



## РАСПОРЯЖЕНИЕ

АДМИНИСТРАЦИИ АНДРОПОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА  
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

31 декабря 2013 г.

с. Курсавка

№ 293-р

Об утверждении Бюджетной стратегии Андроповского муниципального района Ставропольского края на период до 2020 года

1. Во исполнение распоряжения администрации Андроповского муниципального района Ставропольского края от 25 июля 2013 г. № 157-р «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Андроповского муниципального района Ставропольского края на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов» утвердить прилагаемую Бюджетную стратегию Андроповского муниципального района Ставропольского края на период до 2020 года.

2. Настоящее распоряжение подлежит размещению на официальном сайте администрации Андроповского муниципального района Ставропольского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его подписания.

Глава администрации  
Андроповского муниципального района  
Ставропольского края

Н.А. Бобрышева

УТВЕРЖДЁНА  
распоряжением администрации  
Андроповского муниципального района  
Ставропольского края  
от 31 декабря 2013 г. № 293-р

Бюджетная стратегия  
Андроповского муниципального района Ставропольского края  
на период до 2020 года

Бюджетная стратегия Андроповского муниципального района Ставропольского края на период до 2020 года (далее - бюджетная стратегия) определяет долгосрочные ориентиры и приоритетные направления бюджетной политики, учитывающие задачи социально-экономического развития Андроповского района Ставропольского края (далее – Андроповский район, район), а также основные параметры местных бюджетов бюджетной системы Андроповского района на период до 2020 года.

При формировании бюджетной стратегии учтены приоритеты государственной бюджетной политики на период до 2030 года, определенные:

Государственной программой «Управление государственными финансами» - в части формирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления собственных механизмов обеспечения сбалансированности бюджетов в долгосрочной перспективе, включая активное внедрение долгосрочного бюджетного планирования, резервирования дополнительных доходов, ограничения предельных бюджетных расходов;

Государственной программой «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» - в части согласования различных направлений социально-экономической политики, в том числе бюджетного, которое позволяет обеспечить сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Основная цель бюджетной стратегии - обеспечение долгосрочного планирования путем повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе путем реформирования отдельных секторов бюджетной сферы, включая изменение используемых в них механизмов финансирования и принципов предоставления муниципальных услуг. Конечная цель долгосрочной бюджетной политики - повышение уровня и качества жизни населения района.

Достижение поставленной цели предусматривается путем решения ряда задач, одна из основных заключается в увязке проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики

и повышению уровня и качества жизни населения района. Долгосрочное планирование также может стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для их необоснованного роста.

Основа для решения поставленных задач - высокие темпы устойчивого экономического роста, обеспечивающего создание новых рабочих мест, увеличение доходов граждан и расширение финансовых возможностей муниципального образования. Все это требует, прежде всего, поддержания макроэкономической стабильности, которая играет решающую роль в формировании инвестиционной привлекательности муниципального района, обеспечение безусловного выполнения муниципальными образованияами своих обязательств независимо от колебаний внешней конъюнктуры, устранение других макроэкономических рисков.

Исходя из поставленных целей и задач, бюджетная стратегия Андроповского района предусматривает установление жестких ограничений на увеличение расходной части бюджета муниципального района, определение оптимальной структуры расходов на долгосрочную перспективу, установление предельных объемов муниципальных программ.

Бюджетная стратегия включает следующие основные разделы:

1. Итоги бюджетной политики.
2. Основные проблемы бюджетной политики.
3. Основные направления бюджетной политики.
4. Прогноз параметров бюджетной системы на период до 2020 года.

## I. Итоги бюджетной политики Андроповского района за период 2008 - 2012 годов

### 1.1. Доходы бюджетной системы Андроповского района

Поступление доходов в местные бюджеты Андроповского района в период 2008 - 2012 годов в целом характеризуется положительной динамикой (таблица 1).

таблица 1

### Динамика поступления доходов в местные бюджеты Андроповского района за период 2008 - 2012 годов

(млн. рублей)

Наименование бюджета	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Консолидированный бюджет района	427,83	509,24	562,71	640,61	659,93
Бюджет муниципального района	411,48	474,91	541,89	590,75	578,04
Бюджеты поселений	134,74	119,41	144,53	104,36	114,64
внутренние обороты	119,39	85,08	123,71	54,50	32,75

Общий объем поступления доходов в консолидированный бюджет района за рассматриваемый период возрос в полтора раза (на 232,10 млн. рублей), в бюджет муниципального района - на 140 процентов (166,56 млн. рублей). При этом доходы бюджетов поселений района за рассматриваемый период сократились на 15 процентов или 20,10 млн. рублей в связи с перераспределением полномочий по решению органов государственной власти.

Структура доходов местных бюджетов района по источникам поступления в период 2008 -2012 года значительно варьирует, тем не менее, отражает основные тенденции государственной бюджетной политики, проводимой в рассматриваемый период (таблица 2).

таблица 2

Структура  
доходов местных бюджетов Андроповского района  
в 2008-2012 годах

(млн. рублей)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Доходы консолидированного бюджета – всего, в том числе:	427,83	509,24	562,71	640,61	659,93
налоговые и неналоговые доходы,	102,37	87,35	93,9	96,53	93,54
из них:					
налоговые доходы	84,37	64,91	75,12	74,78	81,48
неналоговые доходы	18,00	22,44	18,78	21,75	12,06
доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированного бюджета, %	23,9	17,2	16,7	15,1	14,2
безвозмездные поступления – всего,	325,46	421,89	468,81	544,08	566,39
из них:					
дотации	95,31	156,53	148,63	178,97	180,65
субсидии	107,05	103,61	79,49	99,27	89,89
субвенции	123,01	160,72	239,23	252,08	296,17
доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета, %	76,1	82,8	83,3	84,9	85,8
Доходы бюджета муниципального района – всего,	411,48	474,91	541,89	590,75	578,04
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы,	80,08	60,69	63,65	68,98	63,80
из них:					
налоговые доходы	65,68	42,45	47,61	51,24	55,45
неналоговые доходы	14,4	18,24	16,04	17,74	8,35
доля налоговых и неналоговых в общем объеме доходов бюджета муниципального района, %	19,5	12,8	11,7	11,7	11,0
безвозмездные поступления, из них:	331,40	414,22	478,24	521,77	514,24

1	2	3	4	5	6
дотации	92,26	156,46	145,93	177,82	161,53
субсидии	115,28	95,83	90,91	77,77	56,04
субвенции	122,00	159,80	238,12	250,89	294,94
доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджета муниципального района, %, из них:	80,5	87,2	88,3	88,3	89,0
дотации	22,4	32,9	26,9	30,1	27,9
субсидии	28,0	20,2	16,8	13,2	9,7
субвенции	29,6	33,6	43,9	42,5	51,0
<b>Уровень дотационности бюджета муниципально- го района, %</b>	<b>81,3</b>	<b>80,4</b>	<b>78,5</b>	<b>79,2</b>	<b>76,8</b>

В первую очередь, структура доходов местных бюджетов района в анализируемом периоде изменилась соотношением в ней налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений – в 2008 году это соотношение в процентном выражении составляло 24:76, в 2012 году – 14:86, то есть доля обеспеченности местных бюджетов налоговыми и неналоговыми доходами снизилась практически наполовину.

Сократился и объем субсидий, предоставляемых из краевого бюджета на софинансирование расходных обязательств бюджета муниципального района: со 115,28 млн. рублей в 2008 году до 56,04 млн. рублей в 2012 году, доля их в общем объеме бюджета муниципального района сократилась втрое.

При этом существенно, более чем в 2,4 раза, увеличился объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам района на исполнение переданных отдельных государственных полномочий. Особенно это характерно для бюджета муниципального района: доля субвенций, предоставляемых району из краевого бюджета, возросла в 1,7 раза и составила более половины (51 процент) доходной части бюджета муниципального района.

Доля дотации, предоставляемой бюджету муниципального района из краевого бюджета, возросла за анализируемый период на четверть: с 22,4 процентов в 2008 году до 27,9 процентов в 2012 году. Тем не менее, уровень дотационности бюджета муниципального района в этот период имеет тенденцию к снижению: с 81,3 процентов в 2008 году до 76,8 процентов в 2012 году (рис.1).



Рис. 1. Уровень дотационности бюджета муниципального района в 2008 - 2012 годах.

Поступление налоговых и неналоговых доходов в бюджет муниципального района по видам доходов представлено в таблице 3.

таблица 3

Объем  
поступления налоговых и неналоговых доходов в бюджет  
муниципального района в 2008 - 2012 годах

(тыс. рублей)

Наименование налогов	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Налоговые доходы - всего	65677,67	42448,60	47611,13	51242,99	55446,13
Налог на доходы физических лиц	53585,30	30192,52	31378,42	36112,59	46538,71
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	1590,23	1555,37	1304,55	2226,64	-
Доходы от выдачи патентов	-	-	1,62	2,21	-
Единый налог на вмененный доход	1992,30	3887,68	4534,45	5906,42	7871,84
Единый сельскохозяйственный налог	432,46	281,90	292,18	432,49	225,16
Налог на имущество организаций	2835,66	3281,97	3606,71	1885,09	-
Транспортный налог	4640,32	2537,69	3788,31	2876,39	-
Государственная пошлина	601,40	711,47	2704,89	1801,16	810,42
Неналоговые доходы - всего	14399,47	18237,30	16044,20	17737,49	8350,72
Доходы от имущества находящегося в государственной и муниципальной собственности, из них:	3231,89	1774,58	1843,89	2180,29	3065,51
арендная плата за земли	2644,74	1264,09	1232,90	1255,38	2855,12
доходы от сдачи в аренду имущества	577,45	510,29	610,39	907,81	207,49
отчисления от прибыли МУПов	9,70	0,20	0,60	17,10	2,90
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	281,06	338,36	307,15	263,96	295,46
Доходы от оказания платных услуг	14643,03	14662,47	13543,87	11121,28	902,03
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	274,69	525,87	401,43	2057,25	600,67
Штрафы	1623,36	1508,77	1838,49	2114,96	1486,62
Прочие неналоговые доходы	50,65	-	5,16	-0,25	0,43

1	2	3	4	5	6
Возврат остатков субсидий и субвенций	-5705,21	-572,75	-1895,79	-	-
ВСЕГО	80077,14	60685,90	63655,33	68980,48	63796,85

Структура налоговых доходов бюджета муниципального района в 2008 – 2012 годах представлена в таблице 4.

таблица 4

Структура  
налоговых доходов бюджета муниципального района  
в 2008 - 2012 годах

(процентов)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Налог на доходы физических лиц	81,6	71,1	65,9	70,5	83,9
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	2,4	3,7	2,7	4,3	-
Единый налог на вмененный доход	3,0	9,2	9,5	11,5	14,2
Единый сельскохозяйственный налог	0,7	0,7	0,6	0,8	0,4
Налог на имущество организаций	4,3	7,7	7,6	3,7	-
Транспортный налог	7,1	6,0	8,0	5,6	-
Государственная пошлина	0,9	1,7	5,7	3,5	1,5

Наибольшую долю в структуре налоговых доходов бюджета муниципального района занимает налог на доходы физических лиц (81,6 процента в 2008 году и 83,9 процентов в 2012 году). Вместе с тем, в связи с изменением бюджетного законодательства в части распределения нормативов отчислений, значительно увеличилась доля в общем объеме единого налога на вмененный доход (с 3,0 процентов в 2008 году до 14,2 процентов в 2012 году), с 2012 года в бюджет муниципального района не поступают: налоги, взимаемые по упрощенной системе налогообложения, налог на имущество организаций и транспортный налог.

## 1.2. Расходы бюджетной системы Андроповского района

Объем расходов консолидированного бюджета района за анализируемый период увеличился в 1,6 раз, при этом расходы бюджета муниципального района увеличились в 1,4 раза, а расходы бюджетов поселений сократились в 1,1 раза (таблица 5).

таблица 5

Объем  
расходов местных бюджетов Андроповского района  
за 2008 - 2012 годы

(млн. рублей)

Наименование бюджетов	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Консолидированный бюджет района	422,15	512,44	573,69	638,77	670,54
Бюджет муниципального района	411,44	482,46	547,33	586,00	587,19
Бюджеты поселений	130,08	115,07	150,07	107,27	116,10
внутренние обороты	119,39	85,08	123,71	54,50	32,75

На динамику показателей повлиял объем внутренних оборотов между двумя уровнями бюджетной системы района передаваемых на выполнение межмуниципальных полномочий, который сократился в 3,6 раза.

Распределение расходов консолидированного бюджета района в функциональной структуре за 2008 - 2012 годы представлено в таблице 6.

таблица 6

Объем  
расходов консолидированного бюджета Андроповского района  
по разделам бюджетной классификации расходов  
в 2008 - 2012 годах

(млн. рублей)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Расходы всего	422,15	512,44	573,69	638,77	670,54
Общегосударственные вопросы	68,19	73,10	78,00	75,96	77,24
Национальная оборона	1,05	0,77	0,93	1,05	1,09
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,31	3,17	2,85	3,79	6,92
Национальная экономика	30,82	39,62	29,50	31,91	41,53
Жилищно-коммунальное хозяйство	30,53	29,43	42,07	39,74	27,37
Образование	194,89	239,69	211,30	250,22	279,66
Культура, кинематография	32,62	39,93	41,07	46,34	60,28
Здравоохранение	47,40	71,90	46,74	57,03	26,28
Социальная политика	7,97	9,63	120,53	132,03	149,47
Физическая культура и спорт	6,37	5,20	0,70	0,70	0,70

Распределение расходов бюджета муниципального района в функциональной структуре за 2008 - 2012 годы представлено в таблице 7.

таблица 7

Объем  
расходов бюджета муниципального района  
по разделам бюджетной классификации расходов бюджета  
в 2008 - 2012 годах

(млн. рублей)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
-------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------



1	2	3	4	5	6
Расходы – всего,	411,44	482,46	547,33	586,00	587,19
из них:					
Общегосударственные вопросы	37,77	39,65	44,38	43,92	45,00
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,40	2,26	2,27	2,80	5,98
Национальная экономика	22,48	29,00	27,82	29,74	23,42
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,23	0,02	0,52	-	-
Образование	194,80	239,63	211,23	249,39	279,55
Культура, кинематография	15,07	17,59	16,73	19,42	27,63
Здравоохранение	47,40	71,90	46,74	57,03	26,28
Социальная политика	5,88	7,84	115,97	130,10	147,63
Физическая культура и спорт	6,37	5,18	0,70	0,70	0,70
Межбюджетные трансферты	80,04	69,39	80,97	52,90	31,00

Прирост объемов расходов бюджета муниципального района за 2008 - 2012 годы составил 43 процента. При этом наблюдается значительное варьирование структуры расходов, обусловленные изменениями бюджетного законодательства.

Доля расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в общем объеме расходов бюджета муниципального района составляла в анализируемом периоде в среднем 8 процентов и в динамике имеет тенденцию к постепенному сокращению: с 9,18 процентов в 2008 году до 7,66 процентов в 2012 году.

Расходы по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» составляли ежегодно в среднем 0,6 процентов от общей суммы расходов бюджета муниципального района. По сравнению с 2008 годом в 2012 году доля расходов по этому разделу выросла с 0,34 процента до 1,02 процента. Основной причиной этого роста стало создание в 2012 году во исполнение Указа Президента РФ «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» единой дежурной диспетчерской службы «112».

Расходы по разделу «Национальная экономика» в 2008 - 2012 годах составили в среднем 5 процентов от общей суммы расходов бюджета муниципального района. В 2012 году по сравнению с 2008 годом доля расходов по этому разделу сократилась с 5,46 до 3,99. Ключевым направлением расходования средств на экономику в течение рассматриваемого периода было финансирование мероприятий по поддержке сельского хозяйства.

Расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» осуществлялись в период 2008 - 2010 годов и составили в среднем 0,05 процента от общей суммы расходов бюджета муниципального района.

Расходы по разделу «Образование» являются приоритетными в бюджете муниципального района, их доля составляла в среднем 45 процентов от общей суммы расходов бюджета муниципального района. Прирост объемов расходов по данному разделу к уровню 2008 года составил в 2012 году 44

процента.

Расходы по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» в 2008 - 2012 годах составили 3,7 процентов от общей суммы расходов бюджета муниципального района. В течение рассматриваемого периода это значение оставалось практически неизменным, только в 2012 году прирост расходов на культуру к уровню 2008 года составил 83,3 процента.

Доля расходов по разделу «Здравоохранение» в 2008 - 2012 годах составляла в среднем 10 процентов в общем объеме расходов бюджета муниципального района. В 2012 году по сравнению с 2008 годом расходы по этому разделу сократились в 2 раза, составив 4,5 процента в структуре расходов муниципального района, что было обусловлено изменениями в бюджетном законодательстве - перераспределением полномочий по финансовому обеспечению медицинских услуг населению между краевым и местным уровнем власти.

Прирост расходов по разделу «Социальная политика» в 2012 году к 2008 году составил более чем 25 раз, в связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ставропольского края отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в области труда и социальной защиты отдельных категорий граждан, начиная с 2010 года. Соответственно, доля расходов на социальную политику к общей сумме расходов бюджета муниципального района увеличилась с 1,43 процента в 2008 году до 25,14 процентов в 2012 году.

Доля расходов по разделу «Физическая культура и спорт» в 2008 - 2012 годах составляла в общем объеме расходов бюджета муниципального района в среднем 0,5 процентов, при этом наибольший объем расходов произведен в 2008 - 2009 годах (6,37 млн. рублей и 5,18 млн. рублей) в связи с окончанием строительства спортивного ядра на 3000 мест в с. Курсавка. В 2010 - 2012 годах доля расходов уменьшилась и составляла 0,12 процента.

Доля расходов по разделу «Межбюджетные трансферты» в 2008 - 2012 годах в среднем составляла 12 процентов, при этом ежегодно объем сокращался: с 19,45 процентов в 2008 году до 5,28 процентов в 2012 году. Сокращение расходов на предоставление межбюджетных трансфертов поселениям района обусловлено: в 2011 году - изменениями, внесенными в Устав Андроповского муниципального района об исключении межбюджетных субсидии на выполнение полномочий межмуниципального характера, в 2012 году - изменениями, внесенными в Закон Ставропольского края «О межбюджетных отношениях» в части выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Приоритетное значение в бюджете муниципального района занимают расходы на оплату труда (таблица 8).

таблица 8

Расходы  
бюджета муниципального района на оплату труда и начисления на оплату  
труда в 2008-2012 гг.

(млн. рублей)

Наименование	2008	2009	2010	2011	2012
--------------	------	------	------	------	------

показателя	год	год	год	год	год
1	2	3	4	5	6
Расходы - всего	411,44	482,46	547,33	586,00	587,19
Расходы на оплату труда (включая начисления на оплату труда)	169,80	225,90	209,90	233,80	136,50
Доля расходов на оплату труда в общем объеме расходов, %	41,27	46,82	38,35	39,90	23,25

Доля расходов на оплату труда в общем объеме расходов бюджета муниципального района в 2008 -2012 годах составила в среднем 37 процентов, при этом наблюдается тенденция к их сокращению, что обусловлено изменениями в бюджетном законодательстве, а именно:

введением с 1 января 2009 года отраслевых систем оплаты труда для работников бюджетной сферы с одновременным отказом от применения Единой тарифной сетки при оплате труда указанной категории работников, с последующим увеличением расходов на повышение конкурентоспособности оплаты труда работников бюджетной сферы;

перераспределением полномочий между краевым и местным уровнем власти, касающихся финансового обеспечения медицинских услуг населению;

изменением с 2010 года механизма финансирования государственных полномочий по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственных учреждениях и на воспитание и обучение детей-инвалидов, содержащихся в государственных специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;

увеличением с 1 января 2011 года тарифов страховых взносов на заработную плату с 26,2 до 34,2 процента, а с 1 января 2012 года – 30,2 процента в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»;

изменением механизма финансирования в связи со вступлением в силу с 1 января 2012 года Федерального закона 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»;

структурными изменениями показателей бюджетной сети муниципального района, в том числе:

расширением действующей сети дошкольных образовательных учреждений (открытие новых групп в дошкольных учреждениях района, создание учреждения по работе с молодежью, создание единой дежурной диспетчерской службы «112»);

снижением показателей контингента учащихся в общем образовании;

реализацией мероприятий в рамках сокращения неэффективных расходов в отраслях социальной сферы и в органах местного самоуправления.

Распределение расходов бюджета муниципального района на оплату труда по отраслям за 2008 - 2012 годы представлено в таблице 9.

таблица 9

Расходы бюджета муниципального района  
на оплату труда в разрезе отраслей за 2008 - 2012 годы

(млн. рублей)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Расходы – всего,	169,80	225,90	209,90	233,80	136,50
в том числе по разделам:					
Общегосударственные вопросы	23,30	28,70	30,00	31,30	23,70
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,90	1,60	1,80	2,40	-
Национальная экономика	2,00	2,40	2,30	2,30	2,40
Образование	121,40	164,30	142,20	158,50	102,50
Культура	9,80	12,70	12,30	13,80	0,60
Здравоохранение	12,40	16,20	14,80	18,30	-
Социальная политика	0,00	0,00	6,50	7,20	7,30

Объем расходов на содержание органов местного самоуправления на протяжении последних лет формируется и исполняется ниже норматива, установленного муниципальному району Правительством Ставропольского края (таблица 10).

таблица 10

Сведения  
о соблюдении норматива формирования расходов  
на содержание органов местного самоуправления

(процентов)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Норматив формирования расходов на содержание органов местного самоуправления Утвержденный Правительством Ставропольского края	-	13,51	18,92	18,35	21,80
Отношение фактических расходов на содержание органов местного самоуправления к доходам бюджета	-	7,94	16,04	14,57	16,31
Отклонение значения отношения фактических расходов на содержание органов местного самоуправления к доходам бюджета от утвержденного норматива	-	5,57	2,88	3,78	5,49

В анализируемом периоде было положено начало формированию бюджета муниципального района с использованием программно-целевого метода планирования. В течение последних трех лет доля расходов, осуществляемых в рамках целевых программ, превышал треть общего объема расходов (таблица 11).

таблица 11

Доля расходов бюджета муниципального района,  
формируемых в рамках целевых программ  
(процентов)

Наименование показателя	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
1	2	3	4	5	6
Доля расходов бюджета муниципального района, формируемых в рамках целевых программ	0	7	38	46	32

Начиная с бюджетного цикла 2013-2015 годов, осуществляется переход на новый программный формат бюджета.

В 2013 году осуществлено аналитическое распределение бюджетных ассигнований по 12 районным целевым программам, удельный вес составил 72 процента. На 2014 год бюджет муниципального района сформирован в программном формате на основе 10 муниципальных программ, имеющих статус, определенный статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 07 мая 2013 года № 104-ФЗ, целью которых является установление взаимосвязи между стратегическими целями развития района и бюджетной политикой путем увязки задач и полномочий органов местного самоуправления в конкретной сфере деятельности. Доля «программных» расходов достигла 98 процентов общего объема бюджета.

Реализация программно-целевого принципа планирования бюджета муниципального района позволила начать переход к систематическому анализу эффективности его расходов на предмет достижения поставленных целей взамен действующего подхода - контроля суммы расходов на то или иное направление расходования средств бюджета муниципального района.

### 1.3. Сбалансированность бюджетной системы Андроповского района

Динамика объема дефицита консолидированного бюджета района, бюджета муниципального района и бюджетов поселений в 2008-2012 годах приведена в таблице 12.

таблица 12

Динамика  
дефицита (профицита) местных бюджетов Андроповского района  
за период 2008 – 2012 годов

тыс. рублей

Наименование бюджета	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

1	2	3	4	5	6
Консолидированный бюджет района	5 681,50	-3 201,10	-10 977,00	1 836,90	-10 611,10
Бюджет муниципального района	34,80	-7 549,90	-5 437,70	4 744,20	-9 147,30
Бюджеты поселений	5 646,70	4 348,90	-5 539,30	-2 907,30	-1 463,90

Несмотря на наличие в анализируемом периоде дефицита местных бюджетов, его размер не превышает предельных значений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и в полном объеме обеспечены источниками финансирования дефицита бюджетов. В течение 2008 - 2012 годов источниками финансирования дефицитов бюджетов являлись остатки средств местных бюджетов на начало года.

## II. Основные проблемы бюджетной политики

В рамках реализуемой на федеральном и региональном уровнях бюджетной реформы в муниципальном районе был проведен комплекс мероприятий по совершенствованию бюджетной системы района. В результате проведенных преобразований в муниципальном районе были созданы основы современной системы управления муниципальными финансами, в том числе:

внедрена казначейская система исполнения бюджета;

упорядочены и формализованы межбюджетные отношения с поселениями района;

проведена централизация бюджетного учета, обеспечивающая текущий контроль за деятельностью муниципальных учреждений и формирование достоверной бюджетной отчетности;

осуществлен переход к среднесрочному финансовому планированию в программном формате;

разработана нормативная правовая база для развития новых форм оказания муниципальных услуг и реструктуризации бюджетной сети;

внедрены методы управления по результатам на основе муниципальных заданий;

введена практика размещения информации об исполнении бюджета муниципального района в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В то же время, несмотря на определенные успехи, в сфере управления финансами существует ряд проблем, которые в среднесрочной перспективе способны оказать негативное влияние на бюджетный процесс в муниципальном районе, в частности:

уровень дотационности бюджета муниципального района в течение последних лет превышает 70 процентов, вследствие чего финансовая помощь из краевого бюджета предоставляется району в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, то есть на условиях соглашения о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов, ежегодно заключаемого с

министерством финансов Ставропольского края;

бюджетное планирование не коррелирует со стратегическим планированием - структура и динамика расходов бюджета муниципального района слабо увязаны с целями социально-экономического развития Андроповского муниципального района Ставропольского края;

недостаточность трехлетнего горизонта социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования, нормативно-методического обеспечения и ограниченность практики долгосрочного бюджетного планирования;

не созданы достаточные условия для мотивации органов местного самоуправления муниципального района, а также муниципальных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом - сохраняются условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов и недостаточная самостоятельность и ответственность главных распорядителей бюджетных средств при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий;

доходная база бюджетов поселений района остается нестабильной при низкой заинтересованности органов местного самоуправления поселений в ее увеличении;

деятельность участников бюджетного сектора недостаточно открыта, не в полной мере обеспечены возможности общественного контроля в сфере муниципальных финансов.

Прогноз развития бюджетной сферы в 2014 - 2020 годах предполагает, что в силу объективных обстоятельств, обусловленных макроэкономическими тенденциями, бюджетной системе района предстоит столкнуться с угрозой роста дефицита бюджетных средств. Поэтому в целях снижения рисков неплатежеспособности бюджета муниципального района, необходимо проведение взвешенной долговой политики. При этом в прогнозный период предстоит не только обеспечить гарантированное исполнение расходных обязательств муниципального района, но и заложить основу для стабильного функционирования бюджетной системы на долгосрочную перспективу.

### III. Основные направления бюджетной политики

Анализ состояния первоочередных проблем бюджетной системы Андроповского района позволяет поставить следующие приоритетные задачи, на решении которых должны быть сосредоточены основные усилия органов местного самоуправления в долгосрочной перспективе:

1. Реализация мер, направленных на увеличение налогового потенциала района и повышение экономической активности налогоплательщиков, улучшение администрирования платежей, формирующих местные бюджеты района.

Ресурсы бюджета являются отправной точкой реализуемой органами местного самоуправления муниципальной политики во всех сферах. В связи с прогнозируемым снижением объема межбюджетных трансфертов, посту-

пающих из бюджета края, развитие налогового потенциала района становится жизненно необходимым. Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на совершенствование форм поддержки реального сектора экономики с целью стимулирования инвестиционной деятельности, диверсификацию производства, развития малого и среднего бизнеса.

2. Координация долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, обеспечение нацеленности бюджетного планирования на достижение конкретных результатов.

Несмотря на принимаемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ долгосрочных и ведомственных целевых программ, сложившиеся процедуры и методология разработки и реализации программ не полностью соответствует современным требованиям бюджетного планирования, ориентированного на результат. Для устранения этих недостатков необходимо внести изменения и дополнения в нормативные акты, которые определяют порядок разработки, утверждения и реализации целевых программ.

3. Повышение энергоэффективности бюджетного сектора.

Доля расходов бюджета муниципального района на оплату коммунальных услуг составляет более 8 процентов от общего объема расходов на содержание муниципальных учреждений, в связи с чем, энергоэффективность приобретает ключевое значение. Для повышения энергоэффективности необходимо заинтересовать менеджмент муниципальных учреждений в мероприятиях по повышению энергосбережения. Для этого необходимо предусмотреть схемы поощрения персонала. Часть полученных от экономии на оплате коммунальных услуг средств целесообразно разрешить использовать для поощрительных выплат ответственным за проведение энергосберегающих мероприятий сотрудникам. Кроме того, в формулировке заданий для учреждений необходимо определить целевые ориентиры повышения энергоэффективности и порядок контроля за их достижением.

4. Повышение эффективности сектора муниципальных учреждений.

Единственный способ не допустить снижения объема и качества муниципальных услуг и в то же время сохранить стабильность, не допустив наращивания бюджетного дефицита, состоит в значительном повышении эффективности сектора муниципальных учреждений. Одним из ключевых направлений институциональных преобразований в секторе муниципальных учреждений является повышение качества и доступности муниципальных услуг населению. В этой связи предстоит осуществить:

оценку обеспеченности населения района муниципальными услугами в сферах образования, физической культуры и спорта, культуры и искусства;

создание независимых систем контроля качества муниципальных услуг;

реструктуризацию сети муниципальных учреждений;

переход на расчет прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание муниципальных услуг.



Особое внимание будет уделяться сфере услуг дошкольного образования детей: в целях удовлетворения растущей потребности населения района в этих услугах планируется продолжить расширение сети детских дошкольных учреждений и обеспечить стопроцентную доступность детских садов для детей в возрасте от 3-х до 7 лет.

5. Безусловное обеспечение исполнения социальных обязательств, увеличение заработной платы работников бюджетной сферы до размеров, определенных региональными «дорожными картами» (целевой показатель).

Один из наиболее перспективных подходов к повышению эффективности бюджетного сектора связан с реформированием системы оплаты труда. При этом речь идет не о простом увеличении заработной платы работников. Задача состоит в создании механизмов, обеспечивающих, во-первых, постоянное приспособление уровня заработной платы работников к условиям на рынке труда, и во-вторых, оказывающих серьезное стимулирующее воздействие на производительность труда в бюджетном секторе. Бюджетники в целом получают меньше, чем сопоставимые работники коммерческого сектора. Причиной этого разрыва в оплате труда во многом является институциональный механизм формирования зарплаты бюджетников. Необходимо провести ряд преобразований в самом механизме формирования заработных плат работников бюджетной сферы, чтобы с одной стороны обеспечить им достойную оплату труда, а с другой - повысить эффективность труда работников бюджетной сферы и создать им стимулы для более результативной работы. Одним из возможных путей реформирования системы формирования заработных плат бюджетников является внедрение в практику принципа оплаты труда по результатам.

Кроме того стратегической задачей органов местного самоуправления муниципального района, на выполнение которой будут концентрироваться средства бюджета муниципального района, является реализация обозначенной в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» государственной политики по повышению уровня жизни населения, в первую очередь, на основе повышения заработной платы работников бюджетной сферы. Необходимо будет обеспечить согласованные с исполнительными органами государственной власти Ставропольского края действия по обеспечению расходных обязательств, связанных с увеличением оплаты труда целевых категорий работников сферы образования и культуры.

Прогноз значений целевого показателя, предусмотренный на период до 2016 года представлен на рисунке 2.



Рис.2. Прогноз значений целевого показателя, предусмотренный на период до 2016 года

6. Реализация комплекса мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых органами местного самоуправления.

Здесь требуется планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств. Итогом такой инвентаризации должно стать:

выработка предложений по отказу от финансирования тех мероприятий, которые не способствуют устойчивому экономическому росту, но ложатся грузом на бюджетную систему;

создание условий для осуществления оценки эффективности планируемых и принятых расходных обязательств муниципальными учреждениями;

стимулирование повышения качества финансового менеджмента главных распорядителей и получателей бюджетных средств;

разработка нормативных и методологических основ корректировки бюджетных ассигнований на основании проводимой работы по оценке потребности в муниципальных услугах, соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества, оценке результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств;

закрепление за главными распорядителями бюджетных средств ответственности за качество финансово-экономического планирования;

заключение контрактов с руководителями муниципальных учреждений, закрепляющих ответственность за руководителями по достижению запланированных показателей эффективности и результативности деятельности и показателей муниципальных программ;

проведение конкурсного распределения бюджета принимаемых обязательств на очередной финансовый год и плановый период.

#### IV. Прогноз параметров бюджетной системы Андроповского района на период до 2020 года

Прогнозирование основных параметров бюджетной системы Андроповского района на период до 2020 года осуществляется исходя из умеренно-оптимистического варианта развития экономики.

Прогноз доходов местных бюджетов Андроповского района на период до 2020 года приведен в таблице 13.

таблица 13

Прогноз  
доходов местных бюджетов на период до 2020 года

(млн. рублей)

Наименование бюджета	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Консолидированный бюджет района	714,64	713,68	763,55	810,90	834,60	863,91	896,72	928,86
Бюджет муниципального района	604,62	617,81	658,44	698,77	720,67	748,10	778,96	809,08
Бюджеты поселений	110,02	95,87	105,10	112,13	113,94	115,81	117,76	119,78

В таблицах 14, 15 представлен прогноз налоговых и неналоговых доходов бюджетной системы района. В основу прогноза заложено предположение о снижении уровня дотационности местных бюджетов путем сокращения объемов финансовой помощи и повышения доли налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов.

таблица 14

Прогноз  
налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов Андроповского района  
на период до 2020 года

(млн. рублей)

Наименование бюджета	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Консолидированный бюджет района	105,92	119,24	130,97	139,43	145,02	150,93	157,16	163,73
Бюджет муниципального района	72,41	75,18	85,82	93,44	97,76	102,32	107,15	112,24
Бюджеты поселений	33,51	44,06	45,15	45,99	47,26	48,60	50,01	51,49

таблица 15

Прогноз  
налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального района  
на период до 2020 года

(тыс. рублей)

Наименование показателя	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые и неналоговые доходы всего,	72407	75182	85816	93438	97759	102323	107145	112240
в том числе:								
налоговые доходы – всего,	61660	64148	73869	80622	84840	89301	94018	99008
из них:								
налог на доходы физических лиц	52602	50316	58 995	65131	69038	73181	77572	82226
акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации		4156	4572	4572	4609	4645	4683	4720
единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	7171	7629	8125	8612	8870	9136	9411	9693
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	16	16	17	18	18,5	19	20	20
единый сельскохозяйственный налог	924	1025	1090	1155	1161	1167	1172	1178
государственная пошлина	947	1006	1070	1134	1143	1152	1161	1171
Неналоговые доходы - всего,	10747	11034	11946	12816	12919	13022	13127	13232
из них:								
доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена	2060	2486	2637	2760	2782	2804	2827	2849
доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности муниципальных районов	700	1501	1501	1501	1513	1525	1537	1550
доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	305	348	369	377	380	383	387	389
доходы от перечисления части прибыли муниципальных унитарных предприятий	-	0,5	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
плата за негативное воздействие на окружающую среду	263	331	350	373	376	379	382	385

1	2	3	4	5	6	7	8	9
доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	4051	4210	4786	5363	5406	5449	5493	5537
доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1510	220	234	243	245	247	249	251
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	1858	1938	2069	2198	2216	2233	2251	2269
Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджета, процентов	12,0	12,2	13,0	13,4	13,6	13,7	13,8	13,9

Прогноз расходов по уровням бюджетной системы на период до 2020 года представлен в таблице 16.

таблица 16

Прогноз  
расходов местных бюджетов Андроповского района  
на период до 2020 года

(млн. рублей)

Наименование бюджета	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Консолидированный бюджет района	687,98	670,82	711,27	748,69	768,80	796,21	826,95	857,09
Бюджет муниципального района	611,77	621,56	662,73	699,15	720,67	748,10	778,96	809,08
Бюджеты поселений	117,43	95,88	105,10	112,13	113,93	115,81	117,75	119,78
Внутренние обороты	41,22	46,62	56,56	62,59	65,80	67,70	69,76	71,77

Прогноз расходов бюджета муниципального района в функциональной структуре представлен в таблице 17.

таблица 17

Прогноз  
расходов бюджета муниципального района  
на период до 2020 года

(млн. рублей)

Наименование показателя	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы - всего,	611,77	621,56	662,73	699,15	720,67	748,10	778,96	809,08
из них:								
Общегосударственные вопросы	46,50	48,30	48,32	48,65	50,48	51,93	52,52	54,27

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	5,09	5,58	5,58	5,58	5,68	5,85	6,03	6,21
Национальная экономика	42,83	41,56	41,27	41,29	49,77	49,96	50,16	50,38
Охрана окружающей среды	-	0,28	0,26	-	-	-	-	-
Образование	311,61	295,50	315,01	338,47	341,18	355,00	372,65	388,56
Культура, кинематография	23,12	22,84	26,05	28,12	28,95	29,75	30,46	30,46
Социальная политика	143,07	162,63	171,30	175,93	180,73	189,80	199,34	209,36
Физическая культура и спорт	0,63	0,55	0,55	0,55	0,58	0,61	0,64	0,67
Обслуживание государственного и муниципального долга	-	-	0,13	0,27	-	-	-	-
Межбюджетные трансферты	38,92	44,32	54,26	60,29	63,30	65,20	67,16	69,17

Интеграция стратегического и бюджетного планирования осуществляется в рамках муниципальных программ, объединяющих регулятивные (нормативно-правовые) инструменты, финансовые и нефинансовые активы, бюджетные ассигнования бюджета муниципального района для достижения целей и результатов политики органов местного самоуправления в соответствующих сферах (отраслях), включая финансовое обеспечение муниципальных заданий на оказание (выполнение) муниципальных услуг (работ).

Администрацией Андроповского муниципального района утвержден перечень из 10 муниципальных программ, обеспечено методологическое сопровождение, как их разработки, так и оценки эффективности. Начиная с 2014 года, бюджет муниципального района формируется и исполняется в «программном» формате с классификацией расходов по муниципальным программам и подпрограммам.

В дальнейшем потребуются доработка большинства муниципальных программ. Необходима более четкая их увязка с целями политики органов местного самоуправления, формирование основных мероприятий во взаимосвязи с планируемыми результатами и бюджетными ассигнованиями, исключения мероприятий, не обеспеченных источниками финансирования, использование регулятивных инструментов, оценка всего объема используемых для достижения целей муниципальных программ ресурсов.

Бюджетной стратегией устанавливаются предельные объемы («потолки») расходов бюджета муниципального района на реализацию каждой из муниципальных программ на период до 2020 года (таблица 18).

таблица 18

Предельные расходы  
на реализацию муниципальных программ до 2020 года

(тыс. рублей)

Наименование	Бюджет	Оценка
--------------	--------	--------

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8
Всего бюджет муниципального района	621569	662734	699147	720677	748097	778963	809087
в том числе							
программные расходы – всего	613580	654745	690898	711451	738405	768786	798384
Доля программных расходов в общем объеме бюджета	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7
в том числе по муниципальным программам:							
«Развитие экономического потенциала Андроповского муниципального района Ставропольского края»	104,5	104,5	104,5	103,5	103,5	103,5	103,5
«Реализация полномочий администрации Андроповского муниципального района Ставропольского края в сфере градостроительства, дорожного хозяйства и экологии»	8550	8530	8270	6336	6336	6336	6336
«Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики на территории Андроповского муниципального района Ставропольского края»	1820	1820	1820	1876	1929	1989	2048
«Защита населения и территории Андроповского муниципального района Ставропольского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	5585	5585	5 585	5 680	5849	6031	6211
«Обеспечение реализации отдельных функций администрации Андроповского муниципального района Ставропольского края»	19850	19870	19 938	22 515	23164	23 882	24174
«Управление финансами и имуществом Андроповского муниципального района Ставропольского края»	65203	75275	81444	82461	84698	86039	88978
«Развитие образова-	293508	312949	336404	346678	354177	371965	388036

1	2	3	4	5	6	7	8
ния в Андроповском муниципальном районе Ставропольского края»							
«Развитие культуры Андроповского муниципального района Ставропольского края»	30580	34422	36527	36333	37353	38304	38544
«Развитие сельского хозяйства в Андроповском муниципальном районе Ставропольского края»	32455	32165	32186	42908	43098	43300	43514
«Реализация отдельных государственных полномочий в сфере социальной политики и охраны труда, переданных органам местного самоуправления Андроповского муниципального района»	155926	164025	168620	172999	181696	190835	200439
Непрограммные расходы бюджета	7989	7989	8249	9226	9692	10177	10703

Установление предельных объемов на реализацию муниципальных программ позволит ответственным исполнителям муниципальных программ определить цели и ожидаемые результаты, индикаторы их достижения, обеспечивающие реализацию долгосрочных приоритетов социально-экономического развития района, сформировать систему подпрограмм и мероприятий, установить сроки и содержание этапов их реализации.

Тем самым будет создана возможность для выявления и использования в пределах установленных «потолков» резервов для оптимизации расходных обязательств, в том числе путем совершенствования их нормативно-правовой основы, повышения эффективности использования бюджетных средств на достижение целей реализации соответствующих программ.

Сами «потолки» расходов не определяют объем и структуру расходных обязательств и бюджетных ассигнований бюджета муниципального района на их исполнение. Это индикативная оценка объема расходов, который, в случае подтверждения долгосрочного экономического и бюджетного прогноза, может быть включен в состав ассигнований бюджета по соответствующей муниципальной программе на очередной финансовый год и плановый период. В то же время, несмотря на индикативный характер, данные показатели позволяют определить среднесрочные приоритеты в распределении бюджетных расходов, сформировать полноценные, финансово обеспеченные программы, создать стимулы, прежде всего для ответственных исполнителей программ по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов (с внесением при необходимости предложений по из-



