

**Публично-аналитическая экспертиза  
отчета исполнения консолидированного бюджета  
Добринского муниципального района Липецкой области  
за 2011 год**

Согласно бюджетному Кодексу РФ (статья 152.4) особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, в частности, органов местного самоуправления Добринского муниципального района, проявляются на стадии ежегодной финансовой отчетности

На основании вышеуказанных бюджетных полномочий исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, с учетом закрепленных в статье 215.1. БК РФ основ исполнения бюджета, запланированный объем публичных обязательств на 2011 год, в полной мере организован в соответствии с принципами единства кассы, а также подведомственности расходов в рамках сводной бюджетной росписи и кассового плана казначейского исполнения районного бюджета.

Поэтапная экспертиза проекта отчета исполнения консолидированного бюджета Добринского муниципального района проведена в сроки, определенные бюджетным кодексом РФ в соответствии с Конституцией РФ (132 статья), Российским законодательством, нормативно правовыми актами Липецкой области и администрации Добринского района, а также материалами, предусмотренными *соглашением об общественном мониторинге реализации принципа бюджетной системы прозрачности и открытости.*

На первом этапе установлено, что пакет документов финансовой отчетности, соответствует формату публичного аудита.

В частности, «Отчет об исполнении консолидированного бюджета Добринского муниципального района за 2011 год», информация о перечне двенадцати районных целевых программ, финансируемых из районного бюджета в 2011 году, обширная бухгалтерская отчетность, в совокупности, отвечают требованиям статьи 264 Бюджетного кодекса Российской

Федерации: **«Подготовка, рассмотрение и утверждение годового отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом».**

Стабильность и/или преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного финансового года с параметрами среднесрочного финансового плана развития муниципального района, характеризует стратегию координации и контроля результатов со стороны органов местного самоуправления.

Процесс исполнения нормативных публичных обязательств органами муниципальной власти в достаточной степени прозрачен. Это подтверждается, во-первых, наличием исчерпывающего пакета материалов о состоянии консолидированных финансов района, во-вторых, доступность административного аппарата при пояснении вопросов во время проведения экспертизы, т.е. ежегодной фиксации данных по утвержденным показателям, что, согласно ст.36 БК РФ, соответствует принципу прозрачности и открытости.

Актуальность формирования системы мониторинга в области бюджетной обеспеченности административного потенциала органов исполнительно власти Добринского района неразрывно связана с общими тенденциями развития финансовой системы страны на современном этапе. Основными из них являются трансформация, распределение и закрепление полномочий по вертикали власти.

В данном случае можно констатировать положительную практику реализации Федерального закона (ФЗ №-131) «Об общих принципах организации местного самоуправления» в Добринском муниципальном районе, когда последствия приватизации повлекли сокращение муниципальной собственности, а жесткие рамки бюджетных ограничений не привели к коллапсу (введению внешнего финансового менеджмента) управления районом.

С одной стороны, это свидетельствует о комплексном финансовом обеспечении федеральных, областных и районных целевых программ социально-демографической, финансово-инвестиционной направленности.

С другой стороны, отражает консолидированную политику бюджетов всех уровней, что соответствует Части второй Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

*Применительно к методике общественного аудита, систематизированные показатели устойчивости муниципалитета за отчетный период характеризуют взаимообусловленную систему координат: текущее (годовое) исполнение бюджета, направленное на стабилизацию в диапазоне финансового года, и, стратегическое, ориентированное на процесс принятия финансовых решений развития Добринского муниципального района в долгосрочной перспективе.*

*Так называемая скользящая трехлетка, в целом, отражает устойчивую динамику финансирования нормативных публичных обязательств в соответствии с критериями среднесрочного планирования.*

*С этой точки зрения 2011 год знаменателен, поскольку дважды входил в плановый период, как на стадии формирования (принятия), так и в процессе исполнения районных бюджетов предыдущих двух лет.*

*Важным преимуществом программно-целевого подхода можно считать предельно четкую целевую ориентацию, определяемую теми приоритетами социальной политики, которые влияют на оперативность исполнения действующих расходных обязательств районными органами местного самоуправления.*

*Однако, эффект программ муниципального развития можно охарактеризовать как локальный, так как они не стали полноценной заменой утраченного экономического потенциала за два десятилетия реформ.*



*Совершенно очевидно, что решением основной задачи упомянутого подхода для органов местного самоуправления заключался в нивелировании социальной напряженности, в связи с сокращением муниципальной казны.*

*Районная власть, находясь на переднем крае решения повседневных проблем местного сообщества, играет роль социального буфера.*

*При этом нужно понимать, что в нынешних условиях стремительно изменяющейся внешней среды, реформирование - процесс непрерывный, замкнутый в канву финансовых ограничений, закрепленных в налогово-бюджетном законодательстве.*

Итоги отчета об исполнении консолидированного бюджета Добринского муниципального района позволяют признать наличие платформы для стабилизации социально-экономического потенциала развития территории, что соответствует принципу единства бюджетной системы РФ (статья 29 БК РФ). Консолидированный бюджет, являясь, по сути, сводным балансом ресурсов сельских поселений, в котором отражена комплексная оценка бюджетной обеспеченности муниципального района, служит средством системного отображения финансов района.

Достижению некоторых позитивных тенденций в укреплении финансового потенциала района за отчетный период послужили законы и нормативные акты, принятые по всей вертикали государственной и муниципальной власти.

Целью этого нормативно правового массива явилось создание благоприятных условий, способствующих росту доходов и платежеспособности населения Добринского муниципального района, а также развитию потребительского рынка товаров и услуг, снижению уровня безработицы и, как следствие, повышению уровня бюджетной обеспеченности местного самоуправления.

*Однако неравномерное распределение хозяйствующих субъектов, то есть юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,*

*зарегистрированных в установленном порядке, по территории района предполагают дифференцированный подход при распределении финансовой помощи сельским поселениям.*

Наиболее существенными критериями финансового положения района в данном случае, можно считать инструменты межбюджетного регулирования, что свидетельствует о достаточно высоком уровне устойчивости и адаптивности Добринской районной администрации.

Проведенный экспертом факторный анализ финансовой устойчивости Добринского муниципального района, определил критерии межбюджетного взаимодействия по учету, контролю и координации бюджетного процесса, централизованного нормативно-правового обеспечения и фактического исполнения расходных обязательств на местах.

При этом в полной мере, соблюдаются принципы легитимности, непрерывности, преемственности, оперативности, в процессе принятия управленческих решений Администрации Добринского муниципального района в отчетном периоде, которые обусловили построение оптимизированной структуры районного бюджета, на основании неоднократно уточненных финансовых параметров доходов и расходов района в 2011 году.

По данным «Баланса исполнения консолидированного бюджета», установлена трендовая амплитуда удельного веса финансовой помощи бюджета субъекта РФ (Липецкой области) в процессе исполнения нормативно правовых обязательств органов местного самоуправления Добринского района за отчетный период.

На реализацию ряда расходных обязательств, безвозмездно поступали межбюджетные трансферты, как из бюджета Липецкой области, так из федерального бюджета для бесперебойного обеспечения конституционных гарантий жителей района.

Показательно, что соблюдение базовых принципов бюджетного федерализма обеспечили однонаправленную вертикальную интеграцию

районного бюджета с вышестоящими уровнями бюджетной системы РФ для непрерывной реализации функционального потенциала местного самоуправления, а также повсеместного обеспечения социальных гарантий населению.

За отчетный период в Добринском муниципальном районе зафиксировано применение методики совместного финансирования публичных обязательств по всей вертикали государственного управления для их непосредственной реализации, а также коррекции отклонений, выявляемых в процессе мониторинга ряда аспектов социального обеспечения, как на этапе формирования доходной части районного бюджета, так и при исполнении расходных обязательств.

Обозначенные, во многом позитивные экспертные оценки, тем не менее, не снимают вопроса результативности, который решается неоднозначно.

Согласно Федеральному законодательству принцип самостоятельности бюджетов (статья 31 БК РФ), закрепляет право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств.

Кроме того, по аналогии с федеральным и областным ежегодным финансовым планом, районный бюджет 2011 года верстался в рамках системы общепринятых показателей, в частности, прогнозируемого объема доходных поступлений, уровня инфляции, а исполнялся – в ситуации колебания их значений. Так, неравномерность поступления налоговых доходов от предпринимательской деятельности не совпадает с календарным планом казначейского исполнения бюджета. Это объективно обусловило диспропорции между плановыми и фактическими показателями в 2011 году, существенное значение приобрели вопросы взаимодействия с вышестоящими бюджетами.



Параметры отчета консолидированного бюджета муниципального района отражают суть стратегии федерального централизма, когда бюджет становится своеобразным источником выравнивания ресурсной обеспеченности районов и поселений каждого субъекта Российской Федерации.

Главы поселений, ориентированы на укрепление финансовой автономии. Однако неравнозначные собственные материальные возможности для выполнения расходных обязательств ограничивают способность реализовать в полной мере принцип самостоятельности бюджетной системы (ст.31 БК РФ).

В сложившихся условиях, консолидированный бюджет района, можно отнести к механизму встраивания всех участников бюджетного процесса в канву стандартного оперативного исполнения публичных обязательств, требующего консолидации. С другой стороны, это современная структура межбюджетных отношений, позволяющая определить основные направления реализации Конституционных норм, закрепленных в 8 Главе «Местное самоуправление».

С точки зрения общественного аудита, второй этап экспертизы подразумевает сопоставление данных отчета об исполнении консолидированного бюджета Добринского района за 2011г. с критериями ряда основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Прозрачность и открытость бюджетного процесса (ст.36 БК РФ) Добринского муниципального района отражает достоверность бюджета (ст.37 БК РФ); наряду с соблюдением принципа подведомственности расходов (ст.38.1 БК РФ).

По итогам анализа параметров отчета об исполнении районного консолидированного бюджета за 2011 год можно констатировать технологическое соответствие Разделу 3 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, а также инструктивным материалам Министерства Финансов

Российской Федерации в процессе исполнения нормативно правовых публичных обязательств.

Традиционно, для каждого отдельного администратора доходов и конкретных исполнителей расходных обязательств, главным распорядителем бюджетных средств сгруппированы целевые статьи, согласно бюджетной классификации:

- исполнены объемы, структура и размеры бюджетных ассигнований в рамках компетенций и закрепленных полномочий районной администрации;
- утвержден подведомственный перечень целевых программ, а также категорий получателей бюджетных средств, в соответствии с бюджетной классификацией;
- детализированы лимиты финансовых гарантий в части обеспечения платежеспособности бюджетополучателей;
- обоснованы причины колебания параметров бюджета.

#### *Доходы бюджета за отчетный период*

Рост абсолютных показателей собственных средств доходной части местного бюджета может считаться действительно позитивным, если сопровождается стабильным функционированием экономических субъектов, однако, в условиях календарной дифференциацией налоговых поступлений в 2011 году уточнялись параметры фактических показателей (что отражено в предоставленных документах текущего исполнения районного бюджета). Это свидетельствует о неравнозначной доходности хозяйствующих субъектов и, как следствие, о неравномерном администрировании налоговых платежей.

Распорядителям бюджетных ресурсов в Добринском муниципальном районе в отчетном периоде, по аналогии с предыдущей фазой скользящего среднесрочного финансового плана, не столько распределялись прибавочные доходы, сколько отдавать предпочтение оптимизации расходов. Пропорции сжатия расходов обуславливают функциональный потенциал не только районной администрации, но и адаптивной способности местного самоуправления поселений.



При этом анализ тенденций развития самоуправления на местах, позволяет обосновать промежуточные итоги бюджетной реформы.

Объективно, назрела необходимость расширения границ налоговой инициативы местного самоуправления на стадии аккумулирования доходных источников. Право применения стимулирующих инструментов активизации предпринимательства в соответствии с социально-экономическими реалиями развития территории в перспективе могут положительно отразиться на наполняемости бюджета.

#### ***Расходы бюджета за отчетный период***

Расходы бюджета Добринской районной администрации, по итогам отчета исполнения консолидированного бюджета за 2011 года, а также на основании данных Пояснительной записки к отчету, отвечают требованиям главы 10 БК РФ «Общие положения о расходах бюджетов».

Наибольший удельный вес в общем объеме расходных обязательств занимают бюджетные ассигнования, связанные, в той или иной форме, с обеспечением ритмичности социальной поддержки населения.

Определено, что в ходе исполнения районного бюджета одним из приоритетных направлений для уполномоченных органов Добринского муниципального района соблюдение границ минимального порога дефицитности бюджета.

Принцип сбалансированности бюджета, который означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджета (Статья 33 БК РФ), реализован благодаря механизму межбюджетного регулирования.

На начало отчетного периода, по данным, предоставленным на экспертизу, бюджет Добринского района был принят с дефицитом. Однако его размер не превышал предела утвержденного общего годового объема

собственных доходов. Что в полной мере соответствовало бюджетному законодательству (ст.92\* БК РФ).

На конец года, по итогам проведенной экспертизы, необходимо констатировать, что, по-прежнему, первостепенное значение для всех параметров бюджета имеют два базовых показателя: минимальные доходы и собственные (перераспределяемые) расходы.

В условиях формирования модели равнодоступности государственных и муниципальных услуг для каждого жителя Добринского муниципального района проект отчета об исполнении бюджета за 2011г можно отвечает инновационным требованиям современного развития Российских территорий. Важно отметить традиционную открытость администрации Добринского муниципального района для научного исследования и согласования совокупных интересов субъектов социально-экономических отношений в Российской Федерации на примере Липецкой области.



***Предложения и рекомендации:***

1. Заключение рамочное «Соглашение об общественном мониторинге реализации принципа прозрачности и открытости бюджетной системы РФ» в Добринском муниципальном районе;
2. Разработать/согласовать критерии общественного аудита бюджетного процесса Добринского муниципального района для обеспечения принципа прозрачности (открытости) ст.36 БК РФ.
3. Утвердить отчет об исполнении консолидированного бюджета Добринского муниципального района.

Кандидат экономических наук,  
доцент Липецкого филиала  
Российской Академии  
Народного Хозяйства и  
Государственной службы  
При Президенте РФ



Дербенева  
Светлана Ивановна.



Исполнитель  
Иванова