

Глава 3

Повышение эффективности управления муниципальными финансами

(Глава подготовлена Институтом Фискальной политики)

Основные тезисы доклада

<i>Проблемы местного самоуправления</i>	<i>Предлагаемые решения</i>
Практическое отсутствие самостоятельности органов местного самоуправления в формировании доходов местных бюджетов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение доли налоговых доходов в бюджете муниципальных образований. 2. Расширение перечня видов земель, подпадающих под обложение земельным налогом. 3. Включение органов местного самоуправления в процесс администрирования местных налогов. 4. Увеличение верхней границы ставок по земельному налогу
Низкая эффективность реализации приоритетов государственной бюджетной политики в отношении органов местного самоуправления	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение самостоятельности местных бюджетов в определении целей и направлений расходования финансовой помощи, поступающей из других бюджетов. 2. Концентрация ресурсов, поступающих в порядке софинансирования расходов местных бюджетов, на приоритетных направлениях
Узкая база местных налогов и низкий уровень их собираемости по следующим причинам: <ol style="list-style-type: none"> 1. Существование большого объема незарегистрированной собственности и земельных участков. 2. Высокие издержки населения при прохождении всех процедур регистрации недвижимости и земельных участков. 3. Практическое отсутствие санкций по отношению к неплательщикам местных налогов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Совершенствование законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы предусматривало ограничение стоимости и ускорение этой процедуры. 2. Совершенствование законодательства, регулирующего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, которое предусматривало бы санкции к неплательщикам вплоть до принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов
Недофинансирование наиболее дорогостоящих жизнеобеспечивающих бюджетных услуг, гарантированных Конституцией Российской Федерации	Установление на федеральном уровне стандартов по гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам
Конституционные права граждан не конкретизированы, отсутствуют инструменты измерения и оценки качества бюджетных услуг	
Оторванность муниципальных стратегических документов (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) от стратегических документов федерального уровня - Посланий Президента РФ, Среднесрочной программой социально-экономического развития, Сводного доклада Правительства РФ. Аналогичная картина наблюдается в регионах, Стратегии развития которых не принимаются во внимание муниципалитетами	Изменение подходов к региональной политике, включение муниципальных программ в региональные программы социально-экономического развития в качестве их составной части

<i>Проблемы местного самоуправления</i>	<i>Предлагаемые решения</i>
Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения муниципалитетов	Общественные организации, объединяющие муниципальное сообщество, могут и должны стать центром сбора и распространения лучшей практики, связанной с опытом применения БОР в муниципалитетах
Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) принимаются, но не реализуются ввиду отсутствия (или слабости) механизмов управления реализацией муниципальных Стратегий	Общественные организации, объединяющие муниципальное сообщество, могли бы разработать и контролировать соблюдение (на добровольной основе) муниципальными образованиями стандартов контроля, оценки и аудита реализации муниципальных Стратегий
Отсутствие доступа к инвестициям по причине низкого уровня обеспеченности собственными доходами	Корректировка правил и порядка долевого финансирования с учетом реальных требований развития и финансовых возможностей муниципальных образований. Как пример, снижение доли участия муниципального образования при соответствующем увеличении долей федерации и субъекта Федерации
Высокая стоимость муниципальных займов (или их полная недоступность для мелких муниципалитетов) ввиду высокого уровня рисков, низкой ликвидности муниципальных ценных бумаг и отсутствия механизмов профессионального управления долгом на муниципальном уровне	Создание (при финансовой, организационной и технической поддержке Правительства России) Муниципального долгового агентства (агентства по управлению муниципальным долгом)
Отсутствия механизмов защиты прав инвестора (кредитора)	Создание действенных механизмов обращения взысканий на муниципальное имущество, муниципальных банкротств и введения внешнего управления при соблюдении прав населения муниципального образования
Непрозрачность финансовых потоков на местном уровне, создающая почву для коррупции и препятствующая привлечению инвесторов	Преобразование коммерчески успешных МУПов в другие организационно-правовые формы; запрет на создание МУПами филиалов и дочерних предприятий
Отсутствие практики независимого общественного рейтингования эффективности деятельности органов местного самоуправления. Такое рейтингование является мощнейшим механизмом публичного контроля за объемом и качеством предоставляемых населению бюджетных услуг	Общественные организации могут стать инициатором и организатором создания системы независимого общественного рейтингования

Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста

Состояние проблемы

Масштабные государственные задачи по обеспечению высоких темпов экономического роста могут быть решены наиболее успешно и своевременно при активном подключении к их решению не только всех уровней и ветвей государственной власти в России, но и местного самоуправления. Последние реформы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деле способствовали построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в лице федераль-

ных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как того требует Конституция Российской Федерации. Это дало возможность объединить усилия федерального центра и регионов в решении приоритетных социальных и экономических задач и добиться существенного позитивного изменения ситуации.

Поддержание набранных темпов роста уровня социально-экономического развития страны видится в использовании еще практически невостребованного ресурса местного сообщества в лице органов местного самоуправления муниципальных образований.

Вопрос в том, как интегрировать органы местного самоуправления в общий процесс

экономического и социального развития страны, какие условия нужно создать, чтобы в кратчайшие сроки включить эту огромную и пока дремлющую силу в процесс общероссийского экономического развития. Прямое инкорпорирование органов местного самоуправления в вертикаль государственной исполнительной власти, с одной стороны, наталкивается на конституционные ограничения, связанные с обособленным положением органов местного самоуправления по отношению к системе органов государственной власти, с другой – содержит в себе риск снижения эффективности их деятельности по решению вопросов местного значения. В то же время, для того чтобы органы местного самоуправления занялись разработкой и реализацией собственных стратегий социально-экономического развития, необходимо создать реальные предпосылки и задействовать движущие стимулы.

Положительный результат будет достигнут, если логика действий федерального и регионального уровня власти будет построена, прежде всего, *на обеспечении самостоятельности органов местного самоуправления в решении своих вопросов, а также повышении заинтересованности органов местного самоуправления в развитии доходной базы местных бюджетов* и мобилизации в местный бюджет всех потенциальных доходов, которые они способны получить со своей территории.

На следующем этапе появятся возможности стимулирования со стороны государственных органов *процессов разработки и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований*, следствием чего должен стать *качественный рост инвестиционной активности органов местного самоуправления и инвестиционной привлекательности муниципальных образований*.

Все вышеперечисленное тем более осуществимо, что в России уже сегодня существуют сотни примеров, наглядно показывающих скрытые возможности депрессивных территорий, добившихся высоких показателей экономического роста благодаря усилиям местных и региональных властей.

“ Глава г. Копейск Челябинской области:
«Собственных доходов у нас пока 35 процентов. Плюс у нас есть дополнительные доходы, но мы же практически ничего не имеем, кроме аренды земли и имущества, и подоходного налога.

Есть и внебюджетные поступления, но их немного. На мой взгляд, какой-то процент с других налогов надо оставлять на территориях: с налога на прибыль однозначно, с имущества.

У нас в городе есть комиссия по неплатежам, мы приглашаем на нее руководителей предприятий и работаем по всем вопросам, в том числе, и по зарплате, и по налогам, и думаю, мы бы активнее работали, если бы с этих налогов что-то нам оставалось. Хотя мы, конечно, независимо работаем на этой комиссии по любым налогам.

Тот уровень финансирования, который нам определяет область, и то, что дополнительно дается в течение года, это не дает возможности нормально работать, потому что при выделении бюджетных средств в течение года мы обязаны провести конкурс, составить проектно-сметную документацию, вот это все мешает.

Если бы мы знали до начала года наши доходы, мы бы, наверное, все это сделали заранее. Я считаю, что транспортный и налог на имущество – это тоже важно, потому что в имущество у нас приходят инвестиции, город растет, а почему-то с имущества мы ничего не имеем».

Повышение заинтересованности органов МСУ в развитии доходной базы местных бюджетов и мобилизация в местный бюджет всех потенциальных доходов

Недостаточность финансовых ресурсов, закрепленных сегодня за муниципальным уровнем власти, является наиболее острой и болезненной проблемой реформы местного самоуправления. По данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕОМО, она волнует 82,9 % опрошенных руководителей муниципалитетов. По данным исследований, проведенных Счетной палатой, ВСМС и материалам контрольно-ревизионного управления Администрации Президента РФ реальные расходы муниципальных образований обеспечены доходами не более чем на половину. 95 % муниципальных образований являются дотационными, собственные доходы составляют менее половины доходов местных бюджетов (исследование динамики финансовой обеспеченности муниципальных образований см. в Приложении 8). В связи с этим важнейшей задачей сегодняшнего дня является обеспечение необходимой финансовой основы местного самоуправления, ведь смысл и идеология муниципальной реформы зак-

лючалась именно в том, чтобы обеспечить необходимыми финансами все полномочия муниципальных образований. На необходимость скорейшего решения этой задачи указал в своем последнем послании к Федеральному собранию РФ Президент РФ В.В.Путин. «Считаю необходимым продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления, – подчеркнул Президент, – в первую очередь, за счет формирования достаточной доходной базы».

Установление на долгосрочную перспективу стабильных правил распределения финансовой помощи в местные бюджеты, не лишаящих органы МСУ стимулов к наращиванию собственной доходной базы

Еще в начале 90-х гг. прошлого века в России сложилась практика использования финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов субъектов федерации в качестве инструмента скрытого управления деятельностью органов местного самоуправления. К сожалению, эта практика сохранилась и сейчас, адаптировавшись к новым условиям и требованиям бюджетного законодательства (в 2005 и 2006 гг. доля межбюджетных трансфертов составила соответственно 52,7% и 58,4% общего объема доходов местных бюджетов), что приводит к росту бюджетного иждивенчества муниципальных образований, не заинтересованных в наращивании собственной доходной базы и повышении собираемости налоговых и неналоговых доходов. Это переводит такие муниципальные образования из режима активного поиска дополнительных ресурсов и повышения эффективности использования имеющихся ресурсов в режим пассивного ожидания финансовой помощи «сверху».

“ Вот как описал ситуацию глава Николаевского муниципального района Волгоградской области: «Каждому муниципалитету субъект федерации спускает доходные и расходные показатели на очередной финансовый год, в основном, исходя из подушевого принципа. Получается, что хватает средств лишь на то, чтобы «свести концы с концами». При таком подходе к формированию местных бюджетов совершенно не важно, как работает данное муниципальное образование, сколько перечисляет во все уровни бюджетов. Чем лучше работают жители конкретной территории и больше перечисляют налогов, тем лучше субъекту РФ и фе-

деральному бюджету. Но это совершенно не улучшает финансового положения самой территории, где работают перечисляющие налоги предприятия и люди. Собственная доходная база бюджета Николаевского района от общей суммы собираемых налогов не была такой низкой в процентном отношении, как в 2006 г.: 37% по сравнению с 63% в прошлом году. Зато в федеральный бюджет и бюджет субъекта в 2006 г. мы перечислили в 3,1 раза больше, чем в 2005 г. Сегодня мы даем возможность в рамках бюджетного процесса поощрять одних, потому что они «хорошие», и ничего не давать другим, тем, кто меньше нравятся. Законы должны быть конкретными, а перед Законом все должны быть равны».

Стоит как можно скорее отказаться от столь неадекватной задачам экономического развития России практики и дать муниципальным образованиям стимулы для развития и повышения эффективности использования собственных бюджетных ресурсов. Помимо общего роста финансовой помощи в структуре доходов местных бюджетов одной из главных проблем межбюджетных отношений стало резкое увеличение количества межбюджетных трансфертов и, прежде всего, целевых трансфертов. Такая практика в значительной степени делает систему межбюджетных отношений неэффективной, так как приводит к размыванию приоритетов региональной бюджетной политики и, кроме того, сокращает возможности органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритеты развития территории и снижает их ответственность за принимаемые решения и проводимую политику.

Активизация усилий органов местного самоуправления по наращиванию собственной доходной базы, а значит, и увеличению ресурсного потенциала соответствующих муниципальных образований должна базироваться на понятных и весомых стимулах, предлагаемых органам местного самоуправления федеральным и, особенно, региональным уровням государственной власти.

Для этого, во-первых, необходимо, чтобы дотации муниципалитетам из других бюджетов базировались на основе объективных расчетов расходов муниципальных образований, достаточных для исполнения муниципалитетами всех законодательно

закрепленных за ними полномочий, в том числе и переданных им государственных полномочий. Необходимо также долгосрочное закрепление трансфертов, делающее невозможным сокращение безвозмездной помощи или дополнительных нормативов регулирующих налогов при получении дополнительных доходов местных бюджетов. И самое главное, – необходимо увеличить долю налоговых доходов муниципальных образований, как вариант, закрепив за местными бюджетами все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса, часть налога на прибыль, транспортный налог, увеличить долю НДС, зачисляемую в местные бюджеты. Увеличение доли налоговых доходов муниципальных образований должно привести к сокращению иждивенчества и повышению финансовой самостоятельности и заинтересованности органов местного самоуправления в развитии собственной доходной базы. Повышение прозрачности и стабильности межбюджетных отношений позволит органам местного самоуправления сконцентрировать свои усилия на действительно приоритетных направлениях своей бюджетной политики и повысить эффективность и результативность своей деятельности при реализации вопросов местного значения.

“ Один из самых эффективных примеров построения межбюджетных отношений реализуется в Пермском крае, где внедрен принцип «40-42-18». Четко определено, что из инвестиционных ресурсов, которыми располагает край, 40% идет на общекраевые нужды и 60% на муниципальные. Данная цифра не может быть уменьшена. Из этих 60% муниципалитеты могут тратить 18% по своему усмотрению, а 42% направляются на счета края, но принадлежат муниципалам. Если свои 18% муниципалитет тратит на приоритетные направления, перечень которых доводится до сведения органов местного самоуправления, он получает доступ к оставшимся 42%. Таким образом создаются стимулы для самостоятельного и более эффективного расходования инвестиционных средств муниципальными образованиями. Как утверждает губернатор Пермского края О. Чиркунов, после введения этого порядка муниципалы из оппонентов превратились в союзников региональной власти.

” Подход, при котором использование средств регионального фонда муниципального развития происходит на основании

принципа софинансирования расходов, успешно реализуется и в Липецкой области.

“ Заинтересованность органов местного самоуправления Липецкой области в привлечении дополнительных средств на благоустройство населенных пунктов, проведение капитального ремонта учреждений бюджетной сферы, развитие социальной инфраструктуры областной бюджет обеспечивал через два фонда – муниципального развития (50 млн руб.) и софинансирования социальных расходов (378 млн руб.). В 230 из 305 сельских поселений участвовали в привлечении средств на добровольной основе – в целях получения перечислений из фонда софинансирования социальных расходов для осуществления благоустройства. Населением на эти цели собран 381 млн руб.

В Преображенском сельсовете Добровского района Липецкой области в 2006 г. был сформирован внебюджетный фонд в 22 млн 273 тыс. руб., или 50 тыс. руб. на жителя. Тогда как во всем Добровском районе – 95 млн руб. Другими словами – каждый четвертый рубль привлечен из села, где проживает 420 человек. В этом самом дальнем, стоящем в лесу селе установлено 47 уличных светильников, уложена тротуарная плитка, сделано 3 фонтана, высажено 100 тыс. корней цветочной рассады.

Следуют этому примеру далеко не везде. Так, в Грязинском районе средства на добровольной основе были привлечены лишь в половине сельсоветов, в Задонском и Становлянском – в трети, в Усманском – только в каждом пятом.

Хороший пример показывают сельские поселения Липецкой области – победители областного соревнования сельсоветов области. Решением проблем газо-, водо-, энергообеспечения населения они занимаются, не только используя бюджет, но и привлекая денежные средства населения.

” Так, в Юрском сельсовете Воловского района, где проживает 480 человек, за 2 года в каждый дом вошла вода, все 4 населенных пункта сельсовета газифицированы, реконструированы линии электропередач, установлены осветительные приборы. Бюджет сельсовета немногим более 1,6 млн руб., земельный налог собран на 125%, имущественный – на 110%. Все до одного домовладения уплатили самообложение, искоренены случаи безучетного использования электроэнергии. За это жители села Юрское стали победителями конкурса «Честное село», проводимого Липецкой энергосбытовой компанией.

Включение органов местного самоуправления в процесс налогового администрирования местных налогов

В настоящее время доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов составляет менее половины. Это связано с несколькими причинами, среди которых как низкая заинтересованность налоговых органов в выявлении налоговой базы и повышении собираемости налогов, так и отсутствие у муниципальных образований опыта и полномочий по взаимодействию с плательщиками и злостными неплательщиками местных налогов, т.е. полномочий по администрированию местных налогов.

Проблема заключается в том, что развитие налогооблагаемой базы по указанным видам налогов возлагается на органы местного самоуправления, а функции по администрированию закреплены за органами государственной власти. Налицо разрыв в управленческой цепочке, который способен привести и уже приводит к замедлению темпов социально-экономического развития муниципальных образований. Даже при наличии у органов местного самоуправления информации о состоянии налогооблагаемой базы у них отсутствует возможность влиять на собираемость налогов, так как они крайне ограничены в возможности предпринимать какие-либо действия в отношении налогоплательщиков. Все, что они могут сделать – это довести до налогоплательщиков кадастровую оценку земли, которая, в свою очередь, определяется федеральными структурами. Таким образом, в настоящее время органы местного самоуправления практически лишены возможности эффективно влиять на доходные возможности местных бюджетов, что превращает среднесрочное стратегическое и финансовое прогнозирование и планирование на муниципальном уровне в серьезную проблему.

“ Глава Коркинского муниципального района Челябинской области В. Марченко: «По вопросу оформления земли мы уже работаем со средствами массовой информации. Работаем над реализацией дачной реформы, по ряду других объектов. Мы собираем сегодня совещания, выходим на места, в сады, в дачные поселки, спрашиваем у народа, интересуемся, зарегистрировали ли они собственность, заплатили или не заплатили налоги. Почему бы транспортный налог не отдать в органы местного самоуправления? Можно даже срав-

нить, когда он отдан на 100 процентов субъектам Федерации и когда отдан в органы местного самоуправления. Каждый глава будет эффективно работать с этим налогом, потому что дороги – это лицо поселения. Тогда налоговые поступления резко увеличатся. Также и единый вмененный налог.

” Все продекларировали, что малый бизнес передается городскому поселению. Но тоже никаких налоговых поступлений от деятельности предпринимателей городские поселения не видят. Более парадоксальная ситуация сложилась по негативному воздействию на окружающую среду: люди дышат вредными выбросами, но никакие копейки от загрязнителей не поступают. Или взять хотя бы административные штрафы – тоже ни копейки не поступает. Мы не нахлебники, есть расчетно-бюджетная обеспеченность, дотационная обеспеченность. Ради бога, можете не давать нам дотации, а дайте нам налоги. И вы увидите, насколько увеличится сбор, когда власть на местах будет заинтересована в оптимизации упомянутых налогов».

Представляется целесообразным внедрение практики наделения органов местного самоуправления полномочиями по администрированию местных налогов. Разумеется, при этом стоит учитывать разную степень готовности органов местного самоуправления к осуществлению этих полномочий и, таким образом, начать процесс привлечения органов МСУ к администрированию местных налогов выборочно, в качестве эксперимента, и затем, в случае получения положительных результатов, распространять положительный опыт на другие муниципальные образования.

“ В Уктурском сельском поселении Комсомольского района Хабаровского края на базе данных, получаемых от района, ежемесячно осуществляется мониторинг поступлений НДФЛ, по результатам которого выявляются:

- налоговые агенты, допускающие задержки перечисления в бюджет НДФЛ;
- налоговые агенты, перечисляющие НДФЛ не в полном объеме;
- налоговые агенты, укрывающие доходы от налогообложения.

По всем выявленным фактам проводится индивидуальная работа с налогоплательщиками, практикуются обращения в районную комиссию по мобилизации налогов и сборов в бюджет края.

Администрация муниципального района предоставляет информационное обеспечение администрации поселения для создания на уровне поселения необходимой аналитической базы по НДФЛ:

- доведены сведения по ежемесячному мониторингу НДФЛ за 2004-2005 гг.;
- начиная с 2006 г. ежемесячно доводится информация о поступлении НДФЛ в разрезе налогоплательщиков.

В ходе ежегодно проводимых поселением инвентаризации начислений и задолженности по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу выявляются факты:

- учета в налогооблагаемой базе земельных участков, предоставленных в аренду;
- включения в налогооблагаемую базу объектов, числящихся за умершими физ. лицами;
- исчисления налогов на объекты физ. лиц, в отношении которых установлены налоговые льготы.

Работу усложняет отсутствие в поселении сведений о недоимке в бюджет поселения в разрезе видов налогов и сборов. Отсутствие информации о состоянии недоимки физических лиц не позволяло эффективно организовать собираемость имущественных налогов с физических лиц. На сегодняшний день данная проблема разрешена приобретением программного комплекса «Предприятия-недоимщики», позволяющего получать сведения о задолженности в бюджет поселения в разрезе налоговых платежей.

Организация взаимодействия администрации поселения с фискальными органами осуществляется в рамках соглашений, заключенных с налоговой инспекцией и органами федерального казначейства: «О взаимодействии в области администрирования земельного налога и формирования доходов бюджета сельского поселения» и «Об информационном взаимодействии между УФК по Хабаровскому краю и администратором доходов». Администрации сельского поселения предоставляются сведения:

- о задолженности по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу;
- ежедневные реестры поступлений доходов в бюджет поселения в разрезе видов налогов и сборов.

Однако взаимодействие с фискальными органами оказывается малоэффективным. Во-первых, формат представляемых налоговой инспекцией сведений о задолженности не позволяет эффективно организовать работу по взыска-

ваемости налога на имущество физических лиц и земельного налога. Во-вторых, начиная с апреля 2006 г., представление сведений о поступлении доходов ограничено исключительно неналоговыми платежами.

Неотлаженность схемы взаимодействия в области информационного обмена об объектах обложения налогом на имущество физических лиц и земельным налогом между налоговыми органами, органами юстиции, ЗАГСами, бюро технической инвентаризации, управлением Роснедвижимости края приводит к систематическому искажению налогооблагаемой базы по данным доходных источников.

Наделение органов местного самоуправления правами налоговых органов в части администрирования и контроля за уплатой местных налогов и сборов позволит значительно увеличить собираемость имущественных налогов в местные бюджеты.



Установление экономически обоснованных налоговых ставок и льгот по местным налогам

Другой проблемой низкой эффективности налоговой политики на местном уровне является неоптимальный размер установленных налоговых ставок и налоговых льгот. В основе этой проблемы лежат такие факторы, как излишние ограничения, установленные федеральным законодательством о налогах и сборах, а также не всегда взвешенная бюджетная политика органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении муниципальных образований, что в совокупности приводит к тому, что органы местного самоуправления, изыскивая дополнительные резервы для пополнения местных бюджетов, вынуждены устанавливать максимальные налоговые ставки по местным налогам. Как правило, этим и ограничивается их налоговая политика.

Это объясняется еще и тем, что, имея, как правило, низкую долю местных налогов в доходах местных бюджетов, органы местного самоуправления не рассматривают установление ставок и льгот по местным налогам как инструменты серьезного влияния на экономику муниципального образования, а также как один из основных факторов управления его развитием. Для них это исключительно возможность нем-

ного повысить доходы местного бюджета. Такой подход порождает общую незаинтересованность органов местного самоуправления в решении вопросов проведения эффективной налоговой политики, а это, в свою очередь, негативно влияет на общую экономическую эффективность деятельности органов местного самоуправления.

“ В Южном федеральном округе органы местного самоуправления поселений зачастую устанавливают арендную плату за земли сельскохозяйственного назначения значительно (в 5-6 раз) выше, чем максимально возможный размер налога на землю. Это говорит о том, что эти земли востребованы, они реально приносят доход их собственникам или арендаторам, которые готовы за эти земли платить. Но налоговое законодательство сильно ограничило предельные размеры налоговых ставок, и в результате доходы местных бюджетов от сдачи земли в аренду гораздо выше, чем от налоговых поступлений после ее продажи. Данная проблема приводит не только к существенным ограничениям по мобилизации доходов в местный бюджет, но также тормозит формирование рынка земли, так как органы местного самоуправления в этой ситуации совсем не заинтересованы в ее продаже.

Нельзя также пройти мимо проблемы выпадающих доходов муниципальных образований по земельному налогу, не взимаемому в настоящее время с естественных монополий, а также с государства, как с собственника большинства земель, находящихся в границах преимущественно сельских муниципальных образований. Сегодня эти земли выведены из налогооблагаемой базы муниципальных образований, что приводит все большее число сельских поселений на грань нищеты. Вместе с тем, изменение ситуации могло бы привести к резкому повышению экономических показателей депрессивных в настоящий момент территорий и частичному снятию с государства проблемы их постоянного дотирования.

Очень часто звучит аргумент в пользу сохранения текущей ситуации, когда огромный массив земель выведен из-под налогообложения, состоящий в том, что отмена льгот по земельному налогу, а также уплата налога с указанных земель, например, для подразделений РАО «ЕЭС», РАО «Газпром», ОАО «РЖД», будет иметь негативные социальные последствия из-за

роста тарифов для населения. Но в таком случае решение проблемы удержания тарифов могло бы на себя взять государство, например, установив льготы для указанных предприятий по федеральным налогам, подлежащим зачислению в федеральный бюджет, предоставляя субсидии малоимущим гражданам или предоставляя межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, теряющим соответствующие потенциальные доходы бюджета. Почему за «доброту» государства к естественным монополиям и «себе любимому» в лице разнообразных ФГУПов должны расплачиваться муниципальные образования, на территории которых находятся те или иные объекты, земля под которыми выведена из оборота и, следовательно, не облагается земельным налогом.

Таким образом, помимо передачи части полномочий по налоговому администрированию на местный уровень, решение проблемы повышения доли местных налогов в доходах местных бюджетов, а также влияния налоговых решений органов местного самоуправления на экономическое развитие территорий, необходимо, как минимум, еще два условия:

1. Ослабить ограничения сверху по установлению налоговых ставок по местным налогам.
2. Предусмотреть уплату земельного налога за земли, выведенные в настоящее время из-под налогообложения.

Разумеется, расширение полномочий и возможностей органов местного самоуправления по мобилизации местных налогов потребует от них более взвешенных решений в области установления налоговых ставок или налоговых льгот, а также тщательного анализа последствий принимаемых решений, к чему органы местного самоуправления в настоящий момент не подготовлены. Поэтому было бы целесообразным разработать методические рекомендации по проведению налоговой политики на местном уровне, предназначенные для использования органами местного самоуправления в инициативном порядке, а также ввести системуощрений тех муниципальных образований, в которых информация о предоставленных налоговых льготах публикуется в СМИ и/или размещается в Интернете.

Однако следует иметь в виду, что заинтересованность в такой работе появится у органов местного самоуправления только в том

случае, если органы местного самоуправления получают реальные и действенные административные полномочия, доходы от местных налогов составят существенную часть доходов местных бюджетов и значительно превысят затраты органов местного самоуправления на осуществление полномочий по администрированию местных налогов.

Содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц

Местные бюджеты формируются за счет налоговых доходов, закрепленных бюджетным Кодексом, а также дополнительных нормативов отчислений по налогам. В связи с постоянными изменениями бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую основу местных бюджетов, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц. Закрепление за местными бюджетами виды налогов фактически приносят в бюджеты средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Введение в действие гл. 31 Налогового Кодекса с 1 января 2006 г. не учитывало положение дел в регионах и муниципальных образованиях. Объектом налогообложения может быть только сформированный земельный участок, принятый к государственному кадастровому учету. На сегодняшний день доля земельных участков, отвечающих требованиям Налогового Кодекса РФ, очень мала. Кроме того, отсутствует нормативно закрепленный механизм воздействия органов МСУ на собственников и пользователей в понуждении их к проведению работ по межеванию земельных участков и постановке их на кадастровый учет.

Формирование реестра муниципальной собственности сталкивается с самыми разными проблемами и требует от муниципальных образований серьезных финансовых вложений.

«*Вот как описывает ситуацию глава поселения из Челябинской области: «Мы уже разграничили собственность, район нам ее уже передал. Но, чтобы все это было серьезно, нужно иметь документы на эту собственность. Регистрационная палата должна выдать нам все эти документы, чтобы у нас*

были основания на признание этой собственности. Исполкомом был утвержден перечень объектов, этот перечень должен стать основанием, на основании которого регистрационная палата должна зарегистрировать нам эту собственность. За детский садик за БТИ я заплатил 18 тысяч. Это только один объект, а их у меня 400. Есть и более сложные технические объекты. Федеральные структуры, должным образом не зарегистрировав эти объекты, передали нам их в собственность, и мы оказались крайними. Это касается земли. У меня 5 тыс. 400 га земли. Чтобы их размежевать, минимум надо заплатить 400 руб. за гектар. Это минимальная ставка, доходит и до тысячи. Сегодня нас бросили на выживание, у нас нет экономической основы. Привлечение инвесторов и создание программ – это длительный процесс, а деньги нужны уже сейчас. Мы не плачем, но работаем в тяжелейших условиях».

Тем не менее, руководители муниципальных образований практически повсеместно проводят комплекс мероприятий по учету налогоплательщиков, выявлению собственников имущества и земельных участков, работающих предприятий, не оформивших имущественные права или не зарегистрировавшихся в установленном порядке, а также разъяснительную работу с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц.

«*В последние годы администрация Вепской национальной волости Республики Карелия провела активную работу с представителями бизнес-кругов, результатом которой стала 100%-ная регистрация фактически действующих на территории волости предприятий, и, как следствие, многократное увеличение бюджета волости.*

«*Администрация Николаевского муниципального района Волгоградской области ежеквартально проводит обследование строящихся индивидуальных жилых домов и выявляет вновь заселенные, но не поставленные на государственный учет, вновь заселенные жилые дома. Проводится работа с собственниками данных строений по вопросу постановки на государственный учет созданной ими недвижимости. Но на сегодняшний день нет законодательной базы, обязывающей застройщика к постановке на государственный учет.*

Однако здесь необходимо решить проблему *согласования действий органов местного самоуправления с органами государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество*. Эта проблема может быть решена двумя способами.

Первый заключается в том, чтобы передать полномочия по государственной регистрации этих прав на уровень местного самоуправления как отдельное делегированное государственное полномочие.

Второй способ сводится к установлению порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов регистрации прав собственности, для чего следует внести соответствующие положения в административные регламенты, регулирующие деятельность органов регистрации прав собственности на недвижимое имущество и в уставы муниципальных образований. Эта задача может быть успешно решена при деятельном участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

“ *Березовский район ХМАО: формированию налогооблагаемой базы, основу которой составляют земельный налог и налог на имущество физических лиц, препятствуют усложненность процедуры, длительность сроков и значительная стоимость оформления земельно-имущественных отношений, приводящие к тому, что значительная часть имущества не оформлена в полной мере. В районе принимаются меры по ускорению процедуры оформления имущества – принцип «одного окна», увеличение времени работы соответствующих организаций и другие, однако и этих мер пока недостаточно.* ”

Серьезной проблемой в формировании доходной базы поселений является передача полномочий по распоряжению земельными участками с уровня поселений на уровень районов.

“ *Глава Бродокалмакского сельского поселения Челябинской области М.А. Дегтярев: «Нас просто обескуражил 154-й федеральный закон. Мы с районом договорились, он нам отдал все полномочия по земле: «Все деньги забирайте. Только работайте, наведите порядок, чтоб люди платили, если пользуются землей». Мы провели инвентаризацию, сделали кадастровую оценку. 154 закон – все ребята, с 1 июля вы не можете этим заниматься. Нельзя объять необъятное. Месяц попробовали сами поработать, за голову схватились. Собрал нас глава* ”

района, выдал доверенности, говорит: «Работайте, как работали». Нельзя же людей за 80 км направить в районный центр решать земельные вопросы. А доходы с аренды земли забрали. Если в 2006 г. мы на реализацию наших полномочий направляли средств в 4 раза больше на содержание дорог, на уличное освещение, на децентрализованные источники водоснабжения, на благоустройство, на содержание бань, то сейчас у нас район забрал эти доходы, а дотация не вернулась. У них там свои проблемы. Там софинансирование с областными программами, с федеральными программами. Естественно, денег для нас в четыре раза меньше дотациями вернулось. Сейчас я вынужден с четвертого квартала двигать средства, чтобы рассчитаться за очистку дорог, за содержание бань. Никто мне услугу оказывать не будет, если я вовремя не рассчитаюсь».

”

“

Глава Первомайского городского поселения Челябинской области Г.Н. Усенко: «Хотел бы сказать о налоге на землю. Это полный абсурд, когда есть Устав муниципального образования и определены его границы, а землей распоряжается район. Получается, что два правовых нормативных акта противоречат друг другу. Хотя это федеральный закон, наши местные законы по отношению к федеральному, естественно, в проигрыше. Сегодня мы много говорим о том, что стыдно просить деньги. Их не надо просить, их надо оставлять в территориях, – то, что заработано. Я по своему примеру хочу сказать, в 2006 г. аренда земли составляла в бюджете порядка 6 млн руб. Мы с депутатами просчитали и увеличили ставку, и в этом году получим порядка 13 млн руб. Вопрос сегодня заключается в том, что 50% от аренды земли идет в район. Не надо мне дотаций на дороги, если бы был принят соответствующий закон, то мы бы жили самостоятельно». ”

”

Важную роль в формировании объективной информации о строениях и сооружениях на территории муниципального образования должны сыграть создаваемые в соответствии с требованиями статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации информационные системы градостроительной деятельности. И здесь определяющей видится помощь со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как в создании таких систем, так и в содействии органам местного самоуправления в вопросах получения не-

обходимой информации от Госархнадзора, Гостехнадзора, УВД и налоговых органов.

Методическая помощь муниципальным образованиям со стороны субъекта Российской Федерации требуется и при разработке Правил землепользования и застройки, необходимость наличия которых определена Градостроительным кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

Совокупная работа органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этом направлении способна в течение трех-пяти ближайших лет радикально изменить уровень собираемости земельного налога и налога на имущество физических лиц и привести к устойчивому росту бюджетных доходов большинства муниципальных образований Российской Федерации.

Широко развернутый в стране процесс закрепления в собственность граждан земельных участков и иного имущества на практике наталкивается на множество проблем, главной из которых является высокий уровень издержек (как финансовых, так и временных) осуществления процедуры регистрации. Без решения этого вопроса невозможно будет говорить о проведении эффективной налоговой политики органов местного самоуправления и о повышении значимости местных налогов в доходах местных бюджетов. К сожалению, в большинстве муниципальных образований даже при совпадении интересов потенциальных собственников и органов местного самоуправления процесс регистрации земельных участков и объектов недвижимого имущества наталкивается на серьезное препятствие в виде необоснованно высоких расценок землеустроительных организаций и БТИ. Усилия органов МСУ по созданию налогооблагаемой базы и повышению доходов местного бюджета приносятся в жертву интересу отдельных юридических и физических лиц как можно больше заработать на процессе оформления документов. При этом органы местного самоуправления не имеют полномочий регулирования расценок и тарифов в этой области. Государство также самоустранилось от решения этой проблемы, хотя в этой ситуации явно прослеживается нарушение антимонопольного законодательства.

Другой проблемой является отсутствие правовой грамотности большинства потен-

циальных и действующих собственников, а также отсутствия практической возможности принудительного изъятия собственности земельных участков за неуплату налогов.

В этих условиях представляется крайне необходимым совершенствование законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы предусматривало ограничение стоимости и ускорение этой процедуры, а также законодательства, усиливающего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, вплоть до принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов. Разумеется, при этом нужно принимать во внимание социальные последствия таких действий, предусмотрев некоторые исключения в отношении малоимущих граждан, земельный участок которых является единственным источником средств к существованию.

Содействие развитию малого предпринимательства как потенциального плательщика налогов в местный бюджет

С точки зрения развития доходной базы местных бюджетов представляется эффективным направление, связанное с поддержкой и содействием развитию малого предпринимательства. Существует множество примеров успешной реализации муниципальных программ развития малого предпринимательства, предусматривающие, в частности, распределение на конкурсной основе бюджетных кредитов или грантов под наиболее успешные проекты.

Особенно трудно выживать начинающим предприятиям малого и среднего бизнеса. По оценкам экспертов, потребность малого и среднего бизнеса в кредитах составляет 700-800 млрд руб. ежегодно, но лишь 20% малых предприятий в разное время пользовались кредитами, в то время как поддержка кредитных организаций требуется 90% из них. С целью исправления ситуации сегодня по всей стране создаются производственные и инновационные бизнес-инкубаторы, которые заполняются лучшими стартующими компаниями. Процент выживания компаний в бизнес-инкубаторах возрастает в 6 раз. Власти муниципальных образований оказывают многоплановую поддержку таким структурам: это и предоставление офисных и производ-

ственных помещений, обучение и консалтинг, помощь в маркетинге, поиске инвесторов и деловых партнеров.

“ В Пучежском районе Ивановской области создали специальный фонд по развитию малого предпринимательства. Деньги для уставного капитала фонда взяли в муниципальном бюджете. Фонд субсидирует треть кредитной ставки. В результате произошел существенный рост малого бизнеса, ориентированного на обслуживание населения. Фонд выкупил здание обанкротившегося Дома быта и создал на его базе бизнес-инкубатор. Помещения в аренду малому бизнесу сдаются по себестоимости. Бизнес-инкубатор обеспечивает работой 250 человек и пополняет районный бюджет.

“ В рамках реализации программы развития малого предпринимательства в г. Казани на 2007-2010 гг. мэрия на условиях конкурса осуществляет субсидирование процентных ставок по кредитам, выданным коммерческими банками предпринимателям и предприятиям малого бизнеса. Воспользоваться льготами могут предприниматели, ведущие прозрачный бизнес и осуществляющие деятельность в приоритетных отраслях экономики города, таких как инновационная деятельность, развитие сети магазинов «шаговой» доступности, бытовое обслуживание населения, пищевая и перерабатывающая промышленность, сфера транспорта и связи, строительство.

“ В Саратовской области совместными усилиями органов власти муниципалитетов и региона создано 28 опорно-консультационных пунктов в 24 муниципальных образованиях области, которые обеспечивают возможность для местных предпринимателей получить всю необходимую для них информацию, касающуюся законодательства, а также порядок решения иных вопросов, связанных с ведением бизнеса.

“ В Вацком муниципальном районе Нижегородской области появилась новая структура поддержки предпринимательства. Основным профилем деятельности АНО «Вацкий центр развития бизнеса» стало микрофинансирование проектов малого предпринимательства, оказание образовательных, консультационных и правовых услуг. Кроме того, Вацкая администрация оказывает поддержку предпринимателям в получении кредитов Сбербанка, выдавая муниципальную гарантию на конкурсной основе.

“ В Угличском муниципальном районе при поддержке администрации действуют программы поддержки предпринимательства. Существует четыре уровня таких программ:

- I. Когда бизнес-идея только появляется, подключаются Центр развития, готовый помочь составить бизнес-план, оценить возможные рынки сбыта, помочь с рекламой, а также Фонд развития и поддержки предпринимательства, который выдает небольшие кредиты по льготной ставке - в основном для малого бизнеса.
- II. Когда наступает стадия реализации идеи, администрация готова субсидировать предпринимателю до трех четвертей ставки по банковскому кредиту. Риск при этом минимален, ведь сначала проект оценивают банковские специалисты, а администрация подключается уже после их согласия выдать заем.
- III. Когда бизнес встал на ноги и готов развиваться, на основании решения районной Думы таким предприятиям условно фиксируются налоговые платежи по состоянию на конец года, предшествовавшего тому, когда были произведены затраты. И от 60 до 80 процентов сумм, превышающих прошлогодние налоговые платежи, бюджет возвращает предпринимателю в качестве субвенций.
- IV. Поддержка особо важных инвестиционных проектов, где бюджет одновременно выступает гарантом банковского кредита и погашает значительную часть ставки по нему.

“ Совершенствование механизмов эффективного управления муниципальным имуществом

Несмотря на то что в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ сделана попытка урегулировать отношения, связанные с определением состава и назначения муниципальной собственности, вопрос о том, сколько и какого должно быть имущества в собственности муниципальных образований до настоящего времени является предметом горячих дискуссий. По всей видимости, Федеральному Собранию Российской Федерации еще предстоит долгая и кропотливая работа по совершенствованию законодательства в этой важной сфере муниципального хозяйства.

Следует иметь в виду, что, с одной стороны, существует базовый принцип, проистекающий из норм Конституции России и действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, гражданские и земельные правоотношения в сфере муниципальной собственности, и состоящий в том, что муниципальные образования вправе иметь в муниципальной собственности имущество, и оно не может быть передано органам государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации без согласия со стороны органов местного самоуправления. С другой стороны, действующее законодательство ограничивает состав муниципальной собственности только тем имуществом, которое необходимо для выполнения закрепленных полномочий. Все остальное имущество должно быть или приватизировано, или перепрофилировано, или передано другому уровню власти. По существу, это означает отказ от такой формы использования имущества, как сдача в аренду. Вместе с тем, сдача в аренду излишнего имущества позволяет существенно пополнять доходную базу местных бюджетов. Представляется целесообразным поддержать высказываемые в последнее время предложения по смягчению этих ограничений и разрешить муниципальным образованиям иметь излишнее имущество при условии его использования для поддержки малого бизнеса, развитие которого является одной из задач местного самоуправления. Кроме того, необходимо учитывать и возможность востребованности в недалеком будущем имущества, не используемого муниципалитетом в данный конкретный момент. Примером такого имущества могут стать здания детских садов, приватизированные и перепрофилированные в период снижения рождаемости. Сейчас многие муниципалитеты уже испытывают недостаток зданий и помещений для размещения детских садов. В ближайшее время эта проблема еще более обострится с учетом успехов проводимой Правительством РФ демографической политики. Таким образом, целесообразно говорить не об имуществе, не используемом для исполнения закрепленных полномочий, а о *временно* неиспользуемом имуществе. Логично, что такое имущество не должно быть передано или приватизировано, а может лишь временно использоваться по иному назначению в целях полу-

чения дополнительных неналоговых доходов местного бюджета.

В практике муниципального управления за сотни лет его развития выработано несколько четко фиксируемых форм использования муниципальной собственности, которые применяются как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

Во-первых, это создание на базе муниципальных земель и имущества самостоятельных муниципальных предприятий, целью которых должно являться производство и распределение благ или оказание услуг для местного сообщества в целом, для отдельных граждан и для других муниципальных образований.

Во-вторых, передача земель и имущества на подрядной или арендной основе в руки частных предпринимателей или коммерческих структур. В данном случае муниципальное образование, оставляя за собой контроль за правильной эксплуатацией муниципальной собственности, отказывается от непосредственного исполнения работ и эксплуатации своего имущества, а значит, довольствуясь лишь произведенными для общества благами и услугами при подрядной системе и доходами от арендной платы при арендной системе.

В-третьих, муниципальная концессия, смысл которой в уступке муниципальным образованием на определенный срок и на договорных условиях муниципальной собственности частному бизнесу либо разрешение ему строительства на муниципальных землях объектов и сооружений, а также создания, управления и эксплуатации предприятий, имеющих общепольное значение.

В разное время каждая из этих форм подвергалась критике, и в защиту или против ее применения на практике авторитетными экспертами в вопросах муниципального права и муниципального управления высказывались достаточно весомые аргументы. Как бы там ни было, но все эти формы допускаются действующим российским законодательством, однако далеко не всегда применяются органами местного самоуправления эффективно и осознанно.

Вот почему так важно добиться того, чтобы в вопросах управления муниципальной собственностью органы местного самоуправления руководствовались простым и понятным хозяйственным принципом, в соответствии с которым муниципальные власти во всех своих действиях должны

стремиться к достижению наивысших результатов (продукция и услуги высокого качества) с наименьшими затратами.

В связи с этим виделось бы крайне важным и полезным издание серии популярных руководств по управлению муниципальными землями и иным имуществом, в доступной и красочной форме излагающих основные элементы эффективного муниципального управления.

Основа для такого рода руководств сегодня существует в виде так называемых «лучших практик», выпускаемых по результатам различных проектов и программ по развитию местного самоуправления.

Разработка и реализация стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Развитие системы среднесрочного и долгосрочного стратегического и финансового планирования развития муниципальных образований

Стратегическое планирование (включающее пространственное планирование) позволяет адекватно оценить перспективы муниципального развития, сбалансировать приоритеты и темпы развития с финансовыми ресурсами.

Стратегическое планирование развития муниципальных образований отличается от привычного народнохозяйственного планирования следующими особенностями:

- концентрацией на стратегических приоритетах,
- долгосрочным характером,
- согласованием интересов (образов будущего) ключевых субъектов территории – заинтересованных участников (стейкхолдеров), т.е. людей или организаций, чьи интересы существенно связаны с данным муниципалитетом и чьи ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие.

По содержанию муниципальное стратегическое планирование – это, прежде всего, определение целей и задач развития муниципального образования на долгосрочный период, прорисовка в виде сценария желаемого будущего муниципалитета, определение Стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность муниципалитета в целом и конкурентоспособность отдельных отраслей муниципальной экономики и социальной сферы.

В идеале Стратегия муниципального образования должна включать хорошо продуманную, специфичную миссию, четко определённые приоритеты, структурированное дерево целей и задач развития муниципального образования, а также систему конкретных бюджетных программ.

Едва ли не главной целью муниципального стратегического планирования является повышение предсказуемости будущего – для населения муниципалитета, для бизнеса, для других уровней власти, взаимодействующих с муниципалитетом – от Федерации, до регионов.

“ *Одна из лучших муниципальных стратегий – Стратегия развития г. Норильска на 2007–2020 гг. – была разработана с учётом стратегических документов федерального уровня, а также производственной стратегии ОАО ГМК «Норильский никель», задающей перспективы долгосрочного развития градообразующего предприятия.* ”

Повышая предсказуемость развития муниципального образования, стратегическое планирование также решает следующие задачи:

- позволяет осуществлять бюджетирование по результатам, стимулируя достижение желательных для муниципалитета непосредственных и конечных результатов деятельности бюджетных учреждений (подробнее см. раздел «Бюджетирование, ориентированное на конечные результаты» настоящего Доклада);
- повышает инвестиционную привлекательность муниципального образования, создаёт условия для устойчивого экономического развития;
- обеспечивает сбалансированность, предсказуемость и устойчивость финансовой системы муниципалитета;
- позволяет более эффективно использовать бюджетные средства (например, за счёт заключения муниципальных контрактов в пределах 3-летних лимитов бюджетных обязательств).

Современное состояние практики муниципального стратегического планирования в России характеризуется следующими тенденциями:

- разработан развитый методический инструментарий территориального стратегического планирования, имеется несколько школ стратегического планирования;

- опубликованы десятки документов регионального и муниципального уровня, имеющих стратегический характер (Стратегии и программы социально-экономического развития и т.п.);
- подавляющее большинство стратегических документов (программы социально-экономического развития и т.п.) регионального и муниципального уровня никак не увязаны со стратегическими документами федерального уровня – Посланиями Президента РФ, Среднесрочной программой социально-экономического развития, Сводным докладом Правительства РФ. Аналогичная картина наблюдается в регионах, стратегии развития которых не принимаются во внимание муниципалитетами;
- почти все опубликованные стратегические документы (программы социально-экономического развития и т.п.) регионального и муниципального уровня не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения регионов и муниципалитетов;
- на федеральном уровне сделаны первые шаги по взаимной увязке стратегического и финансового планирования на среднесрочную перспективу. Для этого используются такие инструменты, как ДРОНДы (Доклады о результатах и основных направлениях деятельности) и Сводный доклад. При этом именно территориальный аспект стратегического планирования в ДРОНДах и Сводном докладе проработан в наименьшей степени.

Стратегии таких территориальных образований разного масштаба, как страна, регион и муниципалитет, образуют иерархическую систему. Стратегия развития страны при этом не является суммой стратегий составляющих страну регионов и муниципалитетов. С точки зрения муниципального образования, стратегию страны целесообразно рассматривать, скорее, как наиболее вероятную перспективу развития внешней по отношению к муниципалитету социальной и экономической среды. В этой среде каждый муниципалитет разрабатывает собственную стратегию.

Стратегия муниципального образования по понятным причинам не может резко противоречить стратегии страны, но при этом конкуренция муниципалитетов за частные инвестиции, средства федерального бюджета, трудовые ресурсы и т.д. вы-

нуждает их к разработке конкурентоспособных стратегий.

Представляется, что Общественные организации, объединяющие муниципалов, могут и должны взять на себя организацию обмена информацией между Российской Федерацией, регионами и муниципалитетами страны в процессе разработки федеральной, региональных и муниципальных Стратегий. При этом помимо своевременного доведения до муниципалитетов информации о национальных и региональных приоритетах, особенно важной представляется роль подобных организаций в формировании консолидированной позиции муниципалитетов, которая должна учитываться регионами и Федерацией в процессе стратегического планирования.

Формирование системы управления реализацией стратегических и финансовых планов

Выше уже были кратко обозначены контуры системы управления реализацией стратегических планов муниципальных образований. И действительно, даже самый грамотный и продуманный стратегический план не может быть успешно выполнен в отсутствие механизмов его реализации.

Одним из главных среди таких механизмов и можно назвать систему управления реализацией муниципальных стратегий развития. К сожалению, в последние 10-12 лет стратегическое планирование для большинства муниципальных образований оставалось недоступной роскошью. Даже крупные города не всегда могли позволить себе постановку целей, выходящих, в худшем случае, за рамки одного бюджетного года, в лучшем – за рамки сроков полномочий депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления. В соответствии с этим формировалась и система управления планами и программами развития. Следует отметить, что наиболее распространенный вариант наделения полномочиями по реализации стратегий развития существующих структурных подразделений местных администраций, при вышеописанных обстоятельствах, вполне себя оправдывал и не требовал каких-то специальных подходов или решений.

Ситуация кардинально изменилась в ходе муниципальной реформы, реформы межбюджетных отношений и ряда других проводимых в стране реформ. Во-первых, резко выросло количество муниципальных

образований и, прежде всего, муниципальных образований сельского уровня. Во-вторых, начали вырисовываться контуры системы долгосрочных показателей в налоговой и бюджетной сферах, появилась четкость в вопросах разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. В связи с изложенным уже сегодня стало возможным говорить о возросшей роли стратегического планирования на среднесрочную и, что особенно важно, на долгосрочную перспективу и о применении новых подходов к организации системы управления реализацией Стратегий муниципальных образований. Очевидно, что эти подходы будут различаться для муниципальных образований, имеющих различную налоговую базу, состав муниципальной собственности, административные возможности.

В первом приближении можно говорить о том, что система управления реализацией Стратегии должна опираться на стратегическое управление – то есть управление действиями власти, бизнеса и населения по реализации Стратегии, направленными на достижение стратегических целей и тактических задач муниципалитета. Важной особенностью стратегического управления является необходимость постоянного пересмотра (коррекции) Стратегии на последующие годы по мере их приближения. Коррекция Стратегии муниципального образования должна опираться на результаты контроля, оценки и аудита результатов реализации Стратегии.

Информационную базу для процессов контроля, оценки и аудита представляет мониторинг реализации Стратегии, производимый органами местного самоуправления на основе системы контрольных показателей.

Результаты мониторинга позволяют организовать контроль, оценку и аудит реализации Стратегии с целью обеспечения реализации и поддержания её постоянной актуальности. С учетом результатов контроля, оценки и аудита принимаются решения о распределении бюджетных ресурсов и корректировке системы целей, задач и программ Стратегии.

Контроль и оценку реализации Стратегии также проводят органами местного самоуправления. Аудит целесообразно производить силами относительно независимой от органов местного самоуправления орга-

низации. На начальном этапе это может быть контрольно-счётный орган при муниципалитете, в дальнейшем возможно привлечение неправительственных организаций.

“ Применение при разработке Стратегии развития г. Норильска на 2007-2020 гг. принципов БОР позволит:

- оценивать стоимость отдельных целей и программ, входящих в Стратегию, и корректировать Стратегию с учётом финансовых ограничений;
- организовать мониторинг реализации Стратегии с помощью системы контрольных показателей и своевременно корректировать Стратегию;
- мотивировать муниципальных служащих (включая Сити-менеджера, нанимаемого на конкурсной основе) к участию в реализации Стратегии с помощью системы контрактов, увязанных с контрольными показателями.

Рост инвестиционной активности органов местного самоуправления

Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций на территории местного самоуправления

Одной из важнейших целей и одновременно важнейших составляющих стратегий муниципального развития является создание благоприятного инвестиционно-го поля в муниципальном образовании.

Очевидно, что для разворачивания активной деятельности органов местного самоуправления в указанном направлении муниципальные образования должны обладать весомыми земельными и имущественными ресурсами. Кроме того, они должны иметь право распоряжения этими ресурсами и правом администрирования, как минимум, местных налогов по своему усмотрению и в рамках предоставленных им действующим законодательством полномочий. Только в таком случае от органов местного самоуправления можно ожидать существенного изменения ситуации в деле привлечения инвесторов на территорию того или иного муниципального образования.

Однако только закреплением ресурсов и налогов за муниципальным уровнем проблема решена быть не может. Процесс привлечения инвесторов является крайне сложной задачей, требующей от депутатов и специалистов органов местного самоуправления специальных знаний, умений и навыков.

Не менее важное, а иногда и решающее значение в деле работы с инвесторами имеет включенность того или иного муниципального образования в информационную среду, которой пользуются потенциальные инвесторы. С сожалением приходится констатировать, что на современном этапе подавляющее большинство муниципальных образований России существенно ограничены в возможностях взаимодействия с печатными и электронными СМИ, а о включенности в систему Интернета и вообще можно говорить только в отношении городов и районов.

Таким образом, можно сформулировать ряд необходимых условий, при соблюдении которых можно ожидать от органов местного самоуправления активного включения в процесс привлечения инвесторов на территории муниципальных образований, а следовательно, и весомого вклада в реализацию планов и программ социального и экономического развития Российской Федерации:

- наличие достаточных земельных, имущественных и финансовых ресурсов;
- наличие реального права распоряжаться этими ресурсами;
- опережающее повышение квалификации депутатов представительных органов муниципальных образований и специалистов местных администраций в сфере работы с инвесторами;
- полноценное включение муниципальных образований в информационную среду, как минимум, в масштабах соответствующего субъекта Российской Федерации.

“ Администрация г. Красноярска успешно реализуются муниципальные целевые жилищные программы: Программа муниципальных облигационных займов г. Красноярска, утвержденная до 2012 г., муниципальная программа поддержки ипотечного кредитования «Молодой красноярской семье – доступное жилье» на 2005-2010 гг.

” Как динамично развивающийся город, Красноярск ежегодно привлекает инвестиции отечественных и зарубежных инвесторов. Город тесно сотрудничает с Международным банком реконструкции и развития.

“ В г. Пскове польские, американские, швейцарские инвесторы вложили деньги в вывоз мусора, твердых отходов, строительство нового подземного водозабора. За последние годы больше

” 10 млн евро было инвестировано в социальную инфраструктуру города в качестве грантов различных немецких фондов, городов, организаций, частных лиц.

Не вызывает сомнений, что перечисленные условия формирования благоприятного инвестиционного климата на территории отдельного муниципального образования невозможно только его собственными силами. Необходимо руководство этим процессом со стороны Российской Федерации и ее субъектов, создание нормативно-правовой базы, возможно принятие специальных решений, программ и выделение дополнительных ресурсов, как происходит в отношении, например, наукоградов. Отдельного внимания заслуживает проблема обучения муниципальных кадров и обмена опытом. В решении этой проблемы могут сыграть не последнюю роль как соответствующие учебные заведения, так и общественные организации, объединяющие муниципалов.

Формирование муниципальной долговой политики, разработка и внедрение системы управления муниципальным долгом

Еще в конце XIX – начале XX в. в науке о муниципальных финансах появились две крылатые фразы: «Благоустройство городов прямо пропорционально их задолженности» и «Производительные займы – благословение, а бесплодная бережливость – проклятье».

Несмотря на парадоксальность сказанного, практика муниципального управления во всем мире показывает, что правильно построенная муниципальная долговая политика при соблюдении определенных требований является фактором, способствующим развитию муниципальных финансов и росту благоустройства. Муниципальный долг (укладывающийся в ограничения, установленные Бюджетным кодексом) в этом случае является показателем, свидетельствующим о благоприятном развитии муниципального образования.

Безусловно, сбалансированность местных бюджетов по расходам и по доходам является той целью, к которой должны стремиться все муниципальные образования. В идеале обычные, из года в год повторяющиеся расходы муниципального образования должны быть обеспечены обычными же доходами местных бюджетов.

Иначе обстоит дело, когда мы ведем речь о стратегическом среднесрочном и долгосрочном планировании, предполагающем значительные качественные улучшения инфраструктуры муниципального хозяйства и муниципального благоустройства. В данном случае совершенно очевидно, что экстраординарные инвестиции в развитие муниципального образования не могут быть осуществлены за счет обычных доходных источников местных бюджетов.

“ 24 мая 2007 г. на ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» состоялось размещение среднесрочных облигаций Томского городского займа с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга. Общий объем эмиссии облигаций составляет 500 млн руб. по номинальной стоимости, срок обращения облигаций – 3 года.

Спрос на облигации Томского городского займа почти в 3 раза превысил предложение. В ходе торгов поступило 49 заявок от участников торгов на общую сумму около 1,4 млрд руб. Администрация г. Томска приняла решение об установлении ставки купонного дохода на первый купонный период в размере 7,58% годовых.

Инвесторы оценили перспективы Томска как одного из динамично развивающихся городов Сибирского федерального округа. Отмечены стабильный рост промышленного производства, развитие образовательного и научного комплекса, ответственная бюджетная политика и эффективное управление муниципальным долгом.

Томск является одним из немногих российских городов, которые развивают рынок муниципальных ценных бумаг.

До настоящего времени для финансирования дефицита бюджета привлекались кредиты коммерческих банков по ставке 9,8% годовых. Выпуск облигационного займа позволит администрации г. Томска досрочно погасить все имеющиеся банковские кредиты. Реструктуризация муниципального долга приведет к значительной экономии бюджетных средств на обслуживание долга. Департамент финансов планирует, что в будущем именно облигационные займы станут основным источником привлечения долгосрочных инвестиционных ресурсов в инфраструктуру г. Томска. Роль банковских кредитов в большей степени будет сводиться к финансированию краткосрочных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджета.

Помимо Томска, в последние годы облигационные займы размещали Барнаул, Брянск, Волгоград, Казань, Новосибирск, Красноярск, Пермь, Уфа, а также Клинский, Ногинский и Одинцовский районы Московской области.

” В связи с этим представляется целесообразным пересмотреть отношение государства к муниципальному долгу вообще и к заимствованиям на цели развития дотационных и высокодотационных муниципальных образований в частности. Логично предположить, что, не имея ни собственных финансовых возможностей развития, ни прав привлекать заемные средства, такие муниципальные образования никогда не перестанут быть дотационными, не обретут финансовой самостоятельности и не смогут обеспечить своему населению достойных условий жизни и реализации прав, гарантированных Конституцией.

Формирование механизмов снижения стоимости муниципальных заимствований

Бюджеты огромного большинства российских муниципалитетов испытывают острый недостаток финансовых ресурсов, необходимых для модернизации муниципальной инфраструктуры, ускорения развития экономики, повышения качества услуг социальной сферы.

В условиях нарастающей централизации налоговых и иных доходов в федеральном бюджете средства на муниципальное развитие могут быть получены либо в виде трансфертов (дотаций, субвенций и т.д.) из вышестоящих бюджетов, либо в виде заёмных средств.

В настоящее время существенная доля привлечения муниципалитетами заёмных финансовых ресурсов приходится на банки. Банковские кредиты, как правило, предоставляются в небольших объёмах, на краткосрочной основе (до года) и под высокие проценты.

Выходу муниципалитетов на фондовый рынок препятствуют высокая стоимость муниципальных заимствований (или их полная недоступность для мелких муниципалитетов), обусловленная:

- высоким уровнем рисков по муниципальным займам (гарантий одного, тем более, небогатого муниципалитета, не обладающего резервами или залоговым фондом, инвесторам недостаточно);

- низкой ликвидностью муниципальных ценных бумаг (низкая ликвидность муниципальных займов обусловлена незначительными объёмами эмиссии муниципальных займов, ограниченными возможностями бюджетов и потребностями в инвестициях);
- отсутствием механизмов профессионального управления долгом на муниципальном уровне (использование дорогостоящих профессиональных механизмов выпуска, обращения и погашения займов, их гарантирования, резервирования и страхования, а также управления муниципальным долгом оправдано при достижении определенного объёма заёмных средств, поскольку такие механизмы позволяют привлекать дешёвые и долгосрочные кредитные ресурсы.

Институты развития, создаваемые на федеральном уровне с целью реализации масштабных проектов общенационального уровня (Банк развития, Инвестиционный фонд, Фонд модернизации коммунального жилья и инфраструктуры), целесообразно дополнить специализированным институтом поддержки развития на муниципальном уровне – Муниципальным долговым агентством.

Муниципальное долговое агентство (далее – Агентство) как специализированное государственное банковское (эмиссионно-инвестиционное) учреждение, имеющее статус института социально-экономического развития муниципальных образований, наделяется правом эмиссии собственных облигаций и кредитования инвестиционных программ муниципалитетов.

В случае получения облигациями Агентства статуса муниципальных ценных бумаг (с льготным режим налогообложения) и государственных гарантий (что обеспечивает облигациям Агентства высокий рейтинг) возникнет механизм превращения неликвидных муниципальных займов и коротких банковских кредитов в крупные высоколиквидные выпуски облигаций, обеспеченные государственными и солидарными муниципальными гарантиями, образуется пул дешёвых кредитных ресурсов для финансирования инвестиционных проектов в муниципальных образованиях.

Повышение уровня и качества жизни населения

Гарантирование доступности и качества предоставляемых органами местного самоуправления бюджетных услуг населению

Установление стандартов по бюджетным услугам, гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам России широкий спектр прав и свобод. Значительная часть этих прав, в числе которых права на благоприятную среду обитания, бесплатное здравоохранение, образование, жилье и ряд других, реализуется на муниципальном уровне через оказание органами местного самоуправления бюджетных услуг населению.

Длительное время с момента принятия в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации в сфере финансового обеспечения гарантированных Конституцией прав граждан существовали пробелы и перекося, которые в значительной степени удалось преодолеть в ходе реформы разграничения полномочий между уровнями власти и реформы межбюджетных отношений.

Вместе с тем, проведение реформы межбюджетных отношений и разграничение полномочий породило другую проблему – проблему оценки исполнения обязательств и стандартизации бюджетных услуг, обязательность оказания которых вытекает из положений Конституции РФ. В связи с отменой так называемых нефинансируемых мандатов, т.е. необеспеченных обязательств, возникла опасность недофинансирования наиболее дорогостоящих жизнеобеспечивающих бюджетных услуг. В течение ряда лет органы местного самоуправления большинства муниципальных образований под давлением и населения, и правонадзорных органов были вынуждены финансировать за счет собственных средств бюджетные обязательства государства, продекларированные, но не обеспеченные доходными источниками, без соответствующей компенсации произведенных расходов.

В результате резко снизились возможности даже относительно благополучных в

финансовом отношении «самодостаточных» муниципальных образований по разработке и реализации планов стратегического развития, сократились инвестиции в муниципальную инфраструктуру, а муниципальные образования практически выпали из процесса экономического и социального развития страны, занимаясь преимущественно погашением накопленных задолженностей и латанием дыр в бюджетной сфере.

Очевидно, что государственные задачи по обеспечению высоких темпов экономического роста не могут быть решены успешно, если ситуация будет развиваться в описанном выше направлении. На повестку дня встает вопрос о кардинальном изменении подходов в сфере реализации конституционных прав граждан в сфере предоставления бюджетных услуг. Наиболее продуктивным в этом смысле видится *установление на федеральном уровне стандартов по гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам.*

В рамках реформы государственных и муниципальных финансов в настоящий момент осуществляется разработка стандартов качества предоставления бюджетных услуг на уровне субъектов Российской Федерации. Муниципальный уровень пока в этом процессе практически не задействован. Проблема установления стандартов услуг заключается в том, что к настоящему времени в большинстве отраслей производства бюджетных услуг отсутствует само понятие измеримого качества бюджетных услуг. Как следствие этого, не налажена система мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг, отсутствует система отчетности о качестве предоставляемых услуг. Сложность разработки собственно стандартов качества заключается также и в объективных ограничителях, таких как жесткие бюджетные ограничения и платежеспособный спрос населения, не позволяющие устанавливать стандарты на очень высоком уровне или вводить плату за услуги повышенного качества.

Между тем, целью проведения бюджетной реформы является повсеместное внедрение и использование единых параметров измеримого качества для каждого вида бюджетных услуг для каждого бюджетного учреждения. Только при наличии и использовании таких параметров можно отслеживать реальный рост эффективнос-

ти управления общественными финансами и ее составляющих.

Разработка стандартов качества бюджетных услуг составляет основу повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств и является основой внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, занимающей ключевое место в программах реформирования региональных финансов. Стандартизация бюджетных услуг позволяет довести до потребителя услуги информацию о том, каково должно быть качество услуги, создает основу для оценки эффективности и стимулирования деятельности каждого бюджетного учреждения, создает конкурентную среду в бюджетном секторе.

Главная цель, которая должна ставиться в рамках стандартизации муниципальных бюджетных услуг, – повышение эффективности использования муниципальных финансов путем превращения «затратного механизма» в систему эффективных бюджетных услуг, оцениваемых, прежде всего, по качеству достигнутых результатов. Следствием такого подхода должны стать стабилизация бюджетной системы, повышение качества бюджетных услуг, привлечение инвестиций в муниципальные образования, в том числе в саму сферу «бюджетного обслуживания».

Причем стандартизировать необходимо не только услуги, предоставляемые муниципалитетом населению или предприятиям, расположенным на его территории, но и услуги, предоставляемые населению различными предприятиями или организациями и оплачиваемые муниципалитетом из средств местного бюджета. Это касается, например, ремонта и строительства дорог, освещения улиц, уборки и озеленения территории и т.д.

“ *Нестеров Виктор Васильевич, глава Аргаяшского сельского поселения Челябинской области, председатель Ассоциации сельских муниципальных образований: «Я что хочу сказать, когда небольшие финансы появились в наших руках, мы намного эффективнее их используем, чем район. Взять, к примеру, уличное освещение, там был кошмар, энергетики выставляли безумные счета. Бессовестно залезали в наш карман. Мы порядок навели, поставили двухтарифные счетчики, фотореле – в пять раз стали меньше платить денег. То же самое по котельным».*

Введение стандартов предоставляемых и потребляемых муниципалитетами услуг может и должно стать весомым фактором повышения их финансовой обеспеченности и стабильности. Помощь государства в решении этой проблемы с лихвой окупится сокращением финансовой помощи муниципальным бюджетам.

Стандартизация бюджетных услуг на муниципальном уровне выглядит более сложной задачей, чем тот же процесс на уровне субъекта Российской Федерации. Прежде всего, потому, что объем бюджетных услуг и количество получателей этих услуг в муниципальных образованиях значительно превышают аналогичные показатели на уровне региона.

Учитывая тот факт, что стандартизация бюджетных услуг призвана довести до каждого потенциального потребителя соответствующей услуги информацию о содержании, качестве и процессе оказания данной оплачиваемой им услуги, можно сделать вывод, что подавляющему числу муниципальных образований потребуется серьезная помощь государства (субъекта РФ, в первую очередь) в деле разработки муниципальных стандартов предоставления бюджетных услуг. Это позволит в относительно короткие сроки провести эту работу по всей стране и наконец-то «привязать» муниципальную бюджетную услугу к конкретному получателю. Такой подход повысит уровень общественного контроля в сфере муниципальных финансов, сделает его реально осуществимым и оперативным, поскольку каждый гражданин будет способен в режиме текущего времени оценить качество услуги, а также эффективность работы соответствующих муниципальных служащих. Потребитель бюджетной услуги сможет предъявлять обоснованные претензии по пониженому качеству определенных бюджетных услуг, заявляя о несоответствии качества стандарту.

Формирование справедливых межбюджетных отношений, обеспечивающих всем гражданам РФ доступ к гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам по установленным стандартам

При осуществлении межбюджетных отношений, связанных с выделением любых финансовых ресурсов органам местного самоуправления из бюджетов федерального и (или) регионального уровней бюджетной системы, органы государственной

власти опасаются (и часто справедливо опасаются), что передаваемые на муниципальный уровень средства будут использованы неэффективно. Тем более, когда речь идет о ресурсах, предназначенных для оказания бюджетных услуг, *гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации.*

Со своей стороны, органы местного самоуправления предъявляют претензии государству (и часто эти претензии также оправданны) в том, что оно со своей стороны не выполняет обязательств по своевременному и адекватному обеспечению муниципальных образований финансовыми ресурсами для предоставления гарантированных Конституцией Российской Федерации бюджетных услуг на местном уровне.

Утверждение системы государственных стандартов в этой сфере, в результате применения которых оказалось бы возможным рассчитать и обеспечить минимальный необходимый уровень доходов местных бюджетов, который бы гарантировал возможность практического осуществления упомянутых конституционных гарантий со стороны органов местного самоуправления, в значительной мере способствовало бы нормализации ситуации. Однако одного этого недостаточно для полного решения проблемы в этой важной сфере межбюджетных отношений. Необходимо существенное изменение подходов к организации межбюджетных отношений, причем не только в части, касающейся конституционно гарантированных бюджетных услуг.

Прежде всего, следует максимально исключить субъективный фактор в системе распределения межбюджетных трансфертов и любых видов финансовой помощи муниципальным образованиям. В частности, органы местного самоуправления, демонстрирующие высокую эффективность как в использовании собственных средств, так и средств, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы, не должны становиться «спонсорами» бездеятельных муниципальных образований и лишаться в связи с этим своей доли финансовой помощи.

Кроме того, как уже указывалось ранее, в ближайшее время следует решить проблему соотношения целевых и нецелевых финансовых ресурсов, передаваемых на муниципальный уровень в ходе осуществления межбюджетных отношений. Так, напри-

мер, Европейская Хартия местного самоуправления, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г., рекомендует минимизировать объем трансфертов, имеющих целевое назначение и максимально использовать нецелевые трансферты. Как это ни парадоксально, но данная рекомендация применима и к сфере бюджетных услуг, гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации.

В самом деле, если органам местного самоуправления ставится задача оказания качественных, профессиональных и своевременных бюджетных услуг населению, оценивать результаты их деятельности следует именно по этим параметрам, а не по объему и направлению расходования бюджетных средств. Передав на муниципальный уровень бюджетные средства на исполнение обусловленных Конституцией бюджетных услуг, федеральные и региональные органы государственной власти далее должны предоставить органам местного самоуправления свободу в выборе форм и методов оказания этих услуг. И в случае, если последние сумеют добросовестно и в срок оказать эти услуги с меньшими затратами, неизрасходованные средства должны оставаться в их распоряжении и не должны служить основанием для сокращения или отмены других видов финансовой помощи, причитающейся в общем порядке соответствующим муниципальным образованиям.

Только при таком подходе мы можем ожидать от органов местного самоуправления наивысших результатов при минимальных затратах на их достижение.

Оценка потребности в объеме муниципальных бюджетных услуг

Одной из важнейших задач муниципального управления, самым непосредственным образом связанных со среднесрочным и долгосрочным планированием развития муниципального образования, является точное знание потребностей граждан в бюджетных услугах в режиме текущего времени и прогноз изменения этих потребностей на перспективу. Такое знание позволяет более эффективно распределять бюджетные ресурсы, поддерживать на высоком уровне социальную стабильность в муниципальном образовании, повышать готовность жителей муниципального образо-

вания к сотрудничеству с органами местного самоуправления в вопросах социального развития муниципального образования.

Сегодня отсутствуют подготовленные федеральным центром типовые методики прогнозирования потребности в бюджетных услугах. Более того, действующая информационная база не обеспечивает в полной мере потребности прогнозирования на муниципальном уровне. Разрабатываемая официальной статистикой информация в разрезе муниципальных образований носит фрагментарный характер. По большому числу муниципалитетов отсутствует информация о численности населения – основного потребителя бюджетных услуг. Это связано с тем, что последняя перепись населения проводилась в рамках старого административно-территориального деления, и результаты ее обработки не учитывают создание новых муниципальных образований. Проблема создания муниципальной статистики, обеспечивающей минимальные потребности муниципального планирования, связана главным образом с финансовыми ограничениями и требует своего скорейшего решения.

Концентрация муниципальных финансовых ресурсов на решении приоритетных задач (бюджетирование, ориентированное на конечные результаты)

Бюджетирование, ориентированное на результат, является важной составной частью программы реформирования региональных и муниципальных финансов. Внедрение его в практику муниципального управления может стать (а в ряде случаев и уже становится) мощнейшим средством оптимизации бюджетных расходов, повышения социальной стабильности, роста инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

Федеральное законодательство наделило муниципальные образования широким кругом полномочий по решению вопросов местного значения и делегировало многим из них отдельные государственные полномочия. Тем не менее, в каждом муниципальном образовании имеются проблемы, решение которых необходимо в приоритетном порядке. Правильное выявление этих проблем, их фиксация, определение причин, приведших к их возникновению, являются первым шагом в деле разработки бюджетов, ориентированных на результат.

Основу бюджетирования, ориентированного на результат, составляет метод программно-целевого планирования. Смысл этого метода в том, что органы местного самоуправления планируют не просто осуществление расходов на финансирование тех или иных отраслей муниципального хозяйства, но программируют желаемые результаты на несколько лет вперед. Важно то, что оценка деятельности органов местного самоуправления в этом случае производится не по количеству потраченных денег, а по качеству полученных результатов. Оценка качества результатов осуществляется при широком участии жителей муниципальных образований, являющихся главными потребителями бюджетных услуг, за предоставление которых отвечают органы местного самоуправления.

Красноярск: С целью повышения прозрачности бюджета в настоящее время в СМИ (в основном, в газете «Городские новости») и сети Интернет публикуются правовые акты, отчетные и прогнозные данные о бюджете города. Разработка и внедрение в практику общественного мониторинга по итогам реализации проекта администрации города «Создание и внедрение механизмов муниципально-общественного взаимодействия для разработки и реализации стратегий развития г. Красноярска в соответствии с приоритетными национальными проектами» позволит повысить прозрачность формирования и исполнения бюджета.

Очевидно, что в рамках БОР эффективность расходования бюджетных средств резко возрастает, сокращается возможность нецелевого использования финансовых ресурсов, муниципальное управление приобретает целенаправленность и плановость.

Концентрация финансовых ресурсов на решении тех проблем, которые сдерживают развитие муниципального образования на том или ином этапе его существования, способна привести к решительному изменению ситуации даже в совершенно запущенных случаях.

Все вышесказанное свидетельствует в пользу того, что широкое включение муниципального уровня в процесс бюджетирования, ориентированного на результат, в процесс программно-целевого планирования, является одной из важнейших задач современного муниципального и государ-

ственного строительства. Сегодня необходимо не только как можно активнее распространять среди органов местного самоуправления идею БОР, но и применять все доступные меры стимулирования муниципальных образований по переходу в режим бюджетирования, ориентированного на результат.

Соответствующего изменения с учетом необходимости перехода муниципальных образований на БОР требуют также методика и практика межбюджетных отношений. Разъяснительная и образовательная деятельность, повышение квалификации муниципальных кадров, разработка и распространение методик БОР со стороны Российской Федерации и ее субъектов позволит также более эффективно использовать средства федерального и региональных бюджетов через повышение эффективности управления муниципальными финансами и направления высвобождаемых средств на финансирование федеральных и региональных программ.

Внедрение системы независимого общественного рейтингования муниципалитетов на основе оценок объема и качества предоставляемых населению муниципальных бюджетных услуг

Независимое общественное рейтингование эффективности деятельности органов власти регионов и местного самоуправления существует в большинстве стран, развивающихся по демократическому пути, и является мощнейшим механизмом публичного контроля за объемом и качеством предоставляемых населению бюджетных услуг, который позволяет корректировать действия органов местного самоуправления без административного вмешательства сверху, а также пропагандировать лучшую практику местного самоуправления.

Участниками такого общественного рейтингования могут выступать не только граждане, общественные объединения, партии и СМИ, но и органы государственной и муниципальной власти. Логично, если инициатором и организатором создания системы независимого общественного рейтингования выступит Ассоциация муниципальных образований.

В нашей стране такая форма оценки деятельности органов местного самоуправления практически не применяется, однако следует иметь в виду, что чем больше пол-

номочий и ответственности будет сосредотачиваться на муниципальном уровне, тем важнее и необходимее будут механизмы внеадминистративного, демократического контроля за исполнением органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий.

Создание системы общественного рейтингования, на самом деле, может оказаться крайне полезным не только для населения, но, что очень важно, для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно по этой причине на этапе создания системы публичного рейтингования роль органов государственной власти субъекта Российской Федерации видится определяющей.

Прежде всего, субъекту Российской Федерации будет необходимо разработать набор показателей, на основе которых будет проводиться независимое рейтингование муниципальных образований. Существенно, чтобы к этой работе было привлечено муниципальное сообщество в лице регионального Совета муниципальных образований, независимые эксперты, а сама разработка показателей велась максимально открыто и гласно.

Понятно, что состав указанных показателей и вес каждого из них могут быть разными в каждом из субъектов Российской Федерации. Однако было бы очень важно, чтобы эти показатели могли быть сопоставимы и в рамках Российской Федерации. В связи с этим в целях методического обеспечения процесса разработки показателей просто необходимо участие в этой работе Федерального центра, в лице профильного министерства.

Немаловажное значение имеют формы независимого общественного рейтингования муниципальных образований. В практике подобного рода работы наиболее широко применяются три формы:

- независимое рейтингование с участием государственных органов (профильных структурных подразделений администрации) и представителей муниципального сообщества;
- независимое рейтингование без участия государственных органов при определяющем участии муниципального сообщества;
- независимое рейтингование без участия представителей государственной и муниципальной власти.

Понятно, что на современном этапе последняя форма может быть принята только в качестве очень отдаленной перспективы. Наиболее реальным видится первый вариант, который, по мере развития и укрепления региональных советов муниципальных образований, может в обозримом будущем перейти во вторую форму.

В любом случае определяющим является участие в независимом общественном рейтинговании широкого круга экспертов, представителей общественных объединений и политических партий, средств массовой информации, поскольку только в этом случае оно будет соответствовать своему назначению.

Периодичность независимого общественного рейтингования и публикация его результатов, безусловно, будут зависеть от региональных условий. Вместе с тем понятно, что такое рейтингование имеет смысл, если оно проводится параллельно с официальным подведением итогов деятельности органов местного самоуправления (а также, возможно, одновременно с представлением докладов об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с указом № 825), а именно, не реже одного раза в год. Публикация результатов независимого общественного рейтингования муниципальных образований должна строиться таким образом, чтобы давать жителям каждого муниципального образования ясное представление о месте их муниципального образования среди других муниципальных образований региона и всей страны.

Опыт использования механизма независимого общественного рейтингования в других странах показывает, что для населения оно является эффективной формой контроля, а для органов местного самоуправления мощным стимулом для активизации усилий по экономическому и социальному развитию соответствующих муниципальных образований.



В Ленинградской области были разработаны критерии и показатели эффективности деятельности комитетов правительства и органов местного самоуправления. Оценка деятельности будет производиться не на основе подсчета количества полезных мероприятий, а по их результатам. Органам МСУ также предложат критерии для планирования и подведения итогов работы, а также для оценки эффективности собственной работы

” в сравнении с другими органами местного самоуправления.

“ В г. Пскове действует своя социологическая служба, которая два раза в год проводит мониторинг мнений населения г. Пскова по тем или иным вопросам. Например, по строительству подземного водозабора, по уставу города, по вопросу отношения к властям различного уровня. Опросы не связаны с политической или выборами, они проводятся ежегодно два раза в год. Администрация города анализирует динамику таких опросов-мониторингов.

Повышение эффективности расходования средств местных бюджетов

Обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств органов МСУ (использование реестра расходных обязательств в качестве инструмента бюджетного планирования)

Реестр расходных обязательств как инструмент проведения сбалансированной бюджетной политики внедрен в бюджетную практику с 2005 г. Формирование расходной части бюджета муниципальных образований с этого времени в соответствии с бюджетным законодательством допускается только на основании реестра расходных обязательств. Планировать в бюджете следующего года можно только расходы на цели, функции, мероприятия, предусмотренные реестром расходных обязательств, а производить расходы из бюджета можно только в соответствии с реестром бюджетных обязательств текущего года.

Вместе с тем, большинство муниципальных образований до настоящего времени выполняет эту работу достаточно формально. Это в определенной мере связано с непониманием значимости реестра как инструмента эффективного управления. Вместе с тем, накопленный практический опыт разработки реестров выявил определенные методологические недоработки указаний по составлению реестра, которые затрудняют его внедрение в практику и требуют своего скорейшего устранения. Эти проблемы широко известны и не раз обсуждались в экономической литературе. К их числу можно отнести недостаточно четкое определение круга нормативно-правовых актов, обуславливающих возникновение расходных обязательств, отсутствие определения единицы расходного

обязательства, не ясен порядок структурирования расходных обязательств в реестре и ряд других вопросов.

“ Сегодня реестры расходных обязательств ведутся в подавляющем большинстве муниципальных образований Российской Федерации. В качестве примеров эффективного использования подобной практики в целях повышения эффективности бюджетной политики и сбалансированности расходов можно привести г. Уссурийск Приморского края, Покачи Ханты-Мансийского автономного округа.

Вместе с тем, зачастую формальное отношение муниципальных образований к расходным реестрам вполне объяснимо, так как утверждаемый размер расходов муниципального бюджета зависит не от суммы расходных обязательств, включенных в реестр, а от возможностей местного бюджета по аккумулированию собственных доходов и возможностей бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению муниципальному образованию финансовой помощи. Практика показывает, что в случаях кропотливого и ответственного подхода к формированию реестра, большая часть расходных обязательств оказывается за чертой муниципального бюджета. Такая ситуация не может быть изменена без повышения через введение соответствующей нормы в бюджетный кодекс значимости реестра бюджетных обязательств в процессе бюджетного планирования и практике межбюджетных отношений.

Внедрение системы закупки товаров и услуг для муниципальных нужд на конкурсной основе

Выше уже был упомянут общий принцип муниципального хозяйствования: *муниципальные власти во всех своих действиях должны стремиться к достижению наилучших результатов (продукция и услуги высокого качества) с наименьшими затратами.*

Этот принцип, в первую очередь, применим именно в системе закупки товаров и услуг. В частности, при закупках товаров и услуг для муниципальных нужд органы местного самоуправления, действуя в интересах всех жителей муниципального образования, должны быть заинтересованы в том, чтобы приобретаемые товары и услуги были поставлены без нарушения законода-

тельства, с надлежащим качеством, минимально возможными затратами, добросовестно и в срок. Достичь такого непростого результата можно только при условии применения системы конкурсов по закупке товаров и услуг.

В настоящее время внедрение конкурсной системы закупок на муниципальном уровне упрощается тем, что система закупок товаров и услуг для государственных нужд на федеральном и региональном уровне достаточно успешно внедрена и может служить примером для широкого распространения этого принципа в практике работы муниципальных образований, правда, с одной существенной оговоркой.

Суть этой оговорки в том, что для муниципального уровня, оперирующего непоставимыми с федеральным и даже с региональным уровнем объемами финансовых ресурсов, должны быть предусмотрены иные ограничения в сфере закупок, осуществляемых вне конкурсных процедур. Так, например, совершенно неоправданно требовать, чтобы и Пензенская область, и г. Пенза, и Сумской сельсовет Кошшлейского района Пензенской области были ограничены одной и той же фиксированной суммой при закупке мелких партий товаров и незначительных по объему услуг. Возможно, для муниципального уровня более правильным было установить подобное ограничение в виде процента от общего объема бюджетных расходов муниципального образования.

Крайне важно при внедрении конкурсной системы закупки товаров и услуг для муниципальных нужд учесть негативный опыт, накопленный в этой сфере в ходе использования системы закупок для государственных нужд. Прежде всего, речь идет об исключении ситуаций, когда участники конкурса ставятся в неравные условия, путем включения в конкурсные требования эксклюзивных положений, заведомо выполнимых только одним участником конкурса. Во-вторых, ограничения на закупки товаров и услуг вне конкурса не должны быть чрезмерно обременительными и приводить к замедлению или остановке деятельности отдельных отраслей муниципального хозяйства. Вот почему так важно строить систему конкурсных закупок товаров и услуг для муниципальных нужд на базе, как минимум, следующих прошедших проверку временем и практикой положений:

- 1) при закупках, производимых в пределах установленных законом или уставом муниципального образования ограничений, конкурс не проводится, либо проводится закрытый конкурс, участники которого определяются органами местного самоуправления самостоятельно;
- 2) все остальные закупки товаров и услуг для муниципальных нужд органы местного самоуправления должны производить на условиях конкурса;
- 3) представительный орган муниципального образования вправе самостоятельно определять победителя (победителей) конкурса из числа претендентов, подавших заявки на участие;
- 4) победителем конкурса считается участник, который при наименьших затратах может гарантировать качественное, профессиональное, добросовестное и своевременное исполнение контракта, при этом предпочтение должно отдаваться участникам, имеющим соответствующий положительный опыт и квалификацию;
- 5) муниципальные служащие и депутаты представительных органов муниципальных образований и главы муниципальных образований не могут являться участниками конкурса ни прямо, ни опосредованно.

Отдельно следует упомянуть об организационной стороне конкурсов по закупке товаров и услуг для муниципальных нужд. В идеале было бы правильным, если бы в качестве конкурсной комиссии выступал представительный орган муниципального образования. Однако в современных условиях это возможно лишь в небольших муниципальных образованиях, интенсивность закупочной деятельности которых относительно невысока, а депутаты имеют физическую возможность присутствовать на обсуждении всех вопросов местной жизни без ущерба для своей основной деятельности. Для крупных и средних муниципальных образований такой подход, скорее всего, неприменим, и наиболее оптимальным выходом будет являться создание специальной конкурсной комиссии или системы комиссий. В то же время сам смысл конкурсных процедур заключается в повышении открытости и результативности расходования средств местного бюджета. Исходя из этого определяющего постулата, важно обеспечить широкое представительство в конкурсных комиссиях депутатов представительных орга-

нов, представителей общественности и средств массовой информации.

Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг

На начальном этапе рыночных реформ, когда сокращение бюджетных доходов муниципальных образований вывело на грань выживания не только отдельные бюджетные учреждения или предприятия, но и целые секторы бюджетной сферы, набрал силу процесс самообеспечения этих организаций за счет занятия предпринимательской деятельностью.

Организациям бюджетной сферы было предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей целям создания организации и направленной на получение дополнительных доходов от оказания платных услуг и использования государственной и муниципальной собственности.

Однако со временем отраслевым законодательством бюджетные организации были наделены правами на ведение операций, не связанных с основным видом их деятельности (сдача в аренду помещений и оборудования, торговля покупными товарами, посредническая деятельность и т.д.).

В результате это привело к глубокому системному противоречию между нормами гражданского законодательства, закрепляющего за бюджетными учреждениями право на занятие предпринимательской деятельностью, и публичным характером деятельности указанных учреждений, использующих бюджетные средства для организации своей работы. Суть этого противоречия состоит в том, что издержки, связанные с предпринимательской деятельностью учреждения несет муниципальная власть, а прибыль от результатов этой деятельности остается в распоряжении учреждения.

Положение осложняется еще и тем, что в рамках сохранившейся еще с советского времени сети бюджетных учреждений, не произошло сколько-нибудь серьезных структурных изменений. В этой крайне разнородной в имущественном, финансовом и кадровом плане среде начались серьезные перекосы в пользу изначально более богатых ресурсами учреждений, что привело к резкой диффе-

ренциации финансового положения бюджетных учреждений в целом. Многие учреждения, созданные для предоставления некоммерческих услуг населению, на деле превратились в коммерческие предприятия, использующие для получения доходов муниципальную собственность, жилые и нежилые помещения, движимое имущество, оборудование. Для большинства из них предпринимательская деятельность превратилась едва ли не в единственный источник доходов, а предоставление бюджетных услуг в обязательство, препятствующее поиску новых источников внебюджетных доходов. В ряде случаев дошло до того, что недостатки действующей системы породили практику взимания нелегальных платежей с населения за услуги, которые должны предоставляться бесплатно.

Можно говорить и о целом ряде других проблем в этой сфере, однако это мало что добавит к общей картине. Очевидно, что назрел вопрос о реструктуризации муниципальных унитарных предприятий и учреждений и кардинальном пересмотре подходов к финансированию как отраслей бюджетной сферы, так и самого процесса предоставления бюджетных услуг населению. В первом приближении можно говорить о том, что в сфере предоставления бюджетных услуг на муниципальном уровне будут представлены:

- муниципальные унитарные предприятия и учреждения, все доходы и расходы которых учитываются в бюджете муниципального образования как собственные доходы и расходы бюджета;
- муниципально-частные партнерства;
- некоммерческие организации;
- коммерческие организации.

И если оказание бюджетных услуг через муниципальные предприятия и учреждения практикуется давно и достаточно широко, то остальные формы пока мало используются в практике муниципального управления и требуют разработки необходимой нормативной базы.

Первым шагом в этом направлении стали Принципы реструктуризации бюджетного сектора, одобренные Правительством Российской Федерации на период до 2006 г. В этом документе основным направлением повышения эффективности расходования бюджетных средств названо создание механизмов, при которых государственные и муниципальные услуги могли бы пре-

доставляться организациями различных организационно-правовых форм. Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг.

Предоставление бюджетных услуг населению через их закупку у негосударственных (немуниципальных) коммерческих и некоммерческих организаций может быть осуществлено эффективно только при наличии стандартов качества бюджетных услуг и, как минимум, следующих четких механизмов:

- а) механизма оценки потребности населения в бюджетных услугах;
- б) механизма распределения заказов на оказание бюджетных услуг среди хозяйствующих субъектов на конкурсной основе (при наличии конкурирующих поставщиков);
- г) механизма контроля качества бюджетных услуг, оказанных гражданам хозяйствующими субъектами, оценки их соответствия стандартам.

Самыми популярными видами услуг, закупаемых

“

органами местного самоуправления у немunicipальных хозяйствующих субъектов, являются различные виды ремонтных работ. В то же время, к предоставлению других бюджетных услуг населению посредством муниципального заказа они обращаются достаточно редко. Примерами муниципалитетов, передавших немunicipальным хозяйствующим субъектам исполнение муниципальных услуг населению могут, например, служить:

г. Томск – прачечные услуги для муниципальных учреждений социальной сферы города, услуги общественного транспорта;

г. Краснодар – услуги по благоустройству и озеленению территории, услуги для муниципальных учреждений здравоохранения по охране территории, стирке белья, санитарной уборке и вывозу мусора;

г. Красноярск – услуги по благоустройству дворовых территорий, услуги по организации питания учащихся в образовательных учреждениях;

г. Серпухов – услуги по содержанию кладбищ, услуги по благоустройству и озеленению территории, услуги по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов;

”

г. Псков – услуги по уборке улиц города.

Понятно, что полностью передать оказание бюджетных услуг коммерческим или некоммерческим организациям негосударственного (немunicipального сектора) невозможно и нецелесообразно.

Во-первых, преимущества частного сектора (экономия, эффективность) связаны в основном с наличием конкуренции. Если в той или иной сфере деятельности конкуренция отсутствует, то передача производства соответствующей услуги в частный сектор монополющему производителю вряд ли приведет к росту экономической эффективности или росту качества самой услуги.

Во-вторых, даже при наличии нескольких поставщиков конкуренция между ними при размещении муниципального заказа возможна только в том случае, если эти производители в совокупности обладают некоторым избытком производственных мощностей. Если это не так, т.е. если имеющихся у потенциальных поставщиков услуг производственных мощностей не хватает для выполнения муниципального заказа в полном объеме, конкурентного размещения заказа не получится.

Именно отсутствие избыточных мощностей у муниципальных учреждений (например, школ, детских садов) препятствует внедрению квазирыночных методов размещения муниципальных заказов среди муниципальных учреждений в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

Вместе с тем, в целом ряде случаев передача функций по оказанию бюджетных услуг населению немunicipальным хозяйствующим субъектам может привести к повышению их качества и снижению издержек.

Одной из форм мягкого перехода к новым отношениям в сфере оказания бюджетных услуг является создание муниципально-частных партнерств, представляющих собой совместные предприятия и использующих опыт как муниципального, так и частного сектора.

Совместный договор в этом случае должен предусматривать разделение обязанностей по финансированию, эксплуатации, а также риску убытков между участниками партнерства пропорционально инвестициям, сделанным ими в конкретное предприятие. Основным отличием муниципально-частных партнерств от системы муниципального заказа является то, что частный инвестор несет совместные риски по вложенному капиталу, а орган власти или соз-

данная им структура получает доступ к инвестициям без обязательства финансирования издержек инвестора.

“ Примером удачной реализации муниципально-частного партнерства является г. Суздаль Владимирской области. Муниципально-частное партнерство в сфере туризма значительно укрепило городскую инфраструктуру: были введены в строй новые гостиницы, объекты общественного питания и другие объекты туристической направленности (Приложение 19).

“ Не менее интересен в этом плане и пример г. Покров Владимирской области. При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Покрова главным условием ее реализации было определено формирование партнерских связей местной власти, частного бизнеса и городского сообщества. Одним из мероприятий, предусмотренных Стратегией развития Покрова, является создание Музея шоколада. Создание партнерства потребовало затрат и времени, и усилий. Муниципалитетом был подготовлен проект «Музея шоколада». В соответствии с ним была определена потребность в заключении договоров с партнерами-предпринимателями. Была определена необходимость в заключении двух форм муниципально-частного партнерства: оказание услуг при создании абсолютно новой музейной экспозиции и договор аренды при организации кафе «Шоколадница». Использование инструмента муниципально-частного партнерства при реализации проекта продемонстрировало, что при решении стратегических задач возможно и необходимо использовать ресурсы частного сектора. Муниципально-частное партнерство способно поддержать усилия муниципальной власти. В данном случае использовались две формы муниципально-частного партнерства: договор об оказании услуг и договор аренды, участники которых разделили полномочия и ответственность, риски и выгоды. Участники договоров функционировали на равных, совместно затрачивая время и ресурсы на достижение стратегических целей (Приложение 18).

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу в области бюджетной политики одним из важнейших направлений повышения эффективности бюджетных расходов называет реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных пред-

приятий и бюджетных учреждений. В частности, предусматривается переход части бюджетных учреждений в негосударственный сектор на добровольной основе на условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования, а также усиление контроля за деятельностью предприятий, сохранивших свой статус унитарных муниципальных предприятий.

Уже упомянутые Принципы реструктуризации бюджетного сектора создают необходимые условия для решения этой задачи, однако следует иметь в виду, что сроки и темпы реорганизации бюджетного сектора должны определяться степенью готовности того или иного муниципального образования размещать заказы на предоставление бюджетных услуг среди хозяйствующих субъектов немunicipально-го сектора.

Можно с уверенностью утверждать, что при правильно поставленных целях, наличии четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг, изменение сметного принципа предоставления этих услуг на принцип конкурсного размещения заказов, финансовое положение большинства муниципальных образований значительно укрепит, граждане получат услуги более высокого качества, а бюджетные средства станут работать на экономическое развитие муниципального образования.

Развитие межмуниципальной кооперации на уровне сельских и малых городских поселений

Выше применительно к различным сферам муниципального управления не раз говорилось о роли межмуниципальной кооперации в повышении эффективности деятельности органов местного самоуправления, укреплении и развитии их ресурсной базы и, как следствие, развития социального и экономического потенциала всей страны.

Российское законодательство предоставило муниципальным образованиям большие возможности для развития межмуниципального сотрудничества. Но на практике оно ограничивалось до недавнего времени работой представителей муниципалитетов в различных советах, ассо-

циациях, обмене опытом. Иные формы взаимодействия использовались редко. Однако в последнее время в ряде регионов делаются конкретные шаги в этом направлении. Одним из первых проектов такого рода может стать создание социально-экономической и инфраструктурной агломерации Челябинска и городов-спутников (Приложение 20).

Особую роль межмуниципальная кооперация приобретает для сельских и малых городских поселений и, в первую очередь, для вновь образованных в ходе муниципальной реформы. И действительно, если крупные и подавляющее большинство средних городов России имеют опыт муниципального управления, обладают достаточными ресурсами для самостоятельного решения не только всех вопросов местного значения, но, часто, и для исполнения отдельных государственных полномочий, то сельские и малые городские поселения находятся в самом начале сложного пути.

Крайне важно, чтобы органы государственной власти субъектов Российской Федерации всерьез отнеслись к роли и месту этого института межмуниципальной кооперации не только в деле становления и развития местного самоуправления, но и в деле ускорения темпов социального и экономического роста субъектов Российской Федерации.

В рамках межмуниципальной кооперации на уровне региона могут успешно решаться такие задачи, как:

- ведение муниципальной статистики;
- выявление потребностей муниципальных образований в сфере переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- консультирование органов местного самоуправления, в том числе с привлечением экспертов регионального уровня;
- выпуск методических рекомендаций и пособий и т.д.

Перспективной формой межмуниципальной кооперации сельских и малых городских поселений является кооперация соседствующих муниципальных образований в целях совместного решения вопросов местного значения на субрегиональном, субрайонном и даже межрайонном уровнях.

Эта форма ранее практически не применялась в практике работы муниципаль-

ных образований, однако, в ходе муниципальной реформы стало очевидным, что без такого вида кооперации сложно решить многие проблемы многократно выросших численно сельских и малых городских поселений.

Для районного уровня эти проблемы слишком мелки и не носят общерайонного характера, а для отдельных муниципальных образований их решение часто является непосильной задачей.

К числу таких проблем можно отнести, например:

- разработку планов стратегического развития;
- градостроительную деятельность;
- управление земельными ресурсами;
- инвестиционную политику, включая выпуск ценных бумаг;
- благоустройство и содержание инженерной инфраструктуры; и ряд других.

“ В Междуреченском районе Вологодской области несколько сельских администраций объединились и учредили совместные коммунальные службы в форме общества с ограниченной ответственностью.

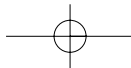
“ Примеры межмуниципальной кооперации есть в Калужской области. Близко расположенные сельские поселения сотрудничают в решении отдельных вопросов местного значения, которые самостоятельно каждое из этих поселений реализовать не может из-за отсутствия необходимых материальных и финансовых возможностей.

Это совместная организация вывоза твердых бытовых отходов, тепло- и водообеспечение, водоотведение, совместное строительство и содержание объектов культурного и спортивного назначения.

” Муниципалитеты учреждают хозяйственную организацию для выполнения каждой конкретной функции и как учредители входят в нее приватизированным имуществом и финансовыми средствами.

Часто высказывается мнение, что подобные вопросы можно передать на уровень муниципального района и даже на региональный уровень.

Однако в этом случае становится практически неразрешимой задача активизации собственных усилий органов местного самоуправления сельских и малых городских



поселений, гасится их здоровая инициатива, что приводит к замораживанию всех видов местных ресурсов, оттоку и без того немногочисленных квалифицированных кадров и резкому замедлению темпов экономического роста.

Вот почему при всех организационных и финансовых сложностях работа по развитию и укреплению межмуниципальной кооперации крайне необходима, поскольку межмуниципальная кооперация во всех ее проявлениях является одним из важнейших ресурсов развития России.

