

## Литература

Концепция развития муниципальной службы Республики Карелия до 2012 года.

Ведомственная программа «Развитие муниципальной службы в Республике Карелия до 2012 года».

Вагин Л.В., Панин И.Н. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии. Учебное пособие / Общ. ред. Вагина Л.В. – М.: ЮРКНИГА, 2006. – 240 с.

Васецкий А.А., Шубин Н.В. Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Монография/Науч. ред. Кириллова А.Л. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. – 315с.

Горшков А., Мясников А., Хованов Н. Методика расчета определения численности государственных служащих. // Государственная служба. Научно-политический журнал, 2009, № 4, с. 30.

Итоги социологического исследования «Актуальные проблемы деятельности местного самоуправления в Республике Карелия».

Кадровое обеспечение местного самоуправления: учебное пособие. – М.:АНХ, 2007. – 720 с.

Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография, 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 344 с.

*Бокова Татьяна Анатольевна,  
Кадникова Татьяна Геннадьевна*

### **ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧАСТИ РАСХОДОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, жилья, здравоохранения, образования, транспорта, коммунального хозяйства, экологии. Для решения данных задач муниципальное образование, которое является публично правовым образованием, должно иметь сбалансированный по доходам и расходам бюджет. Бюд-

жетная политика любого муниципалитета не должна противоречить бюджетной политики Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, она должна быть единой и направлена на использование ресурсов для развития социально-экономической базы муниципалитетов.

Главным приоритетом бюджетной политики муниципального образования должен быть рост благосостояния населения. В зависимости от целевой направленности мер в области управления бюджетным процессом выделяют четыре типа бюджетной политики:

1. Доходный
2. Расходный
3. Контрольно-регулирующий
4. Комбинированный

Если при доходном типе бюджетной политики расходы бюджета планируются от доходов, то расходный тип основан на подчинении доходов бюджета его расходам. Самым оптимальным типом бюджетной политики является комбинированная (равновесная) политика, которая направлена на обеспечение равновесного соотношения всех функций бюджета, интересов органов местного самоуправления, налогоплательщиков, пользователей муниципальными услугами и общества в целом.

При рассмотрении бюджетной политики в теоретическом аспекте можно сделать вывод, что в Российской Федерации используется расходный тип бюджетной политики, так как бюджетные обязательства являются производными от расходных обязательств. Вместе с тем, ограниченность доходов, особенно для сельских поселений, вызывает необходимость применять доходный тип бюджетной политики.

Сокращение в доходах местных бюджетов налоговой составляющей и доли доходов, закреплённых на постоянной основе, приводят к зависимости их от вышестоящих бюджетов, что в свою очередь противоречит принципу самостоятельности бюджетов.

По своему функциональному содержанию бюджетная политика включает направления и мероприятия:

- в области доходов бюджета;
- в области расходов бюджета;

- в области управления долгом;
- в области межбюджетных отношений.

Базовыми направлениями бюджетной политики на текущий и среднесрочный период являются ограничение размеров дефицита бюджетов всех уровней, в том числе и муниципальных, и переход к жесткому ограничению бюджетных расходов. Данная тенденция обусловлена недостаточностью доходных поступлений в бюджеты различных уровней. Так, по состоянию на 1 июля 2010 года в бюджет Петрозаводского городского округа поступило 2 миллиарда 410 миллионов 752 тысячи рублей или 48,9 % годового плана, в том числе налоговых и неналоговых доходов – 1 570 143,2 тыс. руб. или 45,9 % годового плана; безвозмездных поступлений – 840 608,9 тыс. руб. или 56,0 % годового плана<sup>1</sup>. Предвосхищая результаты анализа расходов бюджета Петрозаводского городского округа можно отметить, что данных поступлений для бюджетной обеспеченности недостаточно. Для эффективного управления расходами необходимо определить рациональный состав расходов бюджета и их объём. Качественная характеристика расходов определяет экономическую природу и общественное назначение расходов, количественная – их величину. При регулировании объёма и структуры расходов следует учитывать приоритеты бюджетной политики, как на текущий период, так и среднесрочную перспективу

Анализируя бюджетную политику петрозаводского городского округа в части структуры расходов бюджета за 2008 – 2010 годы можно сделать следующие выводы.

Бюджетная политика муниципалитетов имеет четко выраженную социальную направленность, что объясняется спецификой формирования расходных обязательств на местах, так как муниципальные финансы в первую очередь должны быть ориентированы на население. Доли таких разделов как образование, жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение имеют наибольший удельный вес в расходах. Данные представлены на рисунках 1, 2, 3.

---

<sup>1</sup> Данные с сайта администрации г. Петрозаводска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/gorod/budget/dock.htm>

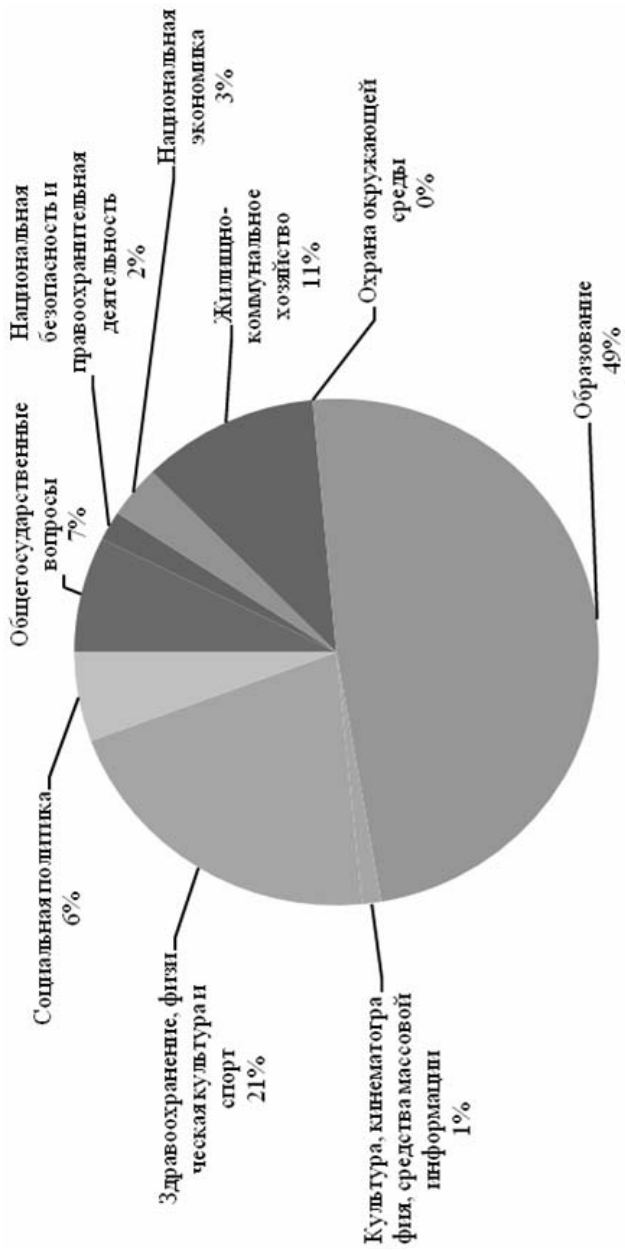


Рис. 1. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2008 году

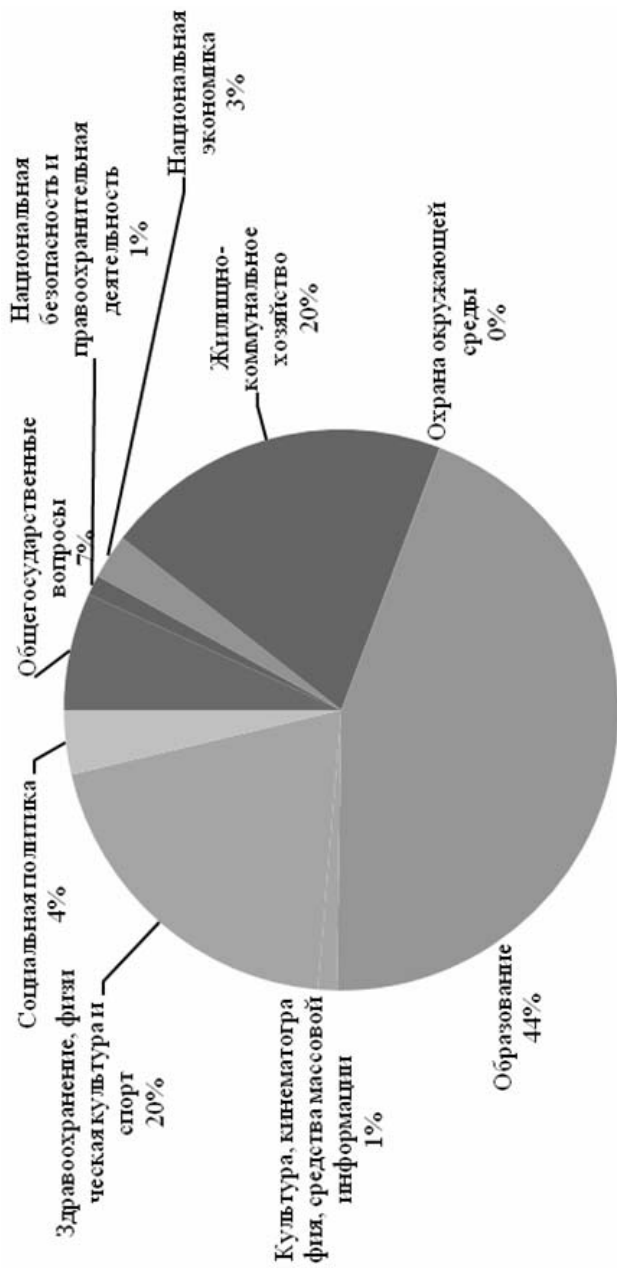


Рис. 2. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2009 году

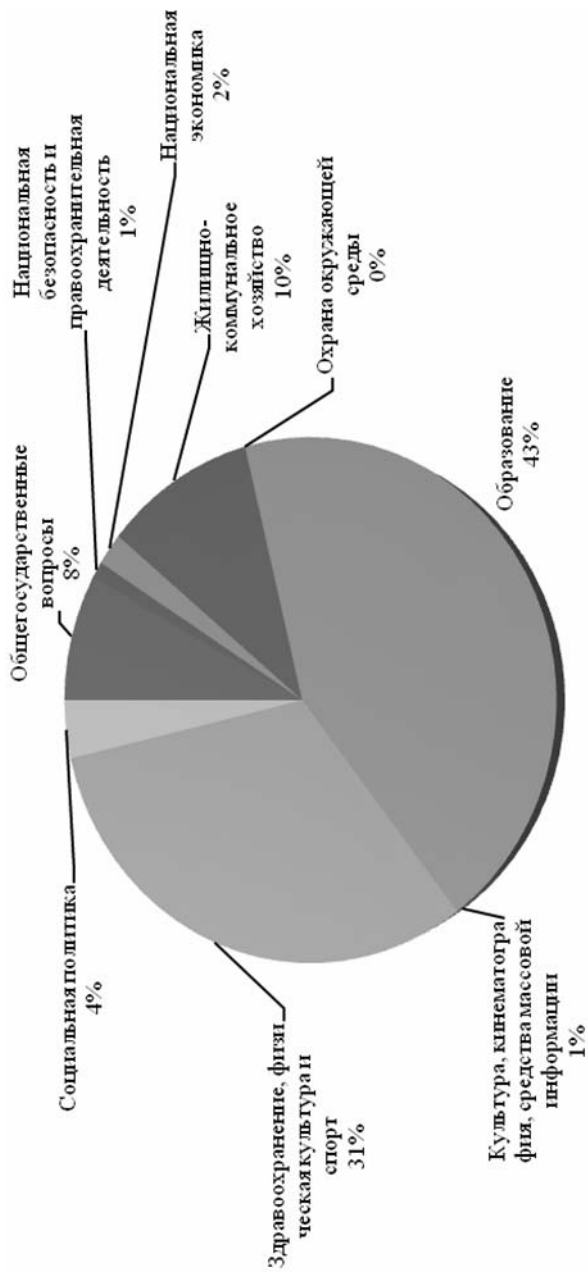


Рис. 3. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2010 году

Динамика изменения структуры расходов бюджета городского округа, за исследуемые три года, не однозначна. Так положительная динамика за период с 2008 по 2010 годы прослеживалась по следующим разделам расходов:

- общегосударственные вопросы – на 46,36%;
- жилищно-коммунальное хозяйство – на 25,65%;
- образование – на 19,99%;
- культура, кинематография, средства массовой информации – на 10,46%;
- здравоохранение, физическая культура и спорт – в 2,01 раза (на100,69%).

Отрицательной динамикой характеризовались следующие расходы бюджета:

- национальная безопасность и правоохранительную деятельность – на 24,55%;
- национальная экономика – на 17,79%;
- охрана окружающей среды – на 45,26%;
- социальная политика – на 12,4%.

Не смотря на политику сокращения в 2010 году, определенную в приоритетах, в сравнении с 2009 годом расходы в целом снизились лишь на 5,56%, а в сравнении с 2008 годом – увеличились на 35,35%.

Представленные изменения в бюджете Петрозаводского городского округа связаны с социально-экономическими процессами, затронувшими в исследуемый период не только муниципалитет, но и государство в целом – финансовым кризисом. Для снятия социального напряжения в обществе бюджетная политика публично-правовых образований РФ, в рамках антикризисных мер, была направлена в 2009 году на увеличения расходов в части социальной сферы, в том числе в бюджете Петрозаводского городского округа расходы на жилищно-коммунальное хозяйство выросли в 2,65 раза, здравоохранение на 37%, образование на 31% по сравнению с 2008 годом. Однако бюджетная политика 2010 года имеет приоритет жесткого сокращения расходов, поэтому в 2010 году в сравнении с показателями 2009 года произошли существенные изменения: расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность снизились на 15,12%, на национальную экономику – на 26,26%, жи-

лично-коммунальное хозяйство – 52,28%, охрана окружающей среды – 84,51%, образование – 8,26%, культура, кинематография и средства массовой информации – 18,23%, социальная политика – 5,76%. Не сокращенными остались только разделы: общегосударственные вопросы (+ 11,54%), что связано с погашением муниципального долга и здравоохранение (+46,47%), что связано с механизмом софинансирования национального проекта «Здоровье».

Более подробно динамика статей расходов по разделам и статьям за три года представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Расходы бюджета Петрозаводского городского округа за период 2008–2010 гг. (тыс. руб.)**

Наименование разделов расходов бюджета городского округа	Наименование статей расходов бюджета городского округа	2008 год	2009 год	2010 год
Общегосударственные вопросы	Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и МО	925,8	1 064,40	1 584,40
	Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов МО	18 031,00	18 078,70	22 186,10
	Функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций	148 695,20	177 065,90	164 300,20
	Судебная система	269	—	—
	Обеспечение проведения выборов и референдумов	500	—	—
	Обслуживание государственного и муниципального долга	45 247,00	83 467,00	121 148,20
	Резервные фонды	3 475,00	4 540,00	19 134,00
	Другие общегосударственные вопросы	19 842,90	26 743,90	18 496,80
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Органы внутренних дел	52 059,80	43 374,40	35 762,40
	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	8 264,00	10 250,50	9 754,60



Наименование разделов расходов бюджета городского округа	Наименование статей расходов бюджета городского округа	2008 год	2009 год	2010 год
Национальная экономика	Транспорт	41 112,90	46 058,20	34 536,10
	Другие вопросы в области национальной экономики	65 633,50	72 944,80	53 220,20
Жилищно-коммунальное хозяйство	Жилищное хозяйство	73 965,80	473 098,00	69 783,40
	Коммунальное хозяйство	22 257,50	5 706,70	2 230,00
	Благоустройство	219 492,10	404 477,00	327 982,50
	Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства	35 889,70	48 270,00	41 791,00
Охрана окружающей среды	Другие вопросы в области охраны окружающей среды	475	1 679,00	260
Образование	Дошкольное образование	514 038,40	697 637,60	689 671,60
	Общее образование	931 207,30	1 155 666,60	1 075 513,50
	Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1 296,40	–	–
	Молодежная политика и оздоровление детей	14 330,40	18 869,50	16 634,40
	Другие вопросы в области образования	101 446,60	171 245,30	92 879,80
Культура, кинематография, средства массовой информации	Культура	32 710,70	44 477,20	35 182,10
	Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации	4 702,60	6 061,20	6 143,20
Здравоохранение, физическая культура и спорт	Стационарная медицинская помощь	231 976,50	280 339,60	451 675,00
	Амбулаторная помощь	290 176,60	456 351,00	706 639,60
	Скорая медицинская помощь	101 016,30	129 608,30	122 382,00
	Физическая культура и спорт	33 664,20	37 298,50	48 856,40
	Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	13 168,40	14 394,00	15 071,90
Социальная политика	Пенсионное обеспечение	3 614,00	3 983,00	2 629,60
	Социальное обслуживание населения	47 145,30	68 906,40	61 773,60
	Социальное обеспечение населения	83 474,00	13 902,50	11 389,60
	Охрана семьи и детства	41 595,00	78 743,70	81 144,00
	Другие вопросы в области социальной политики	6 800,90	4 229,50	3 047,30

Данные представленные в таблице 1. показывают, что динамику статей расходов бюджета Петрозаводского городского округа можно разделить на две части.

Рост расходов в части финансирования общегосударственных вопросов на 46,36% произошел по нескольким причинам: в 5,51 раза увеличились отчисления на формирование Резервного фонда, суммы на обслуживание государственного и муниципального долга выросли в 2,68 раза, также за 3 года увеличилось финансирование выполнения функций высшего должностного лица муниципального образования на 71,19%, представительных органов – 23,04%, исполнительных органов – 10,5%. В 2008 году в бюджете городского округа были заложены суммы на финансирование проведения выборов в Петросовет и внедрение системы мировых судей. В сфере образования основной акцент был сделан на увеличение финансирования дошкольного образования – 34,17%, что связано с решением проблем нехватки муниципальных детских садов; общее образование – 15,5%, что связано с механизмом софинансирования национального проекта «Образование». Наибольший удельный вес в росте расходов городского бюджета за три года занимает раздел «Здравоохранение, физическая культура и спорт», так финансирование стационарной медицинской помощи увеличилось на 94,7%, амбулаторной помощи – в 2,44 раза, скорой медицинской помощи – на 21,15%, а физической культуры и спорта – на 45,13%

Однако не менее важные разделы бюджета городского округа были подвержены сокращению. Финансирование органов внутренних дел, в части национальной безопасности и правоохранительной деятельности – на 31,3%; базовая составляющая раздела национальная экономика – транспорт, была уменьшена на 15,99%; коммунальное хозяйство – 89,98%; вопросы в сфере охраны окружающей среды – на 45,26%; пенсионное обеспечение – на 27,24%, а социальное обеспечение – на 86,35%.

Характеризуя бюджет Петрозаводского городского округа стоит отметить, что не смотря на существенные сокращения бюджетных расходов динамика увеличения муниципального внутреннего долга продолжается и на 1 января 2011 будет составлять 962 551,0 тыс. руб.

Подводя итоги вышеприведенному анализу, стоит обратить внимание, что при разработке бюджетной политики муниципалитета необходимо акцентировать внимание на следующих направлениях:

- совершенствование системы «бюджетирования, ориентированного на результат»;
- достижение сбалансированности бюджета путем продуманного секвестрования расходов. Несмотря на впечатляющие проценты, по сути, расходы, в сравнении с 2008 годом, увеличились, о чем говорилось ранее. Поэтому политика сокращения расходов должна быть основана на разработанной системе приоритетов использования бюджетных средств, с учетом критериев оценки объема действующих расходных обязательств и принятия новых;
- внедрение программы муниципально-частного партнерства в сфере экономики городского округа;
- реформирование бюджетных учреждений, в том числе в части финансирования их деятельности;
- повышение роли финансового контроля за использованием средств муниципального бюджета;
- внедрение системы аудита эффективности бюджетных расходов.

Правительство Российской Федерации в Программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года утвердило принципы ответственной бюджетной политики, к которым относятся:

- консервативность и надёжность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- формирование бюджетов с учётом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы РФ, основанных на реалистичных оценках;
- ограничение бюджетного дефицита, долга и восстановление по мере мировой экономической ситуации правил, ограничивающих использование нестабильных доходов для финансового обеспечения дящихся расходных обязательств;
- стабильность и предсказуемость налоговой политики;
- недопустимость увязки в ходе исполнения бюджетов объёмов расходов бюджетов с определёнными доходными источниками;

- полнота учёта и прогнозирования финансовых и других ресурсов, которые могут быть направлены на достижение цели муниципальной политики (включая, в том числе бюджетные ассигнования, налоговые льготы, гарантии и имущество);

- планирование бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

- принятие новых обязательств при наличии чёткой оценки необходимых для исполнения бюджетных ассигнований на весь период исполнения;

- принятие новых расходных обязательств с учётом сроков и механизмов их реализации;

- соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

- соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы РФ, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций изменения внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств;

- создание и поддержание необходимых финансовых резервов.

Для успешной реализации перечисленных принципов на уровне муниципальных образований Российская Федерация, субъекты Российской Федерации должны создать предпосылки для обеспечения стабильности местных бюджетов, а также устойчивых стимулов для органов МСУ по её наращиванию. Таким образом, в условиях снижения объема доходной части бюджета, снижения доступности кредитных ресурсов, а также сокращения предоставляемой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, необходимо разработать новые подходы к формированию бюджетной политики муниципалитета.