

# Приложения к главе 3

## «Повышение эффективности управления муниципальными финансами»

### Приложение 1

Город Шарыпово:  
градообразующие предприятия без города

#### Общие сведения о муниципальном образовании

Шарыпово – один из наиболее молодых городов Сибири, он был образован на месте села Шарыповское в 1981 г., в связи с началом строительства объектов Канско-Ачинского топливно-энергетического комплекса (КАТЭК). Город расположен в юго-западной части Красноярского края, в 365 километрах от краевого центра. В состав Шарыпово входят поселки Горячегогорск и Дубинино. Среднегодовая численность постоянного населения составляет порядка 52 тыс. человек.

#### Формирование справедливых межбюджетных отношений

Бюджетные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления г. Шарыпово, обеспечены собственными доходами муниципального образования на 50%. На оставшиеся 50% МО получает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджета из бюджета Красноярского края. Основными причинами низкой доли собственных доходов в доходной части бюджета города можно обозначить две.

Первая из них: в исторически сложившиеся с момента основания города границы не попали основные градообразующие предприятия Шарыпово: филиал «Березовская ГРЭС» ОАО «Четвертая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» и филиал ОАО «СУЭК – Красноярск» «Разрез Березовский-1». Березовская ГРЭС имеет установленную мощность 1500 мегаватт, добыча угля на разрезе Березовский составляет порядка 5,5 миллиардов тонн ежегодно. Именно строительство этих достаточно крупных предприятий для получения дешевой электроэнергии из углей Канско-Ачинского угольного бассейна послужило причиной того, что в 1981 г. на месте села Шарыпово началось строительство города. На сегодня 98% работающих на этих предприятиях людей проживают в г. Шарыпово. Однако в момент строительства в 80-х гг. эти предприятия из экологических соображений оказались вынесены за черту города и теперь находятся на землях отдельного МО – Шарыповского района. В результате, в соответствии с Налоговым Кодексом, уплата налога на доходы физических лиц (НДФЛ) происходит не по месту проживания физических лиц (г. Шарыпово), а по месту регистрации предприятия-налогового агента (Шарыповский район). В итоге подавляющее число работников предприятий пользуются всей социальной инфраструктурой в г. Шарыпово, а НДФЛ и иные, полагающиеся местному бюджету платежи с

деятельности предприятий, поступают в бюджеты другого МО.

Но даже при решении каким-то образом проблемы территориальной расположенности данных предприятий ситуацию усугубляет вторая проблема – то, что в последние годы в результате реформирования угольной и энергетической отраслей страны оба градообразующих предприятия были преобразованы в филиалы крупных компаний федерального уровня, зарегистрированных в г. Сугрут (ОАО «ОГК-4») и Москва (ОАО «СУЭК»). Такой же процесс произошел и с еще более чем 30 предприятиями, расположенными уже непосредственно на территории города (подразделениями РЖД, «Сибирь Телеком», «Красноярскэнерго», предприятий строительного комплекса и других). И опять же в соответствии с Налоговым Кодексом, структурные подразделения (филиалы) предприятий-плательщиков налога на прибыль уплачивают налог не по месту их нахождения (г. Шарыпово или Шарыповский район), а по месту нахождения головного предприятия.

Как результат сложения двух вышеназванных причин – с 2002 г., когда все вышеперечисленные предприятия являлись плательщиками в местный бюджет, доля собственных доходов городского бюджета снизилась с 53 % до 20% (в 2006 г.). То есть за 4 года произошло снижение более, чем на 30%. И это ни в коей мере не зависело от эффективности или неэффективности работы самого органа муниципального самоуправления! В то же время за этот же период расходные обязательства городского бюджета выросли на 219, 7 миллиона рублей, что составляет 53% к уровню 2002 г.

Повторимся, что администрация Красноярского края не остается безучастной к данной проблеме. Город получает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджета из бюджета Красноярского края. В Шарыпово реализуются приоритетные национальные проекты, многие из программ, численных к краевым социальным приоритетам. Основным направлением в разработанной в МО программе социально-экономического развития является развитие на его территории предприятий малого и среднего бизнеса, взамен утраченных крупных промышленных предприятий. Однако, может быть, и справедливо, но предприятия малого и среднего бизнеса, пользуясь законными льготами в виде упрощенной системы налогообложения, в последние годы также значительно снизили свои платежи. Таким образом, в реальности они достаточно нескоро смогут даже просто возместить понесенные городским бюджетом потери. Поэтому мы согласны с тем, что увеличение отчислений налогов, зачисляемых в местный бюджет, может значительно стимулировать заинтересованность органов

местного самоуправления в экономическом развитии территории. А при существующей схеме распределения налоговых платежей по уровням бюджетов, органам местного самоуправления даже выгоднее получать субсидии и дотации из бюджетов других уровней, чем стимулировать деловую активность на своей территории. И в конце концов, дело здесь не только в полномочиях органов МСУ. Сейчас в Красноярском крае, в результате больших усилий администрации края во главе с губернатором А.Г. Хлопониним, начата реализация масштабных экономических проектов: развитие Нижнего Приангарья, строительство Богучанской ГЭС, возведение предприятий алюминиевой и лесоперерабатывающей промышленности.

Компании-владельцы градообразующих предприятий – ОАО «Четвертая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» и ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» – заявляют о том, что разворачивают процессы инвестирования в развитие Березовской ГРЭС и разреза Березовский-1. Но разве не парадоксально, что население города, имеющего в качестве градообразующих крупные предприятия, даже в случае их экономического роста, оказывается в значительной мере отчуждено от возможных позитивных последствий этого роста? И в реальности благополучие города зиждется на «нахлебничестве» на труде других структур, финансирующих донорский бюджет Красноярского края? Хотя трудности, сопутствующие переходному периоду и повышению эффективности работы градообразующих предприятий (существенное сокращение персонала, передача на муниципальный уровень многих социальных объектов, ранее содержавшихся за счет предприятий, вынужденная работа вахтовым методом за пределами города, из-за чего значительно страдает семейный уклад и дети фактически воспитываются матерями в одиночку) ударили по шарыповцам в полной мере!

#### **Повышение эффективности управления общественными финансами: бюджеты, ориентированные на конечный результат**

Существенной проблемой в данном направлении работы является то, что отсутствуют внятные стандарты качества предоставления бюджетных услуг в области здравоохранения, образования и социальной политики, а также отсутствуют единые показатели (критерии) по отраслям экономики, отражающие требуемый конечный результат. Например, работа учреждений здравоохранения финансируется через ФОМС и из бюджета муниципального образования. На муниципальном образовании лежит обязанность финансировать коммунальные платежи и другие расходы по содержанию помещений, на ФОМС – оказание медицинских услуг, выплата заработной платы персоналу, приобретение медикаментов и продуктов питания для больных.

Каким образом и по каким критериям в конечном результате – улучшении показателей состояния здоровья граждан, снижении заболеваемости и смертности и так далее – должны быть отражены и оценены расходы, которые несет муниципальное образование на содержание помещений медицинских учреждений?

Аналогичная ситуация складывается и в области образования: из городского бюджета финанси-

руется содержание школ, а административный и педагогический персонал, оказывающий образовательные услуги содержится за счет субвенций бюджета Красноярского края. Каким образом и в чем будет выражаться конечный результат здесь? Считаем, что для того, чтобы бы сделать работу в данном направлении более эффективной, в данной ситуации необходимо:

- законодательно принять Положение о формализованной методике оценки результативности и эффективности расходов бюджета, а также Порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам;
- разработать и принять концепцию кадровой политики, так как не проведено обучение и повышение квалификации муниципальных служащих органом местного самоуправления и специалистов отраслей экономики по формированию своих расходов (бюджетов), ориентированных на конечный результат.

## **Приложение 2**

### **Работа с землей – условие повышения доходов местного бюджета**

Хабаровск располагается на площади 38 650 га. Правобережье занимает 22 706 га, левый берег – 8 200 га, зеркало реки Амур – 7 743,9, из них земли: общего пользования – 9 217,9 га; используемые на праве аренды – 4 319 га; используемые на праве постоянного (бессрочного) пользования – 3 839,6 га; находящиеся в собственности у юридических лиц и граждан – 464,2 га.

С 1998 г. администрация города стала наводить порядок в вопросах землепользования. Проведена полная инвентаризация земель города; разработаны местные нормативные документы в соответствии с федеральным земельным и гражданским законодательством; создана автоматизированная система учета землепользования города, в которой накапливаются данные о землепользователях, землевладельцах, данные инвентаризации и разграничения земли, а также учет и контроль по поступлению платежей. В работе используется программный комплекс «САУМИ».

За 7 лет количество учтенных земельных участков и оформивших землепользование, в соответствии с законодательством, увеличилось в десятки раз. Для примера, в 2000 г. контроль за использованием земель осуществлялся только с площади 5 995 га (что составляет только 26% от площади правобережья города). На сегодняшний день можно сказать, что земли города учтены полностью.

Как следствие, возросло и количество денежных средств, поступающих в бюджеты города и края: земельный налог увеличился в 7,7 раза, арендная плата – в 3,3 раза.

С 2002 г. (согласно Земельному Кодексу РФ) в городе продаются земельные участки в собственность. Сумма средств, поступивших от продажи земельных участков, за прошедшие 5 лет увеличилась в 11 раз и составила 19,7 млн руб. По состоянию на 01.01.07 продано 209 земельных участков в собственность, общая площадь которых составляет 62,1 га.

В соответствии с вступлением с 01.07.2006 Федерального закона от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении

изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», внесшего изменения в процесс разграничения государственной собственности на землю, в городе сформированы 35 787 земельных участков общей площадью 22 706,2 га. В муниципальную собственность будет отнесены 4 278 земельных участков площадью 2456,6 га. По состоянию на 01.01.2007 в муниципальную собственность уже зарегистрированы 624 земельных участка общей площадью 577,9 га.

С 1993 г. по 2005 г. на территории города проводилась инвентаризация земель города. С 2006 г. проводятся работы по мониторингу данных инвентаризации 1993-2000 гг. для выявления актуальной информации, необходимой для выявления лиц, занимающих земельные участки без правоустанавливающих документов, использующих земельные участки не по назначению либо осваивающихся ненадлежащим образом.

### Приложение 3

#### Кредитный рейтинг города Братска

Братск сегодня – это муниципальное образование, представляющее собой динамично развивающуюся открытую систему – социокультурный центр с развитой инженерной, транспортной и деловой инфраструктурой, центр притяжения для других территорий, расположенных в сфере его влияния.

Потенциал города, с населением около 255 тыс. человек, обеспечивается устойчивой работой крупных предприятий промышленного производства, а также субъектов среднего и малого бизнеса.

На долю города в Российской Федерации приходится свыше 14 % выпуска электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектростанциями, 26 % первичного алюминия, 21 % целлюлозы товарной, 7% древесноволокнистых плит, 6 % клееной фанеры. Продукция братских предприятий экспортируется во многие страны мира.

Инвестиционный климат в г. Братске относительно благоприятный. Объем капитальных вложений в 2006 г. составил 2,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 г. на 43 %.

Среднедушевые денежные доходы населения г. Братска в 2006 г. составили 6 782 руб. в месяц, среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях – 12 035 руб. По ряду социальных показателей – уровню рождаемости, смертности, безработицы, росту денежных доходов населения – в последние годы наметились позитивные тенденции.

С 2005 г. в городе успешно реализуется Программа реформирования муниципальных финансов, которая заняла первое место во Всероссийском конкурсе, проводимом Минфином России. В июле 2007 г. завершен 2 этап Программы.

Подведение итогов показало, что практическое применение инструментов управления муниципальными финансами, разработанных и внедренных в бюджетный процесс в рамках реализации Программы, существенно повысило роль бюджета как активного

инструмента обеспечения социально-экономического развития города и повышения уровня жизни братчан.

Устойчивое развитие муниципального образования отметили эксперты международного агентства Standart&Poors, присваивая Братску, первому городу в Иркутской области и шестому в России, долгосрочный международный кредитный рейтинг «В-стабильный», который в марте 2007 г. пересмотрен на «В-позитивный».

### Приложение 4

#### Суздаль: в силках бюджетных ограничений

*Для справки:* г. Суздаль с 1976 по 2005 гг. – город областного подчинения, население 11,5 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 125 млн руб.

Суздальский район – население 33 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 183 млн руб.

Как уже отмечалось, наиболее важной является проблема финансового обеспечения местного самоуправления. Анализ доходов бюджета города за период с 2003 по 2005 гг. (табл. №1) показывает, что наблюдался устойчивый рост собственных доходов соответственно на 50% (2004 г.) и 29% (2005 г.). По итогам 2005 г. структура доходной части бюджета выглядела следующим образом: налоговые поступления – 46%, неналоговые доходы – 17%; безвозмездные поступления из бюджетов другого уровня – 37% (табл. №2).

С введением в действие Федерального закона № 131-ФЗ и соответствующих изменений в бюджетный Кодекс РФ финансовое положение МО г. Суздаль резко изменилось в сторону ухудшения, прежде всего вследствие значительного сокращения собственных и закрепленных налогов. Соответственно структура доходной части бюджета изменилась: налоговые поступления – 26%, неналоговые поступления – 40%, финансовая помощь – 19%, остаток денежных средств на 01.01.06г. – 15% (табл. №2).

Таблица 2  
Структура доходной части бюджета г.Суздалья

	2005 г.		2006 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы	57093	46	15178	26
Неналоговые доходы	21220	17	23266	39
Безвозмездные поступления	45284	37	11144	20
Остаток денежных средств на 1 января	1550	1	8423	15
<b>Итого доходы</b>	<b>125147</b>		<b>56337</b>	

Таким образом, как видно из таблицы, уровень налоговых поступлений сократился в 3,9 раза с 57093 тыс. руб. до 15178 тыс. руб., а в процентном отношении с 46% до 26%, при этом в абсолютных цифрах неналоговые поступления практически не изменились 21220 тыс. руб. (2005 г.) и 23266 тыс. руб. (2006 г.).

При таком резком падении налоговых поступлений возникла парадоксальная ситуация, когда в бюджет другого муниципального образования – Суздальский район, поступает больше городских налогов чем в город (НДФЛ – 16034,4 тыс. руб. по ставке – 30%, единый налог на вмененный доход –

10800 тыс. руб. по ставке – 90%), таким образом в город поступает 15,4 млн руб. налоговых платежей, а в район – 28,4 млн руб. городских налогов. Складывается фактически уже не трехуровневая, а четырехуровневая структура бюджетного устройства. При этом бюджет района получает чистых дотаций в 2006 г. – 91454 тыс. руб.

Бюджет 2007 г. еще более показателен: район получает 134 млн руб. чистых дотаций (30% от доходной части бюджета) при собственных доходах 111,6 млн руб. (24,6%), город получает 1,5 млн руб. чистых дотаций (2% от доходной части бюджета) при собственных доходах 68 млн руб. (82%). Следует отметить, что дотации городу из районного бюджета не были предусмотрены ни в 2006 г., ни в 2007 г., а в собственных доходах района на 2007 г. местные налоги города составляют 35 млн руб. (32%). Нетрудно посчитать насколько бюджетная обеспеченность жителей города хуже соответствующей обеспеченности жителей района, и это при на порядок большем развитии экономического потенциала.

В целом собранные в городе налоги за 2006 г., а это 217,2 млн руб., распределились следующим образом: город – 15,4 млн руб. (7,1%), район – 28,4 млн руб. (13,1%), область – 76,8 млн руб. (35,4%), федеральный бюджет – 96,6 млн руб. (44,5%). Такое распределение финансовых потоков при минимальном количестве дотаций не позволяет городу эффективно хозяйствовать, тем более формировать бюджет развития МО.

Смещение налогов в сторону центра усложнило управление местными бюджетами. Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в муниципальном образовании, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5-10% текущих расходов, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий.

Негативно на финансовое положение МО повлияло не только сокращение количества закрепленных налогов, но и трудности в их собираемости.

Единственным эффективным налогом является НДФЛ (ритмично поступающий и полностью контролируемый), но норма его отчисления – 10% крайне недостаточна для финансового обеспечения проблем МО.

Единый сельскохозяйственный налог можно просто не брать во внимание по причине его незначительности.

Земельный налог имеет существенный недостаток по громоздкости расчета и корректировки налогооблагаемой базы, а также по срокам поступления (за 9 месяцев сборы составили всего 44%; по физическим лицам сроки платежа – октябрь-ноябрь, а по юридическим лицам последний налоговый период приходится на 1 кв. следующего финансового года). У данного налога есть еще один существенный недостаток – федеральные льготы (освобождение от налога на землю Владимиро-Суздальского музея – заповедника приводит к выпадающим доходам городского бюджета в сумме 2,5 млн руб., или более 25% всей годовой суммы данного налога).

Федеральным законом освобождены от налога и земли под культовыми зданиями (религиозные объединения), а в городе таких земель немало – 5 монастырских комплексов и 33 церковных.

Недостатки налога на имущество физических лиц:

- низка налогооблагаемая база – менее 1% от общей суммы доходов, тыс. руб.);
- несоответствие оценки объектов налогообложения и их реальной стоимости;
- высокая трудоемкость работ по увеличению данного налога (перерасчет инвентарной стоимости объектов недвижимости с учетом корректирующих коэффициентов к ценам 1976 г.);
- 60% от общего количества налогоплательщиков попадают под льготы, установленные ст. 4 Закона РФ № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Население не пользуется льготами, т.к. в настоящее время налог минимальный – за 2-комнатную квартиру (дома панельной серии) налог в среднем 40 руб.

Существенным недостатком всех налогов МО является то, что их администраторами выступают налоговые органы и это не самые важные для них налоги, в смысле контроля собираемости.

Вторым, по значимости, проблемным вопросом для МО 2-го уровня является земельный. В соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ с 1-го июля 2006 г. земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжаются МО 1-го уровня – округа и муниципальные районы. В результате значительно усложнилась процедура решения гражданами и юридическими лицами земельных вопросов, произошло увеличение затрат времени и средств на оформление землеустроительной документации и прав на земельные участки. При этом МО городских поселений были лишены не только права распоряжения, но и значительных финансовых поступлений от использования земли (также одна из экономических основ самостоятельности местного самоуправления). Доходы от продажи земельных участков распределяются следующим образом: 10% – поселение, 90% – район?! , арендная плата – по 50% (ранее вся зачислялась в бюджет города). Работа по нейтрализации этой негативной ситуации крайне трудоемка и для многих МО 2-го уровня просто недоступна. В 2006 г. администрация города попыталась зарегистрировать как муниципальную собственность те участки, которые признаны таковыми законом (минимальный перечень в соответствии с 53-ФЗ). На формирование и регистрацию было потрачено около 1,5 млн руб. и это при максимальной трудоемкости самого процесса. Сформированные в первой половине 2006 г. участки под жилищное строительство так и не были выставлены на торги. Противоречие между земельным и градостроительным законодательством в вопросах полномочий между поселениями и районами сдерживают развитие жилищного и промышленного строительства.

## Приложение 5

Сургут: бюджетная реформа  
на муниципальном уровне

*Доклад заместителя главы администрации  
г. Сургута Д.Г.Гладского  
«Финансовое обеспечение муниципального  
образования в условиях административной и  
бюджетной реформы. Проблемы, пути решения»*

Свой доклад я хотел бы построить в несколько более широком аспекте, чем просто обозначение финансовых проблем и возможных путей их решения,

возникающих при реализации административной и бюджетной реформ на муниципальном уровне.

Оттолкнувшись от идеологических посылов и основных целей реформ, законодательных актов и нормативных документов, обуславливающих их проведение, я хотел бы описать текущее состояние реализации реформ (как в части исполнения прямых федеральных и региональных норм, так и в части собственных инициатив и действий муниципалитета). Далее перейти непосредственно к формулировке проблем (как финансового, так и институционального характера), возникающих при проведении реформ. И закончить предложениями по возможным путям решения этих проблем.

Базовым идеологическим посылом и основной комплексной целью проведения административной и бюджетной реформ является повышение ответственности власти перед обществом.

#### **Бюджетная реформа**

В свою очередь, эта задача трансформируется в следующие цели бюджетной реформы – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса с «управления затратами» к «управлению результатами».

Ядром новой организации бюджетного процесса является концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования.

Основы проведения реформы были заложены с принятием и вступлением в действие федеральных законов № 95-ФЗ, № 131-ФЗ, предусматривающих разграничение полномочий и зон ответственности между уровнями власти.

В целях финансового обеспечения вмененных и принятых полномочий были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, изменившие принципы и подходы формирования межбюджетных отношений. Были внесены изменения в Налоговый кодекс РФ, закрепившие соответствующие налоговые источники.

#### **Какова же текущая ситуация с исполнением обозначенных выше федеральных законов?**

- завершена работа по разграничению полномочий между уровнями власти (за исключением полномочий в рамках передаваемых для исполнения государственных полномочий). Таким образом, можно говорить об удачном опыте по разграничению полномочий на территории ХМАО, в независимости от переносов сроков исполнения законов и, отчасти, рекомендательных формулировок его исполнения;
- принят региональный закон № 41-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», вступивший в действие с 1 января 2006 г.;
- разработана и принята Распоряжением администрации г. Сургута 11 ноября 2005 г. «Программа реформирования муниципальных финансов г. Сургута в 2006-2007 гг.». С данной программой г. Сургут принял участие в конкурсе, проводимом МФ РФ, среди муниципальных образований РФ и стал одним из победителей. В конце 2006 г. по результатам рассмотрения МФ РФ отчета об исполнении первого этапа реализации Программы г. Сургута

был предоставлен первый транш в рамках софинансирования.

На настоящий момент проводится работа по осуществлению второго этапа Программы;

- ключевым элементом Программы был определен переход на бюджетирование, ориентированное на результат, как технологии повышения результативности бюджетных расходов. В рамках реализации Программы на базе функционального анализа и применения среднесрочного финансового планирования была построена и поэтапно внедряется модель БОР, разграничивающая ответственность между исполнителями на муниципальном уровне, позволившая установить более тесные связи между результатами и расходами.

С этой связи (совместно с привлеченными консультантами – ЦСИ ПФО) была создана необходимая нормативно-правовая основа для совершенствования бюджетного процесса, а именно:

- разработан и утвержден Реестр бюджетных услуг;
- подготовлена и принята новая редакция Положения о бюджетном процессе;
- разработаны требования к составлению Перспективного финансового плана;
- разработаны стандарты качества предоставления Бюджетных услуг;
- разработаны требования к составлению Ведомственных программ.

Начиная с 2006 г., происходит поэтапное внедрение БОР:

- 2006 г. – Департамент культуры, молодежной политики и спорта;
- 2007 г. – присоединился Департамент образования;
- в 2008 г. в соответствии с Решением Думы г. Сургута на исполнение бюджета в рамках утвержденных ведомственных программ перейдут все структуры администрации, отвечающие за предоставление бюджетных услуг.

Перед тем как переходить к проблемам, возникающим при реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне, я хотел бы сказать несколько слов о собственных наблюдениях и опыте по внедрению БОРа.

Отдавая отчет в том, что бюджетирование, ориентированное на результат, не является идеальной конструкцией (хотя бы из того посыла, что ничего идеального не бывает), очевидно, что эта модель по своей сути является шагом вперед по сравнению с традиционной моделью сметного формирования и исполнения бюджета. Только посредством внедрения такой категории, как количественные показатели результатов деятельности, можно говорить об эффективности деятельности органов власти, так как она позволяет сравнивать плановые (принимаемые в качестве обязательств) показатели с фактически достигнутыми результатами.

При этом важным моментом является то, что БОР «опредмечивает» подчас достаточно сложные финансово-бюджетные понятия, делая бюджет доступным с точки зрения понимания, какие задачи решаются посредством его исполнения. Таким образом, при условии прозрачности бюджетных процедур, БОР превращает бюджет из финансового документа в документ политический, позволяет участвовать в процессе его разработки всем жителям города.

Помимо этого, БОР, по сути, являющийся технологией, закладывает совершенно иные, более прог-

рессивные методы управления, воспитывающие эффективных менеджеров.

Но мы, естественно отдаем себе отчет в том, насколько сложен процесс инсталляции БОРа, и успешность его внедрения будет зависеть как от последовательности и политической воли местной власти, с одной стороны, так и от поддержки наших инициатив со стороны федерального правительства.

А теперь я перехожу к проблемам институционального характера, с которыми мы столкнулись при внедрении механизмов БОР.

*Первая.* Декларируя БОР как ключевой элемент реформирования бюджетного процесса, на настоящий момент существует только один документ (а именно ПП РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), заложивший основные принципы бюджетной реформы. По своей сути этот документ носит концептуальный характер и только рекомендует субъектам Федерации и муниципальным образованиям переход на бюджетирование, ориентированное на результат. Не были законодательно определены технологии, сроки перехода на БОР поправками, внесенными в БК РФ в апреле текущего года.

Таким образом, внедрять БОР нам приходилось при отсутствии существенной законодательной поддержки. И хотя, как мне кажется, мы справились с этой задачей, для эффективного его продвижения на всей территории нашей страны (если эта задача остается актуальной) требуется более весомая поддержка со стороны государства.

Здесь мне хотелось бы сказать о необходимости продолжения практики проведения конкурсов МФ РФ, которые уже сейчас носят регулярный характер.

*Вторая.* Успешная реализация модели БОР возможна тогда, когда будут созданы эффективные механизмы мотивации ответственных исполнителей на всех уровнях, основным из которых является переход на результативную контрактацию государственных и муниципальных служащих, работников бюджетных учреждений. На настоящий момент этот механизм отсутствует, существуют лишь робкие попытки его внедрения в некоторых отраслях и в ограниченном виде. Таким образом, решение вопроса перехода на новую систему оплаты труда, «привязанную» к результатам деятельности, требует принятия соответствующих решений на Федеральном уровне.

Как уже отмечалось, в рамках бюджетной реформы был принят окружной закон о межбюджетных отношениях в ХМАО. Нашим субъектом выбран путь перераспределения средств из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, что обусловило рост в структуре доходов бюджета города безвозмездных поступлений из округа; так, удельный вес их в общем объеме доходов составил: 2005 г. – 38,8%; 2006 г. – 59,6%; 2007 г. – 44,8%, и соответственно произошло снижение удельного веса собственных доходов: 2005 г. – 61,2%; 2006 г. – 40,4%; 2007 г. – 45,4%.

Доля местных налогов в общей сумме налоговых доходов ничтожно мала и составляет: в 2005 г. – 1%; в 2006 г. – 2,6%; в 2007 г. – 2,6%.

В процессе администрирования налога на имущество физических лиц существуют серьезные недоработки, препятствующие его наиболее полной собираемости. Эти проблемы в основном касаются обмена информацией между органами, осуществляющими

государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и налоговыми органами.

Местные органы власти были вынуждены выступить связующим звеном между федеральными структурами в схеме обмена информацией, необходимой для исчисления налога на имущество физических лиц, приступив к разработке программного продукта по обеспечению налоговых органов необходимой информацией, что позволило представлять информацию в электронном виде в установленном формате, с необходимой периодичностью и обеспечивает достоверность налоговой базы для исчисления налога. В 2007 г. планируются поступления данного налога в размере 9 млн руб.

#### **Выводы:**

Принимая во внимание, что реформирование бюджетной и налоговой системы должно быть направлено на решение одной из наиболее актуальных задач по обеспечению реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепленных за ними доходных постоянных источников и повышения роли местных налогов, необходимо передавать из бюджетов субъектов Российской Федерации больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, например, от налога на прибыль, а не в виде финансовой помощи.

Предлагается установить норматив отчисления от налога на прибыль в размере 36%, для того, чтобы доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах бюджета г. Сургута не превышала 10%.

Также требуется повысить ответственность и оперативность работы органов государственной власти, участвующих в администрировании налоговых поступлений в местные бюджеты.

К числу проблем муниципального образования, связанных с исполнением собственных и переданных органами власти РФ и ХМАО полномочий, можно отнести следующие:

1. Необходимость направления средств местного бюджета на софинансирование отдельных переданных полномочий. В частности, методика расчета субвенции на содержание комиссии по делам несовершеннолетних не учитывает ни численность населения городского округа, ни численность несовершеннолетних. Объем текущих расходов на содержание комиссии определен на уровне 25% от фонда оплаты труда, что не позволяет выполнять полномочие без привлечения средств муниципального образования.

*Предложение:* Внести изменения в методику определения объема субвенции.

2. Следует отметить, что объем субвенций на выполнение переданных полномочий возрастает год от года, в бюджете Сургута на 2007 г. он составляет 2 245 млн руб., или 15% в общей сумме расходов бюджета.

Организация выполнения государственных полномочий требует дополнительных расходов муниципалитетов, связанных с содержанием численности специалистов, осуществляющих функции по начислению, учету и отчетности в части переданных городу субвенций, которые в большинстве случаев не учитываются округом при определении объема субвенции.

Так, например, только в департамент образования города поступает 1800 млн руб. субвенций на реализацию образовательных программ, выполнение функций классного руководителя, питание учащихся

ся в образовательных учреждениях, компенсацию части родительской платы за содержание детей в дошкольных учреждениях и др.

Для реализации этих функций в городе создано муниципальное учреждение, которое полностью финансируется за счет средств местного бюджета. Расходы на 2007 г. составляют 57 млн руб.

*Предложение:* Для решения проблемы предлагаем внести в окружные нормативно-правовые акты, регламентирующие методику расчета объема субвенций изменения, которые бы учитывали расходы на администрирование субвенций, например, в процентном отношении (не менее 3 %), как это прописано в Постановлении Правительства округа о порядке предоставления субвенции для выплаты субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (установлен 6%-ный размер отчислений на содержание численности работников, обеспечивающих выплату субсидии).

3. Лечебно-профилактическими учреждениями города производится оказание медицинских услуг не только населению города, но и населению Сургутского района, а также иностранным гражданам. Возмещение затрат по оказанию медицинских услуг указанным категориям граждан за счет средств обязательного медицинского страхования не производится, так как в программу госгарантий обслуживания иностранных граждан не входит, соответственно все расходы производятся за счет средств бюджета города.

Возможные пути решения вопроса по возмещению затрат за оказанные медицинские услуги данным категориям граждан следующие:

- за счет увеличения дотации из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), путем включения численности указанной категории граждан в показатель участвующий в методике расчета дотации, – «численность условных потребителей услуг здравоохранения»;
- заключение соглашения с муниципальными районами и поселениями, находящимися на их территории, о передаче части своих полномочий и средств на их выполнение за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

Кроме того, город осуществляет финансирование некоторых расходов, прямо не относящихся к полномочиям муниципального образования, но являющихся социально важными для города.

4. Ежегодно в бюджете города предусматриваются средства (порядка 20 млн руб.) на оказание поддержки сельскохозяйственному производству: речь идет о субсидировании сельскохозяйственного предприятия «Северное» с целью реализации мероприятий по разведению животноводства и растениеводства.

*Предложения:* внести изменения в действующую программу Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Государственная поддержка агропромышленного комплекса Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2007-2011 гг., путем увеличения размеров субсидий на сельскохозяйственную продукцию с целью полного возмещения соответствующих затрат сельхозпроизводителям.

5. В целях обеспечения населения необходимым объемом транспортных услуг город обязан создавать определенные условия для их оказания транспортными организациями: содержание и строительство автомобильных дорог, остановочных комплексов, линий уличного освещения и т.д. Кроме выпол-

нения указанных полномочий, город вынужден компенсировать убытки перевозчиков, возникающих в связи с тем, что данные услуги предоставляются населению по тарифам, утвержденным Региональной службой по тарифам, и обеспечивающим возмещение расходов перевозчиков лишь на 50-70%. Ожидаемые расходы города на указанные цели в 2007 г. составят 270 млн руб.

В условиях недостаточности у города объема собственных доходов на реализацию своих полномочий округ должен взять на себя обязательство по возмещению перевозчикам выпадающих доходов, как субъект, регулирующий размеры провозной платы за городские пассажирские перевозки.

*Предложение:*

- Разработать механизм возмещения выпадающих доходов предприятиям, осуществляющим городские пассажирские перевозки;
- Для решения проблемы недостаточности средств на содержание городских дорог внести дополнения в Правила предоставления субсидий из Регионального фонда софинансирования социальных расходов бюджетам муниципальных образований АО, утвержденных постановлением Правительства ХМАО–Югры от 02.05.2007 № 110-п, предусмотрев субсидии на содержание городских дорог в объемах, определяемых системой нормативных показателей.

6. Согласно действующему законодательству в сфере жилищно-коммунального хозяйства правом регулирования стоимости услуг тепло- и энергоснабжения наделён субъект Российской Федерации. Зачастую, при утверждении тарифов на эти услуги, регулирующим органом из тарифа исключаются жизненно важные расходы предприятия с целью соблюдения предельного индекса максимально возможного изменения тарифа. Таким образом, все проблемы по изысканию денежных средств в объемах, необходимых для поддержания сетей и оборудования в состоянии, пригодном к эксплуатации, ложатся на город.

Необходимость решения этой проблемы также является одной из первоочередных задач округа.

*Предложение:* Рассмотреть возможность включения данных расходов в состав субсидий, выделяемых из Регионального фонда софинансирования социальных расходов, путем внесения соответствующих дополнений в Правила предоставления субсидий.

**Целями административной реформы в Российской Федерации являются:**

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов муниципальных услуг;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции;
- повышение прозрачности деятельности органов власти.

Основой для проведения административной реформы является Концепция административной реформы на 2006-2008 гг., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.

В первую очередь мне хотелось бы отметить, что административная реформа затронула государственные органы исполнительной власти, муниципальные образования формально не задействованы в проведении административной реформы.

Но несмотря на это, в г. Сургуте проводится работа в контексте концепции административной реформы по следующим основным направлениям:

- разработка и внедрение стандартов качества предоставляемых муниципальных услуг;
- раскрытие информации о деятельности органов местного самоуправления, привлечение населения города к обсуждению наиболее значимых городских вопросов.

Мне достаточно сложно говорить о проблемах, возникающих при осуществлении административной реформы, по причине, изложенной выше. И поэтому я коротко остановлюсь на предложениях, которые могли бы ускорить процесс продвижения административной реформы. Их два:

*Первое.* Формальное распространение административной реформы на муниципальный уровень посредством принятия соответствующих решений на государственном уровне, предполагающих в том числе и финансовую поддержку ее проведения.

*Второе.* Распространение практики проведения конкурсов МЭРТ на муниципалитеты, изъявившие желание участвовать в административной реформе. На настоящий момент эти конкурсы проводятся только для субъектов федерации.

#### **Заключение**

И в заключение я хотел сказать о том, что осознавая значимость проводимых реформ и активно в них участвуя, мы в то же время понимаем необходимость координации и взаимодействия всех ветвей власти как основного фактора успеха.

## **Приложение 6**

Снеженское сельское поселение Комсомольского района Хабаровского края: муниципальное имущество – вещь затратная

Муниципальное имущество, включая земельные участки, является одной из экономических основ местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного самоуправления поселений отнесено владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе и земельными участками. Управление и распоряжение муниципальным имуществом направлено на его эффективное использование и обеспечение бесперебойного, стабильного функционирования поселкового хозяйства, решение задач социально-экономического развития поселка, организацию развитой системы услуг населению.

Для решения вопросов местного значения в собственность Снеженского сельского поселения передано 129 объектов имущества, на общую сумму 350 млн руб. Основная доля, 85 процентов, это объекты жилого фонда, их количество составляет 110,

на общую сумму 308,7 млн руб. Доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости в 2006 г. составили 120 тыс. руб., в 2007 г. ожидается получение доходов от сдачи в аренду имущества в размере 120 тыс. руб.

Принципиальная особенность современного состояния муниципальной собственности заключается в том, что в преобладающей своей части она является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Большая часть бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. Другой особенностью современной производственной составляющей муниципальной собственности является низкий технологический уровень и значительная изношенность ее производственных объектов.

Говоря о земельном потенциале Снеженского сельского поселения, необходимо отметить, что общее количество учтенных земельных участков на территории поселения составляет 598 участков. В собственности, постоянном пользовании и пожизненно наследуемом владении находятся 32 земельных участков. В аренду передано 566 земельных участков.

Для эффективного использования имеющегося земельного фонда в течение последних лет разработана и утверждена нормативная правовая база по учету земельных участков, предоставлению земель для строительства и целей, не связанных со строительством, по регулированию арендных отношений на земельные участки, о приватизации земельных участков, утверждены правила землепользования и застройки, базовые ставки арендной платы за землю, положение о муниципальном земельном контроле. В связи с введением новой главы Налогового кодекса об установлении ставок земельного налога на основе кадастровой стоимости земель и утверждением губернатором края кадастровой стоимости земель, утверждено положение о земельном налоге.

Учет земель, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненно наследуемое владение или в аренду, является основой для начисления земельного налога и арендной платы. Учет ведется в соответствии с разработанными и утвержденными формами реестров арендаторов земельных участков физических и юридических лиц и плательщиков земельного налога в виде электронных баз данных.

Поступления земельных платежей составляют около 11 процентов от собственных доходов бюджета поселения. Они динамично изменялись в сторону увеличения за последние годы. Если в 2002 г. поступления земельных платежей в бюджет поселения составляли 277 тыс. руб., то в 2006 – 340 тыс. руб.

В настоящее время проводится работа по созданию схем территориального планирования и зонирования территории поселения, которые позволят провести эколого-хозяйственное районирование территории, оценить состояние и использование земель, уточнить границы, выделить земли с различными режимами использования. Создается электронная карта поселения, в которой отражаются границы отдельных участков, объекты недвижимости, улицы (адресная привязка). При реализации электронного варианта картографической базы данных каждый слой сопровождается необходимой семантической (описательной) информацией. Завершение реализа-



ции данного проекта будет способствовать повышению качества и оперативности принятия управленческих решений.

Проводится работа по уточнению списков собственников, владельцев и пользователей земельных участков, являющихся объектом налогообложения. Списки направляются в налоговую инспекцию района. В 2006 г. идентифицировано 32 земельных участка. В результате проводимой работы поступление земельного налога в 2006 г. составило 8 тыс. руб., необходимо отметить, что до 2006 г. в бюджет поселения земельного налога поступало ежегодно не более 1 тыс. руб.

Для контроля за использованием земель в соответствии с установленным разрешенным видом и целевым назначением в поселении проводится муниципальный земельный контроль. Он проводится в виде плановых и внеплановых проверок. В 2006 г. при осуществлении муниципального земельного контроля проверено 295 землепользователя. По итогам проверки выдано 295 предписаний об устранении выявленных нарушений, составлено 11 протоколов об административных правонарушениях.

Сложившаяся в сельском поселении система земельно-имущественных отношений направлена на обеспечение стабильности прав граждан и юридических лиц на землю, создание условий формирования и развития рынка земли, увеличение доходов от использования земли и сохранение природных свойств и качеств земли. Реализуя свои полномочия в области земельно-имущественных отношений администрация сельского поселения придерживается принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности всех, установленных действующим законодательством, процедур.

Очевидно, что проблемы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием имущественных отношений, требуют дальнейшего изучения и законодательного урегулирования. Необходимо их постепенное решение на основе общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом главными принципами должны стать повышение эффективности использования муниципального имущества и улучшение качества обслуживания населения.

В сфере муниципальной собственности перед нами стоит главная цель – обеспечение максимальной эффективности использования муниципального имущества в интересах жителей поселка. А для этого необходимо провести полную инвентаризацию всех объектов, находящихся на территории муниципального образования и в муниципальной собственности, для выяснения, насколько они соответствуют перечню передаваемых объектов. Одними из доходов муниципалитетов являются налог на имущество физических лиц, а также земельные платежи. Жители поселка будут иметь больше средств в своем бюджете, если налоги будут в полном объеме направляться в местный бюджет. Должно быть четкое определение налогооблагаемой базы, она должна быть прозрачной. Именно поэтому так важно провести полную инвентаризацию имущества и земельных ресурсов.

Кроме того, необходимо разработать и реализовать системы учета муниципального имущества, завершить регистрацию прав на муниципальную нед-

вижимость, классифицировать объекты муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику их управления и распоряжения.

Разумеется, в короткий срок определить основные направления, способы, методы и механизмы использования собственности того или иного муниципального образования невозможно. Сложно сразу разработать механизмы, направленные на повышение эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов. Обеспечить контроль над использованием и сохранностью имущества не представляется возможным. Однако стремиться к этому, безусловно, необходимо. Муниципальное имущество и земельные ресурсы должны рассматриваться как стратегический актив органов местного самоуправления, которым нужно квалифицированно управлять для увеличения доходов и решения социальных проблем местных сообществ. Важно, чтобы начался совершенно новый этап становления и развития муниципальной собственности.

## Приложение 7

Эльбенское городское поселение:  
за федеральные льготы расплачиваются  
муниципалы

С вводом в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ с 2006 г. и законодательством РФ о налогах и сборах земельный налог является одним из основных местных налогов, призванных формировать бюджеты поселений. Однако очень значительные льготы по земельному налогу предоставлены федеральным законодательством. Согласно ст. 389 НК РФ земли, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, не являются объектом налогообложения (это земли войсковых частей, частей министерства внутренних дел, предприятий госрезерва). Земли учреждений уголовно-исправительной системы освобождаются от налогообложения в соответствии со ст. 395 НК РФ.

Специфика Дальневосточных поселений и, в частности Эльбенского городского поселения Амурского муниципального района Хабаровского края, такова, что основная часть их территории занята как раз такими учреждениями и соединениями федерального подчинения. В результате из общей площади нашего поселения в 1603 га освобождены от налогообложения 898 га (56%), и основным налогоплательщиком остается население с низким уровнем материального дохода.

Так, существующая законодательная база по формированию местных бюджетов позволила сформировать доходную часть бюджета Эльбенского городского поселения на 2007 г. только на 22,7 млн руб., в том числе: собственных доходов – 17,3 млн руб. (из них земельный налог – 5,2 млн руб.), дотаций районного фонда финансовой поддержки – 5,4 млн руб. При этом потери местного бюджета от предоставления федеральных льгот по земельному налогу составили порядка 20,0 млн руб. и ничем не компенсированы. В итоге органы местного самоуправления лишены финансовых возможностей исполнять свои

полномочия по решению вопросов местного значения в необходимом объеме. Совет депутатов и администрация Эльбенского городского поселения вносит предложение рассмотреть вопрос о возможности компенсации выпадающих доходов местным бюджетам от предоставления федеральных налоговых льгот путем предоставления дотация из фонда финансовой поддержки поселений в соответствии со ст. 60 Федерального закона.

Кроме того, предлагаем рассмотреть вопрос о предоставлении бюджетам поселений дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов, собираемых на территории поселения.

- Транспортного налога – до 30 %,
- Налога на имущество предприятий – до 20 %,
- А также штрафов административных комиссий – до 100 %.

Увеличение дополнительных нормативов отчислений создает мотивацию поселениям к собираемости налогов и в бюджет района и в краевой бюджет.

## Приложение 8

### Оценка финансовой обеспеченности муниципальных образований

Всероссийским Советом местного самоуправления были разосланы анкеты, касающиеся динамики бюджетной обеспеченности, в муниципальные образования различных субъектов. В опросе приняли участие 264 муниципальных образования. Несмотря на то что распределение респондентов по федеральным округам и типам муниципальных образований в целом отражает генеральную совокупность, количество муниципальных образований, принявших участие в опросе, а также способ сбора материалов не позволяют назвать исследование абсолютно репрезентативным. Тем не менее определенные выводы на основании анализа анкет сделать можно. Достоверность результатов подкрепляется тем, что аналогичные выводы были сделаны в материалах, присланных другими муниципальными образованиями в ходе подготовки доклада.

Из 264 муниципальных образований, предоставивших сведения о динамике своих бюджетов с 2002 по 2007 г., по 2005 г. включительно собственные бюджеты имели лишь 106 единиц. В 2006 г. количество муниципальных образований с собственными бюджетами увеличилось до 240, в 2007 г. – до 264, что составило 226,4% и 249,1% к 2005 г. включительно. Таким образом, более половины (от 5/9 до 3/5) муниципальных образований являются новичками в бюджетном процессе со всеми вытекающими отсюда последствиями, а именно – отсутствие опыта составления, утверждения и исполнения бюджетов, недостаточное знание бюджетного кодекса и других документов, регламентирующих бюджетный процесс, и т.п.

Практически 99% этих «новичков» – муниципальные образования со статусом «поселение», то есть образования, бюджет которых в соответствии с действующим бюджетным законодательством получает наименьшее количество закрепленных доходных источников и зависит от финансовой помощи не только субъектов федерации, но и других муниципальных образований – районов. При этом муниципальные образования со статусом «поселение» ис-

пытывают наиболее острый дефицит профессиональных управленческих кадров и наиболее запущенную социальную инфраструктуру.

Процесс увеличения количества участников бюджетного процесса на муниципальном уровне неизбежно сопровождался уменьшением среднего размера муниципального бюджета. Так, если в 2002 г. (данные по 103 МО) средний размер бюджета составил 815,9 млн руб., то в 2007 г. (данные по 264 МО) – 402,4 млн руб. Из этих данных невозможно сделать однозначные выводы. Ведь, с одной стороны, бюджетные средства стали «максимально приближены» к их непосредственным получателям, исчез риск направления средств, аккумулируемых на одной территории, на нужды другой. Однако, с другой стороны, сократилась возможность маневра и решения проблем, требующих значительных затрат, превышающих возможности муниципального бюджета в рамках одного финансового года.

Что касается доли собственных налоговых источников в доходах муниципальных бюджетов, то можно сказать, что на рубеже 2005-2006 гг. была пройдена отметка 30%. Так, если с 2005 по 2005 г. доля собственных налоговых источников составляла 35,6; 38,0; 37,4; 30,1% соответственно, то в 2006 и 2007 гг. она составила 27,0 и 29,4%. Такую тенденцию сложно считать положительной.

Похожая тенденция прослеживается и в динамике «регулирующих» налоговых источников. С 2002 по 2007 г. доля таких доходов в бюджетах муниципальных образований, принявших участие в анкетировании, составила соответственно 29,0; 52,9; 45,8; 29,0; 25,7; 27,5%.

Отдельно необходимо отметить ситуацию с закреплением за муниципальными образованиями налоговых доходов по дополнительным нормативам. Из всего количества опрошенных лишь 85 муниципальных образований (32,2%) заявили, что получали такие доходы хотя бы в течение одного года в течение исследуемого периода. И что показательно, среди них нет ни одного поселения.

Полученные данные подтверждают заявления руководителей МСУ о росте зависимости муниципальных бюджетов от безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов федерации (районных бюджетов в отношении бюджетов поселений) и опасной необходимости пополнять муниципальный бюджет за счет «невосполнимых» неналоговых источников – продажи земли и иных объектов муниципальной собственности.

Особого внимания заслуживает оценка возможностей направления средств муниципальных бюджетов на цели развития муниципальных образований. Из 264 обследованных муниципальных образований за период с 2002 по 2007 г. такую возможность имели лишь 116 единиц, или 43,9%. И то не каждый год, поэтому данные по каждому году отдельно еще менее обнадеживающие. В целом, если суммарный бюджет 264 муниципальных образований за обозначенный период составил 487143,0 млн руб., на цели развития из этой суммы было направлено 21491,0 млн руб. или 4,4%. Учитывая уровень развития социальной инфраструктуры муниципальных образований, особенно поселений, можно уверенно заявлять о явной недостаточности этого показателя.

Отдельный вопрос вызывают случаи предоставления на федеральном уровне льгот налогоплатель-

щикам местных налогов, в частности налога на землю, порождающие такое опасное для муниципальных бюджетов явление, как выпадающие (и не компенсируемые) доходы.

Уровень этих выпадающих доходов во многих случаях составляет 10-15% объема муниципального бюджета, а в отдельных – превышает 40%. Средний процент выпадающих доходов по обследованным 264 муниципальным образованиям составил 10841,4 млн руб., то есть 2,2% общего объема муниципальных бюджетов за период с 2002 по 2007 г., или 50,4% бюджета развития этих же муниципальных образований за тот же период. Таким образом, только сняв бремя «федеральных подарков» плательщикам налогов, составляющих основу муниципальных бюджетов, можно значительно улучшить финансовое положение последних и увеличить, например, долю бюджета развития до 6,6%.

При этом необходимо помнить, что подавляющую часть льготников по местным налогам составляют предприятия естественных монополий, которые являются плательщиками налогов также в федеральный бюджет и могут получить взамен существующих льгот по местным налогам льготы по налогам, зачисляемым в бюджет Федерации.

Проведенное исследование также выявило случаи задержки компенсации расходов на осуществление переданных муниципалам государственных пол-

номочий, не профинансированных субъектом Российской Федерации в авансовом порядке. Эти случаи имеют единичный характер, и суммы задержек финансирования составляют менее 1% бюджетов муниципальных образований, однако в связи с выявившейся тенденцией к увеличению количества государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень, такие случаи должны быть приняты во внимание, как очень тревожные сигналы.

Необходимо усилить ответственность субъектов федерации за своевременное и полное финансирование передаваемых муниципалам государственных полномочий и прекращение практики отвлечения на них весьма ограниченных собственных ресурсов муниципальных образований.

Общие выводы проведенного исследования подтверждают правильность предложений ВСМС, направленных на повышение финансовой самостоятельности и стабильности муниципальных образований, уменьшение их зависимости от безвозмездных перечислений из других бюджетов, от изменений бюджетного и налогового законодательства, не учитывающих финансовые возможности и экономические интересы муниципальных образований, а также их обязательства перед населением в социальной и экономической сферах.