



## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – РЕСУРС РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – РЕСУРС РАЗВИТИЯ СТРАНЫ .....	1
1. Основные тезисы доклада .....	3
2. Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста .....	6
2.1. Повышение заинтересованности органов МСУ в развитии доходной базы местных бюджетов и мобилизация в местный бюджет всех потенциальных доходов.....	8
2.1.1. Установление на долгосрочную перспективу стабильных правил распределения финансовой помощи в местные бюджеты, не лишаящих органы МСУ стимулов к наращиванию собственной доходной базы .....	8
2.1.2. Передача на местный уровень полномочий по налоговому администрированию местных налогов.....	9
2.1.3. Установление экономически обоснованных налоговых ставок и льгот по местным налогам.....	10
2.1.4. Содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц .....	13
2.1.5. Содействие развитию малого предпринимательства как потенциального плательщика налогов в местный бюджет.....	15
2.1.6. Совершенствование механизмов эффективного управления муниципальным имуществом.....	17

2.1.7. Включение доходов и расходов муниципальных унитарных предприятий в состав доходов и расходов местных бюджетов .....	19
2.1.8. Совершенствование механизма самообложения граждан и ответственность за неисполнение гражданами требований муниципальных правовых актов	22
2.2. Разработка и реализация стратегий социально-экономического развития муниципальных образований .....	25
2.2.1. Развитие системы среднесрочного и долгосрочного стратегического и финансового планирования развития муниципальных образований.....	25
2.2.2. Формирование системы управления реализацией стратегических и финансовых планов.....	28
2.3. Рост инвестиционной активности органов местного самоуправления.....	30
2.3.1. Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций на территории местного самоуправления .....	30
2.3.2. Формирование муниципальной долговой политики, разработка и внедрение системы управления муниципальным долгом .....	31
2.3.3. Формирование механизмов снижения стоимости муниципальных заимствований .....	33
3. Повышение уровня и качества жизни населения .....	35
3.1. Гарантирование доступности и качества предоставляемых органами местного самоуправления бюджетных услуг населению.....	35
3.1.1. Установление стандартов по бюджетным услугам, гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации	35
3.1.2. Формирование справедливых межбюджетных отношений, обеспечивающих всем гражданам Российской Федерации доступ к гарантированным Конституцией Российской Федерации бюджетным услугам по установленным стандартам	38
3.1.3. Оценка потребности в объеме муниципальных бюджетных услуг .....	40
3.1.4. Концентрация муниципальных финансовых ресурсов на решении приоритетных задач (бюджетирование, ориентированное на конечные результаты) .	41

3.1.5. Внедрение системы независимого общественного рейтингования муниципалитетов на основе оценок объема и качества предоставляемых населению муниципальных бюджетных услуг.....	42
3.2. Повышение эффективности расходования средств местных бюджетов .....	45
3.2.1. Обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств органов МСУ (использование реестра расходных обязательств в качестве инструмента бюджетного планирования) .....	45
3.2.2. Внедрение системы закупки товаров и услуг для муниципальных нужд на конкурсной основе .....	46
3.2.3. Реструктуризация муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений .....	48
3.2.4. Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг	51
3.2.5. Развитие межмуниципальной кооперации на уровне сельских и малых городских поселений.....	54

## 1. Основные тезисы доклада

Проблемы местного самоуправления	Предлагаемые решения
Практическое отсутствие самостоятельности органов местного самоуправления в формировании доходов местных бюджетов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Введения местного налога с продаж за счет снижения ставки НДС</li> <li>2. Расширение перечня видов земель, подпадающих под обложение земельным налогом</li> <li>3. Постепенная передача органам местного самоуправления полномочий по администрированию местных налогов</li> <li>4. Увеличение верхней границы ставок по</li> </ol>

	земельному налогу
Низкая эффективность реализации приоритетов государственной бюджетной политики в отношении органов местного самоуправления	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сокращение доли целевой финансовой помощи местным бюджетам в общем объеме межбюджетных трансфертов</li> <li>2. Сокращение количества приоритетных направлений софинансирования расходов местных бюджетов</li> </ol>
<p>Узкая база местных налогов и низкий уровень их собираемости по следующим причинам:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Существование большого объема незарегистрированной собственности и земельных участков</li> <li>2. Высокие издержки населения при прохождении всех процедур регистрации недвижимости и земельных участков</li> <li>3. Практическое отсутствие санкций по отношению к неплательщикам местных налогов</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Совершенствование законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы предусматривало ограничение стоимости и ускорение этой процедуры</li> <li>2. Совершенствование законодательства, регулирующего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, которое явно предусматривало бы возможность принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов</li> </ol>
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	Ассоциация муниципальных образований может и должна взять на себя своевременное доведение до

<p>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</p>	<p>муниципалитетов информации о национальных и региональных приоритетах, но главное - формулирование консолидированной позиции муниципалитетов, которая должна учитываться регионами и Федерацией в процессе стратегического планирования.</p>
<p>Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения муниципалитетов.</p>	<p>Ассоциация муниципальных образований может стать центром сбора и распространения лучшей практики, связанной с опытом применения БОР в муниципалитетах.</p>
<p>Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) принимаются, но не реализуются ввиду отсутствия (или слабости) механизмов управления реализацией муниципальных Стратегий</p>	<p>Ассоциация муниципальных образований могла бы разработать и контролировать соблюдение (на добровольной основе) муниципальными образованиями стандартов контроля, оценки и аудита реализации муниципальных Стратегий.</p>
<p>Отсутствие доступа к инвестициям по причине низкого уровня обеспеченности собственными доходами</p>	<p>Включение доходов и расходов МУПов в состав доходов и расходов бюджета</p>
<p>Высокая стоимость муниципальных заимствований (или их полная недоступность для мелких муниципалитетов) ввиду высокого уровня рисков, низкой ликвидности муниципальных ценных бумаг и отсутствия механизмов профессионального управления</p>	<p>Создание (при финансовой, организационной и технической поддержке Правительства России) Муниципального долгового агентства (агентства по управлению муниципальным долгом)</p>

долгом на муниципальном уровне	
Отсутствия механизмов защиты прав инвестора (кредитора)	Создание действенных механизмов обращения взысканий на муниципальное имущество, муниципальных банкротств и введения внешнего управления
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
Отсутствие практики независимого общественного рейтингования эффективности деятельности органов местного самоуправления. Такое рейтингование является мощнейшим механизмом публичного контроля за объёмом и качеством предоставляемых населению бюджетных услуг.	Ассоциация муниципальных образований может стать инициатором и организатором создания системы независимого общественного рейтингования.

## 2. 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 всех уровней государственной и муниципальной власти в России. Последние реформы системы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деле способствовали построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в лице федеральных 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 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 исключением органов местного самоуправления из системы органов государственной власти, с другой, приведет к неэффективности 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 предпосылки.

Логика действий федерального и регионального уровня власти должна быть 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 можно будет говорить о стимулировании 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 вышперечисленное 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.

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

### ***2.1.1. 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 годов прошлого века в России сложилась практика использования финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов вышестоящих уровней 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 годах 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». Стоит как можно скорее отказаться от столь неадекватной задачам экономического развития России практики и дать муниципальным образованиям стимулы для наращивания 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.

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, региональными уровнями государственной власти. В данном случае в качестве таких стимулов могут выступать:



1. Увеличение налоговой составляющей доходов местных бюджетов, в том числе за счет введения местного налога с продаж.
2. Сокращение видов финансовой помощи местным бюджетам путем сведения их только к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности, просчитанным на долгосрочную перспективу, а также выделения крайне ограниченного количества субсидий на поддержку приоритетных направлений расходов местных бюджетов.

Повышение зависимости местных бюджетов от налогов, уплачиваемых гражданами, будет способствовать усилению подконтрольности местных властей населению, усилению зависимости между финансовым благополучием муниципалитета и финансовым благополучием налогоплательщиков. В то же время, чтобы избежать общего увеличения налогового бремени, решение первой из перечисленных выше задач можно осуществить при одновременном снижении ставки НДС. Это должно привести к сокращению иждивенчества и повышению финансовой самостоятельности и заинтересованности органов местного самоуправления в развитии собственной доходной базы. Кроме того, рост доли налогов, поступающих в местный бюджет, уплачиваемых гражданами, могло бы способствовать повышению их участия в делах местного сообщества.

Вторая задача имеет целью повышение прозрачности и стабильности межбюджетных отношений, что, 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.

### ***2.1.2. Передача на местный уровень полномочий по налоговому администрированию местных налогов***

Основными налоговыми источниками местных бюджетов могли бы стать такие местные налоги как земельный налог, налог на имущество физических лиц, а также, в перспективе, налог с продаж. Однако, в настоящее время доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов составляет лишь 3%. Это связано с несколькими причинами, главными из которых являются отсутствие у муниципальных образований опыта работы с этими видами налогов, а также отсутствие у них полномочий по

взаимодействию с плательщиками 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.

Поэтому 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, вводить практику передачи полномочий по администрированию местных налогов не повсеместно, а выборочно, в качестве эксперимента, и затем, в случае получения положительных результатов эксперимента, распространять положительный опыт на другие муниципальные образования.

### ***2.1.3. 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 неразумная 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 немного повысить доходы местного бюджета. Такой подход порождает общую некомпетентность 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 упущенных доходов муниципальных образований по земельному налогу, взимаемому 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 это должны расплачиваться муниципальные образования, на территории которых находятся те или иные объекты (земля под которыми выведена из оборота, и, следовательно, не облагается земельным налогом), связанные с функционированием указанных государственных монополий?

Таким образом, помимо передачи 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, используемые указанными монополиями.

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 могут оказаться не готовы. Поэтому было бы целесообразным разработать методические рекомендации по проведению налоговой политики на местном уровне, которые могли бы быть использованы органами местного самоуправления в инициативном порядке, а также ввести систему поощрений 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 доходы от местных налогов будут составлять существенную часть доходов местных бюджетов, а сами органы

местного самоуправления получают реальные полномочия по администрированию местных налогов.

#### ***2.1.4. Содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц***

Передача полномочий по администрированию местных налогов органам местного самоуправления создаст серьезный стимул для последних для проведения комплекса мероприятий по учету налогоплательщиков, выявлению собственников имущества и земельных участков, работающих предприятий, не оформивших имущественные права или не зарегистрировавшихся в установленном порядке, а также разъяснительной работы 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 годами, результатом которой стала стопроцентная регистрация фактически действующих на территории волости предприятий, и, как следствие, многократное увеличение бюджета волости.

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 с использованием потенциала региональных Советов муниципальных образований.

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 необходимой 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.

В качестве примера можно привести активную работу администрации Вепской национальной волости Республики Карелия с представителями бизнес кругов в 2000-2004 годах, результатом которой стала стопроцентная регистрация фактически действующих на территории волости предприятий, и, как следствие, многократное увеличение бюджета волости.

Широко развернутый в стране процесс закрепления в собственности 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.

Другой проблемой является отсутствие правовой грамотности большинства потенциальных и действующих собственников, а также отсутствия практической возможности принудительного взимания 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, регулирующего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, которое, в свою очередь, явно предусматривало бы возможность принудительного взимания земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов. Разумеется, при этом нужно принимать во внимание социальные последствия таких действий, предусмотрев некоторые исключения по отношению к малоимущим гражданам, земельный участок которых является единственным источником средств к существованию.

#### ***2.1.5. 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 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 миллиардов рублей ежегодно, но лишь 20 процентов малых предприятий в разное время пользовались кредитами, в то время как поддержка кредитных организаций требуется 90 процентам из них. С целью исправления ситуации сегодня по всей стране создаются производственные и инновационные бизнес-инкубаторы, которые заполняются лучшими стартовыми компаниями. Процент выживания компаний в бизнес-инкубаторах возрастает в 6 раз. Власти муниципальных образований оказывают многоплановую поддержку таким структурам: это и предоставление офисных и производственных 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 годы 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 пункта в 24 муниципальных образованиях области, которые обеспечивают возможность для местных предпринимателей получить всю необходимую для них информацию, касающуюся законодательства, а также порядка решения иных вопросов, связанных с ведением бизнеса.

В Вачском муниципальном районе Нижегородской области появилась новая структура поддержки предпринимательства. Основным профилем деятельности АНО «Вачский центр развития бизнеса» стало микрофинансирование проектов малого предпринимательства, оказание образовательных, консультационных и правовых услуг. Кроме того, Вачская 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 предприятию в качестве субвенций.

IV. Поддержка особо важных инвестиционных проектов, где бюджет одновременно выступает гарантом банковского кредита и погашает значительную часть ставки по нему.

#### ***2.1.6. 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 г. № 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 репрофилировано, 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.

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.

### ***2.1.7. Включение доходов и расходов муниципальных унитарных предприятий в состав доходов и расходов местных бюджетов***

В современной России муниципальные организации преимущественно функционируют в форме унитарных предприятий (МУПов). В настоящее время становится все более очевидными недостатки этой организационно-правовой формы (низкая эффективность, недостаточная прозрачность деятельности, плохая управляемость и т.д.). Сегодня начат процесс реструктуризации муниципальных предприятий, а сохранение этой организационно-правовой формы предусмотрено только в случаях, оговоренных в законе об унитарных предприятиях.

Как правило, МУПы являются монополистами на локальных рынках услуг и, прежде всего, рынке коммунальных услуг. Это снижает качество услуг, оказываемых населению, приводит к завышению их стоимости. При этом большинство МУПов убыточны, поскольку оказывают услуги, цены на которые регулируются муниципалитетами, и завышение собственных издержек МУПами перекладывает бремя неэффективных расходов на муниципальный бюджет, из которого покрываются убытки МУПов.

В то же время коммерчески успешные, приносящие доход МУПы вытесняют с рынка частные предприятия, пользуясь нерыночными преимуществами. Существование МУПов, приносящих коммерческий доход, должно быть запрещено, поскольку создает у муниципальных властей конфликт интересов. В законе о местном самоуправлении была сделана попытка наложить запрет на наличие подобного имущества у муниципалитетов – имущество, предназначенное для использования в качестве источника собственных доходов местных бюджетов не присутствует в списке разрешенных видов имущества

муниципальных образований. Однако нечеткость формулировок и отсутствие прямого запрета на коммерческую деятельность оставляют в законе немало лазеек для создания МУПов, преследующих коммерческие цели, – в частности, в сфере организации досуга, занятий спортом, использования объектов культурного наследия, культурного обслуживания. Федеральный закон об унитарных предприятиях в первой же статье определяет унитарное предприятие как коммерческую организацию. Это определение противоречит духу закона о местном самоуправлении, однако не было отменено в связи с его принятием. Ситуация осложняется еще и тем, что федеральный закон предоставляет муниципальным унитарным предприятиям право на создание филиалов и переводу собственных доходов в филиалы и представительства. В совокупности с их монопольным положением на рынке это приводит к занижению реальных объемов их прибыли и поступлений в бюджет. Проведение операций, в которых заинтересовано исключительно руководство унитарного предприятия, ведет к искажению информации о реальном состоянии дел в унитарных предприятиях, и, как следствие, полному отсутствию связи бюджетного планирования и реального финансового состояния унитарных предприятий. Кроме того, исследования специалистов показывают, что до настоящего времени не удается обеспечить надлежащую эффективность большинства муниципальных унитарных предприятий, которые проигрывают в качестве предоставляемых услуг частному сектору.

Необходимо навести порядок с муниципальными унитарными предприятиями, законодательно ограничив права муниципальных образований на коммерческую деятельность и получение предпринимательских доходов. При этом в целях повышения капитализации муниципальных образований и расширения их возможностей по привлечению заимствований, а также в целях обеспечения прозрачности деятельности МУПов, предоставляющих населению социально-значимые услуги, следует включить доходы и расходы МУПов в доходы и расходы бюджета, отразив их в бюджете в виде целевых бюджетных фондов, по которым подводится баланс. МУПам следует запретить создавать филиалы и представительства, а также лишить их права самостоятельно распоряжаться полученными доходами. Те МУПы, в отношении которых применение таких мер нецелесообразно, следует преобразовать в автономные муниципальные учреждения или приватизировать.

Опыт показывает, что для реформирования муниципальных унитарных предприятий требуется, прежде всего, политическая воля администрации органов местного самоуправления. Так, в рамках повышения эффективности управления муниципальной

собственностью в городе Каменске-Уральском (Свердловская область) реструктуризация МУПов прошла в течение одного года и дала хорошие результаты.

В отношении оставшихся МУПов следует отказаться от того положения закона об унитарных предприятиях, которое освобождает учредителей муниципальных унитарных предприятий от субсидиарной ответственности по обязательствам этих предприятий. Несмотря на то, что закон не предусматривает такой ответственности, на деле она существует и именно муниципалитеты отвечают перед населением за плохую работу своих коммунальных служб и ликвидацию последствий всевозможных аварий, к которым приводит плохая работа МУПов.

Огромной проблемой является кредиторская задолженность МУПов, которая приводит к недостатку оборотных средств необходимых для обеспечения деятельности. Местные власти стараясь поддержать на плаву собственные МУПы вынуждены поддерживать их за счет бюджетных средств, что значительно сужает возможности муниципальных образований в сфере стратегического планирования и долгосрочного экономического и социального развития. Учет бюджетного финансирования МУПов на нетто-основе не позволяет применять бюджетирование по результатам в отношении основной массы публичных услуг, оказываемых на местном уровне (жилищно-коммунальные услуги, муниципальный транспорт, бани и др.), поскольку в бюджете отражаются не все расходы на оказание этих услуг населению, а только дотации предприятиям, что делает невозможным привязку затрат к результатам. При этом неучет платежей населения в составе доходов местных бюджетов сужает возможности привлечения муниципалитетами заемных средств и дает инвесторам искаженное представление о доходной автономии муниципалитетов. Реальная степень доходной автономии муниципалитетов существенно выше, чем та, которая получается, если в расчет принимать только ныне учитываемые источники доходов муниципальных бюджетов, ведь муниципалитеты самостоятельно устанавливают тарифы на оказываемые МУПами услуги, способны изменять эти тарифы, делая МУПы убыточными или финансово самостоятельными и регулируют тем самым собственную финансовую обеспеченность.

Включение получаемых МУПами платежей населения в состав доходов бюджета повысит прозрачность финансовых операции муниципального сектора и позволит кредиторам получить ясное представление о возможностях погашения муниципалитетом задолженности, связанной с реализацией проектов муниципального развития, в том числе развития обслуживаемой МУПами городской инфраструктуры.

Включение доходов МУПов после реструктуризации муниципального сектора в состав доходов бюджета предполагает перевод МУПов на казначейское исполнение.

### ***2.1.8. Совершенствование механизма самообложения граждан и ответственность за неисполнение гражданами требований муниципальных правовых актов***

Эффективному правовому регулированию отношений, возникающих в сфере решения вопросов местного значения и являющихся предметом муниципальных правовых актов, достаточно часто препятствует отсутствие в законодательстве установлений, определяющих объем прав, обязанностей и ответственности граждан за неисполнение требований муниципальных правовых актов. Не требует особых доказательств тот факт, что при отсутствии минимально необходимого набора инструментов правового принуждения определенная категория муниципальных правовых актов (актов, устанавливающих требования к должному или недолжному поведению граждан на территории муниципального образования, устанавливающих размер и порядок участия граждан в реализации принятого решения о самообложении и т.д.) превращается в декларации и их исполнение возлагается исключительно на наиболее сознательную часть населения муниципалитета.

Наиболее простым и очевидным выходом из данной ситуации было бы установление в муниципальных правовых актах, определяющих те или иные требования к населению, санкций для нарушителей установлений муниципальных правовых актов.

Но такое решение проблемы противоречит действующему законодательству. Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан в сфере отношений, складывающихся по поводу решения вопросов местного значения, в соответствии со статьей 5 федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ относится к компетенции Российской Федерации и может быть регламентировано только федеральным законом.

Усилению авторитета органов местного самоуправления, повышению ответственности населения за исполнение муниципальных правовых актов, принимаемых, как следует из Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в его же интересах должны послужить дополнения и изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Представляется целесообразным изменить наименование главы 17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и изложить его в следующей редакции: «Административные правонарушения, посягающие на институты публичной власти». Одновременно внести в данную главу одну или несколько статей, устанавливающих административную ответственность за неисполнение гражданами муниципальных правовых актов. Какие конкретно нормы могут быть введены, это вопрос правовой проработки проблемы. Однако безотлагательное внесение в КоАП общей нормы, примерно в следующей редакции: «Неисполнение гражданами требований муниципальных правовых актов (далее санкция)» – очевидно.

Развитие механизма правового принуждения к исполнению муниципальных правовых актов может идти по разным направлениям. Возможно насыщение КоАП конкретными нормами, устанавливающими ответственность за нарушение муниципальных правовых актов по тем или иным группам вопросов местного значения. Нельзя исключить вариантов передачи полномочий по установлению ответственности из компетенции Российской Федерации в компетенцию субъектов Российской Федерации, а также наделение частью этих полномочий и органы местного самоуправления.

Наиболее характерным примером могут служить положения статьи 56 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанной статьей введен механизм прямого участия граждан в финансировании решения вопросов местного значения своего муниципального образования посредством принятия на себя обязанности внести соответствующие платежи в местный бюджет в порядке самообложения. Законом установлены общие требования к размеру этих платежей, порядку их установления, обеспечиваются гарантии прозрачности их введения и использования. Не установлено только одно обстоятельство: как быть, если те или иные граждане, обязанные принятым в установленном порядке решением участвовать в самообложении, отказываются это делать. Никакого упоминания об ответственности за неисполнение такого решения в ФЗ от 6.10.2003 №131-ФЗ не содержится.

По этой причине, а также по причине сложности процедуры принятия решения о самообложении граждан, оно остается практически неиспользуемым ресурсом местного самоуправления. Между тем, самообложение граждан является, по сути, родоначальником местного налогообложения и при правильном подходе может составить существенную долю в доходной части местного бюджета. Особенно с учетом фиксируемого в последнее время роста заработных плат.

Более того, именно при использовании механизма самообложения граждан органами местного самоуправления могут быть достигнуты наиболее зримые для населения результаты деятельности местной власти. Самообложение показывает гражданам прямую связь между внесенными ими денежными средствами и конкретным улучшением в той или иной сфере муниципального хозяйства, которое являлось целью самообложения.

И вновь можно с уверенностью говорить о том, что без включения в этот процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, общероссийского объединения муниципальных образований Российской Федерации активизировать эту работу вряд ли удастся.

Следует отметить и то, что на региональном уровне предпринимаются меры по устранению указанных пробелов (правда, они вступают в противоречие с отдельными положениями Федерального закона от 6.10.2003 №131-ФЗ, хотя, в то же время, согласуются с другими его положениями).

В ряде субъектов Российской Федерации приняты соответствующие законы, устанавливающие административную ответственность как должностных лиц, так и граждан за неисполнение или недолжное исполнение требований муниципальных правовых актов. Можно привести в качестве примеров: закон Пензенской области от 22.12.2005 № 917-ЗПО «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Пензенской области», закон Томской области от 11.11.2005 № 205-ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение нормативных правовых актов органов местного самоуправления», закон Амурской области от 30.03.2007 № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области», аналогичные законы Алтайского края, Удмуртской Республики, Ульяновской области и ряда других регионов.

В этой ситуации было бы гораздо эффективнее с позиций разумной реализации политики в области совершенствования правовых основ местного самоуправления на основе практики законодательных органов субъектов Российской Федерации «поправить» Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отнести решение вопросов, связанных с установлением административной ответственности граждан и должностных лиц за



неисполнение требований муниципальных правовых актов, к компетенции субъектов Российской Федерации.

## **2.2. Разработка и реализация стратегий социально-экономического развития муниципальных образований**

### ***2.2.1. Развитие системы среднесрочного и долгосрочного стратегического и финансового планирования развития муниципальных образований.***

Стратегическое планирование (включающее пространственное планирование<sup>1</sup>) 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<sup>2</sup>.

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,

---

<sup>1</sup> О пространственном развитии см. более подробно: <http://www.glazychev.ru>.

<sup>2</sup> Термин «стейкхолдер» широко используется, в том числе и в русскоязычной литературе в качестве заменителя понятия «заинтересованный участник». В число заинтересованных участников входят: органы местного самоуправления, представители бизнеса и населения (включая общественные организации и т.п.).

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 города Норильска на 2007-2020 годы - 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 3.1.4. «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-х 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. вынуждает их к разработке конкурентоспособных стратегий.

Представляется, что Ассоциация муниципальных образований может и должна 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 Ассоциации в формулировании консолидированной позиции муниципалитетов, которая должна учитываться регионами и Федерацией в процессе стратегического планирования.

### ***2.2.2. 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 наделение 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<sup>3</sup>. 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 (о дополнительных возможностях, предоставляемых системой независимого общественного рейтингования муниципалитетов см. раздел 3.1.5. настоящего Доклада) 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 организации. На начальном этапе это может быть контрольно-счётный орган при муниципалитете, в дальнейшем возможно привлечение неправительственных организаций.

Применение при разработке Стратегии развития города Норильска на 2007-2020 годы 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.

---

<sup>3</sup> Подробнее о многолетнем планировании см. «Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России». Центр фискальной политики. М.: «Academia» , 2002

Ассоциация муниципальных образований могла бы разработать и контролировать соблюдение (на добровольной основе) муниципальными образованиями стандартов контроля, оценки и аудита реализации муниципальных Стратегий.

## **2.3. Рост инвестиционной активности органов местного самоуправления**

### ***2.3.1. Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций на территории местного самоуправления***

Одной из важнейших целей и одновременно важнейших составляющих стратегий муниципального развития является создание благоприятного инвестиционного 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 налоговых ресурсов;
- наличие реального права администрирования этих ресурсов;
- 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.

Администрацией города Красноярска успешно реализуются муниципальные целевые жилищные программы: Программа муниципальных облигационных заимствований города Красноярска, утвержденная до 2012 года, муниципальная программа поддержки ипотечного кредитования "Молодой красноярской семье - доступное жилье" на 2005-2010 годы.

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

В городе Пскове польские, американские, швейцарские инвесторы вложили деньги в вывоз мусора, твердых отходов, строительство нового подземного водозабора.

За последние годы больше 10 миллионов евро было инвестировано в социальную инфраструктуру города в качестве грантов различных немецких фондов, городов, организаций, частных лиц.

### ***2.3.2. Формирование муниципальной долговой политики, разработка и внедрение системы управления муниципальным долгом***

Еще в конце XIX начале XX веков 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, свидетельствующем 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 обслужены обычными же доходами местных бюджетов.

Более того, расходы, которые осуществляются в соответствии с принятыми муниципальным образованием на себя расходными обязательствами и носят текущий характер, не могут и не должны покрываться за счет увеличения муниципального долга, сроки погашения которого превышают продолжительность соответствующего финансового года.

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 года 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. рублей 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. рублей. Администрация города 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 города 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 города 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.

### ***2.3.3. 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<sup>4</sup>. Банковские кредиты, как правило, предоставляются в небольших объёмах, на краткосрочной основе (до года) и под высокие проценты.

---

<sup>4</sup> Так, в 2005 году муниципальные образования России привлекли банковских кредитов на 59 млрд. рублей.

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<sup>5</sup> 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 режимом налогообложения) и государственных гарантий (что обеспечивает

---

<sup>5</sup> Москва в 2006 году размещала 10-летние облигации под 6,7-6,9 % годовых).

облигациям Агентства высокий рейтинг)<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup>.

### **3. Повышение уровня и качества жизни населения**

#### **3.1. Гарантирование доступности и качества предоставляемых органами местного самоуправления бюджетных услуг населению**

##### ***3.1.1. 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, жильё и ряд других, реализуется на муниципальном уровне и является основой для оказания органами местного самоуправления бюджетных услуг населению.

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

---

<sup>6</sup> Помимо перечисленных условий, Российской Федерации придётся выступить учредителем (в ряде стран соучредителями выступают также региональные органы власти и муниципалитеты – потенциальные заёмщики) Муниципального долгового агентства и внести средства в резервный фонд.

<sup>7</sup> В настоящем Докладе не анализируются все проблемы (включая изменения федерального законодательства и разработку муниципалитетами инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры или на повышение качества бюджетных услуг), которые необходимо решить для создания и эффективной работы Муниципального долгового агентства. Однако, эти проблемы разрешимы, о чём свидетельствует успешная деятельность подобных агентств в развитых странах и создание их в последние годы на Украине и в Румынии.

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. Между тем, органы местного самоуправления большинства муниципальных образований под давлением и населения, и правонадзорных органов в течение нескольких лет были вынуждены финансировать бюджетные обязательства государства за счет средств местных бюджетов 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<sup>8</sup>. Проблема установления стандартов услуг

---

<sup>8</sup> В качестве примера на муниципальном уровне здесь может служить Программа реформирования муниципальных финансов города Перми (2006-2007 годы), утвержденная Постановлением администрации города от 31.10.2005 № 2554

Главная цель Программы реформирования вывести управление муниципальными финансами города Перми на новый, качественно более высокий уровень.

Кроме того, целью реализации Программы реформирования является получение положительных оценок проводимой органами власти муниципального образования бюджетной политики со стороны налогоплательщиков (предприятий, организаций и населения), что можно рассматривать как специфику данной программы.

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 эффективности 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».

Стандартизация бюджетных услуг на муниципальном уровне выглядит более сложной задачей, чем тот же процесс на уровне субъекта Российской Федерации. Прежде

---

Предполагается, что четкое определение стандартов качества и количественных объемов бюджетных услуг позволит размещать муниципальные заказы или муниципальные бюджетные задания на них на наиболее выгодных для общества условиях.

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 пониженному качеству определенных бюджетных услуг, заявляя о несоответствии качества стандарту.

### ***3.1.2. Формирование справедливых межбюджетных отношений, обеспечивающих всем гражданам Российской Федерации доступ к гарантированным Конституцией Российской Федерации 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 так же 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, например, Европейская Хартия местного самоуправления, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 году, 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.

### ***3.1.3. 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 образования 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 большинству 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 связано главным образом с финансовыми ограничениями и требует своего скорейшего решения.



### *3.1.4. 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.

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 государственного 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.

Можно смело утверждать, что любые затраты на эту работу окупятся в кратчайшее время и принесут самые положительные результаты в деле укрепления муниципальных финансов и повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления населению.

Ассоциация муниципальных образований может стать центром сбора и распространения лучшей практики, связанной с опытом применения БОР в муниципалитетах.

### ***3.1.5. 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<sup>9</sup> существует в большинстве стран, развивающихся по демократическому пути, и является мощнейшим механизмом публичного контроля за объёмом 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

---

<sup>9</sup> Система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, введённая указом Президента РФ от 28.06.2007 № 825, создаёт благоприятные условия для организации дополнительной независимой, общественной оценки и рейтингования органов местного самоуправления как по более широкому кругу отчётных показателей, так и на основе опросов населения.

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 полномочий 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 городе Пскове действует своя социологическая служба, которая два раза в год проводит мониторинг мнений населения города 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 политикой или выборами, они проводятся ежегодно два раза в год. Администрация города анализирует динамику таких опросов-мониторингов.

### **3.2. Повышение эффективности расходования средств местных бюджетов**

#### ***3.2.1. 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 года. 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 определение 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 города Уссурийск Приморского края, Покачи Ханты-Мансийского автономного округа.

### ***3.2.2. 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 наивысших 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 законодательства, с надлежащим качеством, минимально возможными затратами, добросовестно и в срок. Достичь такого непростого результата можно только на 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 несопоставимыми 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 город Пенза, и Сумской сельсовет Колышлейского 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 органов, представителей общественности и средств массовой информации.

### **3.2.3. Реструктуризация муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений**

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<sup>10</sup>, 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

---

<sup>10</sup> Статья 2 Гражданского кодекса определяет предпринимательскую деятельность как самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.



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 дифференциации 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 этой направлении стали Принципы реструктуризации бюджетного сектора, одобренные Правительством Российской Федерации на период до 2006 года. В этом документе основным направлением повышения эффективности расходования бюджетных средств названо создание механизмов, при которых государственные и муниципальные услуги могли бы предоставляться 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) коммерческие и некоммерческие организации может быть осуществлен 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;

Выше были перечислены возможные участники рынка поставщиков бюджетных услуг.

Понятно, что полностью передать оказание бюджетных услуг коммерческим или некоммерческим организациям негосударственного (немуниципального) 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 монопольному производителю вряд ли приведет к росту экономической эффективности или росту качества самой услуги. Кроме того, даже при наличии нескольких поставщиков конкуренция между ними при размещении муниципального заказа возможно 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 сдери 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 созданная им структура получает доступ к инвестициям без обязательства финансирования издержек инвестора.

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 предприятий 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 немunicipального сектора.

#### ***3.2.4. Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг***

Ориентируясь на широкое внедрение в практику муниципального управления современных форм оказания бюджетных услуг населению, следует иметь в виду следующее. Переход от финансирования бюджетных услуг через муниципальные предприятия и учреждения к финансированию их через негосударственные и немunicipальные коммерческие и некоммерческие организации может быть осуществлен эффективно только при наличии, как минимум, следующих четких механизмов:

- а) оценки объема и стоимости необходимых бюджетных услуг,
- б) распределения заказов на оказание бюджетных услуг среди хозяйствующих субъектов;
- в) использования и учета бюджетных средств хозяйствующими субъектами; в ходе оказания бюджетных услуг;
- г) оценки качества бюджетных услуг, оказанных гражданам хозяйствующими субъектами;
- д) реагирования на отклонения от установленных стандартов.

Выше были перечислены возможные участники рынка бюджетных услуг, причем важно отметить, что муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения выступают здесь равноправными участниками рынка, наряду с прочими хозяйствующими субъектами.

Понятно, что передать оказание бюджетных услуг полностью на уровень коммерческих или некоммерческих организаций вряд ли возможно. Да, такая задача и не ставится, поскольку в муниципальном хозяйстве всегда будут существовать отрасли малопривлекательные как для коммерческого, так и для некоммерческого сектора муниципальной экономики.

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

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 предприятий и бюджетных учреждений. В частности, предусматривается переход части бюджетных

учреждений в негосударственный сектор на добровольной основе на условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования. 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 немunicipального сектора.

Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления муниципальных услуг предполагает что, организации, получающие финансирование из бюджета, могут существовать самостоятельно, без соответствующего контроля со стороны органов власти всей их деятельности, который традиционно связан с контролем исполнения сметы бюджетных учреждений. Очевидно, что в этой ситуации переход части бюджетных учреждений в негосударственный сектор таит в себе потенциальную опасность того, что бюджетное учреждение переориентирует свою деятельность на выполнение коммерческих функций и не будет оказывать социально-значимые услуги, ради предоставления которых оно было когда-то создано. Вот почему так важно наличие четких механизмов взаимодействия муниципальных образований с хозяйствующими субъектами, определяющих степень муниципального вмешательства в процесс предоставления бюджетных услуг немunicipальными подрядчиками.

Существуют различные подходы к определению масштабов вмешательства органов власти в процесс предоставления бюджетных услуг. Не ставя задачей перечисление этих подходов можно лишь отметить, что формы такого вмешательства должны быть определены на этапе распределения заказов между хозяйствующими субъектами, известны всем участникам процесса и не должны быть обременительны как для хозяйствующих субъектов, так и для граждан.

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 укрепится, граждане получают услуги более высокого качества, а бюджетные средства станут работать на экономическое развитие муниципального образования.

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:

город Томск - прачечные услуги для муниципальных учреждений социальной сферы города, услуги общественного транспорта;

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

город Красноярск - услуги по благоустройству дворовых территорий, услуги по организации питания учащихся в образовательных учреждениях;

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

город Псков - услуги по уборке улиц города.

### ***3.2.5. 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.

Особую роль в этой связи 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.

Очевидно, что для них основной формой межмуниципальной кооперации могут и должны стать региональные Советы муниципальных образований, поскольку именно сельские и малые городские поселения составляют основу этих объединений. В этом смысле 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.

К сожалению, в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации время наблюдается несколько иной подход к работе Советов муниципальных образований. Как правило, их воспринимают как вынужденно созданную структуру, без которой вполне можно было бы обойтись, воздействуя на муниципальный уровень через созданные при главах регионов консультативно-совещательные советы глав муниципальных образований. В силу такого подхода многие региональные советы муниципальных образований представляют собой декоративные организации, вся деятельность которых заключается, в лучшем случае, в информировании органов местного самоуправления о предстоящих совещаниях на региональном уровне. В такой ситуации неизбежно, что столь же декоративный характер будет иметь и единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Такой подход кардинальным образом противоречит идее активного подключения органов местного самоуправления к процессам социального и экономического развития России. Трудно ожидать сколько-нибудь существенных сдвигов в этом направлении, если сами муниципальные образования не ощущают своего авторитета и значимости, а лишь ожидают административных указаний сверху.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны понять, что Советы муниципальных образований при правильной организации их работы могут стать реальными партнерами региональных властей, снять с них значительную часть непродуктивной нагрузки по работе с муниципальными образованиями, а главное, резко поднять активность органов местного самоуправления в деле повышения эффективности муниципального управления. Международная практика показывает, что 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;

- экспертиза проектов региональных законов, выработка предложений по их совершенствованию;
- выпуск методических рекомендаций и пособий.

По ряду из этих позиций субъект Российской Федерации мог бы заключать с советом муниципальных образований договоры о партнерстве, что повысило бы конструктивность их взаимодействия и результативность работы с муниципальными образованиями.

Второй допускаемой 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 муниципальных 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:

разработка планов стратегического развития;

градостроительная деятельность;

управление земельными ресурсами;

инвестиционная политика, включая выпуск ценных бумаг;

благоустройство и содержание инженерной инфраструктуры и ряд других.

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.