4476	0,4292	0,4195	0,5411
Расходы бюджета	0,3734	0,3046	0,3231	0,3130	0,6543	0,4354	0,5356	0,4232	0,6407	0,7983	0,4062	0,4756	0,3511	0,5602	0,3737	0,2370	0,4756	0,4756	0,5488	0,6181

Продолжение таблицы 23

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лаишевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4405	0,4807	0,4272	0,3618	0,6374	0,6023	0,4760	0,5732	0,0671	0,1936	0,1252	0,1630	0,2937	0,3466	0,1717	0,0926	0,2449	0,2443	0,3159	0,3433
Расходы бюджета на здравоохранение	0,2878	0,1325	-0,2307	-0,1822	0,0398	0,1338	0,1875	-0,3259	-0,1822	-0,1822	0,3957	-0,3122	-0,3181	-0,3181	0,4103	0,4946	0,0319	0,0935	-0,3181	0,8361
Уровень развития физкультуры и спорта	0,4961	0,2086	0,3683	0,5562	0,2275	0,2419	0,2706	0,2865	0,0930	0,3230	0,6760	0,3017	0,1420	0,3830	0,3305	0,3798	0,0785	0,1339	0,2793	0,3866
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0000	0,1761	0,0094	0,0212	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0212	0,0212	0,0077	0,0077	1,4367	1,4367	0,0076	0,0082	0,0033	0,0035	1,4367	0,0038
Качество образования	0,3432	0,0639	0,2473	0,5264	0,5843	0,2944	0,3438	0,5891	0,7015	0,6635	0,6847	0,9514	0,7036	0,3568	0,3237	0,7533	0,5431	0,2809	0,1731	0,7723
Расходы бюджета на образование	0,3221	0,4911	0,9531	1,0463	0,8517	0,9933	1,0807	1,1493	1,0463	1,0463	1,3147	1,2188	0,8889	0,8889	1,2836	1,1436	0,2552	0,3504	0,8889	0,6736
Уровень развития культурной сферы	0,5508	0,4975	0,5227	0,7634	0,2562	0,2890	0,5542	0,5679	0,3446	0,5307	0,6745	0,7311	0,3061	0,5407	0,4932	0,8073	0,2467	0,2251	0,9563	0,5757
Расходы бюджета на культуру	0,2288	0,2793	0,2761	0,3988	0,1501	0,1935	0,2896	0,3658	0,3988	0,3988	-0,0137	-0,0151	0,2862	0,2862	0,3478	0,3095	0,1214	0,1695	0,2862	0,2121
Состояние сферы ЖКХ	0,9175	0,6631	0,5503	0,5928	0,8796	0,8796	0,4766	0,5954	0,6276	0,6749	0,3313	0,2567	0,5047	0,5174	0,5376	0,2559	0,3770	0,5441	0,2829	0,6413
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2195	0,2287	0,0110	0,2372	0,0006	0,2829	0,2658	0,0105	0,2372	0,2372	0,4497	0,1444	0,2181	0,2181	0,4527	0,0461	0,0016	0,0005	0,2181	0,0384
Интегральный показатель качества жизни	0,4746	0,4245	0,4755	0,5640	0,4858	0,4786	0,4689	0,5651	0,4580	0,5095	0,5406	0,6219	0,4573	0,4308	0,4002	0,5315	0,3799	0,3546	0,4169	0,6021
Расходы бюджета	0,2908	0,3054	0,4756	0,5283	0,4138	0,6465	0,6854	0,4124	0,5283	0,5283	0,8216	0,6653	0,7654	0,7654	0,7854	0,6888	0,1278	0,1655	0,7654	0,4378

Продолжение таблицы 23

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4969	0,4777	0,4478	0,4385	0,5677	0,6142	0,4393	0,3973	0,3506	0,4085	0,3441	0,3333	0,4232	0,4880	0,4871	0,4769	0,5468	0,5266	0,5022	0,4675
Расходы бюджета на здравоохранение	0,8361	0,8361	0,2524	-0,3297	0,3185	0,6390	-0,2436	-0,2690	-0,3000	-0,3000	0,6098	-0,3160	0,2232	0,3037	-0,3000	-0,2300	0,0917	0,1127	0,2322	-0,3198
Уровень развития физкультуры и спорта	0,5108	0,7016	0,8484	0,8514	0,0340	0,2258	0,3174	0,3228	0,3035	0,3052	0,2169	0,9480	0,1265	0,1613	0,3899	0,4562	0,2987	0,2845	0,3090	0,3089
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0038	0,0038	0,3222	0,2585	0,0000	0,0111	0,0144	0,0141	0,0389	0,0389	0,0213	0,0293	0,0000	0,0096	0,0389	0,0136	0,0000	0,0111	0,0000	0,0000
Качество образования	0,5378	0,1610	0,2122	0,6814	0,6165	0,2821	0,3473	0,7120	0,5341	0,3712	0,3595	0,7686	0,4720	0,3505	0,3460	0,7066	0,5882	0,3008	0,2747	0,7770
Расходы бюджета на образование	0,6736	0,6736	0,8530	0,9983	0,7865	1,2740	1,5441	1,6061	0,7565	0,7565	1,1936	1,0774	0,3818	0,4864	0,7565	0,7154	0,8726	1,0155	1,5065	1,4552
Уровень развития культурной сферы	0,3035	0,3182	0,4401	0,3549	0,4006	0,4467	0,5034	0,9568	0,2902	0,3699	0,3147	0,6589	0,2238	0,3581	0,3677	0,9471	0,2784	0,3760	0,4346	0,5924
Расходы бюджета на культуру	0,2121	0,2121	0,2462	0,5139	0,1943	0,5736	0,6622	0,7199	0,0224	0,0224	0,3713	0,3898	0,0000	0,0159	0,0224	0,0117	0,0469	0,3873	0,4649	0,3617
Состояние сферы ЖКХ	0,6965	0,7260	0,1752	0,5778	0,8222	0,8169	0,3550	0,7100	0,7400	0,7450	0,5759	0,2903	0,4138	0,4375	0,3858	0,4762	0,8382	0,8355	0,6152	0,4033
Расходы бюджета на ЖКХ	0,0384	0,0384	0,1304	0,3938	0,0199	0,3579	0,4777	0,2303	0,7896	0,7896	0,5464	0,0006	0,0447	0,3524	0,7896	0,0760	0,0000	0,2469	0,1981	0,0033
Интегральный показатель качества жизни	0,4870	0,4619	0,4534	0,5846	0,4893	0,4918	0,4532	0,6150	0,3795	0,3998	0,3914	0,5549	0,4122	0,4398	0,5226	0,6469	0,4802	0,4331	0,4450	0,5568
Расходы бюджета	0,4378	0,4378	0,4471	0,5955	0,4626	0,9672	0,9991	0,9678	0,3771	0,3771	0,7413	0,5843	0,4249	0,3104	0,3771	0,3082	0,4013	0,4984	0,7293	0,5999



Таким образом, на основании таблиц 22 и 23 можно провести анализ эффективности бюджетной политики муниципальных образований Республики Татарстан за 2008-2011 года. Для наглядности и выявления динамики можно отображать результаты в виде матриц «Качество жизни / Расходы бюджета» согласно рисунку 8 в целом по качеству жизни и расходам бюджета; по здравоохранению; по физкультуре и спорту; по образованию; по культурной сфере; по жилищно-коммунальному хозяйству.

Кроме того, для оценки эффективности бюджетной политики рассматриваемых муниципальных образований рассчитаем и тангенсы углов, образуемых продолжением полученных в графиках векторов развития с осью ОХ, по формуле 7. Результаты расчета представлены в таблице 24.

Таблица 24

## Расчет тангенсов углов

Муниципальное образование	Тангенс угла в целом по социальному развитию МО	Тангенс угла по развитию здравоохранения	Тангенс угла по развитию образования	Тангенс угла по развитию физкультуры и спорта	Тангенс угла по развитию ЖКХ	Тангенс угла по развитию культурной сферы
Агрызский МР	0,124936	0,08337	107,2855	-2,38083	0	0,05492
Азнакаевский МР	0,213243	0,09981	-0,44934	2,865869	0,131743	-0,01936
Актанышский МР	0,03243	0,00681	1,567109	-23,3236	-0,37365	-0,00416
Альметьевский МР	0,044729	0,06174	-0,58797	-2,7633	0,004767	0,00454
Апастовский МР	-0,15039	-0,13903	-0,33948	-10,8976	0	-0,1667
Арский МР	0,032994	0,06879	-0,71867	-0,18413	0,44241	0,03489
Атнинский МР	-0,3332	0,06945	-2,88952		0	0,04373
Бавлинский МР	-3,42339	0,040216	-1,65214	-1,63227	-27,8567	-0,05331
Балтасинский МР	-0,03094	-0,03517	-2,04735		0	0,03279
Верхнеуслонский МР	0,080928	0,12655	-0,09334	0,665117	0,0845	0,1861
Елабужский МР	0,983207	0,08857	-0,80388	4,304696	0,039211	-0,04636
Зеленодольский МР	-0,00057	0,08109	-0,49354	2,3491	0	-0,01615
Камско-Устьинский МР	-0,03302	0,05292	-0,52026	2,158017	0,034735	0,23463
Лаишевский МР	-0,6702	-0,00056	-2,75416	291,1512	-154,969	-0,02158
Лениногорский МР	0,100892	0,09136	-1,87559	0,896168	0	0,02071
Менделеевский МР	0,301311	-0,01917	-3,45535	19,37115	0,895865	0,0147
Нижнекамский МР	-0,02343	0,02637	-0,88366	1,765516	0,047711	0,03467
Новошешминский МР	0,004954	0,04651	-0,68587	17,27319	-0,01583	0,04606
Рыбно-Слободский МР	0,132412	0,05797	-1,30984	-0,08528	0,01056	0,07965
Тукаевский МР	-0,24095	0,06473	-1,16166	3,638022	0,07688	0,13432
Тюлячинский МР	-0,48494	-0,02016	-2,01093	-1,28502	-0,01081	0,09757
Чистопольский МР	0,084202	0,14928	-0,4863	4,254392	0,015975	0,00297
ГО Казань	0,556288	0,11596	-0,23831	2,639696	0	0,13743
ГО Набережные Челны	0,065462	0,10939	-0,39177	-0,37751	0	-0,10672

Проведем экономический анализ данных, полученных в результате применения разработанной нами методики для ряда муниципальных образований Республики Татарстан.

Первоначально рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета в целом по муниципальным образованиям Республики Татарстан и интегрального показателя качества жизни населения муниципалитетов. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 и 23 по строкам интегральный показатель качества жизни и расходы бюджета и тангенс угла в целом по социальному развитию муниципалитета. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 25 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и в таблицу 26 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Интегральный показатель качества жизни)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета в целом на развитие муниципалитета)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета территории на душу населения, по оси ОУ - интегральную оценку качества жизни населения территории, отражающую социальное развитие. Результаты отобразим на рисунке 10 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и на рисунке 11 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов.

Таблица 25

Приведенные относительные показатели качества жизни населения и бюджетных расходов на душу населения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
<b>Интегральный показатель качества жизни</b>	0,5087	0,5383	0,5230	0,5947	0,5516	0,5643	0,5461	0,6601	0,4787	0,7162	0,5091	0,7642	0,3670	0,3668	0,3340	0,4594	0,4548	0,4687	0,4378	0,5906
<b>Расходы бюджета</b>	0,4049	0,5437	0,6593	0,4062	0,4062	0,4062	0,4408	0,5376	1,0000	1,2416	0,5283	0,7654	0,0000	0,3530	0,2672	0,3617	0,2673	0,4050	0,5405	0,3408
<b>Тангенс угла</b>	0, 983207				0, 213243				-0, 00057				0, 044729				0, 100892			

Продолжение таблицы 25

	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
<b>Интегральный показатель качества жизни</b>	0,5259	0,5166	0,5314	0,6551	0,3950	0,4155	0,3834	0,4863	0,5122	0,6351	0,5449	0,6180	0,5548	0,5661	0,5459	0,6496
<b>Расходы бюджета</b>	0,2129	0,6099	0,4378	0,3771	0,3082	0,3082	0,5988	0,6779	0,7670	0,7203	0,3082	1,1930	0,2043	0,3770	0,3216	0,3030
<b>Тангенс угла</b>	-0, 02343				0, 084202				0, 556288				0,065462			

Таблица 26

Приведенные относительные показатели качества жизни населения и бюджетных расходов на душу населения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Интегральный показатель качества жизни	0,3893	0,3807	0,4591	0,5566	0,4471	0,4400	0,3920	0,6470	0,4872	0,4635	0,5077	0,6660	0,4048	0,4117	0,4188	0,5150	0,4476	0,4292	0,4195	0,5411
Расходы бюджета	0,3734	0,3046	0,3231	0,3130	0,6543	0,4354	0,5356	0,4232	0,6407	0,7983	0,4062	0,4756	0,3511	0,5602	0,3737	0,2370	0,4756	0,4756	0,5488	0,6181
Тангенс угла	-0, 03094				0, 080928				0, 124936				0,032994				0, 004954			

Продолжение таблицы 26

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лаишевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Интегральный показатель качества жизни	0,4746	0,4245	0,4755	0,5640	0,4858	0,4786	0,4689	0,5651	0,4580	0,5095	0,5406	0,6219	0,4573	0,4308	0,4002	0,5315	0,3799	0,3546	0,4169	0,6021
Расходы бюджета	0,2908	0,3054	0,4756	0,5283	0,4138	0,6465	0,6854	0,4124	0,5283	0,5283	0,8216	0,6653	0,7654	0,7654	0,7854	0,6888	0,1278	0,1655	0,7654	0,4378
Тангенс угла	-0,6702				-0,15039				0, 301311				0, 03243				-0, 03302			

Продолжение таблицы 26

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Интегральный показатель качества жизни	0,4870	0,4619	0,4534	0,5846	0,4893	0,4918	0,4532	0,6150	0,3795	0,3998	0,3914	0,5549	0,4122	0,4398	0,5226	0,6469	0,4802	0,4331	0,4450	0,5568
Расходы бюджета	0,4378	0,4378	0,4471	0,5955	0,4626	0,9672	0,9991	0,9678	0,3771	0,3771	0,7413	0,5843	0,4249	0,3104	0,3771	0,3082	0,4013	0,4984	0,7293	0,5999
Тангенс угла	0,132412				-0,24095				-0,48494				-0,3332				-3,42339			

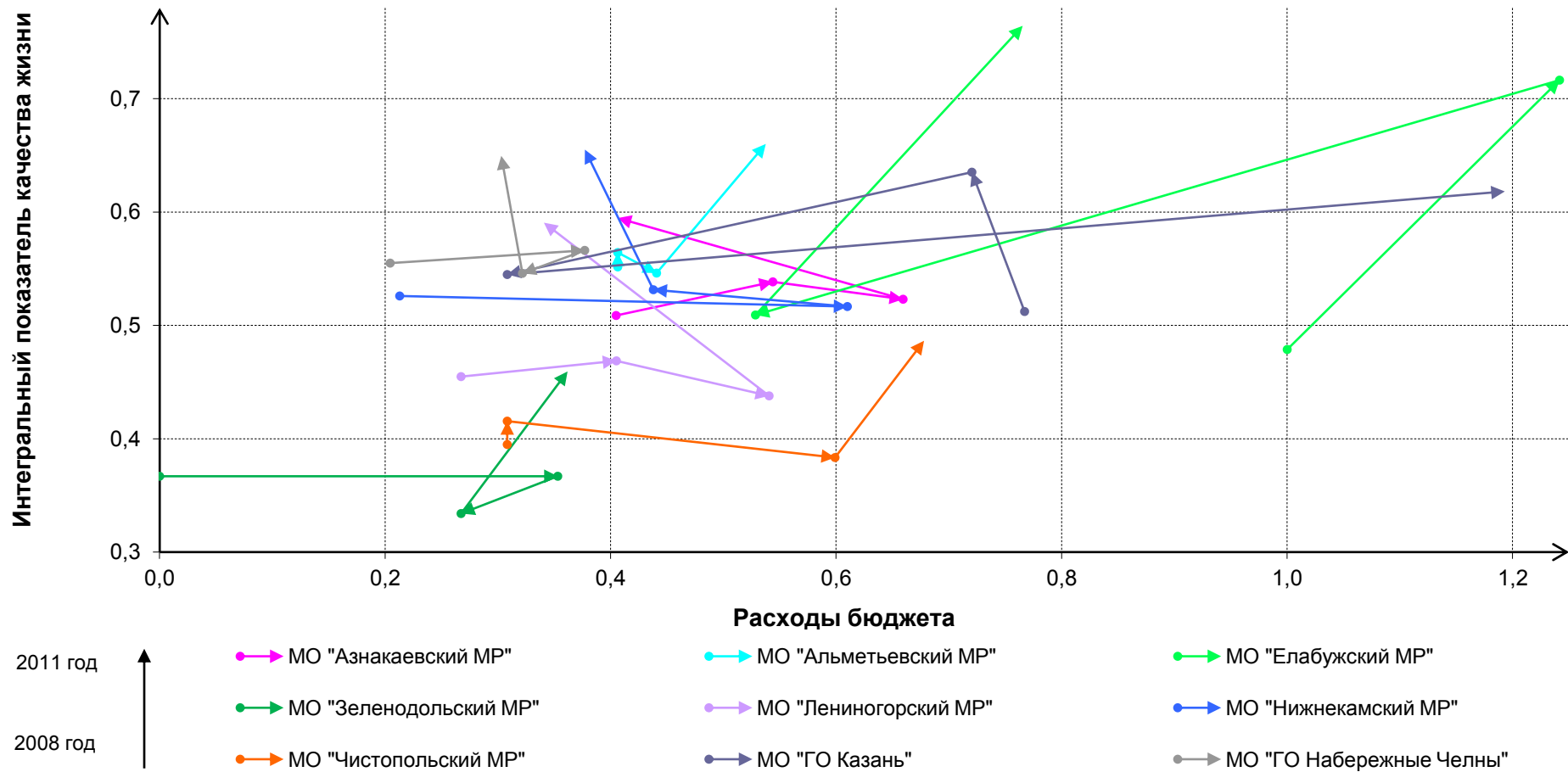


Рис. 10. Влияние расходов бюджета на социальное развитие муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

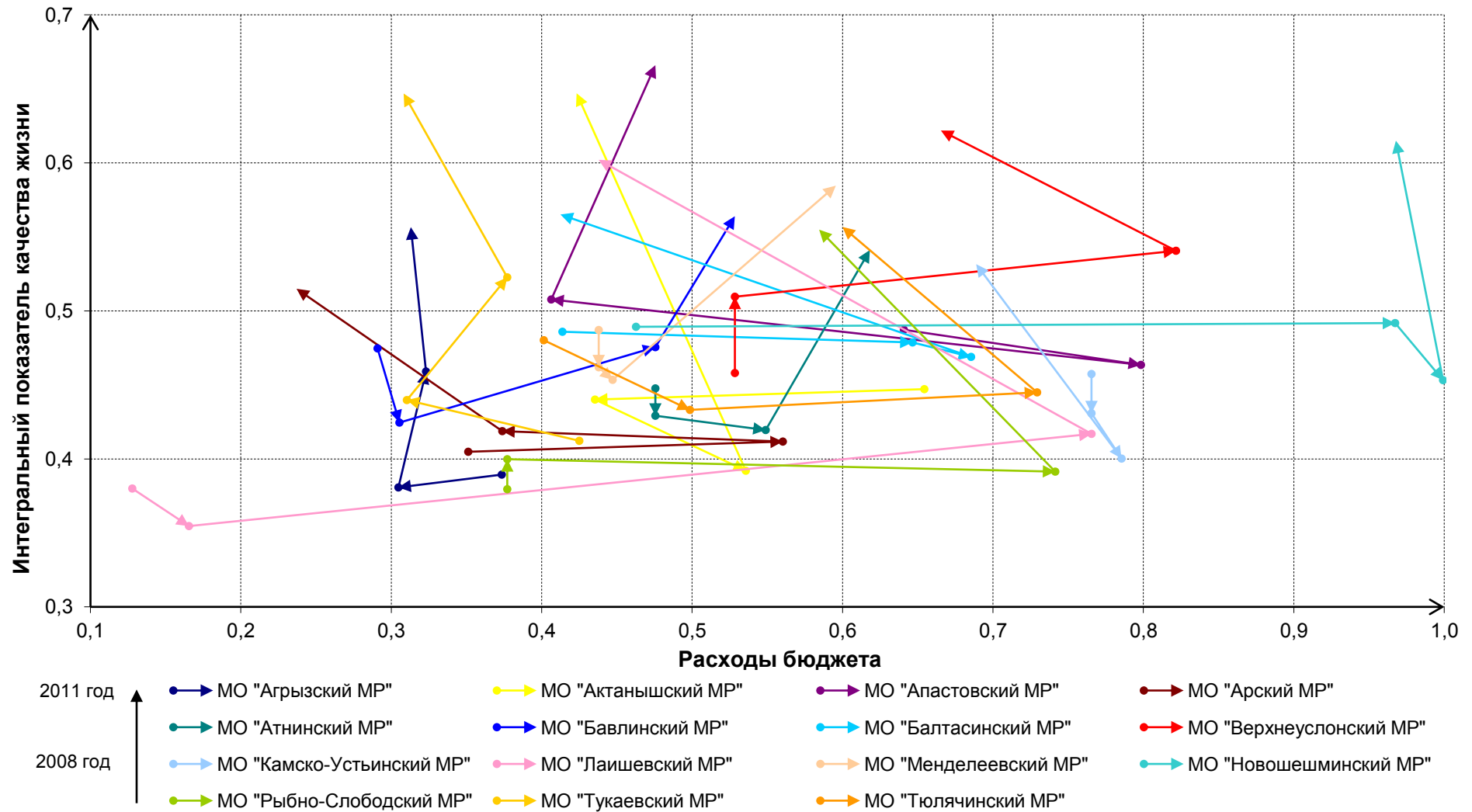


Рис. 11. Влияние расходов бюджета на социальное развитие муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Из рисунков 10 – 11 и таблиц 25 – 26 видно, что наибольшее увеличение расходов бюджета на душу населения в муниципалитетах, где есть крупные города, в 2011 году произошло по Нижнекамскому (на 0,3970 пункта) и Зеленодольскому (на 0,3530 пункта) муниципальным районам, наименьшее по Лениногорскому (на 0,1378 пункта). По наибольшим по численности населения муниципальным образованиям Республики Татарстан городским округам Казань и Набережные Челны увеличение расходов на душу населения произошло на 0,2209 и 0,1726 пункта соответственно, а по Альметьевскому муниципальному району на 0,2839 пункта.

Наибольшее увеличение расходов бюджета на душу населения в муниципалитетах, где нет крупных городов, в 2011 году произошло по Камско-Устьинскому (на 0,8026 пункта), Верхнеуслонскому (на 0,6364 пункта), Новошешминскому (на 0,5046 пункта). Наименьшее увеличение расходов бюджета на душу населения наблюдалось по Бавлинскому (на 0,0146 пункта), Лаишевскому (на 0,0377 пункта), Атнинскому (0,0552 пункта), Тюлячинскому (на 0,0971 пункта) муниципальным районам. Сократились бюджетные расходы на душу населения по Актанышскому (на 0,2189 пункта), Тукаевскому (на 0,1145 пункта), Менделеевский (на 0,0833 пункта), Агрызский (на 0,0688 пункта) муниципальным районам. Данный фактор будет считаться положительным направлением бюджетной политики, если анализ влияния расходов на социальное развитие выявит улучшение, либо сохранение на прежнем уровне последнего.

Однако не по всем муниципальным образованиям увеличение расходов привело к соответствующему увеличению качества жизни населения, что говорит о недостаточной эффективности использования бюджетных средств.

Необходимо отметить, что по 12 из 24 анализируемых муниципальных образований произошло снижение уровня социального развития, выражающегося по нашей методике через интегральный показатель качества жизни. К таким муниципальным образованиям в порядке убывания ухудшения социального развития относятся: Бавлинский (на 0,0501 пункта), Тюлячинский (на 0,0471 пункта), Камско-Устьинский (на 0,0265 пункта), Лаишевский (на 0,0253 пункта),

Менделеевский (на 0,0251 пункта), Апастовский (на 0,0237 пункта), Атнинский (на 0,0184 пункта), Нижнекамский (на 0,0093 пункта), Агрызский (на 0,0086 пункта), Балтасинский (на 0,0072 пункта), Актанышский (на 0,0071 пункта), Зеленодольский (на 0,0002 пункта).

На наш взгляд, наиболее эффективной является бюджетная политика муниципальных образований, по которым в 2011 году наблюдалось снижение расходов на душу населения, но при этом улучшение качества жизни. Такая ситуация произошла в Тукаевском муниципальном районе.

Кроме того, бюджетная политика Елабужского муниципального района в 2011 году была практически оптимальной, поскольку тангенс угла, образующегося при пересечении продолжения линии вектора влияния расходов бюджета на социальное развития и осью абсцисс, равен 0,9832, что наиболее близко к 1 – показателю оптимальности бюджетной политики. Из наиболее крупных муниципальных образований можно отметить городской округ Казань, по которому темп роста расходов не слишком высок, а тангенс угла второй по величине среди изучаемых муниципальных образований и составляет 0,5563.

Остальные 9 анализируемых муниципальных районов Республики Татарстан по возрастанию эффекта от вложенных средств распределяются в следующей последовательности: Новошешминский, Арский муниципальные районы, городской округ Набережные Челны, Альметьевский, Лениногорский, Рыбно-Слободский, Чистопольский, Азнакаевский, Верхнеуслонский муниципальные районы.

Все вышеизложенное характеризует динамику расходов бюджета и социального развития, в целом же по уровню расходов бюджета на душу населения можно отметить, что наибольшие расходы на душу населения в 2008-2011 годах были осуществлены в Верхнеуслонском, Елабужском, Камско-Устьинском, Новошешминском и Апастовском муниципальных районах.

Для детализации причин, повлиявших на сложившуюся ситуацию, проведем анализ влияния расходов бюджета по конкретным направлениям на социальное развитие этих направлений.



Во-первых, проведем указанный анализ по направлениям социального развития, которые согласно соотношению, рекомендованному Программой развития объединенных наций (ПРООН), являются более важными (весомыми) при оценке общего социального развития. К таким направлениям относятся уровень жизни, состояние здравоохранения, качество образования. Как видно из таблиц 22 и 23, мы располагаем достаточными данными для оценки влияния расходов бюджета, направленных на развитие здравоохранения и повышение качества образования.

Рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета на развитие здравоохранения по муниципальным образованиям Республики Татарстан и приведенного показателя состояния здравоохранения населения муниципалитетов. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 и 23 по строкам приведенный показатель состояния здравоохранения и приведенные расходы бюджета на развитие здравоохранения и таблицы 24 по показателю тангенс угла по развитию здравоохранения. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 27 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и таблицу 28 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Приведенный показатель состояния здравоохранения)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета на развитие здравоохранения)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета на развитие здравоохранения, по оси ОУ – показатель состояния здравоохранения. Результаты отобразим на рисунке 12 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и на рисунке 13 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов.

Таблица 27

Приведенные относительные показатели состояния здравоохранения и бюджетных расходов на развитие здравоохранения муниципальных образований РТ, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4684	0,5682	0,4286	0,4331	0,5354	0,5971	0,4667	0,5065	0,6330	0,7216	0,5632	0,5823	0,2745	0,3556	0,2424	0,1996	0,3797	0,4711	0,4095	0,3591
Расходы бюджета на здравоохранение	0,3693	0,2572	0,3196	-0,3270	-0,3270	-0,3270	0,1747	0,4496	1,0000	0,8541	-0,1822	-0,3181	0,0099	0,4641	-0,0959	-0,1099	0,3725	0,3626	0,4766	-0,2903
Тангенс угла	0,09981				0,06174				0,08857				0,08109				0,09136			

Продолжение таблицы 27

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,6869	0,7133	0,6142	0,6150	0,3470	0,4962	0,3647	0,3276	0,4630	0,5789	0,4670	0,4893	0,6788	0,7882	0,6559	0,6394
Расходы бюджета на здравоохранение	0,1230	0,1430	0,8361	-0,3000	-0,2300	-0,2300	-0,2338	-0,2457	0,4250	0,3224	-0,2300	-0,2592	0,0414	0,0169	-0,3134	-0,3307
Тангенс угла	0,05797				0,06473				0,11596				0,10939			

Таблица 28

Приведенные относительные показатели состояния здравоохранения и бюджетных расходов на развитие здравоохранения муниципальных образований РТ, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,2934	0,3767	0,2578	0,3205	0,4522	0,4590	0,4153	0,3768	0,4242	0,2852	0,2792	0,2472	0,4280	0,4968	0,4059	0,3786	0,4046	0,4741	0,2777	0,3503
Расходы бюджета на здравоохранение	0,2136	0,2536	-0,3262	-0,3060	0,4290	0,1407	-0,2838	-0,3079	0,2335	0,3861	-0,3270	-0,2307	0,0017	0,0620	-0,2824	-0,3161	-0,2307	-0,2307	0,3561	0,3926
Тангенс угла	0,08337				0,00681				-0,13903				0,06879				0,06945			

Продолжение таблицы 28

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лайшевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4405	0,4807	0,4272	0,3618	0,6374	0,6023	0,4760	0,5732	0,0671	0,1936	0,1252	0,1630	0,2937	0,3466	0,1717	0,0926	0,2449	0,2443	0,3159	0,3433
Расходы бюджета на здравоохранение	0,2878	0,1325	-0,2307	-0,1822	0,0398	0,1338	0,1875	-0,3259	-0,1822	-0,1822	0,3957	-0,3122	-0,3181	-0,3181	0,4103	0,4946	0,0319	0,0935	-0,3181	0,8361
Тангенс угла	0,040216				-0,03517				0,12655				0,05292				-0,00056			

Продолжение таблицы 28

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние здравоохранения	0,4969	0,4777	0,4478	0,4385	0,5677	0,6142	0,4393	0,3973	0,3506	0,4085	0,3441	0,3333	0,4232	0,4880	0,4871	0,4769	0,5468	0,5266	0,5022	0,4675
Расходы бюджета на здравоохранение	0,8361	0,8361	0,2524	-0,3297	0,3185	0,6390	-0,2436	-0,2690	-0,3000	-0,3000	0,6098	-0,3160	0,2232	0,3037	-0,3000	-0,2300	0,0917	0,1127	0,2322	-0,3198
Тангенс угла	-0,01917				-0,02016				0, 05797				0, 06473				-0,02016			

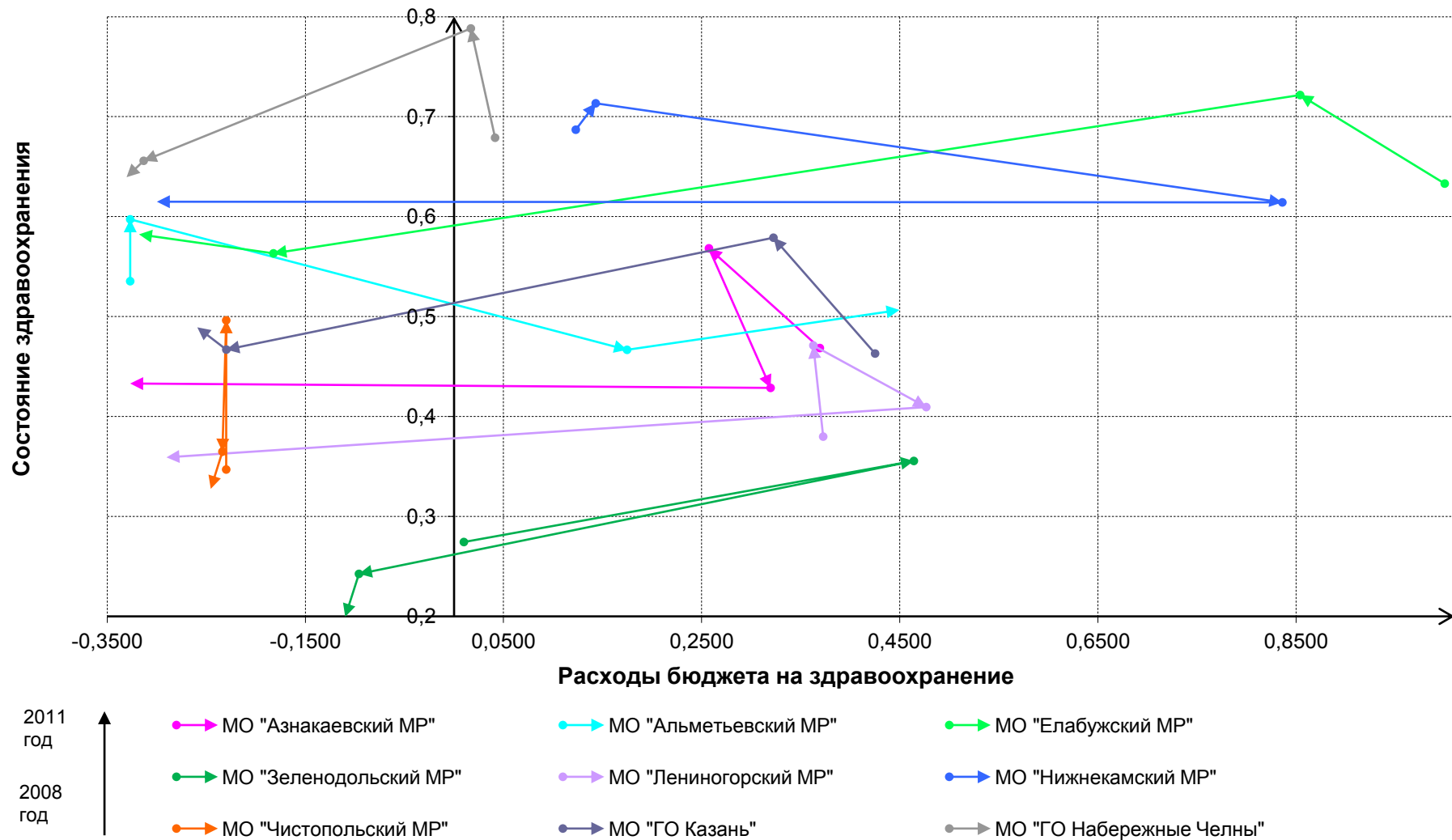


Рис. 12. Влияние расходов бюджета на состояние здравоохранения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

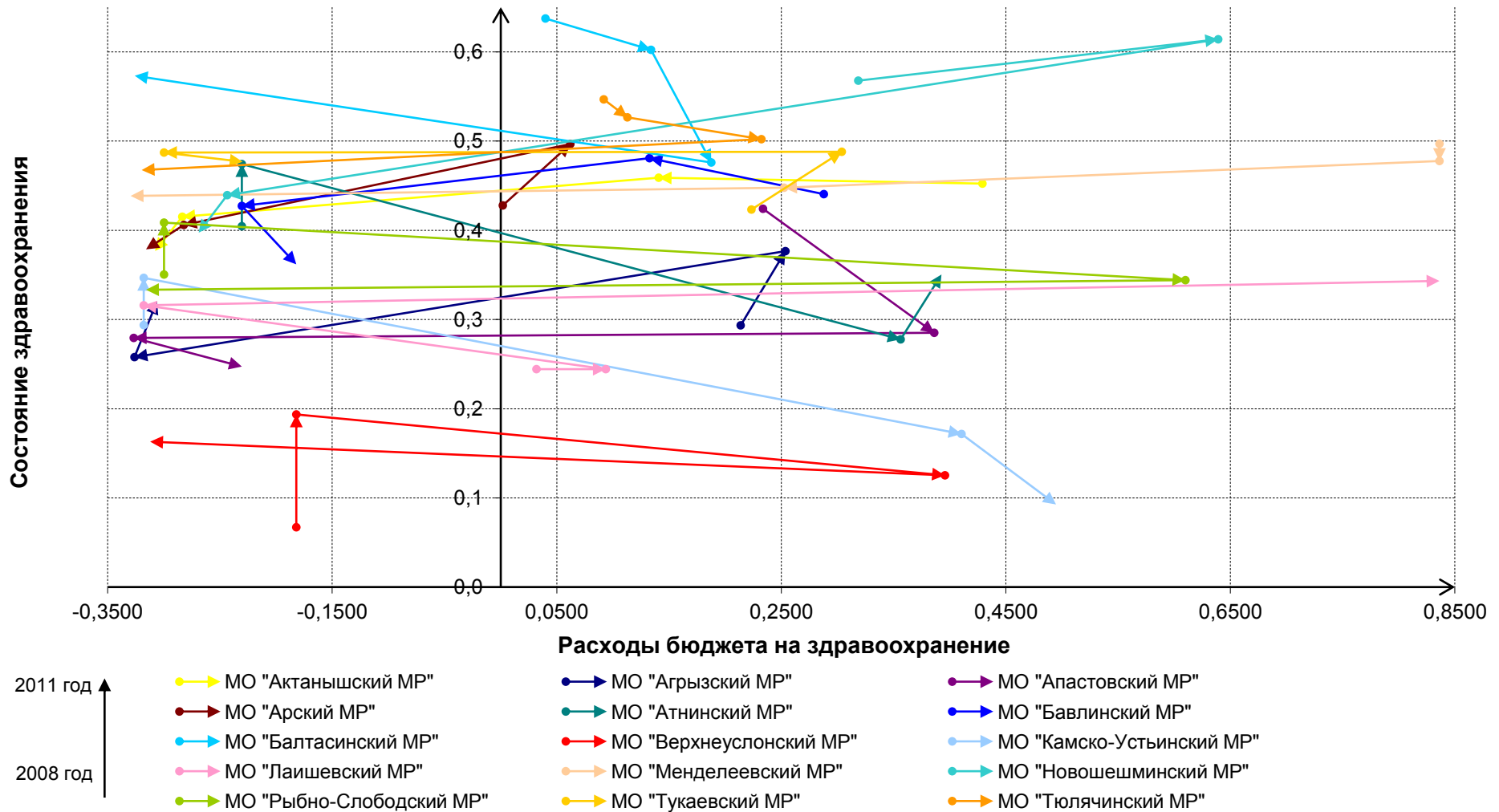


Рис. 13. Влияние расходов бюджета на состояние здравоохранения муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

На развитие здравоохранения в анализируемых муниципальных образованиях из бюджета в 2010 году было выделено 3632500,31 тыс. руб. (для сравнения в 2008 году – 3635927,96 тыс. руб.). Это приблизительно 12 часть всех расходов бюджета по данным территориям. Наибольший вклад в развитие здравоохранения из расчета на душу населения был осуществлен в Елабужском (2307,76 руб.), Чистопольском (1920,74 руб.) и Новошешминском (1911,78 руб.) муниципальных районах.

Как видно из рисунков 12 – 13 и таблиц 27 – 28, рост расходов на здравоохранение на душу населения в 2011 году ни по одному из регионов не превысил 0,5 пункта. Больше чем на 0,1 пункта расходы бюджета на здравоохранение возросли по Зеленодольскому (на 0,4543 пункта), Чистопольскому (на 0,3417 пункта) – среди муниципальных образований, в составе которых есть крупные города. Среди муниципалитетов, где нет крупных городов, рост расходов на здравоохранение на душу населения в 2010 году произошел по Новошешминскому (на 0,3205 пункта), Камско-Устьинскому (на 0,1556 пункта), Апастовскому (на 0,1526 пункта) и Рыбно-Слободскому (на 0,1279 пункта) муниципальным районам. Менее чем на 0,01 пункта - лишь по Верхнеуслонскому муниципальному району (на 0,0039 пункта).

Кроме того, по 7 изучаемым регионам в 2011 году произошло снижение расходов бюджета на душу населения. Такая ситуация наблюдалась по Актанышскому (на 0,2884 пункта), Бавлинскому (на 0,1552 пункта) муниципальным районам, среди тех, где нет крупных городов. Среди муниципалитетов, где есть крупные города, снижение расходов бюджета на здравоохранение произошло по Елабужскому (на 0,1459 пункта), Азнакаевскому (на 0,1120 пункта), Лениногорскому (на 0,0100 пункта) муниципальным районам и городским округам Казань (на 0,1026 пункта) и Набережные Челны (на 0,0245 пункта). Данный фактор (снижение расходов) является положительной характеристикой бюджетной политики, но лишь в случае, если это негативно не отразилось на уровне развития здравоохранения, потому что, на наш взгляд,

именно здравоохранение является той областью социального развития, в которой недопустима необоснованная экономия.

Проанализируем влияние изменения расходов на здравоохранение на уровень развития последнего. В данном случае наблюдается интересная ситуация: по всем муниципальным образованиям, по которым наблюдалось снижение расходов состояние здравоохранения пусть незначительно, но улучшилось, снижение же уровня последнего произошло в муниципальных образованиях, по которым увеличились расходы на душу населения, что говорит о неэффективном их использовании.

Так по Актанышскому и Бавлинскому муниципальным районам, по которым произошло наибольшее снижение расходов бюджета на здравоохранение, произошло наименьшее увеличение относительного показателя уровня здравоохранения: на 0,0068 и 0,0402 пункта соответственно. По остальным 5 регионам наблюдалось практически наибольшее увеличение относительного показателя уровня здравоохранения из анализируемых территорий: по Елабужскому (на 0,0886 пункта), Лениногорскому (на 0,0914 пункта), Азнакаевскому (на 0,0998 пункта) муниципальным районам, городским округам Набережные Челны (на 0,1094 пункта) и Казань (на 0,1160 пункта). То есть можно говорить об эффективности бюджетной политики в части здравоохранения по данным регионам.

Наибольший рост относительного показателя уровня здравоохранения в 2010 году произошел по Чистопольскому (на 0,1493 пункта) среди муниципалитетов, где есть крупные города, и Верхнеуслонскому (на 0,1266 пункта) – среди муниципалитетов, где нет крупных городов.

Снижение относительного показателя уровня здравоохранения, несмотря на увеличение соответствующих расходов на душу населения, произошло по Апастовскому (на 0,1390 пункта), Балтасинскому (на 0,0352 пункта), Тюлячинскому (на 0,0202 пункта), Менделеевскому (на 0,0192 пункта) и Лаишевскому (на 0,0006 пункта). Это явно свидетельствует о неэффективном использовании денежных средств. По остальным 10 муниципальным

образованиям динамики уровня здравоохранения и соответствующих расходов бюджета однонаправлены, то есть возрастают.

Для выявления районов, бюджетная политика в части здравоохранения которых, была наиболее оптимальной, рассмотрим значения тангенсов углов, образующихся при пересечении продолжения линии вектора влияния расходов бюджета на здравоохранение на уровень последнего с осью абсцисс (таблица 27). Согласно полученным данным, наиболее оптимальная бюджетная политика в области здравоохранения была осуществлена в 2010 году в следующих районах, перечисленных в порядке убывания оптимальности политики:

Азнакаевском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 0,8909, при одновременном снижении расходов, улучшении состояния здравоохранения и относительно высоком общем уровне последнего (в районе 0,6 по шкале от 0 до 1, что попадает в семерку районов, наиболее развитых в области здравоохранения);

Городском округе Казань (так как тангенс угла равен 1,1298, при одновременном снижении расходов, улучшении состояния здравоохранения и относительно высоком общем уровне последнего (в районе 0,6 по шкале от 0 до 1), что сопоставимо с эффективностью бюджетной политики Азнакаевского муниципального района. Однако по Казани чуть выше расходы на душу населения, а темпы роста расходов бюджета немного превышают темпы роста уровня развития здравоохранения, в отличие от Азнакаевского муниципального района, где наблюдается обратная ситуация, что, на наш взгляд, предпочтительнее);

Арском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 1,1416 при одновременном увеличении расходов, улучшении состояния здравоохранения, относительно низкой величине расходов бюджета на душу населения до 0,1 по шкале от 0 до 1, и относительно высоком уровне здравоохранения 0,5 по шкале от 0 до 1);

Нижнекамском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 1,3192 при одновременном увеличении расходов, улучшении состояния здравоохранения, относительно низкой величине расходов бюджета на душу



населения до 0,15 по шкале от 0 до 1, и довольно высоком уровне здравоохранения до 0,72 по шкале от 0 до 1).

Рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета на развитие образования и приведенного показателя состояния образования населения муниципалитетов. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 и 23 по строкам приведенный показатель состояния образования и приведенные расходы бюджета на развитие образования. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 29 по муниципальным образованиям Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города, и таблицу 30 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Приведенный показатель состояния образования)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета на развитие образования)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета на развитие образования, по оси ОУ – показатель состояния образования. Результаты отобразим на рисунке 14 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых есть крупные города, и рисунке 15 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых нет крупных городов.

На повышение качества образования в анализируемых муниципальных образованиях из бюджета в 2011 году было выделено 17491317,74 тыс. руб. (для сравнения в 2008 году – 13651574,42 тыс. руб.). Это приблизительно 3 часть всех расходов бюджета по данным территориям. Наибольший вклад в развитие образования из расчета на душу населения в 2008 году был осуществлен в Верхнеуслонском (9256,25 руб.), Камско-Устьинском (8900,21 руб.) и Новошешминском (8667,13 руб.) муниципальных районах.

Таблица 29

Приведенные относительные показатели состояния образования и бюджетных расходов на развитие образования муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Качество образования	0,4174	0,3136	0,2277	0,2963	0,2787	0,1161	0,1293	0,3372	0,3880	0,1757	0,1554	0,3629	0,4010	0,2104	0,2607	0,5176	0,3725	0,1442	0,1517	0,4361
Расходы бюджета на образование	0,6425	0,8735	1,1265	0,9946	0,9946	0,9946	0,7529	0,9083	0,5308	0,7949	1,0463	0,8889	0,0000	0,3862	0,5366	0,5557	0,3139	0,4356	0,6860	0,5899
Тангенс угла	-0,44934				-0,58797				-0,80388				-0,49354				-1,87559			

Продолжение таблицы 29

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Качество образования	0,4252	0,1505	0,2328	0,5281	0,3710	0,1802	0,2094	0,5208	0,3588	0,2804	0,1997	0,3648	0,4304	0,3298	0,3290	0,4456
Расходы бюджета на образование	0,4076	0,7185	0,6736	0,7565	0,7154	0,7154	0,7458	0,7736	0,3067	0,6357	0,7154	0,5857	0,2415	0,4983	0,4852	0,5817
Тангенс угла	-0,88366				-0,4863				-0,23831				-0,39177			

Таблица 30

Приведенные относительные показатели состояния образования и бюджетных расходов на развитие образования муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Качество образования	0,573 9	0,238 0	0,246 8	0,552 6	0,664 1	0,391 1	0,388 7	0,814 8	0,607 5	0,496 0	0,475 5	0,859 3	0,494 1	0,231 8	0,356 1	0,593 7	0,719 8	0,377 2	0,439 6	0,836 6
Расходы бюджета на образование	0,4756	0,4724	0,8094	0,7470	0,7464	0,5722	1,0701	1,1233	0,6897	1,0182	0,9946	0,9531	0,4782	0,8432	0,8795	0,7838	0,9531	0,9531	0,9915	1,0977
Тангенс угла	107,2855				1,567109				-0,33948				-0,71867				-2,88952			

Продолжение таблицы 30

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Ланшевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Качество образования	0,3432	0,0639	0,2473	0,5264	0,5843	0,2944	0,3438	0,5891	0,7015	0,6635	0,6847	0,9514	0,7036	0,3568	0,3237	0,7533	0,5431	0,2809	0,1731	0,7723
Расходы бюджета на образование	0,3221	0,4911	0,9531	1,0463	0,8517	0,9933	1,0807	1,1493	1,0463	1,0463	1,3147	1,2188	0,8889	0,8889	1,2836	1,1436	0,2552	0,3504	0,8889	0,6736
Тангенс угла	-1,65214				-2,04735				-0,09334				-0,52026				-2,75416			

Продолжение таблицы 30

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Качество образования	0,5378	0,1610	0,2122	0,6814	0,6165	0,2821	0,3473	0,7120	0,5341	0,3712	0,3595	0,7686	0,4720	0,3505	0,3460	0,7066	0,5882	0,3008	0,2747	0,7770
Расходы бюджета на образование	0,6736	0,6736	0,8530	0,9983	0,7865	1,2740	1,5441	1,6061	0,7565	0,7565	1,1936	1,0774	0,3818	0,4864	0,7565	0,7154	0,8726	1,0155	1,5065	1,4552
Тангенс угла	-3,45535				-0,68587				-1,30984				-1,16166				-2,01093			

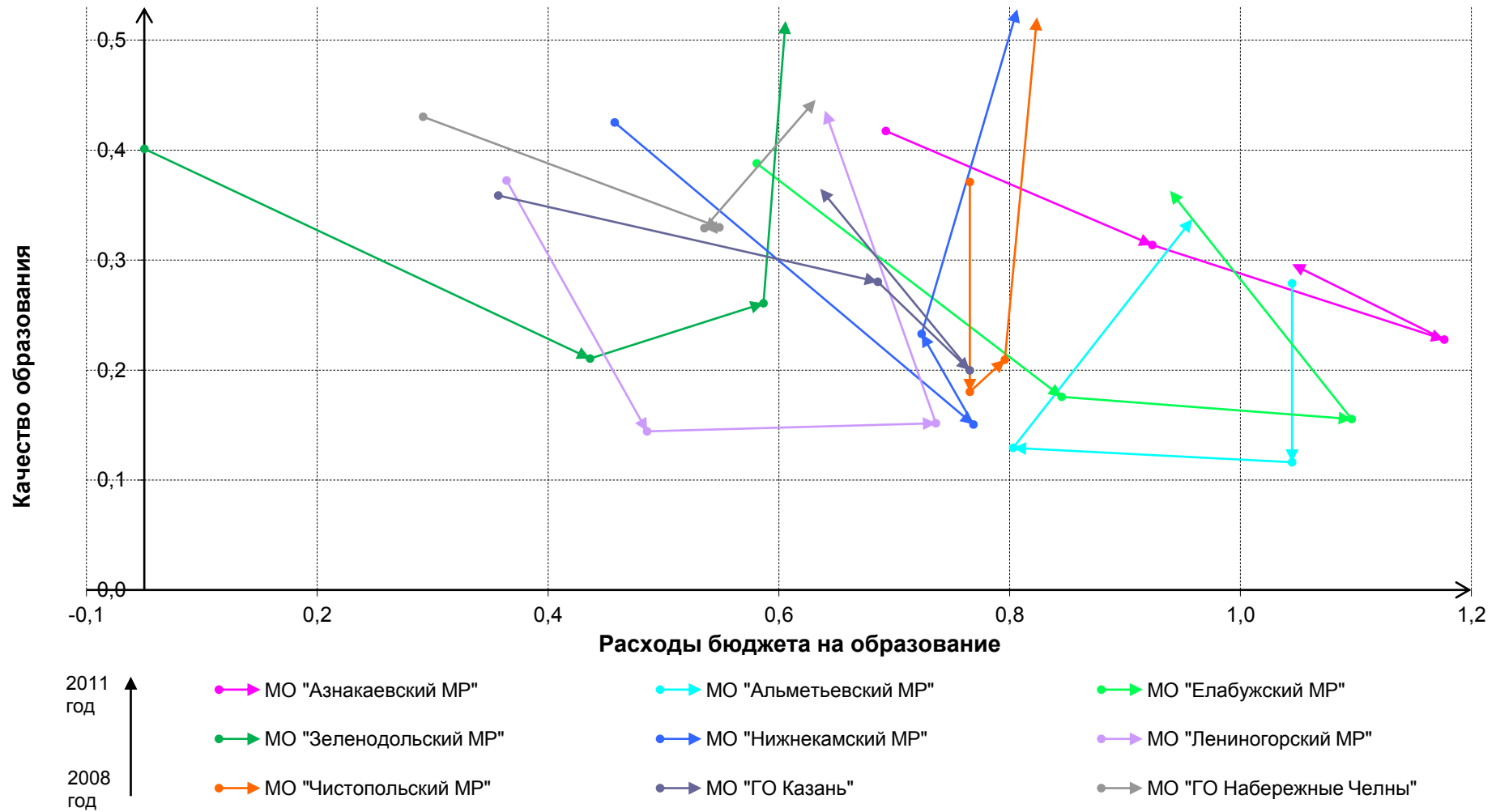


Рис. 14. Влияние расходов бюджета на состояние образования муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

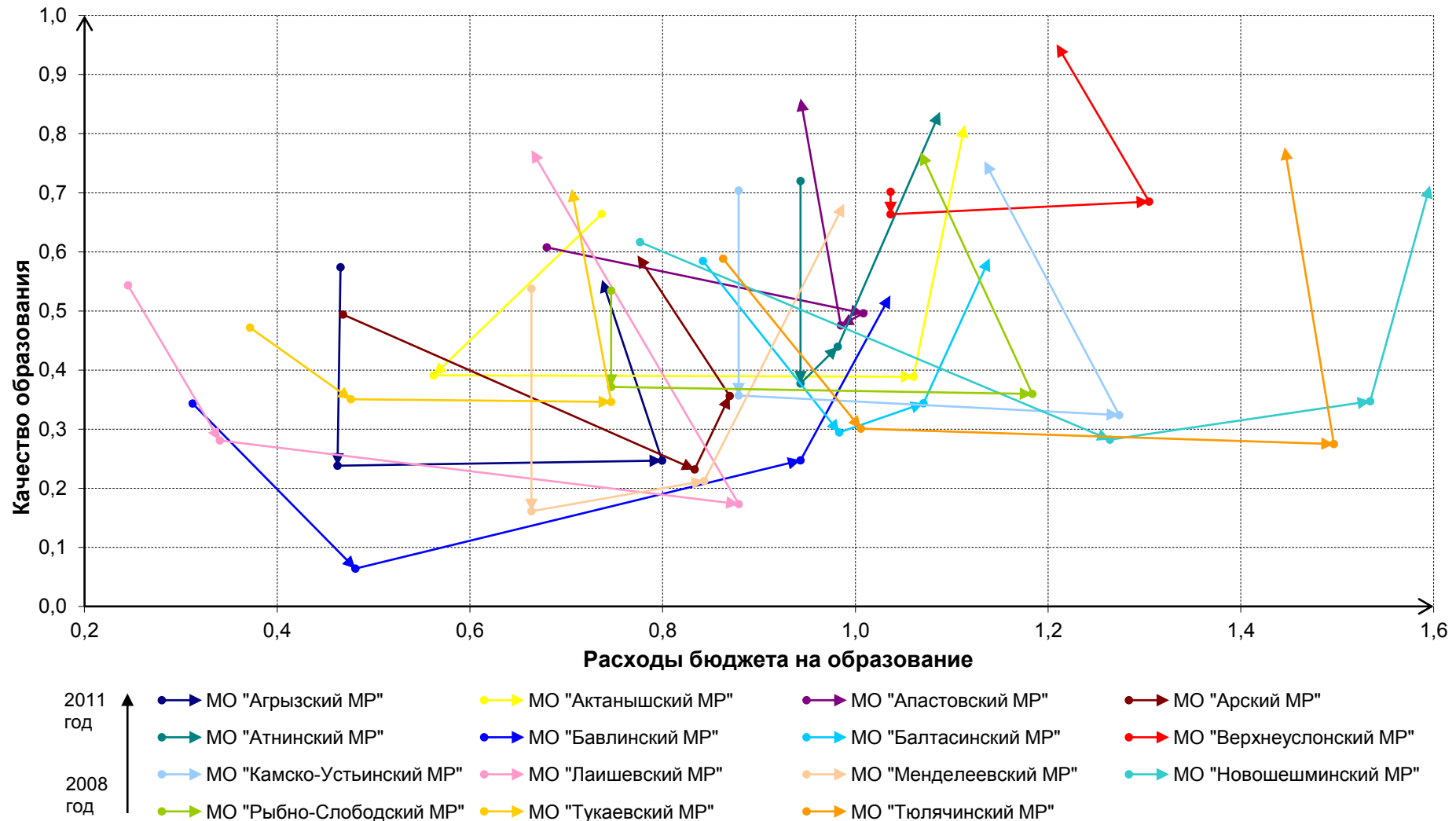


Рис. 15. Влияние расходов бюджета на состояние образования муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Исходя из рисунков 14 – 15 и таблиц 29 - 30, рост расходов на образование на душу населения в 2011 году более чем на 0,5 пункта наблюдался только по Камско-Устьинскому району, где расходы увеличились на 0,6666 пункта. Больше чем на 0,4 пункта расходы бюджета на образование возросли по Новошешминскому (на 0,4876 пункта) и Верхнеуслонскому (на 0,4073 пункта) муниципальным районам. Менее чем на 0,1 пункта - лишь по Лаишевскому муниципальному району (на 0,0952 пункта). Кроме того, по Актанышскому и Агрызскому муниципальным районам в 2011 году произошло снижение расходов бюджета на образование на душу населения соответственно на 0,1742 и 0,0031 пункта. Среди муниципалитетов, где есть крупные города, расходы на образование возрастали не значительно.

Проанализируем влияние изменения расходов на образование на качество последнего. В данном случае, несмотря на рост расходов практически по всем муниципальным образованиям в 2011 году наблюдалось снижение качества образования по всем районам. Это является показателем неэффективности бюджетной политики в области образования и использования денежных средств. На наш взгляд, основная причина таких показателей качества образования в 2011 году заключается в том, что в этот период на территории Российской Федерации, в том числе Республики Татарстан, продолжается становление ЕГЭ в качестве единой оценки знаний учащихся. Данный процесс, как все нововведения, характеризуется высокими затратами (на разработку корректных тестовых заданий, подготовку учителей обучения учащихся на соответствующем уровне и т.п.) и относительно низкой отдачей.

Наименьшее ухудшение качества образования наблюдалось по Верхнеуслонскому муниципальному району (на 0,0380 пункта), по которому произошло практически наибольшее увеличение расходов (третье по величине). Далее по ухудшению качества образования следуют муниципалитеты, где есть крупные города, - это городские округа Казань (на 0,0784 пункта) и Набережные Челны (на 0,1006 пункта), у которых расходы увеличились в среднем на 0,3 пункта.

Наибольшее ухудшение относительного показателя уровня образования среди муниципалитетов, где нет крупных городов, произошло по Менделеевскому району (на 0,3767 пункта), по которому расходы увеличились незначительно (на 0,1090 пункта). Второй район с наиболее снизившимся качеством образования Камско-Устьинский муниципальный район (на 0,3468 пункта), по которому произошло наибольшее увеличение расходов бюджета.

В данной ситуации довольно сложно определить районы, бюджетная политика в части образования которых была наиболее оптимальной. Районы с высоким качеством образования имеют высокие расходы бюджета на душу населения, к тому же развиваются они не сбалансировано.

Сопоставляя сбалансированность и уровень развития обоих факторов, на наш взгляд, можно выделить Тукаевский муниципальный район тангенс угла, образующегося при пересечении продолжения линии вектора влияния расходов бюджета на образование на качество последнего с осью абсцисс составляет 1,1617, что близко к показателю оптимальности бюджетной политики - 1. Кроме того, уровни расходов бюджета и качества образования варьируются в районе 0,4-0,5 по шкале от 0 до 1, что относительно не плохо, а рост расходов бюджета и снижение относительного показателя уровня образования пусть не наименьшие, но на 4 и 5 местах по ранжированию соответственно.

Рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета на развитие физической культуры и спорта и приведенного показателя состояния физической культуры и спорта муниципалитетов. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 и 23 по строкам приведенный показатель состояния физической культуры и спорта и приведенные расходы бюджета на развитие физической культуры и спорта и данные таблицы 24 по показателю тангенс угла состояния физкультуры и спорта. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 31 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых есть крупные города, и таблицу 32 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Приведенный

показатель состояния физкультуры и спорта)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета на развитие физкультуры и спорта)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета на развитие физической культуры и спорта, по оси ОУ – показатель состояния физической культуры и спорта. Результаты отобразим на рисунке 16 и укрупнено на рисунке 17 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых есть крупные города, и рисунке 18 по муниципальным образованиям РТ, в составе которых нет крупных городов.

На развитие физкультуры и спорта в анализируемых муниципальных образованиях из бюджета в 2011 году было выделено 1813299,9 тыс. руб. (для сравнения в 2008 году – 770029,64 тыс. руб.). Это приблизительно 24 часть всех расходов бюджета по данным территориям. Наибольший вклад в развитие физкультуры и спорта из расчета на душу населения был осуществлен в Елабужском (3047,13 руб.) муниципальном районе, городском округе Казань (1184,14 руб.), Верхнеуслонском (618,75 руб.) и Лениногорском (288,55 руб.) муниципальных районах. При этом по Елабужскому муниципальному району и городскому округу Казань наблюдался и наиболее высокий уровень развития физкультуры и спорта, на порядок превышающий уровень развития в других регионах республики.

По ряду муниципальных образований данные по расходам на развитие физкультуры и спорта не выделялись и включались в состав расходов на здравоохранение. Поэтому для большей точности анализа данные регионы следует исключить. Таким образом, мы не принимаем к учету Арский, Агрызский, Рыбно-Слободский, Атнинский, Балтасинский, Тукаевский, Тюлячинский, Новошешминский, Камско-Устьинский, Нижнекамский, Бавлинский муниципальные районы.



Таблица 31

Приведенные относительные показатели состояния физической культуры и спорта и бюджетных расходов на развитие физической культуры и спорта муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития физкультуры и спорта	0,4583	0,5471	0,6165	0,5501	0,3068	0,3655	0,4614	0,5649	0,3862	1,0000	0,8451	0,9867	0,0459	0,1350	0,0969	0,2197	0,5516	0,4833	0,4373	0,5221
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,1280	0,1590	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0237	0,0030	1,0000	1,7873	0,0212	1,4367	0,0211	0,0590	0,0146	0,0048	0,2454	0,1693	0,1458	0,1401
Тангенс угла	2,865869				-2,7633				4,304696				2,3491				0,896168			

Продолжение таблицы 31

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития физкультуры и спорта	0,1721	0,4361	0,3463	0,3831	0,1559	0,1964	0,2875	0,3682	0,2966	1,0000	0,4807	0,5424	0,1907	0,2029	0,2304	0,3079
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0000	0,1495	0,0038	0,0389	0,0136	0,0136	0,0072	0,0166	0,2422	0,6946	0,0136	0,1832	0,0710	0,0388	0,0095	0,0009
Тангенс угла	1,765516				4,254392				2,639696				-0,37751			

Таблица 32

Приведенные относительные показатели состояния физической культуры и спорта и бюджетных расходов на развитие физической культуры и спорта муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития физкультуры и спорта	0,0737	0,1773	0,2157	0,2740	0,4558	0,6036	0,3686	0,6047	0,1184	0,1470	0,4168	0,8863	0,1551	0,1644	0,2046	0,3647	0,0721	0,1421	0,1263	0,2105
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0435	0,0000	0,0000	0,0000	0,1642	0,1578	0,1721	0,0114	0,0152	0,0126	0,0000	0,0094	0,0503	0,0000	0,0000	0,0000	0,0094	0,0094	0,0000	0,0000
Тангенс угла	-2,38083				-23,3236				-10,8976				-0,18413							

Продолжение таблицы 32

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лаишевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития физкультуры и спорта	0,4961	0,2086	0,3683	0,5562	0,2275	0,2419	0,2706	0,2865	0,0930	0,3230	0,6760	0,3017	0,1420	0,3830	0,3305	0,3798	0,0785	0,1339	0,2793	0,3866
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0000	0,1761	0,0094	0,0212	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0212	0,0212	0,0077	0,0077	1,4367	1,4367	0,0076	0,0082	0,0033	0,0035	1,4367	0,0038
Тангенс угла	-1,63227								0,665117				2,158017				291,1512			

Продолжение таблицы 32

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития физкультуры и спорта	0,5108	0,7016	0,8484	0,8514	0,0340	0,2258	0,3174	0,3228	0,3035	0,3052	0,2169	0,9480	0,1265	0,1613	0,3899	0,4562	0,2987	0,2845	0,3090	0,3089
Расходы бюджета на физкультуру и спорт	0,0038	0,0038	0,3222	0,2585	0,0000	0,0111	0,0144	0,0141	0,0389	0,0389	0,0213	0,0293	0,0000	0,0096	0,0389	0,0136	0,0000	0,0111	0,0000	0,0000
Тангенс угла	19,37115				17,27319				-0,08528				3,638022				-1,28502			

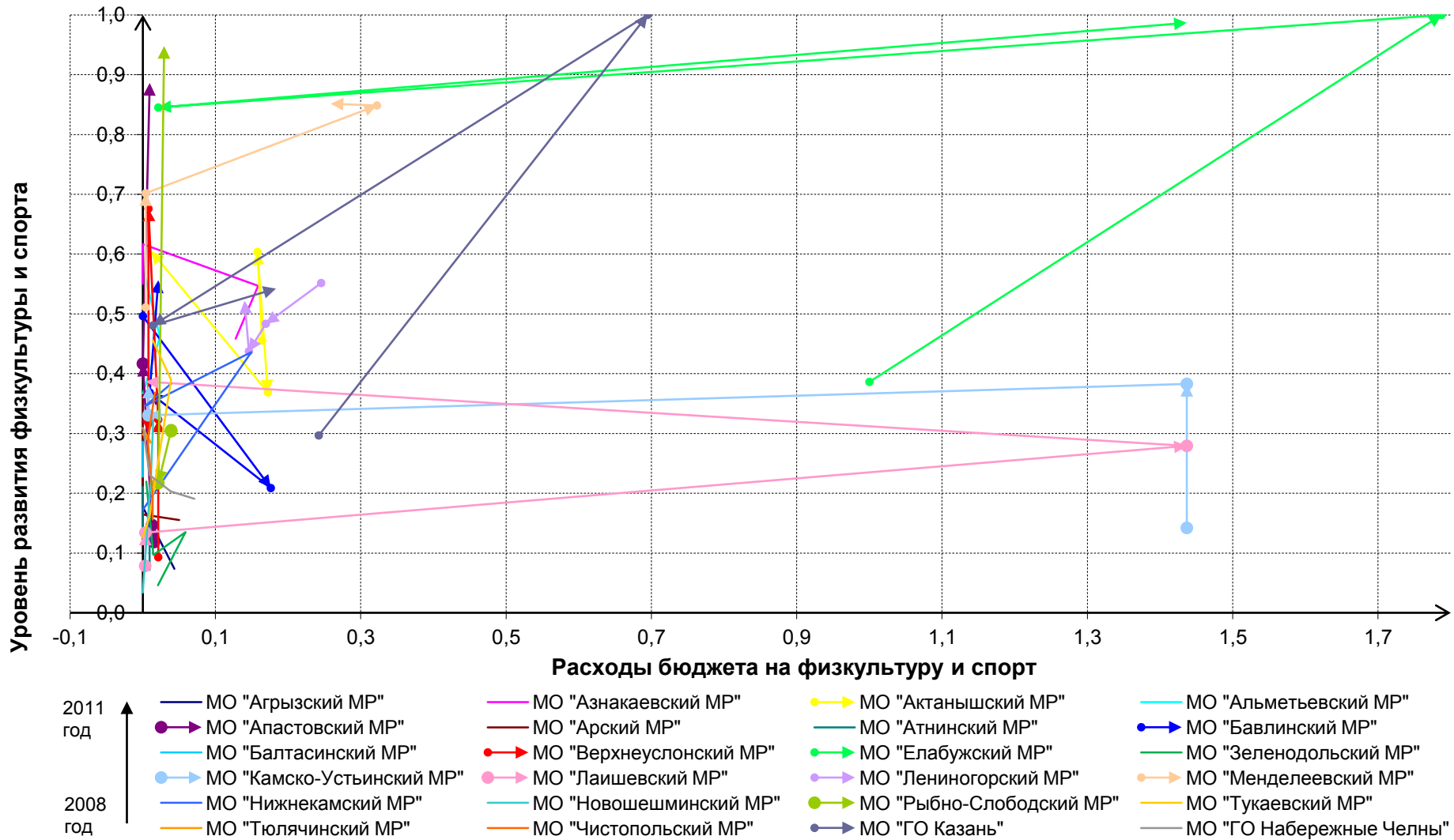


Рис. 16. Влияние расходов бюджета на уровень развития физической культуры и спорта муниципальных образований Республики Татарстан

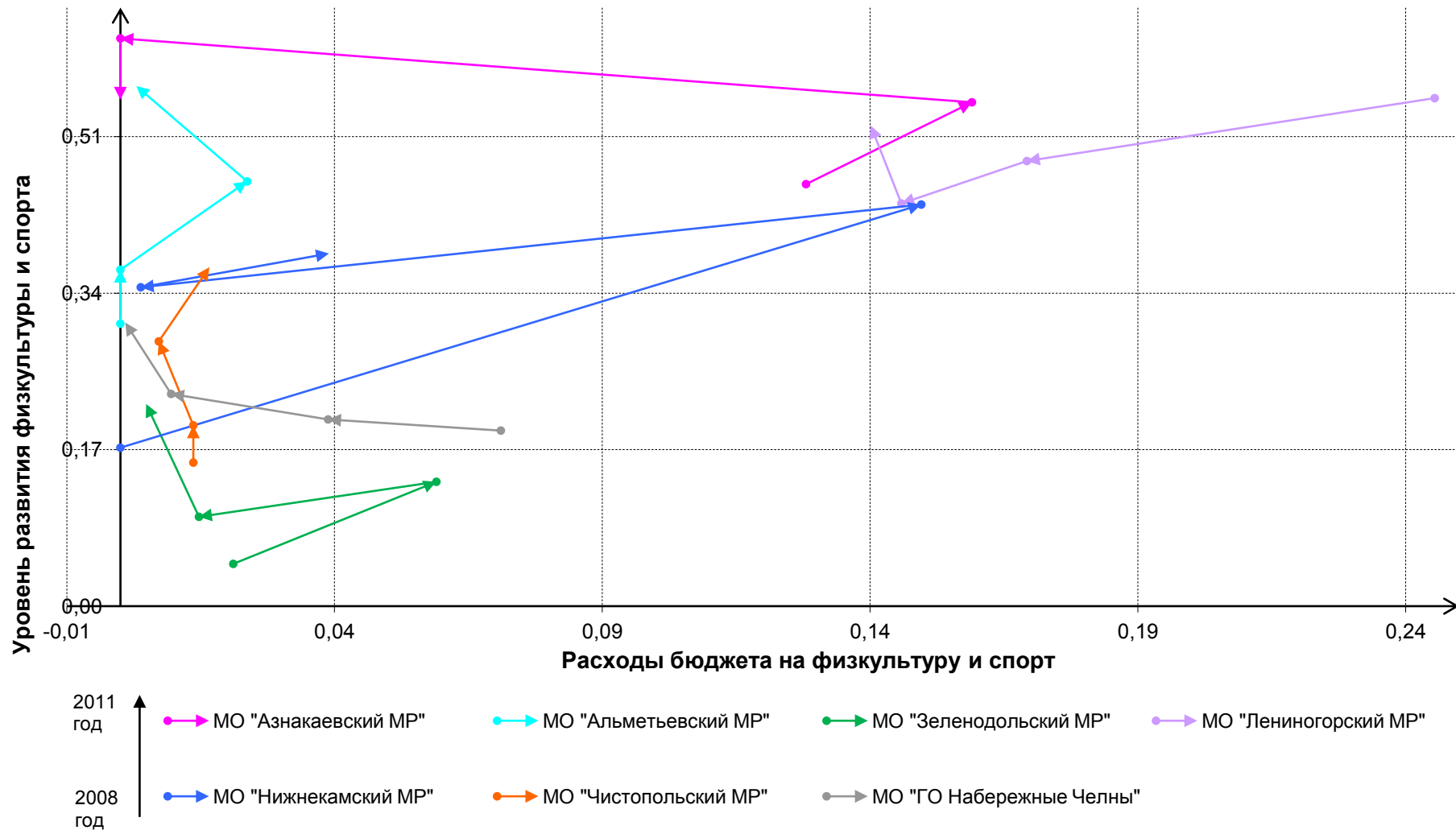


Рис. 17. Влияние расходов бюджета на уровень развития физической культуры и спорта муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города (укрупнено)

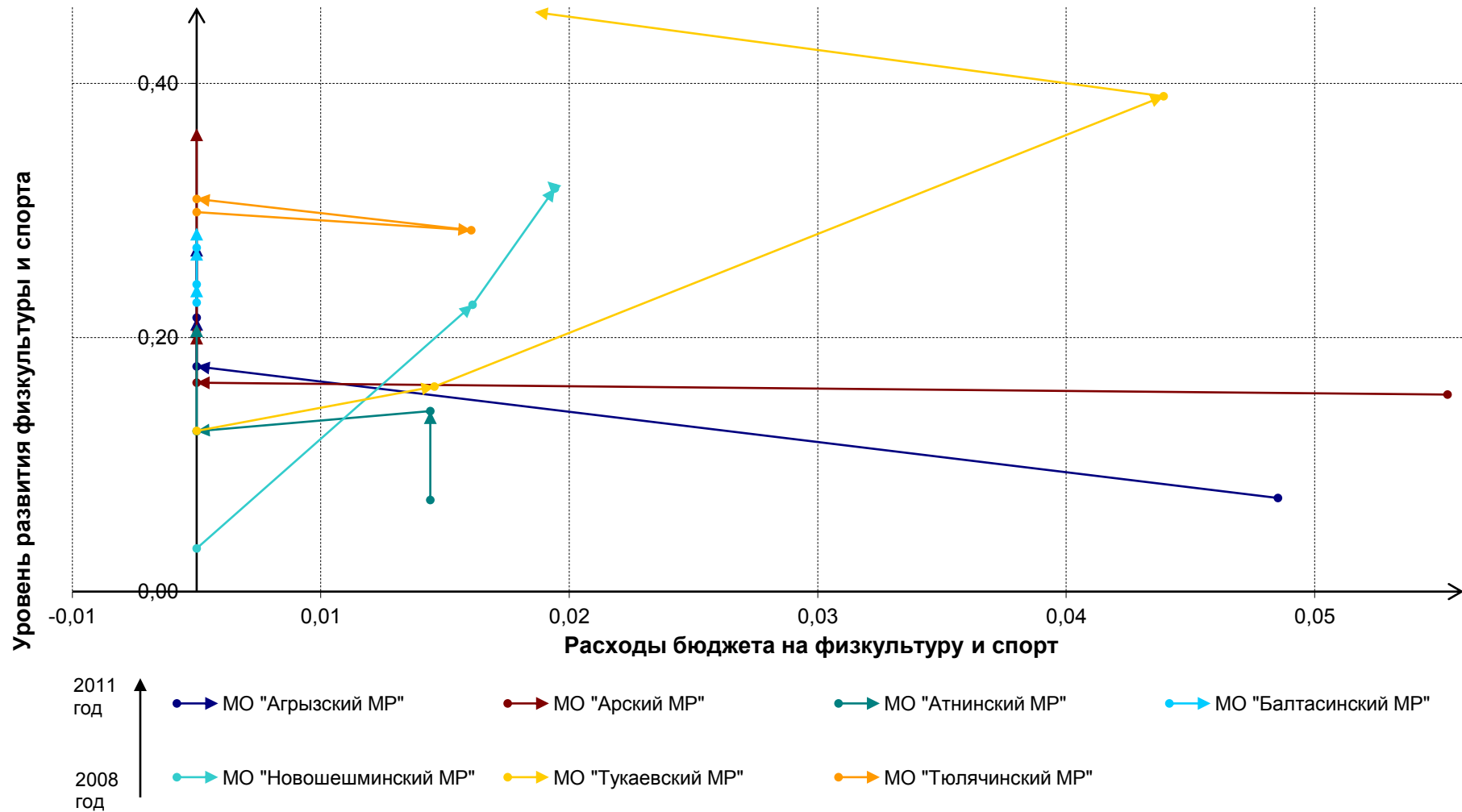


Рис. 18. Влияние расходов бюджета на уровень развития физической культуры и спорта муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов (укрупнено)

Согласно рисункам 16, 17 и 18 и таблицам 31 – 32, из оставшихся для анализа 13 муниципальных образований рост расходов на развитие физкультуры и спорта на душу населения в 2011 году превысил 0,5 пункта лишь по Елабужскому муниципальному району и составил 0,7873 пункта. Больше чем на 0,2 пункта расходы бюджета на развитие физкультуры и спорта возросли по Городскому округу Казань (на 0,4524 пункта) среди муниципалитетов, где есть крупные города, и Верхнеуслонскому муниципальному району (на 0,3459 пункта) среди муниципалитетов, где нет крупных городов. Менее чем на 0,01 пункта - по Менделеевскому (на 0,0099 пункта) и Лаишевскому (на 0,0002 пункта) муниципальным районам.

Из оставшихся 7 изучаемых регионов по 5 в 2011 году произошло снижение расходов бюджета на развитие физкультуры и спорта на душу населения. Такая ситуация наблюдалась по Лениногорскому (на 0,0762 пункта), Альметьевскому (на 0,0212 пункта) и городскому округу Набережные Челны (на 0,0323 пункта) среди муниципалитетов, где есть крупные города. По Актанышскому (на 0,0063 пункта), Апастовскому (на 0,0026 пункта) муниципальным районам среди муниципалитетов, в составе которых нет крупных городов.

Проанализируем влияние изменения расходов на физкультуру и спорт на изменении относительного показателя уровень развития последнего. По 4 из 5 районов, по которым наблюдалось снижение расходов бюджета, произошло пусть не значительное, относительно среднее, но улучшение относительного показателя уровня развития физкультуры и спорта: по Актанышскому (на 0,1479 пункта), Апастовскому (на 0,0286 пункта) муниципальным районам среди тех, где нет крупных городов, и Альметьевскому (на 0,0587 пункта) и городскому округу Набережные Челны (на 0,0122 пункта) среди муниципалитетов, где есть крупные города. По Лениногорскому району при наибольшем снижении расходов наблюдалось наибольшее снижение относительного показателя уровня развития физкультуры и спорта.

По районам с наибольшим увеличением расходов бюджета на физкультуру и спорт произошло и наибольшее увеличение отдачи от вложенных средств. Так по

Елабужскому и Верхнеуслонскому муниципальным районам относительный показатель уровня развития физкультуры и спорта возрос на 3,3893 и 0,2301 пункта соответственно, а по городскому округу Казань – на 1,1942 пункта. Причем необходимо отметить, что по Елабужскому району в данном случае отмечается наибольший рост показателя социального развития среди всех направлений бюджетных расходов и всех регионов.

Наиболее сбалансировано развивался Лениногорский район (тангенс угла, образуемого продолжением линии вектора влияния расходов бюджета на физкультуру и спорт на уровень развития последнего и осью абсцисс, равен 0,8962), однако направление развития – снижение не является показателем оптимальной бюджетной политики.

Рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета на развитие культурной сферы и приведенного показателя состояния культурной сферы. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 и 23 по строкам приведенный показатель состояния культурной сферы и приведенные расходы бюджета на развитие культурной сферы и данные таблицы 24 по показателю тангенс угла состояния культурной сферы. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 33 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и таблицу 34 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Приведенный показатель состояния культурной сферы)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета на развитие культурной сферы)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета на развитие культурной сферы, по оси ОУ – показатель состояния культурной сферы. Результаты отобразим на рисунке 19 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и на рисунке 20 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов.

Таблица 33

Приведенные относительные показатели состояния культуры и бюджетных расходов на развитие культурной сферы муниципалитетов РТ, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития культурной сферы	0,4605	0,4411	0,4316	0,6989	0,4333	0,4378	0,6087	0,8093	0,4862	0,4399	0,9039	0,8496	0,2555	0,2394	0,2793	0,5192	0,3008	0,3215	0,3365	0,7125
Расходы бюджета на культуру	0,3810	0,2320	0,2837	0,2196	0,2196	0,2196	0,0742	0,0296	0,9613	0,3064	0,3988	0,2862	0,1185	0,2229	-0,0184	-0,0110	0,3334	0,2507	0,2124	0,1716
Тангенс угла	-0,01936				0,00454				-0,04636				-0,01615				0,02071			

Продолжение таблицы 33

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития культурной сферы	0,3767	0,4113	0,5395	0,6191	0,1962	0,1992	0,2146	0,3412	0,4195	0,5569	0,5315	0,4797	0,5191	0,4124	0,4141	0,4619
Расходы бюджета на культуру	0,1140	0,1164	0,2121	0,0224	0,0117	0,0117	0,2000	0,2795	0,2295	0,1512	0,0117	0,0916	0,1156	0,1119	0,0682	0,0799
Тангенс угла	0,03467				0,00297				0,13743				-0,10672			



Таблица 34

Приведенные относительные показатели состояния физической культуры и спорта и бюджетных расходов на развитие культурной сферы муниципалитетов РТ, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития культурной сферы	0,253 1	0,308 0	0,768 9	0,774 5	0,421 2	0,417 1	0,250 3	0,435 4	0,559 3	0,392 6	0,389 7	0,994 5	0,162 7	0,197 5	0,332 2	0,573 6	0,367 4	0,411 1	0,565 4	1,000 0
Расходы бюджета на культуру	0,2226	0,1123	0,1774	0,1622	1,0000	0,1972	0,1347	0,1259	0,9475	0,4212	0,2196	0,2761	0,1242	0,1515	0,2129	0,1783	0,2761	0,2761	0,4082	0,4236
Тангенс угла	0,05492				-0,00416				-0,1667				0,03489				0,04373			

Продолжение таблицы 34

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лаишевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития культурной сферы	0,5508	0,4975	0,5227	0,7634	0,2562	0,2890	0,5542	0,5679	0,3446	0,5307	0,6745	0,7311	0,3061	0,5407	0,4932	0,8073	0,2467	0,2251	0,9563	0,5757
Расходы бюджета на культуру	0,2288	0,2793	0,2761	0,3988	0,1501	0,1935	0,2896	0,3658	0,3988	0,3988	-0,0137	-0,0151	0,2862	0,2862	0,3478	0,3095	0,1214	0,1695	0,2862	0,2121
Тангенс угла	-0,05331				0,03279				0,1861				0,23463				-0,02158			

Продолжение таблицы 34

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Уровень развития культурной сферы	0,3035	0,3182	0,4401	0,3549	0,4006	0,4467	0,5034	0,9568	0,2902	0,3699	0,3147	0,6589	0,2238	0,3581	0,3677	0,9471	0,2784	0,3760	0,4346	0,5924
Расходы бюджета на культуру	0,2121	0,2121	0,2462	0,5139	0,1943	0,5736	0,6622	0,7199	0,0224	0,0224	0,3713	0,3898	0,0000	0,0159	0,0224	0,0117	0,0469	0,3873	0,4649	0,3617
Тангенс угла	0,0147				0,04606				0,07965				0,13432				0,09757			

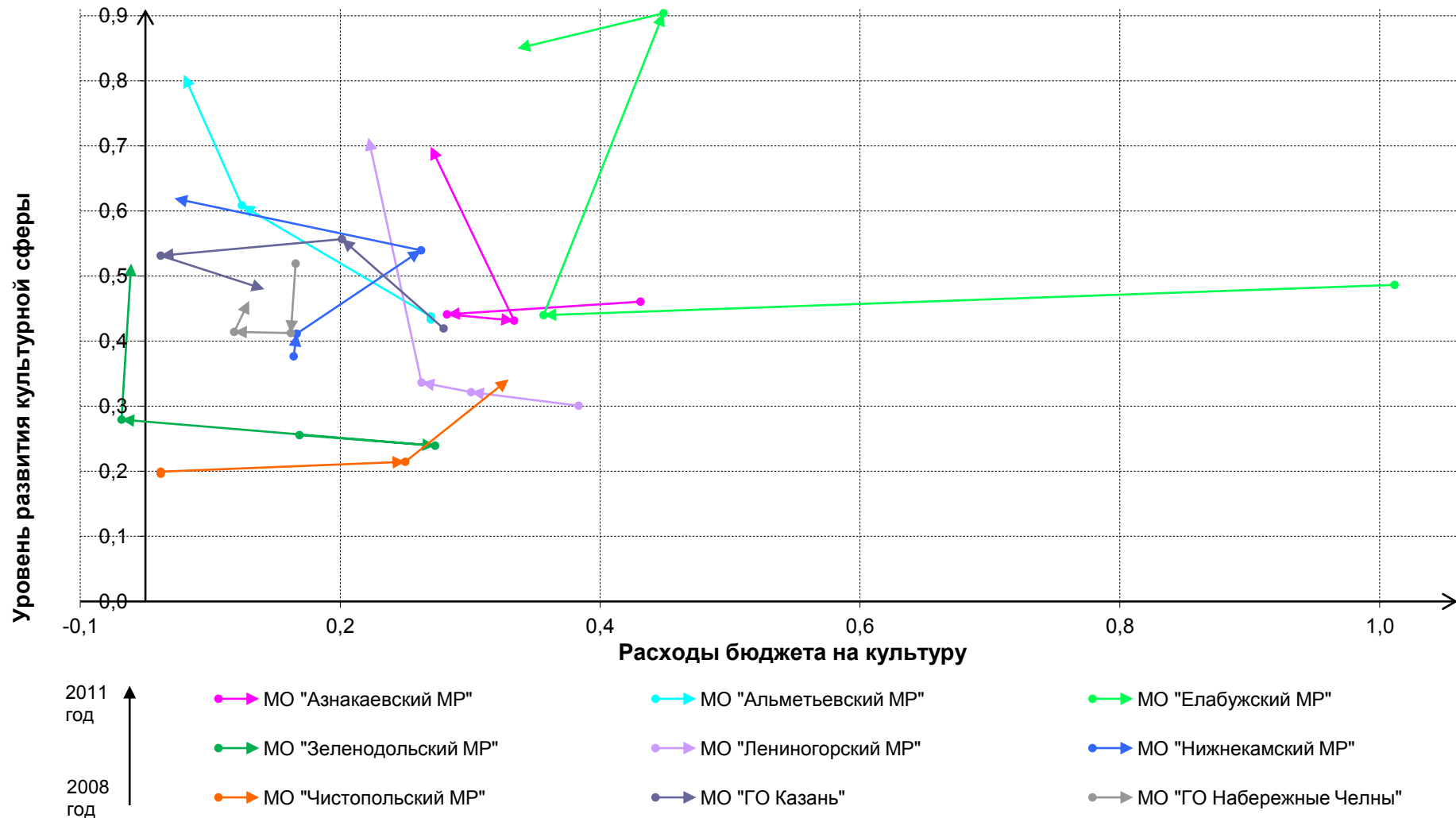


Рис. 19. Влияние расходов бюджета на уровень развития культурной сферы муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

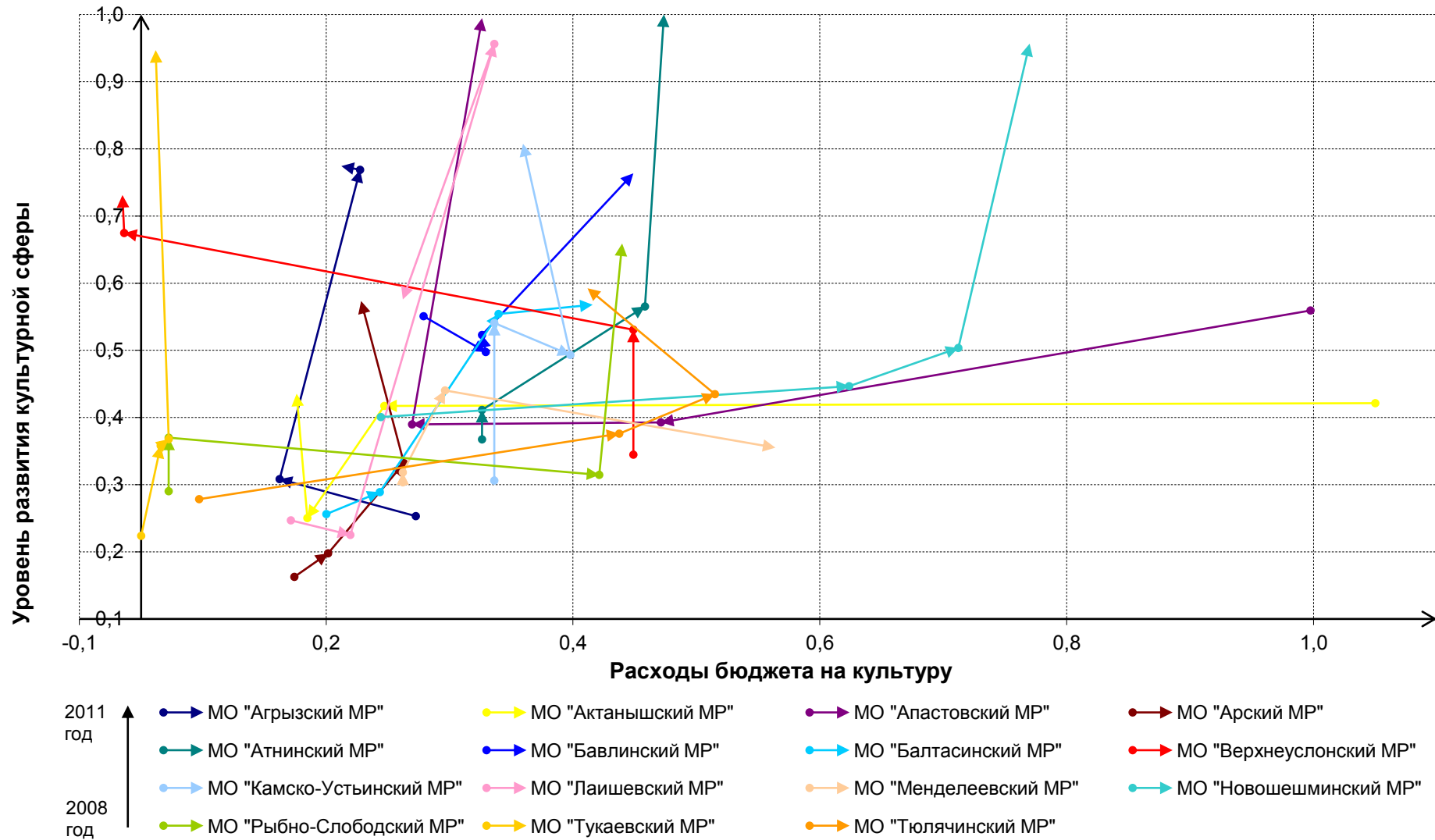


Рис. 20. Влияние расходов бюджета на уровень развития культурной сферы муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

На развитие культурной сферы в анализируемых муниципальных образованиях из бюджета в 2011 году было выделено 985910,85 тыс. руб. (для сравнения в 2008 году – 1241510,28 тыс. руб.). Это приблизительно 44 часть всех расходов бюджета по данным территориям. Наибольший вклад в развитие культурной сферы из расчета на душу населения был осуществлен в Верхнеуслонском (1982,96 руб.), Новошешминском (992,79 руб.) и Камско-Устьинском (850,86 руб.) муниципальных районах.

Как видно из рисунков 19 – 20 и таблиц 33 – 34, рост расходов на развитие культурной сферы на душу населения в 2009 году ни по одному из регионов не превысил 0,5 пункта. Больше чем на 0,1 пункта расходы бюджета на развитие культурной сферы возросли по Верхнеуслонскому (на 0,4585 пункта), Новошешминскому (на 0,3793 пункта), Тюлячинскому (на 0,3404 пункта), Камско-Устьинскому (на 0,2473 пункта) и Зеленодольскому (на 0,1044 пункта) муниципальным районам. Менее чем на 0,01 пункта - по Нижнекамскому (на 0,0024 пункта) и Атнинскому (на 0,0084 пункта) муниципальным районам.

По 10 изучаемым регионам в 2011 году произошло снижение расходов бюджета на развитие культурной сферы на душу населения. Такая ситуация наблюдалась по Актанышскому (на 0,8028 пункта), Елабужскому (на 0,6550 пункта), Апастовскому (на 0,5263 пункта), Азнакаевскому (на 0,1490 пункта), Агрызскому (на 0,1103 пункта), Лениногорскому (на 0,0827 пункта), Чистопольскому (на 0,0316 пункта), Альметьевскому (на 0,0016 пункта) муниципальным районам и городским округам Казань (на 0,0782 пункта) и Набережные Челны (на 0,0037 пункта). Данный фактор (снижение расходов) может быть рассмотрен в качестве положительной характеристикой бюджетной политики соответствующих регионов, лишь в случае, если это негативно не отразилось на уровне развития культурной сферы.

Проанализируем влияние изменения расходов на развитие культурной сферы на уровень последней. По 5 районам, в которых наблюдалось снижение расходов, относительный показатель уровня развития культурной сферы так же понизился: по Апастовскому (на 0,1667 пункта), Елабужскому (на 0,0464 пункта),

Азнакаевскому (на 0,0194 пункта), Актанышскому (на 0,0042 пункта) муниципальным районам и городскому округу Набережные Челны (на 0,1067 пункта). По остальным 5 регионам наблюдалось улучшение развития культурной сферы: по городскому округу Казань (на 0,1374 пункта), Агрызскому (на 0,0549 пункта), Нижнекамскому (на 0,0347 пункта), Лениногорскому (на 0,0207 пункта) и Альметьевскому (на 0,0045 пункта) муниципальным районам, что говорит об определенной эффективности бюджетной политики этих регионов.

Кроме того, незначительное снижение относительного показателя уровня развития культурной сферы наблюдалось по ряду регионов, расходы бюджета в которых по данному направлению увеличились: по Бавлинскому (на 0,0533 пункта), Лаишевскому (на 0,0216 пункта) и Зеленодольскому (на 0,0162 пункта) муниципальным районам.

По остальным 11 муниципальным образованиям динамики относительного показателя уровня развития культурной сферы и соответствующих расходов бюджета однонаправлены, то есть возрастают. Наибольшее улучшение развития культурной сферы наблюдалось по Камско-Устьинскому (на 0,2346 пункта) и Верхнеуслонскому (на 0,1861 пункта) муниципальным районам. Наименьшее, но все же, улучшение произошло по Чистопольскому (на 0,0030 пункта) и Альметьевскому (на 0,0045 пункта) районам. При этом наибольшее улучшение развития культурной сферы наблюдалось по Камско-Устьинскому (на 0,2346 пункта) и Верхнеуслонскому (на 0,1861 пункта) муниципальным районам.

Наиболее оптимальная бюджетная политика в области культуры, согласно полученным данным, была осуществлена в 2009 году в следующих районах, перечисленных в порядке убывания оптимальности политики:

Камско-Устьинском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 0,9487, при одновременном увеличении расходов, улучшении уровня развития культурной сферы и относительно высоком общем уровне последнего (в районе 0,5 по шкале от 0 до 1));

Балтасинском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 0,7561, при одновременном увеличении расходов, улучшении уровня развития

культурной сферы и среднем уровне последнего (в районе 0,3 по шкале от 0 до 1));

Арском муниципальном районе (так как тангенс угла равен 1,2770 при одновременном увеличении расходов, улучшении уровня развития культурной сферы, относительно низкой величине расходов бюджета на душу населения и уровня развития культуры до 0,2 по шкале от 0 до 1, однако на имеющейся стадии развития культурной сферы в районе в 2011 произошел довольно хороший рост).

Рассмотрим тенденции изменения приведенных показателей расходов бюджета на развитие ЖКХ и приведенного показателя состояния ЖКХ. Для этого рассматриваем данные таблиц 22 – 23 по строкам приведенный показатель состояния ЖКХ и приведенные расходы бюджета на развитие ЖКХ и данные таблицы 24 по показателю тангенс угла состояния ЖКХ. Для удобства анализа вынесем эти данные в отдельную таблицу 35 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и в таблицу 36 по муниципальным образованиям, в составе которых нет крупных городов. На основании этих данных для наглядности результатов построим матрицу «Качество жизни (Приведенный показатель состояния ЖКХ)/ Расходы бюджета (Приведенный показатель расходов бюджета на развитие ЖКХ)» аналогично рисунку 8. По оси ОХ в данном случае предлагается откладывать приведенный показатель расходов бюджета на развитие ЖКХ, по оси ОУ – показатель состояния ЖКХ. Результаты отобразим на рисунке 21 по муниципальным образованиям, в составе которых есть крупные города, и на рисунке 21 по муниципалитетам, в составе которых нет крупных городов.

На развитие сферы ЖКХ в анализируемых муниципальных образованиях из бюджета в 2011 году было выделено 8479787,33 тыс. руб. (для сравнения в 2008 году – 5434492,94 тыс. руб.). Это приблизительно 5 часть всех расходов бюджета по данным территориям. Наибольший вклад в развитие сферы ЖКХ из расчета на душу населения был осуществлен в городском округе Казань (3753,84 руб.), Елабужском (3228,71 руб.), Альметьевском (3193,11 руб.) и Верхнеуслонском (3029,9 руб.) муниципальных районах.

Таблица 35

Приведенные относительные показатели состояния ЖКХ и бюджетных расходов на развитие ЖКХ муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

Показатели	Азнакаевский МР				Альметьевский МР				Елабужский МР				Зеленодольский МР				Лениногорский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние сферы ЖКХ	0,7282	0,7613	0,2952	0,6701	0,9694	0,9724	0,6425	0,7100	0,2737	0,2894	0,2321	0,5382	0,5544	0,5544	0,0881	0,1088	0,7747	0,7747	0,5058	0,6462
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2417	0,4931	0,7960	0,0940	0,0940	0,0940	0,8574	0,2788	0,5803	0,9825	0,2372	0,2181	0,1466	0,6703	0,4564	0,4693	0,2949	0,6314	0,9461	0,3450
Тангенс угла	0,131743				0,004767				0,039211				0				0			

Продолжение таблицы 35

Показатели	Нижнекамский МР				Чистопольский МР				ГО Казань				ГО Набережные Челны			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние сферы ЖКХ	0,7063	0,7327	0,6265	0,8581	0,7508	0,7560	0,3458	0,4942	0,6916	0,6916	0,4118	0,3351	0,7834	0,7834	0,5133	0,7766
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2181	0,7701	0,0384	0,7896	0,0760	0,0760	0,0179	0,0616	1,0000	1,1423	0,0760	0,7703	0,4162	0,8248	1,1712	0,9313
Тангенс угла	0,047711				0,015975				0				0			

Таблица 36

Приведенные относительные показатели состояния ЖКХ и бюджетных расходов на развитие ЖКХ муниципалитетов Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Показатели	Агрызский МР				Актанышский МР				Апастовский МР				Арский МР				Атнинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние сферы ЖКХ	0,7286	0,7286	0,4973	0,6023	0,6356	0,6906	0,5647	0,5949	0,9311	0,9311	0,5754	0,7881	0,6598	0,7544	0,5105	0,4396	0,9198	0,9198	0,5402	0,4965
Расходы бюджета на ЖКХ	0,0000	0,3198	0,0000	0,0535	0,6629	0,5156	0,3849	0,0221	0,0011	0,4382	0,0940	0,0110	0,0032	0,2171	0,3654	0,0153	0,0110	0,0110	0,0047	0,0079
Тангенс угла	0				-0,37365				0				0,44241				0			

Продолжение таблицы 36

Показатели	Бавлинский МР				Балтасинский МР				Верхнеуслонский МР				Камско-Устьинский МР				Лаишевский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние сферы ЖКХ	0,9175	0,6631	0,5503	0,5928	0,8796	0,8796	0,4766	0,5954	0,6276	0,6749	0,3313	0,2567	0,5047	0,5174	0,5376	0,2559	0,3770	0,5441	0,2829	0,6413
Расходы бюджета на ЖКХ	0,2195	0,2287	0,0110	0,2372	0,0006	0,2829	0,2658	0,0105	0,2372	0,2372	0,4497	0,1444	0,2181	0,2181	0,4527	0,0461	0,0016	0,0005	0,2181	0,0384
Тангенс угла	-27,8567				0				0,0845				0,034735				-154,969			

Продолжение таблицы 36

Показатели	Менделеевский МР				Новошешминский МР				Рыбно-Слободский МР				Тукаевский МР				Тюлячинский МР			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Состояние сферы ЖКХ	0,6965	0,7260	0,1752	0,5778	0,8222	0,8169	0,3550	0,7100	0,7400	0,7450	0,5759	0,2903	0,4138	0,4375	0,3858	0,4762	0,8382	0,8355	0,6152	0,4033
Расходы бюджета на ЖКХ	0,0384	0,0384	0,1304	0,3938	0,0199	0,3579	0,4777	0,2303	0,7896	0,7896	0,5464	0,0006	0,0447	0,3524	0,7896	0,0760	0,0000	0,2469	0,1981	0,0033
Тангенс угла	0,895865				0,047711				0,015975				0				0			



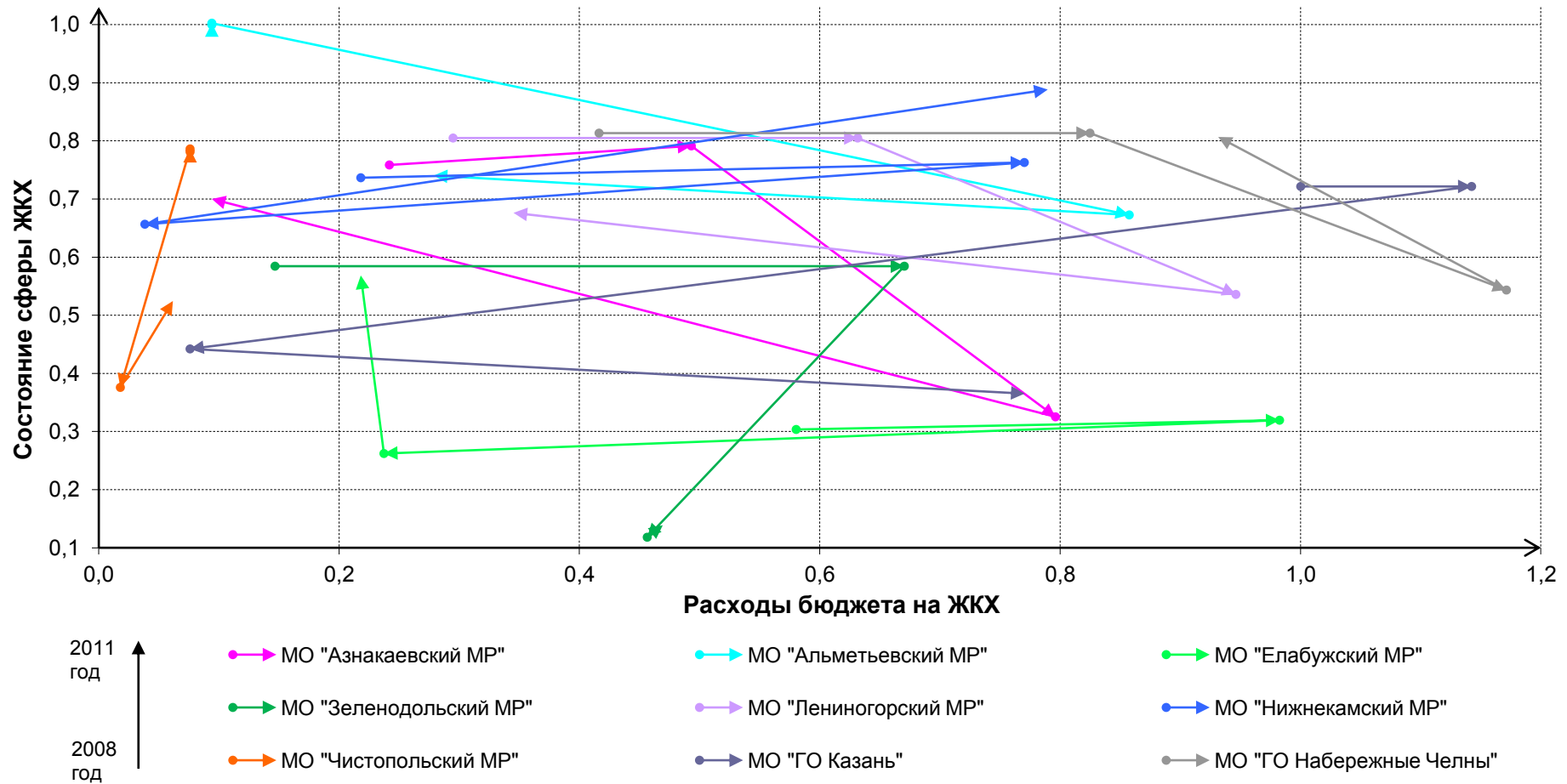


Рис. 21. Влияние расходов бюджета на состояние сферы ЖКХ муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города

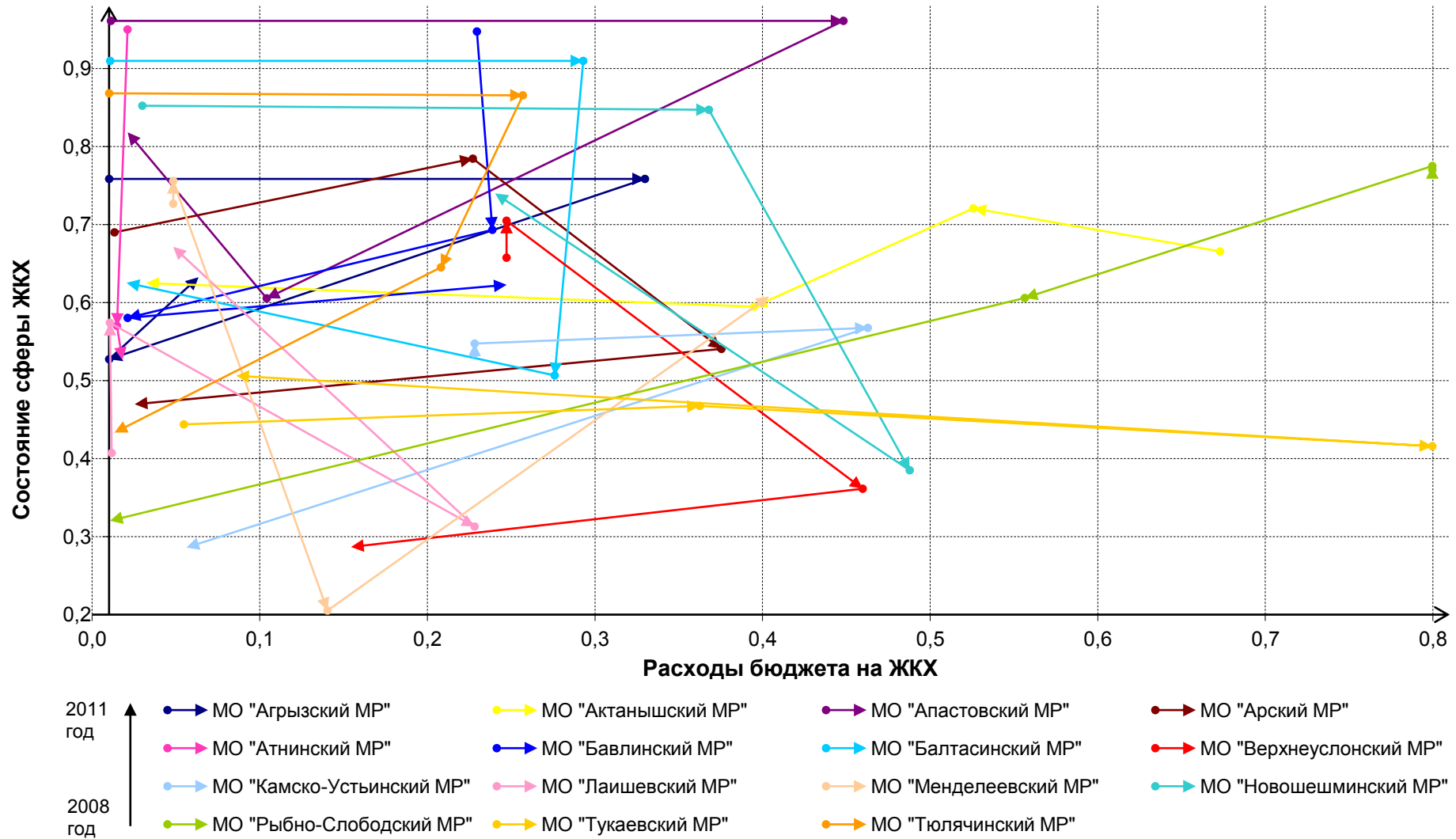


Рис. 22. Влияние расходов бюджета на состояние сферы ЖКХ муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов

Как видно из рисунков 21 - 22 и таблиц 35 – 36, наибольший рост расходов на развитие ЖКХ на душу населения в 2010 году (более 0,5 пункта) наблюдался по Альметьевскому (на 0,6440 пункта), Нижнекамскому (на 0,5521 пункта) и Зеленодольскому (на 0,5236 пункта) муниципальным районам среди тех, где есть крупные города, и Верхнеуслонскому (на 0,5599 пункта) среди муниципалитетов, где нет крупных городов, наименьший (менее чем на 0,1 пункта) - по Атнинскому (на 0,0010 пункта), Бавлинскому (на 0,0091 пункта) и Менделеевскому (на 0,0328 пункта) муниципальным районам.

Кроме того, по 2 изучаемым регионам в 2011 году произошло снижение расходов бюджета на душу населения. Такая ситуация наблюдалась по Актанышскому (на 0,1473 пункта) и Лаишевскому (на 0,0011 пункта) муниципальным районам.

Проанализируем влияние изменения расходов на ЖКХ на относительный показатель уровня его развития. В данном случае наблюдается интересная ситуация: по всем муниципальным образованиям, по которым наблюдалось снижение расходов состоянии сферы ЖКХ пусть незначительно, но улучшилось, снижение же относительного показателя уровня последнего произошло в муниципальных образованиях, по которым увеличились расходы на душу населения, что говорит о неэффективном их использовании.

Так по Актанышскому и Лаишевскому муниципальным районам, по которым произошло снижение расходов бюджета на ЖКХ, произошло наибольшее увеличение уровня развития сферы ЖКХ: на 0,0550 и 0,1671 пункта соответственно. То есть можно говорить об эффективности бюджетной политики в части ЖКХ по данным регионам.

Снижение относительного показателя уровня развития сферы ЖКХ, несмотря на увеличение соответствующих расходов на душу населения, произошло по Бавлинскому (на 0,2544 пункта), Новошешминскому (на 0,0053 пункта), Тюлячинскому (на 0,0027 пункта) муниципальным районам. Это явно свидетельствует о неэффективном использовании денежных средств.

Относительный показатель уровня развития ЖКХ в 2011 году остался на прежнем уровне (уровне 2008 года) по Агрызскому, Апастовскому, Атнинскому, Балтасинскому, Зеленодольскому, Лениногорскому муниципальным районам и городским округам Казань и Набережные Челны.

По остальным 11 муниципальным образованиям динамики уровня ЖКХ и соответствующих расходов бюджета однонаправлены, то есть возрастают. Относительно большой рост относительного показателя уровня развития сферы ЖКХ в 2009 году произошел по Арскому (на 0,0946 пункта), Верхнеуслонскому (на 0,0473 пункта) и Азнакаевскому (на 0,0331 пункта) муниципальным районам. Наименьший рост – по Альметьевскому (на 0,0031 пункта), Рыбно-Слободскому (на 0,0051 пункта) и Чистопольскому (на 0,0052 пункта) муниципальным районам.

Наиболее оптимальная бюджетная политика в области ЖКХ была осуществлена в 2011 году в Менделеевском муниципальном районе (так как тангенс угла, образуемого продолжением линии вектора влияния расходов бюджета на ЖКХ на уровень развития последнего и осью абсцисс, равен 0,8959, при одновременном увеличении расходов, улучшении состояния сферы ЖКХ и относительно высоком общем уровне последнего (выше 0,7 по шкале от 0 до 1), при относительно низком уровне соответствующих расходов бюджета (в районе 0,1 по шкале от 0 до 1)).

Обобщая все вышесказанное, можно выделить ряд муниципальных образований, бюджетная политика которых в 2011 году, на наш взгляд, имела стратегические преимущества и привела к наилучшим результатам (повышению качества жизни).

Так бюджетная политика Тукаевского района позволила, снизив расходы, повысить уровень социального развития, и, несмотря на то, что уровень качества жизни относительно невысок, мы видим, что в районе делаются попытки наиболее эффективно с учетом имеющихся средств улучшить ситуацию. В частности, в 2009 году произошло улучшение уровня развития здравоохранения при приемлемом росте соответствующих расходов, относительно других районов

незначительно снизился уровень образования, довольно хорошо развивалась культурная сфера при относительно невысоких затратах. Отставание района наблюдается лишь в сфере ЖКХ, уровень которого увеличился незначительно при сильном росте расходов.

Наиболее оптимальная бюджетная политика наблюдалась в Елабужском муниципальном районе, где довольно значительно повысилось качество жизни, достигнув наилучших значений среди изучаемых муниципальных образований. Однако и расходы на душу населения в районе довольно велики (вторые по величине после Верхнеуслонского района). По отдельным направлениям социальной сферы также преимущественно наблюдалась эффективная бюджетная политика: при снижении соответствующих расходов довольно хороший рост уровня здравоохранения, наибольший, большой рост уровня развития физкультуры и спорта, незначительное снижение уровня развития культурной сферы при довольно сильном снижении расходов, рост уровня ЖКХ.

Продуманная бюджетная политика городского округа Казань в 2011 году позволила значительно повысить уровень социального развития, при сопоставимом увеличении расходов бюджета. В частности практически оптимальная эффективная бюджетная политика наблюдалась в области здравоохранения, когда при снижении расходов возрос уровень развития здравоохранения, аналогичная ситуация и в области культурной сферы, в части образования увеличение соответствующих расходов привело к наименьшему снижению качества образования и наибольшему увеличению уровня развития физкультуры и спорта, по уровню развития ЖКХ особых изменений по сравнению с 2008 годом не наблюдалось.

Бюджетная политика по городскому округу Набережные Челны также демонстрирует эффективность как в целом по социальному развитию, так и по отдельным его направлениям.

Также относительно эффективная бюджетная политика в 2011 году наблюдалась по Лениногорскому, Азнакаевскому и Альметьевскому муниципальным районам.

Особое внимание необходимо уделить бюджетной политике Нижнекамского муниципального района. При значительном увеличении расходов бюджета в 2011 году уровень социального развития по району снизился. Данный интегральный эффект был получен в результате воздействия одного значительного отрицательного явления – снижения уровня образования. Данный фактор перекрыл эффективное развитие по другим 4 направлениям социальной сферы, уровень и динамика по которым довольно значительны.

Таким образом, применение предлагаемой методики позволило оценить бюджетные политики изучаемых муниципальных образований Республики Татарстан в разрезе их эффективности и оптимальности как в целом, так и в разрезе отдельных направлений социального развития.

### **3.3. Направления трансформации бюджетной политики муниципального образования с целью повышения ее эффективности**

Основные направления бюджетной политики муниципальных образований Республики Татарстан формируются в соответствии с Докладом Президента Республики Татарстан на сессии Государственного Совета Республики Татарстан о бюджетной и финансовой политике Республики Татарстан, Бюджетным кодексом Российской Федерации и направлены на решение социальных задач, поддержание экономической и бюджетной стабильности. В условиях проявления последствий экономического кризиса и изменчивости социально-экономического положения, как на региональном уровне, так и на уровне муниципальных районов Республики Татарстан объективно проявилась необходимость к сокращению сроков планирования в рамках бюджетного процесса. Бюджет того или иного муниципального района Республики Татарстан формируется на каждый год.

Конечно, бюджетная политика одного муниципального образования отличается от бюджетной политики другого муниципального образования. Рассмотрим эффективность бюджетной политики следующих муниципальных образований Республики Татарстан на примере 2010 и 2011 годов:

МО «Агрызский МР» [14]	МО «Елабужский МР» [24]
МО «Азнакаевский МР» [15]	МО «Зеленодольский МР» [25]
МО «Актанышский МР» [16]	МО «Камско-Устьинский МР» [26]
МО «Альметьевский МР» [17]	МО «Лаишевский МР» [27]
МО «Апастовский МР» [18]	МО «Лениногорский МР» [28]
МО «Арский МР» [19]	МО «Менделеевский МР» [29]
МО «Атнинский МР» [20]	МО «Нижекамский МР» [30]
МО «Бавлинский МР» [21]	МО «Новошешминский МР» [31]
МО «Балтасинский МР» [22]	МО «Рыбно-Слободский МР» [32]
МО «Верхнеуслонский МР» [23]	МО «Тукаевский МР» [33]
МО «ГО Казань» [36]	МО «Тюлячинский МР» [34]
МО «ГО Набережные Челны» [37]	МО «Чистопольский МР» [35]

В таблице 37 представлена доходная часть бюджетов вышеперечисленных муниципальных образований за 2010 и 2011 года в следующем порядке: сначала муниципальные образования, в которых есть крупные города, затем, те муниципалитеты, где нет крупных городов. В таблице 38 представлена доходная часть вышеперечисленных муниципалитетов в структурном выражении за тот же период в следующем порядке: сначала муниципальные образования, в которых есть крупные города, затем, те муниципалитеты, где нет крупных городов.

Таблица 37

Доходная часть бюджетов муниципальных образований Республики Татарстан за 2009 – 2010 года, в тыс. руб.

Наименование	Азнакаевский МР		Альметьевский МР		Бугульминский МР		Елабужский МР		Лениногорский МР		Нижнекамский МР	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	222917,78	254554,78	744393,96	823719,60	316625,20	0,00	283922,8	398074,2	171308,89	377851,35	534135,00	827585,0
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	18760,51	29785,58	86785,16	115747,26	22800,00	0,00	25685,30	40786,8	24879,00	44581,31	118225,00	182595,0
НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО	27175,36	29366,52	268439,85	290041,11	59418,00	0,00	30343,70	37528,8	56908,72	49797,83	509362,00	479587,0
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА	3036,00	4536,49	19666,56	21447,81	12000,00	0,00	10382,70	11960,2	3580,00	5061,14	19266,00	24232,0
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ И	-1029,52	395,54	-2736,45	2119,74	0,00	0,00	1829,00	791,20	0,00	122,85	0,00	1176,00
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	5875,40	7500,72	74890,31	73506,99	10808,00	0,00	11003,40	21781,60	15508,00	12636,78	93945,00	166107,0
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	12069,29	10062,10	33625,14	26365,46	7034,00	0,00	7446,10	8551,10	8240,00	9590,93	26900,00	35470,0
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ	824,25	1651,14	1392,92	934,71	0,00	0,00	8,30	255,60	0,00	873,70	0,00	4286,00
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ АКТИВОВ	3600,79	6900,14	42567,96	81452,90	500,00	0,00	10574,90	19522,60	3650,00	12770,87	1000,00	173070,0
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	0,00	0,03	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	3487,59	4270,04	15950,66	21902,21	1600,00	0,00	5765,20	16289,70	2228,00	5694,46	12000,00	22718,0
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	5,86	113,85	46,61	122,01	140,00	0,00	27,60	99,40	339,73	163,52	100,00	21043,0
ВОЗВРАТ ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ, СУБВЕНЦИЙ И	-6,21	-182,67	-486,42	0,00	0,00	0,00	-8,00	-1055,50	0,00	-2188,50	0,00	-4454,00
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	464391,54	507800,05	702331,99	1225785,27	491205,60	0,00	1365905,1	1080503,4	564705,14	522262,10	937581,00	1633188
ПРОЧИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>761108,64</b>	<b>856754,31</b>	<b>1986868,68</b>	<b>2683145,07</b>	<b>922130,80</b>	<b>0,00</b>	<b>1752886,1</b>	<b>1635089,1</b>	<b>851347,48</b>	<b>1039218,34</b>	<b>2252514,00</b>	<b>3566623</b>



Продолжение таблицы 37

Наименование	Чистопольский МР		ГО Казань		ГО Набережные Челны		Лаишевский МР		Арский МР		Балтасинский МР	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	205389,8	14893,7	3080000,00	4080763,60	1113956,01	1457791,31	80746,0	156138,9	102241,00	141362,30	67822,47	94484,74
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	25102,20	0,00	680059,00	1171792,40	236182,46	397181,78	6007,00	10988,80	12102,00	17005,60	7059,85	12335,91
НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО	24366,40	-265,80	1637000,00	1645285,40	576503,77	564392,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА	10340,90	1500,0	116500,00	139697,10	50602,74	56804,45	2000,00	2782,20	7877,00	9133,40	671,97	838,29
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ И СБОРАМ	1203,40	0,00	12000,00	63431,40	86515,06	-879,32	0,00	479,30	114,00	19,40	266,14	15,35
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	23307,70	7000,00	844823,00	854658,80	236595,02	385084,69	1149,00	3350,20	2095,00	2164,20	1131,38	1343,50
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	4465,90	1000,00	76500,00	72688,20	49651,84	38819,13	1270,00	2552,70	1926,00	1641,70	1306,26	730,36
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ	0,00	0,00	238965,00	304751,20	466,47	52056,59	0,00	0,00	6,00	0,00	0,00	157,94
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ АКТИВОВ	7220,00	11307,0	581164,00	957106,10	74418,57	74749,40	0,00	15568,00	0,00	9094,00	159,85	600,58
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	0,00	0,00	1150,00	1399,00	3330,77	3572,97	0,00	0,00	3,00	18,60	0,00	0,00
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	4031,10	1000,0	116000,00	149335,80	42389,18	48044,41	2309,00	3868,40	1896,00	2971,00	1427,80	2324,69
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	44,20	0,00	10000,00	-667,70	15999,01	0,00	0,00	298,00	0,00	24,20	1,90	9,06
ВОЗВРАТ ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ, СУБВЕНЦИЙ И	-24,70	0,00	0,00	-8158,80	-371,70	-4086,63	0,00	-801,40	0,00	-4603,70	0,00	0,00
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	555776,1	0,00	6846577,50	7639513,40	2141680,56	2738885,21	193808,5	410028,8	459164,00	512840,30	332423,55	0,00
ПРОЧИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,00	0,00	0,00	4900,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>861223,0</b>	<b>13820,9</b>	<b>14240738,50</b>	<b>17076495,90</b>	<b>4627919,77</b>	<b>5812416,79</b>	<b>287289,5</b>	<b>605253,9</b>	<b>587424,00</b>	<b>691671,00</b>	<b>412271,17</b>	<b>501680,81</b>

## Продолжение таблицы 37

Наименование	Новошешминский МР		Рыбно-Слободский МР		Тюлячинский МР		Апастовский МР		Верхнеуслонский МР		Камско-Устьинский МР	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	28280,8	53916,2	33480,0	48608,8	24690,1	36247,0	48538,57	81544,33	41514,50	59274,40	27000,00	47043,80
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	2900,0	3495,40	4621,00	6772,40	2132,00	3406,00	4284,71	5514,51	3000,00	6111,00	3377,00	5383,70
НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6690,00	8254,00	0,00	0,00
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА	399,0	312,80	652,00	1126,00	416,00	326,00	451,96	479,71	944,00	1178,40	416,00	369,00
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ И СБОРАМ	0,0	1,50	260,00	10,50	0,00	0,00	38,05	196,68	233,00	57,00	0,00	0,00
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	657,0	1073,90	90,00	700,00	0,00	589,00	413,69	234,09	1284,00	1960,80	169,00	256,80
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	271,0	1481,50	752,00	664,00	427,00	377,00	634,06	462,40	866,00	715,00	400,00	560,00
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ	0,0	801,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	203,90	17,00	0,00	0,00	503,50
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ АКТИВОВ	0,0	49,00	30,00	150,00	10342,1	91,00	395,67	1400,39	21,00	41603,60	0,00	0,00
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	1126,0	1524,70	1007,00	3060,40	1010,00	865,00	872,61	1101,73	1922,70	1390,00	721,00	945,00
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	0,0	54,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,24	2142,40	682,90	0,00	0,00
ВОЗВРАТ ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ, СУБВЕНЦИЙ И	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-407,40	0,00	0,00	0,00	0,00	-663,50
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	158005,8	243245,1	308843,5	350023,8	129077,0	146988,4	246102,61	285394,79	213667,70	293850,20	166653,80	310381,00
ПРОЧИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>191639,6</b>	<b>305955,3</b>	<b>349735,5</b>	<b>411115,9</b>	<b>168094,2</b>	<b>188889,4</b>	<b>301324,53</b>	<b>376549,77</b>	<b>272302,30</b>	<b>415077,30</b>	<b>198736,80</b>	<b>364779,30</b>







Как видно, из данных таблиц 37 и 38 большую часть доходов любого из этих муниципальных образований составляют безвозмездные поступления из других бюджетов, что говорит о низкой их обеспеченности собственными финансовыми ресурсами в 2010 и 2011 году. Эти поступления составляют практически половину всех доходов бюджетов. Подобная ситуация характерна как для муниципальных образований, в составе которых есть крупные города, так и для муниципалитетов, где нет крупных городов. Однако процентное соотношение собственных доходов и дотаций намного лучше в муниципалитетах, где есть крупные города, в муниципалитетах, где нет крупных городов, наблюдается практически полная дотационная зависимость бюджета. Среди рассматриваемых муниципалитетов наибольший процент безвозмездных поступлений из других бюджетов составляет 81,6% у Апастовского муниципального района. К этому показателю приближаются и Арский, Балтасинский, Верхнеуслонский, Камско-Устьинский, Новошешминский, Рыбно-Слободской и Тюлячинский районы. Наименьший процент составляет 35% у Альметьевского муниципального района за 2010 год. К этому показателю приближаются Нижнекамский, Набережно-Челнинский и Казанский муниципальный районы. Таким образом, муниципальные образования Республики Татарстан характеризуются высокой дотационной зависимостью от других бюджетов, что говорит об острой необходимости увеличения собственной финансовой базы.

Собственную финансовую базу муниципальных образований составляет в большей мере налог на доходы физических лиц – в среднем 30% от всей доходной части. Наибольший показатель у Альметьевского, Бугульминского, Лениногорского муниципальных образований. Действительно, в муниципальных образованиях, в составе которых есть крупные города, население, как правило, занято в трудовой деятельности, поскольку предприятия и организации города позволяют зарабатывать деньги, и соответственно, платить налоги. Наименьший – у Верхнеуслонского, Апастовского, Камско-Устьинского, Рыбно-Слободского муниципальных районов. Таким образом, контроль собираемости налога на

доходы физических лиц позволит увеличить собственную доходную базу. Кроме того, мотивация работодателей и работающего населения к декларированию получаемых доходов позволит положительно повлиять на увеличение доходной базы муниципальных образований. На наш взгляд, имеет смысл руководству муниципальных образований использовать два этих направления для увеличения собираемости налога на доходы физических лиц, а значит, и увеличения доходной базы бюджетов.

Далее в структуре доходной части бюджета можно выделить налоги на имущество и налоги на совокупный доход. Здесь к налогам на имущество относятся налог на имущество физических лиц и земельный налог. В среднем в структуре доходной части бюджета муниципальных образований налоги на имущество составляют 5-6%. Наибольший показатель у Альметьевского, Казанского, Нижнекамского, Набережно-Челнинского муниципальных районов – крупных городов Республики Татарстан. Данный показатель нулевой у Апастовского, Арского, Балтасинского, Камско-Устьинского, Новошешминского, Рыбно-Слободского, Лаишевского, Тюлячинского муниципальных районов. Это говорит о неспособности муниципальных образований грамотно распорядиться собственными земельными ресурсами и контролировать собираемость налога на имущество у населения. Конечно, низкая населенность данных районов, их сельский характер не позволяют широко использовать данный источник доходов. Но с другой стороны, на наш взгляд, наличие больших территорий всегда можно использовать для привлечения инвесторов с целью размещения производств, тем самым регулируя данную статью бюджета. Кроме того, климатические условия Республики Татарстан позволяют использовать данные территории для развития фермерских хозяйств, что тоже позволит повлиять как на имущество физических лиц, а значит, и их налогообложение, так и на сам земельный налог. Главой 31 Налогового Кодекса Российской Федерации предусмотрен принцип налогообложения земельных участков в зависимости от их кадастровой стоимости. Для установления кадастровой стоимости земельных участков нужно

провести государственную кадастровую оценку земель. Такая оценка должна проводиться регулярно, что очень редко соблюдается в муниципалитетах.

Налоги на совокупный доход включают в себя налог на вмененный доход, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый сельскохозяйственный налог. В среднем по рассматриваемым муниципальным образованиям Республики Татарстан этот показатель в структуре доходной части бюджета составляет 3-4%. Наибольший у Азнакаевского, Альметьевского, Лениногорского, Нижнекамского, Казанского, Набережно-Челнинского муниципальных районов. Как видно, этот показатель высок в тех районах, где есть крупные города с развитым малым бизнесом. Таким образом, можно влиять на увеличение доли этого показателя в бюджете через распространение применимости упрощенной и вмененной систем налогообложения. Это в свою очередь возможно, на наш взгляд, через увеличение границы применимости упрощенной системы налогообложения в доходной части и снижения границ применимости в части наличия имущества предприятий. Аналогично, и по вмененной системе налогообложения. Увеличивая перечень видов деятельности, облагаемых налогом на вмененный доход, можно увеличить собираемость данного показателя в структуре бюджета. Кроме того, на наш взгляд, повышая образованность населения в части существующих систем налогообложения муниципальные образования могут влиять на увеличение этого показателя в бюджете. Применение этих систем налогообложения, по сравнению с общей системой, выгодно и самим предпринимателям в части простоты налоговой отчетности, документооборота и количества и ставок налога. Наименьший показатель совокупного дохода в структуре доходной части бюджета у Камско-Устьинского, Елабужского, Новошешминского, Верхнеуслонского муниципальных районов. Учитывая аграрный характер этих территорий, можно сказать, что основу их формирует единый сельскохозяйственный налог. Соответственно, и улучшение показателя нужно связывать с развитием сельскохозяйственной деятельности в этих районах, повышения их аграрной привлекательности, поскольку, при прочих равных



условиях, чем больше на территории сельскохозяйственных предприятий, тем больше объектов налогообложения ЕСХН, а значит, выше и сумма налога.

Далее, рассматривая структуру доходной части бюджета муниципальных образований Республики Татарстан, нужно отметить платежи за пользование природными ресурсами – плата за негативное воздействие на окружающую среду. В среднем этот показатель не превышает 1-2%. Наибольшая собираемость у Азнакаевского, Альметьевского, Набережно-Челнинского муниципальных районов. Логика говорит о том, что данный показатель должен зависеть от степени экологической безопасности района, зависящей от наличия крупных производств. Чем больший вред окружающей среде приносит район, тем большую долю в доходной части бюджета должен занимать данный показатель. Однако это не так, что, на наш взгляд, говорит о несовершенстве экологического законодательства и контроля за собираемостью экологических взносов в бюджет. Ведь до сих пор, хоть и разработана форма экологической отчетности для предприятий, но не установлены санкции за ее не сдачу или несвоевременную сдачу. Также не предусмотрены законодательством и санкции за не уплату данных экологических платежей. Этот вопрос может контролироваться и муниципальными органами власти. Это поможет не только увеличить собственную финансовую базу муниципального образования, но и позволит мотивировать предприятия на применение экологически безопасного оборудования, применять очистительные сооружения и прочие меры экологической безопасности. Наименьшая доля платежей за пользование природными ресурсами принадлежит Арскому, Балтасинскому, Верхнеуслонскому, Елабужскому, Новошешминскому и Рыбно-Слободскому муниципальным районам.

Помимо налоговых источников дохода бюджет муниципальных образований формируется и за счет неналоговых источников, а именно: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от оказания муниципальных платных услуг, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, штрафы, санкции и возмещение

ущерба. Как видно, из таблиц 37 - 38 доля этих неналоговых доходов в бюджете рассматриваемых муниципальных образований Республики Татарстан очень и очень не велика. Средний процент по доходам от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составляет 1%, по доходам от оказания муниципальных платных услуг 0,5%, доходам от продажи материальных и нематериальных активов 0,7%, штрафы санкции и возмещение ущерба 0,4%. Наибольшая доля неналоговых доходов бюджета в части использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, у Альметьевского, Лениногорского, Нижнекамского, Чистопольского, Набережно-Челнинского, Казанского муниципальных районов. При этом основная часть этого вида доходов приходится на доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества. Практически не используются следующие источники неналоговых доходов, предусмотренных по рассматриваемому показателю:

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образования;
- доходы от размещения средств бюджетов;
- проценты по муниципальным кредитам;
- платежи от муниципальных унитарных предприятий;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в залог, в доверительное управление;
- прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в муниципальной собственности.

Использование данных видов деятельности муниципальными образованиями очень редко, единично, однако их осуществление позволит увеличить неналоговые поступления в бюджет. Практически деятельность по получению доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, не ведется в Верхнеуслонском, Камско-Устьинском, Лаишевском, Новошешминском, Рыбно-Слободском и Тюлячинском муниципальных районах.

Хотя эти сельскохозяйственные муниципальные образования обладают довольно обширными территориями. Грамотный учет земельных участков этих территорий, повышение их инвестиционной и сельскохозяйственной привлекательности будет способствовать и пополнению бюджета этих муниципальных образований в том числе и по неналоговым статьям.

Неналоговые доходы бюджета в части доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, формируются только у Набережно-Челнинского, Казанского, Нижнекамского, Лениногорского, Новошешминского, Альметьевского, Азнакаевского муниципальных районов. Остальные муниципальные образования Республики Татарстан совершенно не развивают деятельность в этом направлении. Расширение перечня подобных услуг, подготовка необходимых кадров, информирование населения об этом, хотя и требует ряда затрат в краткосрочной перспективе, зато приведет к увеличению финансовой базы муниципальных образований в средне- и долгосрочной перспективах. Регулируя тарифы подобных услуг, возможно будет не только пополнять бюджет, но и повышать качество жизни населения, через удовлетворение его потребностей в муниципальных услугах.

Неналоговые доходы бюджета в части доходов от продажи материальных и нематериальных активов формируются также не у всех муниципальных образований Республики Татарстан. Только у Азнакаевского, Альметьевского, Арского, Лаишевского, Лениногорского, Нижнекамского, Тюлячинского, Набережно-Челнинского, Казанского муниципальных районов. При этом в муниципальных районах с городами это, как правило, доходы от реализации имущества, находящегося в муниципальной собственности. В сельских районах - доходы от продажи земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Практически не используются следующие виды источников формирования неналоговых доходов в рассматриваемой части:

- доходы от продажи квартир;
- средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства;

- доходы от продажи нематериальных активов;
- доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции.

После преобразования государственной собственности в частную, на местах сохраняется много имущества и земельных участков, использование которых затруднено в связи с оформлением прав собственности. Кроме того, в муниципальных образованиях сохраняется достаточно имущества никак не используемого муниципалитетом, но расходы на его содержание предусматриваются. Таким образом, продажа подобных объектов будет способствовать пополнению бюджета в его доходной части и сокращению расходов бюджета на их содержание.

Неналоговые доходы бюджета в части штрафов, санкций и возмещения ущерба формируются практически во всех муниципальных образованиях Республики Татарстан в основном в трех направлениях:

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о налогах и сборах;
- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт;
- денежные взыскания (штрафы) за нарушение порядка работы с денежной наличностью, ведения кассовых операций и невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций;
- денежные взыскания (штрафы) за административные правонарушения в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции;
- денежные взыскания (штрафы) и иные суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений, и в возмещение ущерба имуществу;
- денежные взыскания (штрафы) за нарушение Федерального закона "О пожарной безопасности";

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия человека и законодательства в сфере защиты прав потребителей.

Пополнение этой позиции доходной части бюджета связано с необходимостью строгого контроля деятельности населения и предприятий муниципального образования. Организация подобного контроля порой весьма затратна, но и ее необходимость также важна в части дисциплины и соблюдения законодательства. Особенно о слабости муниципального контроля свидетельствуют слабые суммы пополнения неналоговых доходов по следующим направлениям:

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерения;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение антимонопольного законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, законодательства о естественных монополиях;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о товарных биржах и биржевой торговле;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о суде и судоустройстве, об исполнительном производстве и судебные штрафы;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение бюджетного законодательства;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение трудового законодательства;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о недрах, об особо охраняемых природных территориях, об охране и использовании животного мира;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о рекламе;

- денежные взыскания (штрафы) за административные правонарушения в области дорожного движения;

- возмещение сумм, израсходованных незаконно или не по целевому назначению, а также доходов, полученных от их использования;
- суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

Таким образом, на муниципальные образования Республики Татарстан распространяются все проблемы, рассмотренные в первой части данной работы. Решение их зависит от дальнейшего развития бюджетного законодательства, научной мысли в области бюджетной политики, от конкретных целей и задач, стоящих перед самими муниципальными образованиями. Бюджетное законодательство все большую свободу оставляет муниципальным образованиям в части и формирования и расходования бюджетных средств. Однако, как показывает вышеприведенный анализ, главной проблемой остается зависимость местных бюджетов от других бюджетов, в том числе и от бюджетов других уровней. Конечно, когда все расходы в любом случае будут покрыты, если не за счет собственных средств, то за счет средств других бюджетов, муниципальным образованиям нет большой заинтересованности в повышении собственной финансовой базы. Поэтому, на наш взгляд, бюджетное законодательство должно быть направлено на мотивирование муниципальных образований к подобной заинтересованности. Также, вышеприведенный анализ показал необходимость повышения контроля за сбором местных налогов в ряде муниципальных образований и необходимостью развития контроля и грамотного распоряжения имуществом и земельными участками на территории Республики. Кроме того, совершенно не развита в Республике Татарстан и собираемость неналоговых доходов муниципалитетов, что конечно, требует серьезного пересмотра самих принципов управления муниципальной собственностью и муниципальной деятельностью как в интересах населения, так и в интересах муниципального образования.

В таблице 39 и 40 проранжируем муниципальные образования Республики Татарстан, в которых есть и в которых нет крупных городов, за 2009-2011 года по степени эффективности их бюджетной политики.

Таблица 39

Ранг муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых нет крупных городов, по степени эффективности бюджетной политики

Муниципальные образования	Год	Тангенс	Ранг	Год	Тангенс	Ранг	Год	Тангенс	Ранг
Агрызский МР	2009	0,1834	3	2010	-0,4805	13	2011	1,1034	7
Актанышский МР	2009	0,0476	6	2010	-0,5850	14	2011	1,2230	6
Апастовский МР	2009	-0,2207	10	2010	0,0000	11	2011	112,3688	1
Арский МР	2009	0,0484	5	2010	1,4813	5	2011	-1,4542	11
Атнинский МР	2009	-0,4890	12	2010	0,3094	8	2011	4,4088	3
Бавлинский МР	2009	-5,0241	15	2010	0,1127	10	2011	2,7960	4
Балтасинский МР	2009	-0,0454	8	2010	1,6485	4	2011	-1,3649	10
Верхнеуслонский МР	2009	0,1188	4	2010	5,3336	1	2011	0,0000	9
Камско-Устьинский МР	2009	-0,0485	9	2010	4,1652	2	2011	-1,8592	12
Лаишевский МР	2009	-0,9836	14	2010	0,1389	9	2011	-58,4561	15
Менделеевский МР	2009	0,4422	1	2010	-0,4326	12	2011	1,4718	5
Новошешминский МР	2009	0,0073	7	2010	2,1252	3	2011	-2,4451	13
Рыбно-Слободский МР	2009	0,1943	2	2010	0,6389	6	2011	-7,6119	23
Тукаевский МР	2009	-0,3536	11	2010	-0,6279	15	2011	1,0328	8
Тюлячинский МР	2009	-0,7117	13	2010	0,5920	7	2011	64,0356	2

Таблица 40

Ранг муниципальных образований Республики Татарстан, в составе которых есть крупные города, по степени эффективности бюджетной политики

Муниципальные образования	Год	Тангенс	Ранг	Год	Тангенс	Ранг	Год	Тангенс	Ранг
Азнакаевский МР	2009	0,3129	3	2010	1,3192	6	2011	-3,5002	8
Альметьевский МР	2009	0,0656	7	2010	1,6971	4	2011	-1,0255	4
Елабужский МР	2009	1,4429	1	2010	0,6452	8	2011	1,8594	1
Зеленодольский МР	2009	-0,0008	8	2010	1,9184	3	2011	-0,6516	2
Лениногорский МР	2009	0,1481	4	2010	0,6144	9	2011	-3,9505	9
Нижнекамский МР	2009	-0,0344	9	2010	2,1869	1	2011	-0,6601	3
Чистопольский МР	2009	0,1236	5	2010	1,6122	5	2011	-1,1439	5
ГО Казань	2009	0,8164	2	2010	2,0594	2	2011	-1,3957	6
ГО Набережные Челны	2009	0,0961	6	2010	1,1343	7	2011	-1,5653	7

Как отмечалось ранее, помимо рассмотрения доходной части местных бюджетов, очень важно оценивать и их расходную составляющую. Прежде всего, главной задачей бюджетного финансирования является получение максимального

эффекта при минимальных затратах, что требует экономности и эффективности использования средств. Эффективность и экономность использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств. В случае необходимости дополнительного финансирования бюджетополучатель должен ориентироваться на собственные средства или искать дополнительные источники финансирования. Сферы деятельности проанализированных муниципалитетов по расходной части бюджета, которым следует уделить наибольшее внимание, представлены в таблице 41.

Таблица 41

Сферы деятельности муниципалитета, которым следует уделить наибольшее внимание

Муниципальные образования	Наиболее проблемные сферы
Агрызский МР	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт, здравоохранение
Азнакаевский МР	физическая культура и спорт, здравоохранение, образование
Актанышский МР	здравоохранение, образование
Альметьевский МР	Культура, физическая культура и спорт
Апастовский МР	здравоохранение, образование
Арский МР	физическая культура и спорт, культура
Атнинский МР	здравоохранение, образование, физическая культура и спорт
Бавлинский МР	здравоохранение, образование, ЖКХ
Балтасинский МР	здравоохранение, образование
Верхнеуслонский МР	Культура, ЖКХ
Елабужский МР	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт
Зеленодольский МР	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт
Камско-Устьинский МР	образование, культура
Лаишевский МР	здравоохранение, образование
Лениногорский МР	Культура, ЖКХ
Менделеевский МР	Культура, образование
Нижнекамский МР	Культура, образование
Новошешминский МР	здравоохранение, образование
Рыбно-Слободский МР	здравоохранение, образование
Тукаевский МР	здравоохранение, образование
Тюлячинский МР	здравоохранение, образование
Чистопольский МР	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт
ГО Казань	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт
ГО Набережные Челны	ЖКХ, культура, физическая культура и спорт



## Заключение

Проведенное исследование позволило прийти к следующим заключениям:

Бюджетная политика в России постоянно находится в центре общественного внимания, что обусловлено как местом, занимаемым ею среди основных инструментов экономической политики, так и весьма острой критикой, которой она регулярно подвергается со стороны различных органов власти, общественных сил, политических движений, независимых экспертов, международных организаций, средств массовой информации. Муниципальные образования после обретения финансовой самостоятельности столкнулись с проблемами формирования собственной эффективной бюджетной политики. Им необходимо помочь оценить механизмы формирования и реализации бюджетной политики, выявить собственные внутренние возможности развития, создать условия роста благосостояния населения.

Анализ таких сложных и многогранных категорий как бюджетная политика и местный бюджет позволил привести наиболее полные и экономически точные, на наш взгляд, подходы к определению сущности данных понятий. В результате чего под местным бюджетом мы предлагаем понимать совокупность экономических отношений, возникающих в связи с образованием и использованием фондов денежных средств местных органов власти, в процессе перераспределения национального дохода, в целях обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения наиболее эффективным образом социальных потребностей общества. А под бюджетной политикой муниципального образования - приоритетные направления в области образования и расходования мобилизованных в местном бюджете средств, нацеленные на эффективную реализацию социально-экономических задач и достижение целевых параметров социально-экономического развития муниципального образования.

Рассмотрение мнений разных авторов по проблемам, вызывающим дисбаланс бюджетной системы, позволило прийти к выводу, что традиционно усилия большинства муниципальных образований и научных исследований в

области бюджетной политики направлены на оптимизацию проблемных мест доходной части бюджета. Однако, на наш взгляд, необходимо переориентировать направленность бюджетной политики муниципальных образований с вышеприведенного затратного подхода на привлечение доходов. Для этого необходимо определить возможности увеличения доходной базы. На основании анализа существующих точек зрения по поводу механизмов формирования доходной части местного бюджета автором приводятся собственные рекомендации по выделению приоритетных направлений в части пополнения бюджета.

Обобщение зарубежного опыта формирования бюджетной политики территорий, позволило прийти к выводу о возможности его использования в российских социально-экономических условиях по ряду направлений. Кроме того, на взгляд авторов, его можно и усовершенствовать, увязав используемую за рубежом систему бюджетирования, ориентированного на результат, со стратегическим планированием территорий. Успех бюджетной политики муниципалитета складывается не только благодаря росту доходной части бюджета, но и грамотного расходования средств, эффективности отдачи от их использования на социальные нужды. Расходы должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом.

Анализ наиболее известных методик оценки эффективности бюджетной политики позволил прийти к выводу, что каждая из них обладает своими существенными достоинствами, вытекающими из четкого и логического обоснования выбранного критерия эффективности, и недостатками, возникающими в связи с невозможностью охватить всю группу факторов, влияющих на эффективность бюджетной политики муниципального образования. Кроме того, из приведенного анализа видно, что главным недостатком большинства методик является их относительная отстраненность от качества жизни населения. На наш взгляд, учитывая положения главы 3 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, смысл существования муниципалитетов

заключается, в том числе, и в обеспечении достойного уровня жизни своему населению. Исходя из этого, мы предлагаем новую методику оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований, где в качестве критерия эффективности выделяется баланс социального развития местного самоуправления относительно затрат на его осуществление. На наш взгляд, данный критерий эффективности вытекает из статьи 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, где содержится определение «принципа эффективности и экономности бюджетных средств», заключающееся в необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижении наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Естественно, что «объем средств» муниципалитета – это расходы местного бюджета, а вот что же принять за «заданные результаты». На наш взгляд, это и есть смысл деятельности муниципального образования - повышение качества жизни населения. Поэтому в основе предлагаемой нами методики лежит использование матричного подхода для отображения позиций территории среди регионов конкурентов и определения направления приоритетных сдвигов при разработке бюджетов территорий.

Данная методика применена авторами данной работы для оценки эффективности бюджетной политики 24 муниципальных образований Республики Татарстан. Совокупность полученных результатов отображена в виде матриц «Качество жизни / Расходы бюджета»:

- в целом по качеству жизни и расходам бюджета;
- по здравоохранению;
- по физкультуре и спорту;
- по образованию;
- по культурной сфере;
- по жилищно-коммунальному хозяйству.

Наиболее высокие темпы социального развития наблюдались по Тукаевскому, Елабужскому, Лениногорскому, Азнакаевскому и Альметьевскому муниципальным районам. Однако в сочетании с бюджетными расходами на

достижение данных показателей, наиболее продуманная бюджетная политика наблюдалась по городским округам Казань и Набережные Челны и Елабужскому муниципальному району. Именно здесь, согласно нашему анализу, бюджетная политика муниципалитета привела к увеличению качества жизни населения, а значит, явилась наилучшей среди рассматриваемых муниципальных образований. Это крупные муниципальные образования со сравнительно большой численностью населения, они имеют важное стратегическое значение для развития Республики в целом, поэтому развитие и совершенствование их бюджетной политики должно стать примером для остальных. И наоборот, наименьшая эффективность социального развития и бюджетной политики в целом наблюдалась по Бавлинскому, Тюлячинскому, Камско-Устьинскому, Лаишевскому, Менделеевскому, Апастовскому, Атнинскому, Агрызскому, Балтасинскому, Актанышскому муниципальным районам. Главной проблемой этих муниципальных образований, по-прежнему, остается высокая дотационная зависимость от других бюджетов, что, согласно проведенному анализу, ограничивает данные муниципалитеты на пути повышения эффективности их бюджетной политики.

Анализ структуры доходной и расходной части бюджетов этих муниципальных образований позволил сформулировать рекомендации по улучшению финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований. При этом собственную финансовую базу муниципальных образований составляют: налог на доходы физических лиц, налоги на совокупный доход и налоги на имущество. Для увеличения собираемости этих налогов мы предлагаем:

- вести деятельность по выводу заработной платы из теневого сектора экономики через пропаганду, льготы и прочие механизмы;
- развивать производство, промышленность, сектор услуг, создавая рабочие места, повышая занятость трудоспособного населения;
- повышать мотивацию населения трудоспособного возраста к предпринимательству и труду;

- развивать и поддерживать на территориях малое предпринимательство, субъекты которого являются плательщиками УСН, ЕСХН и ЕНВД;
- развивать сельское хозяйство, аграрный комплекс;
- развивать брендинг и маркетинг территорий;
- создавать благоприятную инвестиционную среду;
- провести инвентаризацию земель и имущества;
- развивать кадастровый учет;
- переоценить землю;
- вести эффективную муниципальную риэлторскую деятельность.

Анализ неналоговых доходов в бюджете муниципальных образований Республики Татарстан, позволил определить основные направления их формирования. При этом основная часть приходится на доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества (за исключением имущества АУ, а также имущества ГУП и МУП). Использование данных видов деятельности муниципальными образованиями очень редко, единично, однако их осуществление позволит увеличить неналоговые поступления в бюджет. У многих муниципальных образований практически не ведется деятельность по получению доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходов от продажи материальных и нематериальных активов, доходов от оказания платных услуг и прочих неналоговых доходов. Для увеличения собираемости этих статей бюджета мы предлагаем:

- расширить перечень юридически значимых действий.
- расширить перечень разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения
- сдавать имущество, находящееся в муниципальной собственности, в аренду.
- использовать имущество, находящееся в муниципальной собственности, для совместной деятельности с коммерческими предприятиями
- разработка недр, добыча полезных ископаемых.
- организация добывающих производств, в том числе совместных с

коммерческими предприятиями

- привлечение для работ специалистов различных профилей по разведке месторождений.
- развивать деятельность муниципальных образований в рамках оказания ими услуг населению.
- развивать совместную деятельность муниципальных образований с коммерческими предприятиями.
- инвентаризация материальных и нематериальных активов, их переоценка.
- развивать совместную деятельность муниципальных образований с коммерческими предприятиями по использованию муниципальных материальных и нематериальных активов
- четкий учет и контроль за соблюдением законодательства российской Федерации.
- использовать возможность приращения финансовых ресурсов через деятельность на финансовом рынке.
- использовать право муниципального заимствования.
- разрабатывать и предлагать проекты, которыми заинтересуется бюджет на федеральном уровне.
- реализовывать идеи по увеличению инвестиционной привлекательности муниципалитета через анализ своих экономических, социальных, географических и прочих возможных преимуществ.

Таким образом, проведенный в диссертационном исследовании анализ позволил выявить факторы, оказывающие существенное влияние на бюджетную политику муниципального образования: механизм бюджетного выравнивания, система местных налогов, собираемость неналоговых доходов, межбюджетные отношения, собираемость нетрадиционных доходных источников местных бюджетов. В работе предложены пути сокращения негативного влияния этих факторов, определены возможности использования международного опыта в этих же целях. По результатам анализа преимуществ и недостатков существующих методик оценки бюджетной политики в работе сформулирован критерий

эффективности как соотношение формирования и использования бюджетных средств и социально-экономического развития, на основе которого разработана методика оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований. Данная методика использована для оценки эффективности бюджетной политики ряда муниципальных образований Республики Татарстан за 2008 - 2011 годы, по результатам чего даны рекомендации муниципалитетам Республики в области оптимизации (совершенствования) бюджетной политики.

Основными приоритетными направлениями развития муниципального управления в области бюджетной политики являются: ориентация на активное формирование доходной части бюджета через ряд инструменты, приведенные в диссертации, принятие Стратегии развития муниципального образования и оформление в ней целевых параметров социально-экономического развития муниципалитета, использование системы бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках Стратегии развития муниципального образования, выражение эффективности бюджетной политики как соотношения достижения социально-экономических (стратегических) целей муниципалитета и минимизации объема средств.

## Список литературы

1. Конституция РФ. [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
2. Бюджетный кодекс РФ. [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
3. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ (постатейный). [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
4. Налоговый кодекс РФ. [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
5. "Бюджетный кодекс Республики Татарстан" от 29.05.2004 N 35-ЗРТ (принят ГС РТ 28.04.2004) (ред. от 02.11.2012). [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003). [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
7. Федеральный закон от 29.12.1998 N 192-ФЗ (ред. от 03.12.2008) "О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики". [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
8. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества». Приложение: Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2003. [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
9. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. N 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
10. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 "О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах". [Электронный ресурс] // <http://news.kremlin.ru> по состоянию на 28.06.2012.



11. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 "О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах". [Электронный ресурс] // <http://news.kremlin.ru> по состоянию на 29.06.2011.
12. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». [Электронный ресурс] // <http://www.minfin.ru> по состоянию на 30.07.2012.
13. Приказ МФ РТ от 28.11.2012 N 21-52-62 "Об утверждении Регламента работы по организации планирования и осуществлению расходов государственными (муниципальными) казенными, бюджетными и автономными учреждениями Республики Татарстан". [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
14. Решение Совета Агрызского муниципального района «О бюджете Агрызского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
15. Решение Совета Азнакаевского муниципального района «О бюджете Азнакаевского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
16. Решение Совета Актанышского муниципального района «О бюджете Актанышского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
17. Решение Совета Альметьевского муниципального района «О бюджете Альметьевского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
18. Решение Совета Апастовского муниципального района «О бюджете Апастовского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

Сервис».

19. Решение Совета Арского муниципального района «О бюджете Арского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

20. Решение Совета Атнинского муниципального района «О бюджете Атнинского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

21. Решение Совета Бавлинского муниципального района «О бюджете Бавлинского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

22. Решение Совета Балтасинского муниципального района «О бюджете Балтасинского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

23. Решение Совета Верхнеуслонского муниципального района «О бюджете Верхнеуслонского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

24. Решение Совета Елабужского муниципального района «О бюджете Елабужского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

25. Решение Совета Зеленодольского муниципального района «О бюджете Зеленодольского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

26. Решение Совета Камско-Устьинского муниципального района «О бюджете Камско-Устьинского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» /

Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

27. Решение Совета Лаишевского муниципального района «О бюджете Лаишевского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

28. Решение Совета Лениногорского муниципального района «О бюджете Лениногорского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

29. Решение Совета Менделеевского муниципального района «О бюджете Менделеевского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

30. Решение Совета Нижнекамского муниципального района «О бюджете Нижнекамского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

31. Решение Совета Новошешминского муниципального района «О бюджете Новошешминского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

32. Решение Совета Рыбно-Слободского муниципального района «О бюджете Рыбно-Слободского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

33. Решение Совета Тукаевского муниципального района «О бюджете Тукаевского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

34. Решение Совета Тюляинского муниципального района «О бюджете Тюлячинского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
35. Решение Совета Чистопольского муниципального района «О бюджете Чистопольского муниципального района на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
36. Решение Совета МО «ГО Казань» «О бюджете МО «ГО Казань» на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
37. Решение Совета МО «ГО Набережные Челны» «О бюджете МО «ГО Набережные Челны» на 2008, 2009, 2010 и 2011 годы» / Справочно-правовая система «Гарант». [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
38. Национальные счета России в 2003-2010 годах. Стат. сборник/Росстат. -М., 2011. -333 с.
39. Ахмадиева Г.Г., Султанова Д.Ш. Стратегическое управление территориальными экономическими системами / Казань: Центр инновационных технологий, 2011. – 252 с.
40. Абдурахимов Ю.В. Муниципальная экономика: тенденции и перспективы развития. Науч. изд. Екатеринбург.: 2006. -108 с.
41. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и Сервис, 2005.– 240 с.
42. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. Национальный фонд подготовки кадров. М., - 2009.
43. Бюджетная система Российской Федерации /М.В. Романовский и др.; – М.: Юрайт, 2005. – 236 с.
44. Бюджетный процесс в зарубежных странах / Коллектив авторов: Касеткина Н.М., Ковачева Д.А. и др. - М.: ИНКООН, 2009. - 298 с.
45. Васильев А.А. Муниципальное управление / ИП Гладкова О.В., 2004. – 454 с.

46. Васильев М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления.– Обнинск: Институт муниципального управления, 2008. – 94 с.
47. Васильев М.А. Оценка эффективности проектов местного самоуправления: Методы экспертной оценки.– Обнинск: Институт муниципального управления, 2008. – 124 с.
48. Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: Основные этапы внедрения на местном уровне. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 548 с.
49. Ефимова Л. А., Макарова С. Д., Мамкина М. Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2004. - 377 с.
50. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001-2007 годов: от управления затратами к управлению результатами. М.: ИРОФ, 2006. - 230 с.
51. Лексин В.Н. Бюджетная децентрализация: система понятий в контексте мирового опыта / Материалы конференции Мирового банка «Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне». СПб: изд-во Северо-Западной академии государственной службы, 2002. - 450 с.
52. Масгрейв Р.А., Пегги Б. Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Издательский дом «Бюджет», 2010. - 725 с.
53. Организация административного мониторинга социальных программ на региональном и местном уровнях / Под ред. А.Л. Александровой.– М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 52 с.
54. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права/Спб.: Питер, 2006. – 197 с.
55. Попова М.И. Бюджетная политика в системе управления социальной сферой (на примере образования): Монография. - СПб.: Спец-Лит., 2009. - 271 с.
56. Правовое обеспечение экономических реформ. Бюджет и межбюджетные отношения. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007. – 378 с.
57. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма. /Под общ. ред. Кристин Валлих. - М.: Известия, 2008. - 207 с.

58. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики/М.: Дело, 2004. – 227 с.
59. Химичева Н.И. Финансовое право/М: «Юристъ», 2004. – 256 с.
60. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы/М.: Дело, 2005. – 288 с.
61. Азылканова С. А. Бюджетная политика унитарного государства (На примере Республики Казахстан): Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/Новосибирск, 2004. - 234 с.
62. Аронов А. В. Социальные обязательства государства и механизм их ресурсного обеспечения налоговой системой: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/ Москва, 2002. - 164 с.
63. Бабайцев А. А. Бюджетная политика в сфере расходных полномочий субъекта Российской Федерации и муниципального образования: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/ Волгоград, 2004. - 191 с.
64. Глущенко И. Б. Региональная бюджетная политика в условиях развития бюджетного федерализма: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/ Волгоград, 2006. - 182 с.
65. Горегляд В. П. Реформирование бюджетной системы Российской Федерации в условиях трансформации экономики (Вопросы теории и практики): Дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10/Москва, 2005. - 352 с.
66. Горшков А. А. Бюджетная политика обеспечения финансовой безопасности субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/ Волгоград, 2002. - 203 с.
67. Ковалева Т. М. Бюджетная политика современной России и ее реализация на субфедеральном уровне: Дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10/ Саратов, 2003. - 418 с.
68. Кошелев В. Н. Координация бюджетной политики стран-членов Европейского союза: Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10/ Москва, 2006 - 161 с.
69. Кравченко Н. П. Формирование эффективной бюджетной политики Краснодарского края в условиях бюджетной реформы дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10/ Краснодар, 2006. - 225 с.

70. Нестеренко Т. Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01, 08.00.10 Москва, 2006. - 231 с.
71. Сахаров Д. М. Бюджетная политика в механизме управления государственными финансами России: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10/ Москва, 2003. - 158 с.
72. Худобко Е. В. Влияние бюджетной политики на социально-экономическое положение региона на примере Республики Дагестан: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10
73. Шехватова С. Н. Эффективность сглаживания пространственной поляризации социально-экономического развития региона бюджетными методами управления (На материалах Кабардино-Балкарской Республики): Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 Нальчик, 2005. - 158 с.
74. Бюджетное право: вопросы теории и практики. Сборник статей/Спб.: Питер, 2002. – 319 с.
75. Белоусова О.Е. Бюджетная политика как фактор формирования эффективной государственной инвестиционной политики в России / Предпринимательство. 2008. № 4. С. 98-101.
76. Беспалова Т.Н. К вопросу о необходимости реформирования задач системы управления долгом в бюджетной политике субъекта РФ // Вестник Ижевского государственного технического университета. 2012. № 4. С. 052-054.
77. Бифов А.А. Бюджетная политика России в условиях финансового кризиса // Право и управление. XXI век. 2012. № 3. С. 73-79.
78. Васильев А.А. Совершенствование правовых основ финансового (бюджетного) контроля в Российской Федерации/ Законодательство и экономика, 2009. №1. – С. 25-31.
79. Васин Ю.Ф. Бюджетная политика: проблемы государственного долга западных стран и мировой финансово-долговой кризис // Финансовый бизнес. 2012. № 5. С. 12-18.
80. Гайзатуллин Р.Р. Реформирование бюджетной сферы в Республике Татарстан // Финансы. 2011. № 9. С. 45-61.

81. Гайзатуллин Р.Р. О совершенствовании мобилизации земельных платежей // Финансы. 2011. № 10. С. 33-40.
82. Гапоненко Н.Н. Генезис методологии распределительных отношений в механизме формирования региональных финансов. Журнал «Предпринимательство», №4, 2006. – С. 17-24.
83. Гапоненко Н.Н. К вопросу о финансово-экономических рычагах регулирования межбюджетных отношений. Аспирантский сборник, №4, 2006. – С. 19-28.
84. Гапоненко Н.Н. Налоговый федерализм в системе межбюджетных отношений. Сборник научных трудов (выпуск 6). Под общей редакцией проф. Пилипенко Н.Н. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006.- С. 22-30.
85. Гапоненко Н.Н., Теоретические аспекты функционирования межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма. «Проблемы исследования социальных процессов современной России». РГСУ. Филиал г. Ивантеевка. Сборник научных трудов. М.: Изд-во: РИК им. Русанова, 2006. – С.2-45.
86. Геиева Л.А. Налогово-бюджетная политика в структуре императивов стратегического развития экономики России: концептуальный аспект // Научный потенциал. 2012. № 4. С. 18-22.
87. Гуния В.А. Бюджетная политика Российской Федерации: проблемы, задачи и цели на современном этапе // Вопросы экономических наук. 2012. № 4. С. 18-20.
88. Дворядкина Е.Б., Беликова О.А. Региональная бюджетная политика как инструмент развития региональной социально-экономической системы // Известия Уральского государственного экономического университета. 2011. Т. 37. № 5. С. 70-75.
89. Доржиева В.В., Чимитдоржиева Е.Ц. Влияние мирового кризиса на бюджетную политику субъектов Российской Федерации / Экономический журнал. 2009. Т. 16. № 2. С. 18-32.
90. Карасева И.Е. Эффективная бюджетная политика на уровне муниципального образования // Муниципальная академия. 2012. № 2. С. 21-26.



91. Карпунина Е.К. Совершенствование экономической политики в условиях формирования инновационной экономики // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 1-2. С. 11 – 21.
92. Карпунина Е.К. Модернизация государственной экономической политики: антикризисный формат // Вестник Сочинского государственного университета туризма и курортного дела. 2011. № 4 (18). С. 12 – 33.
93. Катренко В.С. Социальная политика: контроль за расходованием бюджетных средств // Вестник АКСОП. 2012. № 4. С. 72-74.
94. Колодина Е.А. Региональная экономическая политика и бюджетный федерализм в современной России // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). 2012. № 3. С. 11-11.
95. Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств / Налоговый вестник, 2009, №10. – С. 29-41.
96. Рябов П.В. Бюджетная политика властей в условиях мирового экономического кризиса: государственные долги // Проблемы прогнозирования. 2012. № 1. С. 117-129.
97. Сабитова Н.М. Государственная финансовая политика: проблема целей // Финансы и кредит, 2010. № 27. С. 5 – 19.
98. Сабитова Н.М. О сущности финансов: в продолжение дискуссии // Финансы.2012.№ 6. С 21 – 32.
99. Сабитова Н.М. Организационные принципы бюджетной системы Российской Федерации // Финансы и кредит.2013. № 2. С. 8 – 22.
100. Сабитова Н.М. Развитие бюджетного устройства Российской Федерации // Финансы. 2013.№2. С. 25 – 34.
101. Сапожников А.А. Государственная политика в сфере повышения эффективности бюджетных расходов // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2012. № 1. С. 32-39.

102. Сатаев М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта Российской Федерации (муниципального образования) // Финансы и кредит. 2010. № 43. С. 63-67.
103. Семенова Г.Н. Налоговая политика увеличения бюджетных доходов и создания стимулов инновационной активности // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 11. С. 18-21.
104. Сульженко В.С. Бюджетная политика как фактор обеспечения устойчивого развития России // Финансовые исследования. 2012. № 4. С. 22-30.
105. Филипчук О.А. Сравнительный анализ Российской и Германской бюджетных политик как основы формирования модели оптимальной структуры доходов Федерального бюджета // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. 2012. № 32. С. 109-122.
106. Эмиров Н.Д. Показатели затрат и результатов в современной бюджетной политике // Экономика и экологический менеджмент. 2011. № 1. С. 378-391.
107. <http://www.minfin.ru>
108. <http://www.cfin.ru>
109. <http://www.aup.ru>
110. <http://www.expert.ru>
111. <http://www.marketing.spb.ru>
112. <http://www.rbk.ru>
113. <http://www.troika.ru>
114. <http://www.a2c.ru>
115. <http://www.competia.com/home/index.html>
116. <http://www.sblogin.com>

## Противоречия муниципального образования

Противоречие	Описание
Расхождение размера возложенных на органы управления местным самоуправлением государственных функций размеру выделенных для их осуществления денежных средств	<p>Данное противоречие вытекает из направления и тенденций бюджетной политики РФ в области распределения функций и финансов, а именно передача все большего объема функций на места. Это логично, так как именно муниципальные органы ближе к каждому конкретному человеку, а смысл государства все-таки в обеспечении достойной жизни населения. Однако переданные функции должны финансироваться, но рост объема финансирования переданных функций существенно ниже объема этих функций. Абсолютно необъяснимое с точки зрения экономики нежелание федеральных чиновников пересматривать нынешнюю систему межбюджетных отношений находит свое объяснение в другой сфере — политической. Нынешняя налогово-бюджетная система идеально подходит для вертикальной структуры власти: действующая сегодня структура распределения доходов между бюджетами разных уровней обеспечивает наибольший приток денег в федеральный бюджет, меньший — в региональные и совсем уже символический — в бюджеты муниципальных образований. Так федеральная власть получает мощнейший финансовый рычаг влияния на губернаторов, а от глав регионов, в свою очередь, полностью зависит судьба муниципальных бюджетов. Таким образом, и возникает противоречие, являющееся следствием расхождения размера возложенных на органы местного самоуправления государственных функций размеру выделенных для этого денежных средств</p>
Разделение органов управления муниципалитетом на представительные и исполнительные	<p>Данное противоречие возникает из самой структуры органов местного самоуправления, которую составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Представительный орган является строго обязательным элементом в системе органов местного самоуправления. Осуществляя управленческую деятельность, представительный орган тесно взаимодействует с исполнительными и иными органами местного самоуправления. Согласно действующего законодательства органы местного самоуправления не включаются в структуру органов государственной власти, в связи с изложенным, возникает вопрос о применимости принципа разделения властей на уровне местного самоуправления с целью определения специальной системы органов, осуществляющих функции социального управления на местах. Предполагается, что на местах должен быть введен общепризнанный и действующий принцип разделения властей. Альтернатива: либо администрации муниципалитетов поглотят представительные органы местного самоуправления и тогда три различные функции управления (нормотворчества, исполнения и контроля) сольются в одном не просто органе, а, скорее всего, в лице (пусть и должностном, пусть и выборном), либо местные думы приобретут самостоятельный статус со всеми необходимыми полномочиями. Конституция РФ провозглашает право на осуществление местного самоуправления как непосредственно (референдумы, выборы и т.д.), так и через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом в Европейской хартии самоуправления, подписанной РФ, делается акцент на праве местного самоуправления, которое «осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, выбранных через процедуру свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Конгресс или съезд выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами». Той же логики придерживается и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где изложено: «Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований». Таким образом, действующее законодательство недвусмысленно отдает приоритет в осуществлении местного самоуправления представительным органам.</p>

Противоречие	Описание
Противоречия между органами управления муниципалитетом и органами государственной власти Российской Федерации и соответствующего субъекта	<p>Данное противоречие вытекает из самого устройства бюджетной системы Российской Федерации, которая состоит из трех уровней: муниципальный, региональный и федеральный. Соответственно, на каждом уровне бюджетной системы закреплены функции, обязанности, полномочия, финансирование, контроль, ответственность, цели, задачи и многое другое. Это с одной стороны. Но с другой – по каждой из закрепленных позиций очень трудно очертить границы, ведь регион включает в себя муниципалитеты, а государство – регионы. Конечно, законодательство устанавливает подобные разграничения, но сама среда функционирования уровней бюджета динамична, изменчива, многогранна и т.д. Учесть абсолютно все невозможно. Однако стремиться к этому нужно. Поэтому, на наш взгляд, установление четких рамок по каждой из перечисленных позиций позволит хоть как-то устранить данное противоречие. Таким образом, и возникает противоречие между органами муниципалитета и органами власти в Российской Федерации и определенного субъекта.</p>
Муниципальные органы являются одновременно субъектами власти и субъектами внешне экономической деятельности	<p>Данное противоречие возникает из правового обеспечения зарубежного сотрудничества российских муниципалитетов. В законодательстве Российской Федерации преобладает подход, по которому внешнеэкономическая деятельность муниципалитетов осуществляется в пределах внешних связей государства. Но согласно ст.34 Федерального закона о местном самоуправлении местные органы власти имеют право в интересах населения в определенном законом порядке воплощать на практике собственную внешнеэкономическую деятельность, порядок действий российских муниципальных образований во внешней области не переходит рамки подписания местными органами власти гражданско-правовых контрактов. К тому же под внешнеэкономической деятельностью в гражданском законодательстве имеется ввиду внешнеторговая, инвестиционная, другая активность, в том числе производственная кооперация в сфере межнационального бартера продукцией, информацией, услугами, работами, итогами интеллектуальной активности, включая исключительные права на них. Здесь внешнеторговая деятельность, являясь главной частью внешнеэкономического сотрудничества, осуществляется местными органами власти напрямую тогда, когда это установлено федеральными законами, федеральными конституционными законами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Закон о самоуправлении муниципалитета не перечисляет их права во внешнеэкономической области. Проблемы международного сотрудничества муниципалитетов определяются только в части взаимодействия с зарубежными и международными организациями через общероссийское объединение муниципальных образований. Таким образом, международное взаимодействие с включением российских муниципалитетов в настоящий момент времени не имеет достаточной правовой базы и, соответственно, его потенциал не осуществляется полностью, территории выступают, главным образом, в качестве объекта государственной деятельности в сфере приграничного взаимодействия, а не как независимые члены взаимодействий с иностранными муниципалитетами. Органы местного самоуправления оставили себе право в сфере своих возможностей реализовывать в определенной форме внешнеэкономическое сотрудничество с муниципалитетами, организациями и гражданами приграничных государств, и, кроме того, подписывать в определенной законодательством Российской Федерации форме с зарубежными партнерами договора о приграничном взаимодействии. Аналогично определенным гражданско-правовым формам, по мысли законодателей, ограничивается приграничное взаимодействие муниципальных образований. Итак, не до конца разработанными остаются публично-правовые соглашения муниципальных образований в области приграничного взаимодействия, проблемы создания общих органов и учреждений для выяснения совместных вопросов местного интереса. Предполагается, что данный подход существующего российского законодательства к политике приграничного взаимодействия, как и к межмуниципальной кооперации в целом, не является в полной мере эффективным: есть необходимость углублять и развивать его с осознанием передового опыта муниципального и приграничного взаимодействия европейских государств.</p>

## Продолжение приложения 1

Противоречие	Описание
Разные интересы органов местной власти, как выразителей интересов населения, и удовлетворяющих свои собственные потребности	Данное противоречие вытекает из часто разнонаправленных потребностей, которые присущи населению и органам местного самоуправления. С одной стороны, органы местного самоуправления должны выражать, соблюдать и действовать в интересах населения, проживающего на его территории. С другой стороны, будучи организованной структурой, муниципалитету присущи собственные цели, задачи, потребности и интересы. Порой соблюдение и тех и других не представляется возможным: чтобы продолжать функционировать как самостоятельная структура, необходимо реализовывать собственные интересы, которые могут не быть скоординированными с интересами населения.
Противоположность интересов государства, заинтересованного в поддержке муниципалитетов для достижения стабильности в стране и интересов растущей в итоге этой поддержки оппозиции, в лице местных органов власти	Данное противоречие вытекает из того, что полностью функции местного самоуправления определяются для него государством. В то же время оно реализуется не правительственными лицами, а населением муниципалитета, в интересах которых эффективное местное управление. Местное самоуправление носит государственный отпечаток. В пределах данного подхода обычно выделяют два главных ориентира — политический, разработанный Р. Гейстом, и юридический, основанный Л. Штейном. Поддержка политического ориентира основывается на самостоятельности органов самоуправления с формой их образования. Гейст считает, что местное самоуправление необходимо реализовывать почетным людям из населения данной территории на безвозмездной базе, что может осуществиться через выборность или избираемость должностных органов самоуправления, которые реализовывают собственные задачи местного управления безвозмездно. Те же, кто поддерживает юридический ориентир независимость самоуправления, наблюдают в том, что они не есть напрямую органы государственной власти, а представляют собой органы местного сообщества, часть полномочий которых в области управления на них возложило государство. Штейн определяет местное самоуправление как территориальный коллектив, у которого есть статус юридического лица, и он имеет право вступать во взаимодействие с государством.
Степень участия государства в местном экономическом процессе	Данное противоречие вытекает из трудности определения степени участия государства в местном экономическом процессе, а именно: с одной стороны государство состоит из муниципалитетов, соответственно, обязано участвовать в жизни муниципалитета, выполняя свои функции, с другой стороны, муниципальному самоуправлению видней, какие проблемы, события, обстоятельства актуальны на конкретный момент времени. Данная проблема решается через закрепление в нормативных актах полномочий, функций, сфер влияния и контроля как государства, так и самого муниципального образования. Кроме того, муниципальное образование нуждается в поддержке со стороны государства, ведь оно его часть, а соответственно, должен быть и единый вектор развития, с другой стороны, при этом муниципалитету необходима и свобода, чтобы не было стимула перекладывать ответственность за свое состояние и развитие на государство. Так возникает данное противоречие, возникающее из наличия разнонаправленных интересов местного самоуправления: необходимость в государственной помощи, для процветания муниципального образования и необходимости в независимости для большего раскрытия своих возможностей
Реализация права местного сообщества на создание нового муниципального образования	Данное противоречие возникает при реализации права местного самоуправления на формирование нового муниципального образования, примером может явиться расхождение интересов органов власти района и органов власти находящейся в его составе самоуправляемой территории (города) по проблемам преобразования финансовых, экономических и материальных ресурсов, и употреблений социальной инфраструктуры населением города и остальным населением района
Внутренняя неоднородность населения	Данное противоречие является следствием внутренней неоднородности населения. Например, такая неоднородность возникает между финансово обеспеченными гражданами - главными налогоплательщиками и населением муниципального образования, которое социально незащищено, однако в то же время есть главный получатель льготы, которое местному населению

## Продолжение приложения 1

Противоречие	Описание
Население муниципального образования одновременно является и объектом и субъектом власти	Роль населения муниципальных сообществ как субъекта управления делами своей местной жизни и, следовательно, носителя сущностных начал местного самоуправления проявляется главным образом в непосредственном включении как можно более широкой массы граждан в деятельность по управлению делами своего муниципального образования. Иными словами, в широком использовании форм прямой, непосредственной демократии. В то же время объектом местного самоуправления является также население, а именно различные стороны его деятельности как в общем, так и в частности.
Противоречие между постоянно и временно проживающими жителями	Жители муниципального образования имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Однако реализация данного права временно проживающим на территории муниципалитета жителями затруднена, начиная с самого процесса регистрации.
Неоднородный национальный состав населения	Данное противоречие возникает из того, что в некоторых муниципалитетах проживает разнородное население по национальному составу. Хотя в законе закреплено, что жители муниципального образования имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Однако реализация данного права сталкивается с национальными традициями, обычаями, национализмом.
Противоречие между социальными институтами муниципалитета, у которых есть свои интересы, и населением	У коллектива людей всегда существуют определенные потребности, а значит, конкретные цели (например, создание общественного порядка, предотвращение анархии и деградации общества). Поэтому в обществе появляются «общие интересы», их нужно удовлетворить, регулировать события, которыми нужно управлять. Кроме того, общество всегда упорядоченно, но несимметрично. В обществе есть различные социальные группы, национальные (этнические) подгруппы, разные объединения, множество институтов социального и экономического типа (экономические монополии, акционерные общества, социальные объединения работников, работодателей и государства). Любое из подобных институтов, общностей, организаций, а также и личностей ставит перед собой определенные цели, защищает собственные интересы, предъявляет конкретные требования. Поэтому могут появиться противоречия и конфликты в обществе в целом. Ими нужно управлять, иначе общество не будет взаимодействовать как единый организм. Общество в самом себе ищет и, обычно, находит инструменты для поддержания своего развития. В итоге, это является результатом социального управления, через использование социальных средств, стимулов, механизмов. А социальное регулирование происходит в поле политического искусства.
Двойственная природа муниципальных органов управления	Данное противоречие вытекает из экономической природы местного самоуправления, когда с одной стороны в течение многих лет муниципалитет выступал в качестве субъекта управления, который регулирует хозяйственные взаимоотношения, но после принятия закона о местном самоуправлении, муниципалитет может выступать и как самостоятельный хозяйствующий субъект. Однако, во-первых, к такому положению муниципалитеты также должны быть готовы, как минимум, в части квалификации своих служащих, представлений о своей земле, имуществе, собственности как источниках доходов и т.д. А во-вторых, будучи самостоятельным хозяйствующим субъектом, муниципалитет обретает собственные экономические интересы, что рождает вероятность определения их как преобладающих над интересами других хозяйствующих субъектов. Кроме того, такая двойственная природа приводит и к политическим рычагам контроля над другими хозяйствующими субъектами вверенных муниципалитету территорий. Таким образом, и возникает противоречие, связанное с дуальной сущностью органов местного самоуправления, когда цели органов власти, как хозяйствующего субъекта вступают в конфликт с целями местного самоуправления, как субъекта управления, который призван регулировать хозяйственные отношения на определенной территории

Ориентация муниципалитета на активное постатейное формирование доходной части бюджета

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Налог на доходы физических лиц</b>	<p>Мероприятия по выводу заработной платы из теневого сектора экономики</p>	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- изучение практики заключения гражданско-правовых договоров по муниципальному образованию;</li> <li>- проведение заседаний комиссии по контролю за деятельностью предприятий и организаций в сфере оплаты труда, легализации заработной платы муниципальных образований;</li> <li>- проведение работы с руководителями предприятий и организаций по осуществлению выплаты заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда и ее доведение до величины прожиточного минимума установленного в регионе;</li> <li>- проведение бесед с предпринимателями, ведущими свою деятельность на территориях муниципальных образований о необходимости вести все расчеты с работниками на законных основаниях;</li> <li>- проведение разъяснительной работы с гражданами через средства массовой информации и Интернет о необходимости требовать от работодателя оформления всех выплат, с целью создания социальной защищенности населения, о возможности сообщения фактов незаконных выплат заработной платы по телефонам доверия;</li> <li>- выявление предприятий и предпринимателей, ведущих двойную бухгалтерию и выплачивающих заработную плату в «конвертах», информировать соответствующие органы.</li> </ul> <p>Проведенный комплекс мероприятий позволит добиться роста поступлений налоговых платежей в местный бюджет.</p>
	<p>Развивать производство, промышленность, сектор услуг, создавая рабочие места, повышая занятость трудоспособного населения</p>	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- сокращение административных барьеров для предприятий производства, промышленности и сферы услуг: при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них, при получении права на осуществление хозяйственной деятельности, при текущем осуществлении хозяйственной деятельности;</li> <li>- создание инфраструктуры для промышленной, производственной деятельности, деятельности в сфере услуг: транспортное (поддержка и контроль за состоянием дорог местного значения), информационное (создание единых баз данных), логистическое (поддержка строительства логистических центров через льготы и предоставление информации), коммунальное (поддержка и контроль качественного и бесперебойного предоставления коммунальных услуг), кадровое (поддержка и помощь в контактах предприятий и учебных заведений, например, через организацию ярмарок, выставок труда), имущественное обеспечение (предоставление свободных земельных участков и имущества в пользование).</li> </ul>

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Налог на доходы физических лиц</b>	Повышать мотивацию населения трудоспособного возраста к предпринимательству и труду	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- выделение субсидий безработным гражданам в целях организации собственного дела,</li> <li>- дополнительную квалификационную подготовку и стажировку служащих, попадающих под увольнение,</li> <li>- организация общественных работ, временного трудоустройства работников системообразующих и градообразующих предприятий, находящихся под угрозой увольнения, а также признанных в установленном порядке безработными граждан и граждан, ищущих работу, проживающих в монопрофильных населенных пунктах с напряженной ситуацией на рынке труда,</li> <li>- стажировка выпускников образовательных учреждений в целях приобретения ими опыта работы, -</li> <li>- помощь трудоустройству незанятых инвалидов, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, многодетных родителей,</li> <li>- поддержка самозанятости граждан и поддержка создания безработными гражданами, открывшими собственное дело, дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан,</li> <li>- адресная поддержка граждан, обратившихся в целях поиска работы.</li> </ul>
<b>Налоги на совокупный доход: ЕНВД, ЕСХН, УСН</b>	Развивать и поддерживать на территориях малое предпринимательство, субъекты которого являются плательщиками УСН, ЕСХН и ЕНВД	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- меры по развитию туризма на территории муниципальных образований,</li> <li>- формирование программ по развитию малого бизнеса, - сокращение административных барьеров для субъектов малого предпринимательства,</li> <li>- создание транспортной, логистической, информационной, кадровой, коммунальной инфраструктуры,</li> <li>- программы поддержки начинающих - гранты начинающим на создание собственного бизнеса,</li> <li>- поддержка образовательных программ, в том числе повышение квалификации, разовые лекции, стажировки, семинары,</li> <li>- поддержка и проведение программ обеспечения деятельности бизнес-инкубаторов (развитие процессов бизнес-инкубирования),</li> <li>- организация информационно-консультационной поддержки субъектов малого предпринимательства,</li> <li>- поддержка в организации взаимодействия субъектов малого, среднего и крупного бизнеса,</li> <li>- развитие нормативного правового поля в сфере малого и среднего предпринимательства;</li> <li>- развитие различных форм имущественной поддержки малого и среднего предпринимательства;</li> <li>- расширение доступа к кредитным, трудовым и иным ресурсам, оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.</li> </ul>



Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Налоги на совокупный доход: ЕНВД, ЕСХН, УСН</b>	Развивать сельское хозяйство, аграрный комплекс	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- поддержка через систему льгот и сокращения административных барьеров строительства, реконструкция и модернизация животноводческих комплексов (ферм), объектов животноводства и кормопроизводства; хранилищ картофеля, овощей и фруктов; тепличных комплексов,</li> <li>- развитие агрогородков в сельской местности, где имеются потенциальные возможности создания производственной и социальной инфраструктуры;</li> <li>- создание агропарков на базе существующих и планируемых к размещению агрогородков</li> <li>- для сохранения земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, необходимо усилить контроль за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с целевым назначением данной категории земель;</li> <li>- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности;</li> <li>- обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе;</li> <li>- развитие сети общеобразовательных учреждений;</li> <li>развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи;</li> <li>- информационно-консультационное обеспечение сельского населения;</li> <li>- развитие газификации;</li> <li>- развитие водоснабжения;</li> <li>- развитие сети автомобильных дорог.</li> </ul>
	Развивать маркетинг территорий	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- наладить правильное взаимодействие между всеми субъектами территориального развития, определить общность интересов, найти изюминки территории и совместно работать над их продвижением,</li> <li>- заинтересовать всех субъектов экономики муниципалитета в развитии территории,</li> <li>- использовать инструменты маркетинга в целях развития территорий,</li> <li>- проведение семинаров, «круглых столов», использование опыта других территорий в целях маркетингового развития муниципалитета.</li> </ul>
	Создавать благоприятную инвестиционную среду	<p>Данные пути предполагают: понять ситуацию с текущей инвестиционной деятельностью в муниципалитете, оценить факторы, содействующие инвестиционной деятельности и препятствующие ей, оценить инвестиционный потенциал, активность и риски, институциональные условия инвестиционной деятельности, наличие инфраструктур поддержки инвестора, уровень административных барьеров, выделить приоритетные направления инвестирования, разработать план мероприятий по созданию инфраструктуры поддержки инвестиционной деятельности, организовать привлечение инвестиционных ресурсов, принятие программы обучения специалистов муниципальных образований по вопросу разработки и реализации инвестиционных стратегий, формирование земельных залоговых инвестиционных фондов на муниципальном уровне как механизма увеличения инвестиционной привлекательности региона.</p>

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Налоги на имущество: налог на имущество и земельный налог</b>	Проводить инвентаризацию земель и имущества	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка планов мероприятий по инвентаризации;</li> <li>- проведение работ по инвентаризации;</li> <li>- создание комиссий по рассмотрению и утверждению материалов инвентаризации;</li> <li>- выявление неучтенных земельных участков и объектов недвижимости;</li> <li>- техническая инвентаризация объектов недвижимости;</li> <li>- принятие решений о предоставлении земельных участков с включением условий, предусматривающих обязанность землепользователя зарегистрировать объекты недвижимости, находящиеся на земельном участке</li> </ul>
	Развивать кадастровый учет	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- мероприятия для проведения гражданами государственного кадастрового учета земельных участков, технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости, расположенных на земельных участках для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, садоводства, индивидуального гаражного или жилищного строительства,</li> <li>- открытие консультационных отделов по проведению разъяснительной, агитационной и методической работы с населением по оформлению прав на земельные участки и объекты недвижимого имущества,</li> <li>- подготовка информационных стендов и размещение их в установленных местах,</li> <li>- оказание практических консультационных услуг,</li> <li>- освещение в средствах массовой информации и сети Интернет вопросов оформления в упрощенном порядке прав граждан на объекты недвижимого имущества.</li> </ul>
	Переоценить землю	<p>От этого показателя напрямую зависят суммы, которые местные бюджеты получают в будущем году от земельного налога.</p> <p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка планов мероприятий по переоценке земель;</li> <li>- создание комиссий по рассмотрению и утверждению полученных материалов;</li> <li>- выявление неправильно учтенных земельных участков и объектов недвижимости;</li> <li>- техническая экспертиза и оценка объектов недвижимости.</li> </ul>
	Вести эффективную муниципальную риэлторскую деятельность	<p>Данные пути предполагают управление муниципальной собственностью на основе методов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- прямое управление,</li> <li>- муниципально-подрядная схема,</li> <li>- муниципально-арендная схема,</li> <li>- муниципальная концессия,</li> <li>- продажа неэффективной и неиспользуемой муниципальной собственности.</li> </ul>

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
Государственная пошлина	Перечень юридически значимых действий и перечень разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- анализ муниципальных функций на соответствие действующему законодательству путем сверки функций и услуг, прописанных в положениях об органах исполнительной власти и уставах организаций с действующим законодательством, устанавливающим полномочия муниципалитетов,</li> <li>- деятельность муниципалитета, которая не нашла своего нормативного подтверждения может быть признана избыточной (законно необоснованной). Такие функции и услуги рекомендуются к упразднению.</li> <li>- формирование реестров по итогам инвентаризации, на базе перечней муниципальных функций и муниципальных услуг,</li> <li>- создание общего информационного пространства муниципалитета в области предоставления услуг,</li> <li>- формирование постоянно действующих механизмов электронного межведомственного взаимодействия и мониторинга деятельности органов исполнительной власти и организаций,</li> <li>- предоставление услуг с использованием современных информационных технологий,</li> <li>- повышение уровня осведомленности граждан и организаций об оказываемых услугах и функциях органов власти,</li> <li>- повышение открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти.</li> </ul>
Доходы от использования муниципального имущества	Использовать имущество, находящееся в муниципальной собственности, для совместной деятельности с коммерческими предприятиями	<p>Данные пути предполагают управление муниципальной собственностью на основе ряда методов. Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные учреждения и закреплять за ними имущество, находящееся в муниципальной собственности. При муниципально-подрядной схеме на конкурсной основе на конкретное время нанимаются подрядчики, задачей которых и становится строительство и выполнение оговоренных действий за оговоренное вознаграждение. Подрядная схема требует необходимость разработать определенные правила и принципа, по которым будет она реализовываться, но и так в целом в настоящее время она является весьма популярной в муниципалитетах современности. Следующая форма распоряжения муниципальной собственностью это передача в аренду муниципального имущества. Должна применяться не для того, чтобы муниципалитеты сократили свои расходы на содержание имущества, а в том случае, когда реально у муниципалитета нет возможности распорядиться имуществом эффективно. Примером может стать передача муниципального имущества во временную аренду частным лицам. В таком случае муниципалитет будет получать регулярные рендные платежи, но в обмен не получит доходов от иного применения данной собственности. Кроме того, в таком случае муниципальные органы власти лишаются возможности муниципального регулирования, поскольку, как правило, арендаторы – это частные лица, занимающиеся деятельностью никак не связанной с выполнением муниципалитетом своих функций.</p>

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Платежи при использовании природными ресурсами</b>	Разработка недр, добыча полезных ископаемых	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- привлечение для работ специалистов различных профилей по разведке месторождений,</li> <li>- организация добывающих производств, в том числе совместных с коммерческими предприятиями,</li> <li>- сокращение административных барьеров для добывающих предприятий: при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них, при получении права на осуществление хозяйственной деятельности, при текущем осуществлении хозяйственной деятельности;</li> <li>- создание инфраструктуры для промышленной, производственной деятельности, деятельности в сфере услуг: транспортное (поддержка и контроль за состоянием дорог местного значения), информационное (создание единых баз данных), логистическое (поддержка строительства логистических центров через льготы и предоставление информации), коммунальное (поддержка и контроль качественного и бесперебойного предоставления коммунальных услуг), кадровое (поддержка и помощь в контактах предприятий и учебных заведений, например, через организацию ярмарок, выставок труда), имущественное обеспечение (предоставление свободных земельных участков и имущества в пользование).</li> </ul> <p>К вопросам местного значения городского округа дополнительно отнесено осуществление муниципального лесного контроля</p>
<b>Доходы от оказания платных услуг</b>	Развивать деятельность муниципальных образований в рамках оказания ими услуг населению и совместную деятельность муниципальных образований с коммерческими предприятиями	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- создание общего информационного пространства муниципалитета в области предоставления услуг,</li> <li>- формирование постоянно действующих механизмов электронного межведомственного взаимодействия и мониторинга деятельности органов исполнительной власти и организаций,</li> <li>- предоставление услуг с использованием современных информационных технологий,</li> <li>- повышение уровня осведомленности граждан и организаций об оказываемых услугах и функциях органов власти,</li> <li>- повышение открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти,</li> <li>- обеспечение свободного доступа граждан к социально-значимой информации,</li> <li>- ускорение процедур подготовки и выдачи необходимых документов или исполнения услуг,</li> <li>- повышения эффективности межведомственного информационного взаимодействия за счет интеграции территориальных информационных систем с отраслевыми информационными ресурсами,</li> <li>- разработки единых стандартов и регламентов по обмену данными и по взаимодействию информационных систем,</li> <li>- минимизации и, в перспективе, исключения бумажного документооборота в процессе взаимодействия органов исполнительной власти и городских организаций при предоставлении государственных услуг, - обеспечения технологической и правовой возможности получения услуг посредством глобальной сети Интернет.</li> </ul>

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	Инвентаризация материальных и нематериальных активов, их переоценка	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка планов мероприятий по инвентаризации материальных и нематериальных активов,</li> <li>- проведение работ по инвентаризации материальных и нематериальных активов,</li> <li>- создание комиссий по рассмотрению и утверждению материалов инвентаризации,</li> <li>- выявление неучтенных материальных и нематериальных активов,</li> <li>- составление реестра муниципальных материальных и нематериальных активов с их классификацией по возможности применения в целях извлечения дохода,</li> <li>- техническая инвентаризация материальных и нематериальных активов,</li> <li>- принятие решений о предоставлении материальных и нематериальных активов в пользование с целью извлечения дохода.</li> </ul>
	Развивать совместную деятельность муниципальных образований с коммерческими предприятиями по использованию муниципальных материальных и нематериальных активов	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка планов мероприятий по организации совместной деятельности муниципалитета с коммерческими предприятиями по использованию муниципальных материальных и нематериальных активов в целях извлечения дохода,</li> <li>- составление бизнес-планов с описанием возможных вариантов использования муниципальных материальных и нематериальных активов в целях извлечения дохода,</li> <li>- информирование организаций о наличии муниципальных материальных и нематериальных активов, которые возможно предоставить в пользование,</li> <li>- сокращение административных барьеров по вопросам пользования материальными и нематериальными активами в целях совместной деятельности муниципалитета с коммерческими предприятиями,</li> <li>- создание инфраструктуры для совместной деятельности муниципалитета и коммерческих предприятий с использованием материальных и нематериальных активов</li> </ul>
<b>Штрафы, санкции, возмещение ущерба</b>		
Четкий учет и контроль соблюдения законодательства Российской Федерации.		
Прочие неналоговые доходы	Разрабатывать проекты, которыми заинтересуется бюджет на федеральном уровне	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обучение муниципальных служащих или привлечение экспертов в области генерирования идей и программ, на которые возможно будет привлечь средства федерального бюджета,</li> <li>- составление бизнес планов данных программ,</li> <li>- анализ сильных и слабых сторон генерируемых идей,</li> <li>- анализ политики федерального центра и возможность участия в финансируемых им программах.</li> </ul>

Ста- тья	Рекомен- дации	Пути реализации рекомендуемых направлений
Прочие неналоговые доходы	Используй- вать возмож- ность прираще- ния финансо- вых ресурсов через деятель- ность на финансо- вом рынке	Для развития городской инфраструктуры средства можно найти на финансовом рынке, например, на рынке муниципальных облигаций. Международный опыт выделяет два типа кредитных рынков муниципалитета: кредиты банков и выпуск облигационных займов. Слабость муниципальных бюджетов, их низкие размеры и слабый профессионализм муниципальных администраций вот важные факторы, сдерживающие развитие рынка муниципальных облигационных займов. Для того чтобы уметь систематически самостоятельно находить средства на финансовом рынке необходимо время местным органам власти. Время нужно и чтобы определить стратегические цели заимствования, формирования квалифицированной команды, создания кредитной истории. Основание специализированных финансовых учреждений муниципального кредитования (СФУ) является одним из вариантов обеспечения такого доступа. Когда существует развитый финансовый сектор, специализированные финансовые учреждения формируют механизм для привлечения органами местного самоуправления дополнительных ресурсов по финансовому обеспечению своих инвестиционных программ. Долгосрочные облигации муниципального кредитования выпускаются финансовыми учреждениями без правительственных гарантий и далее используются для кредитования муниципальных образований. Деятельность подобных финансовых учреждений регулируется специальным законодательством. Им даются определенные налоговые льготы. Или, например, им позволяют осуществлять только определенный перечень операций, в частности, таких как выдача займов, финансовый лизинг, привлечение средств для коллективных инвестиций. В таком случае стоимость выдаваемых ресурсов ниже рыночной.
	Используй- вать право муници- пального заимство- вания	Данные пути предполагают: - разработать и принять Положение об осуществлении муниципальных заимствований и муниципальных гарантий, - провести обучение муниципальных служащих или привлечь экспертов в области осуществления муниципальных заимствований, разработать условия займа: 1) структура займа (объемы и сроки обращения выпусков); 2) временная структура ставок доходности (распределение ставок доходности по выпускам с разными сроками); 3) календарный график выплат дохода и основного долга (от ежемесячного до ежегодного); 4) разбивка по номиналам (зависит от типа инвесторов — физических или юридических лиц); 5) способ определения суммы займа и ставки доходности (переговоры или аукцион, фиксированная или плавающая ставка доходности); 6) способы и условия коррекции срока и доходности ; - довести соответствующую информацию до соответствующих организаций.

Статья	Рекомендации	Пути реализации рекомендуемых направлений
<b>Прочие неналоговые доходы</b>	<p>Реализовывать идеи по увеличению инвестиционной привлекательности муниципалитета через анализ своих экономических, социальных, географических и прочих возможных преимуществ</p>	<p>Данные пути предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- понять ситуацию с текущей инвестиционной деятельностью в муниципалитете, оценить факторы, содействующие инвестиционной деятельности и препятствующие ей;</li> <li>- оценить инвестиционный потенциал, активность и риски, институциональные условия инвестиционной деятельности, наличие инфраструктур поддержки инвестора, уровень административных барьеров,</li> <li>- выделить приоритетные направления инвестирования,</li> <li>- разработать план мероприятий по созданию инфраструктуры поддержки инвестиционной деятельности,</li> <li>- организовать привлечение инвестиционных ресурсов,</li> <li>- принятие программы обучения специалистов муниципальных образований по вопросу разработки и реализации инвестиционных стратегий муниципальных образований,</li> <li>- формирование земельных залоговых инвестиционных фондов на муниципальном уровне как механизма увеличения инвестиционной привлекательности региона,</li> <li>- повышение качества управления государственной собственностью региона,</li> <li>- наладить правильное взаимодействие между всеми субъектами территориального развития, определить общность интересов, найти изюминки территории и совместно работать над их продвижением,</li> <li>- заинтересовать всех субъектов экономики муниципалитета в развитии территории,</li> <li>- использовать инструменты маркетинга в целях развития территорий,</li> <li>- проведение семинаров, «круглых столов», использование опыта других территорий в целях маркетингового развития муниципалитета.</li> </ul>