**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СТАНОВЛЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

* 1. Понятие «муниципальное образование»
	2. Территориальные и организационные основы местного самоуправления
	3. Роль муниципальных образований в становлении гражданского общества в Российской Федерации

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

2.1. Финансово-экономические основы местного самоуправления

2.2. Межбюджетные отношения как инструмент выравнивания уровней социально-экономического развития регионов

2.3. Проблемы реформирования муниципальных финансов на примере Иркутской области

ГЛАВА 3. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Региональная социально-экономическая устойчивость

3.2. Процессы микрорегиональной стабилизации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1. Уровень внешних доходов в объеме расходов по МО Иркутской области, в %.

Приложение 2. Структура расходов регионального бюджета, в %.

Приложение 3. Указ Президента Российской федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

**ВВЕДЕНИЕ**

*Актуальность темы*. В современных условиях перехода России на демократические, рыночные принципы организации общества и государства как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. Местное самоуправление в государственном устройстве РФ имеет важное значение, поскольку оно в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и властью, поэтому от выбора наиболее оптимальных форм организации местного самоуправления, решения вопроса экономической самостоятельности местных органов власти в РФ зависит не только возможность органов местного самоуправления решать вопросы жизнеобеспечения населения конкретных территорий, но и прочность конституционного строя. Вопросам местного самоуправления в наши дни уделяется довольно серьезное внимание со стороны ученых. Актуальность подтверждает и то, что в последнее десятилетие в России заметно возрос интерес к проблеме управления муниципальными образованиями. Это объясняется, в первую очередь:

* возрастающей сложностью решаемых органами местного самоуправления задач,
* необходимостью более полного учета взаимовлияния различных сторон жизни в муниципальных образованиях,
* более точным прогнозированием развития тех или иных процессов, происходящих на муниципальном уровне,
* целями повышения эффективности функционирования местного самоуправления.

В связи с этим на первый план выдвигаются: проблемы управленческого характера; возникает необходимость определение роли и места каждого управленческого звена в структуре местного самоуправления, непрерывного совершенствования управления сферами человеческой деятельности в каждом отдельно взятом муниципальном образовании. Причем, чем сложнее задача развития и динамичнее связь между отдельными сферами муниципального управления, тем чувствительнее общество ко всякого род неполадкам в управлении.

Поэтому по мере сложности подобных задач возрастают и требования к системе управления, которая должна гибко приспосабливаться к изменяющимся условиям, обеспечивать более тесное объединение ее элементов вокруг основной цели развития, а также эффективного использования и имеющихся ресурсов, и экономического, финансового, инвестиционного, географического, трудового, научного, инновационного потенциала.

Как известно, в Российской федерации трехуровневая система управления:

1. Федеральный уровень;
2. Субъектный/ субфедеральный/ региональный;
3. Муниципальный/ субрегиональный/ микрорегиональный (данный уровень управления не входит в систему государственного управления РФ)

Одной из основных проблем, осложняющих становление и развитие местного самоуправления в современной России, является финансовая необеспеченность, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением. Невозможность по финансовым соображениям выполнения своих обязательств перед населением подрывает авторитет местной власти, зачастую дестабилизирует обстановку на местах.

*Степень изученности проблемы.* Проблемы устойчивости в настоящее время рассматриваются многими авторами, но в контексте экологических проблем, устойчивость на микрорегональном уровне (или микрорегиональная стабилизация) - вопрос, в первом приближении рассматривающийся в работах Ю.Н. Гладкого., А.И. Чистобаева., Т.М. Шовгенова.

Такие ученые как, С.Н. Саая, Т.М. Шовгенов, В.Г. Игнатов, П.И. Лапшев - имеют своей главной целью - объяснить проблемы, возникающие в финансовой системе Российской Федерации, а так же рассмотреть возможные методы разрешения существующих проблем на федеральном уровне. А.В. Шишлов, Н.Б. Косарева, С.М. Никифоров, А.В. Чернявский, И.С. Новоселова исследуют местное самоуправление и возникающие проблемы в области финансов на местном уровне.

Нужно отметить, что в настоящее время проблема формирования финансовых основ местного самоуправления требует особого внимания, а значит и более подробного изучения, как на теоретическом, так и на эмпирическом уровне.

*Объектом* исследования является процесс микрорегиональной стабилизации, под этим в данной работе мы понимаем социально-экономическую устойчивость. Микрорегион в нашем случае - понятие, используемое как синоним понятию «муниципальное образование». Под регионом понимается субъект Российской Федерации.

*Предмет* исследования: бюджеты муниципальных образований по Иркутской области.

*Цель* данного исследования анализ процессов микрорегиональной стабилизации.

Для реализации данной цели были поставлены следующие *задачи*:

* раскрыть содержание понятия «муниципальное образование»;
* проанализировать основные элемента Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправлении я в Российской федерации» от 1995 и 2003г.г.
* рассмотреть межбюджетные отношения, а так же бюджет и собственность органов местного самоуправления как инструменты выравнивания уровней социально-экономического развития регионов;
* описать подходы к оценке устойчивости социально-экономических систем;
* проанализировать состояние доходной и расходной базы бюджетов муниципального образования по Иркутской области;

В своей работе мы опирались на труды следующих ученых: А.В. Шишлов, Г.М. Колпаковой, М.В. Романовского, Т.М. Шовгенов, Л. В. Донцова, В.Г. Игнатов, О.П. Кузнецова, В.П. Ивиницкий, И.С. Новоселова и др.

А так же, при изучении финансовых основ местного самоуправления, мы использовали Конституцию Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (за 1995 и 2003г.г.), «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 г.) и нормативно-правовые акты муниципальных образований Иркутской области.

*Методы исследования.* Цель и задачи работы обусловили выбор методов региональных исследований. В работе используются как общенаучные, так и частные методы познания. При написании работы был использован статистический метод исследования, учитывающий количественную характеристику факторов, влияющих на состояние бюджетов муниципальных образований Иркутской области, а так же был применен метод экспертных оценок.

*Структура работы.* Данная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

**ГЛАВА 1. РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНХ ОБРАЗОВАНИЙ В СТАНОВЛЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

* 1. **Понятие «муниципальное образование»**

На сегодняшний день не существует единого мнения относительно самой сути местного самоуправления. Одни понимают под ним власть, сравнимую с властью суверенного государства. Другие под местным самоуправлением подразумевают общественное самоуправление. У некоторых руководителей сложилось мнение, что местное самоуправление должно существовать в том виде, в каком оно было в советский период. С реформой самоуправленческих структур они связывают лишь изменения в органах власти на местах. Такой разброс мнений вызван отсутствием продуманной концепции местного самоуправления в России. В мировой практике сформировалось две основные концепции местного самоуправления – англосаксонская и европейская континентальная. [1, 7, 10, 14, 18, 20]

Согласно англосаксонской концепции, местное самоуправление – это местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории существующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования непосредственно, а также формируемыми ими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления без вмешательства центральных органов власти на основе реальной материально – финансовой базы в целях решения задач местного значения. Из определения следует, что местное самоуправление отделено от государственной власти, не решает государственных задач.

Вторая концепция – европейская континентальная. Согласно данной концепции, местное самоуправление есть установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществления жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления на основе реальной материально – финансовой базы, в целях решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел с учетом интересов населения. Из определения следует, что государственная и местная публичная власть находятся в тесной взаимосвязи.

В конституции РФ фактически закреплена англосаксонская модель местного самоуправления, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и структурно обособлены. Установлена самостоятельность решения населением вопросов местного значения. Однако прослеживаются и определенные элементы европейской континентальной концепции. П.2 ст. 132 Конституции РФ, например, содержит норму о возможности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. [2]

Определение местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995 № 154 – ФЗ (далее Федеральный закон 1995г.) [4] и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 № 131 – ФЗ (далее Федеральный закон 2003г.) [5] по сути, также основано на англосаксонской концепции.

Официальная законодательная формулировка понятия «местное самоуправление» содержится в п. 1 ст. 2 Федерального закона 1995г.: «Местное самоуправление в РФ – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций». [4]

Федеральный закон 2003 г. определяет местное самоуправление следующим образом: «Местное самоуправление в РФ – форма осуществления народов своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».[5]

Сопоставление приведенных формулировок показывает, что в Федеральном законе 1995 г. акцент был сделан на местное самоуправление как на деятельность населения, а в Федеральном законе 2003 г. – как на форму осуществления народом своей власти. Представляется, что важным является и то и другое. На наш взгляд, суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

Исходя из этого, местное самоуправление в РФ следует рассматривать как признаваемый и гарантируемый Конституцией РФ [2] низовой уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, избираемым населением и обладающим значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни. В этом состоит его принципиальное отличие от местного государственного управления, осуществляемого назначаемыми сверху чиновниками.

Таким образом, можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»

* поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
* выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;
* муниципальная собственность и бюджет.

Статья 131 Конституции Российской Федерации закрепляет осуществление местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. На основании факта данной статьи Закона территория местного самоуправления является в то же время территорией муниципального образования. [2]

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению реализацию права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могут быть исключены городские и сельские поселения (города, поселки, станицы, села и т.д.). Вопрос о признании иных территорий (районов, уездов, сельских округов и т.д.) территориями местного самоуправления находится в исключительном ведении субъектов Российской Федерации и должен решаться с учетом местных условий. Критерии определения этих территорий в качестве территорий местного самоуправления могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации.

* 1. Территориальные и организационные основы местного самоуправления

Для обеспечения реальной самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления, их эффективной деятельности в интересах населения необходимы соответствующие правовые, территориальные, экономические, организационные, социальные и финансовые условия.

Реформа местного самоуправления является составной частью идущих в нашей стране преобразований, которые преследуют глобальную цель - построение демократического, правового, социального государства.

Принятие Федерального закона от 06.10.03 № - 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» положило начало муниципальной реформе, в ходе которой будет реорганизована система местного самоуправления, созданная в нашей стране во второй половине 1990-х годов. [4]

В развитии законодательной основы местного самоуправления, практической реализации права на местное самоуправление серьезное внимание уделяется вопросам формирования территорий муниципальных образований. Даже в тех странах, где существуют давно сложившиеся системы местного самоуправления, идут процессы совершенствования территориальной и организационной основ местного самоуправления.

Территориальная организация – один из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправления. Выбор оптимальных размеров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, зависит от многих противоположно действующих факторов и по–разному решался на разных этапах становления и развития местного самоуправления в России.

В Федеральном законе 1995г. для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование», под которым следует понимать городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. [4]

Исходя из этого, основными признаками любого муниципального образования являются: населенная территория, органы местного самоуправления, местный бюджет, устав, муниципальная собственность.

Согласно Федеральному закону 1995г. порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ определяется законами субъектов РФ с учетом мнения населения. В связи с этим субъекты РФ по – разному подошли к решению вопросов территориальной организации местного самоуправления.

В разных субъектах РФ сложились следующие основные модели территориальной организации местного самоуправления [7, 18, 20,29] :

*Территориальная, или районная, модель местного самоуправления.* Административный район с расположенными на его территории городами районного значения, поселками, волостями, сельсоветами и сельскими поселениями является единым муниципальным образованием. В городах районного значения, поселках, волостях и сельсоветах на территории района имеются территориальные администрации, подчиненные администрации района. Число муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели измеряется десятками и была принята в большинстве субъектов РФ. Данная модель принята в 43 субъектах РФ. Число муниципальных образований при этой модели составляет: от 3 в Эвенкийском автономном округе до 70 в Московской области.

*Поселенческая, или волостная, модель местного самоуправления.* Муниципальными образованиями являются все города, волости, сельсоветы) и рабочие поселки. В административных районах создаются местные органы государственной власти, а местное самоуправление отсутствует. Главной особенностью этой модели является наличие в субъекте РФ не одного, а двух уровней государственной власти – центральной и районной. Число муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели измеряется сотнями. Поселенческая модель принята в 16 субъектах РФ. Число муниципальных образований составляет: от 55 в Республике Адыгея до 983 в Республике Башкортостан.

*Двухуровневая модель местного самоуправления.* Муниципальными образованиями являются и административные районы, и поселения внутри районов с разграничением между ними полномочий, собственности и источников доходов. Данная модель принята в 23 субъектах РФ, число муниципальных образований верхнего уровня составляет: от 2 в Курганской области до 71 в Алтайском крае и нижнего уровня от 10 в Брянской области до 695 в Алтайском крае. [ 1]

*В ряде субъектов сосуществует несколько моделей одновременно.* В среднем на один субъект РФ в 2003 г. приходилось около 130 муниципальных образований. Число муниципальных образований в России постепенно меняется. За последние несколько лет наблюдается снижение числа муниципальных образований, что является продолжением тенденции, наблюдавшейся на протяжении 1990-х годов: число российских муниципальных образований, достигавшее 29 291 единицы (1994 г.), в дальнейшем сокращалось. При этом поначалу изменение числа муниципальных образований носило довольно стихийный характер – они появлялись, упразднялись, объединялись под влиянием различных факторов, в зависимости от конъюнктуры. За последние несколько лет сократилось число сельских администраций, поселков городского типа и городов. [ 25, 29]

Федеральным законом № 131 – ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [5] предусматривает кардинальные изменения принципов территориальной организации местного самоуправления. Согласно данному Федеральному закону *вводится двухуровневая структура территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах РФ*, что, в свою очередь, потребует проведения комплексной реформы организации местной власти, которая затронет организационные, финансовые, компетенционные основы местного самоуправления. При этом обязательным условием является осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Выбор двухуровневой модели местного самоуправления был обусловлен следующими причинами: как известно, местная власть, с одной стороны, по своей природе максимально приближена к населению. Исходя из этого территории муниципальных образований должны быть локализованы, чему соответствует организация местного самоуправления в отдельных населенных пунктах или небольших группах. С другой стороны, для достижения экономической эффективности деятельности местного самоуправления необходимо наличие достаточных собственных ресурсов (материальных, финансовых, природных), которые, как правило, имеются на относительно больших территориях (не менее существующих районов). Особенно это относится к объектам налогообложения, прежде всего к хозяйствующим субъектам, расположенным на территории неравномерно. Поэтому в большинстве стран с развитой системой самоуправления существует двухуровневая территориальная организация местного самоуправления. Тем более это актуально для России с её огромной территорией и значительными диспропорциями в социально – экономическом развитии регионов и населенных пунктов.

Ещё одним весомым доводом в пользу двухуровневой территориальной организации местного самоуправления и типологизации муниципальных образований является необходимость разграничения компетенции и требующихся для её реализации ресурсов. Единая для всех муниципальных образований безотносительно к их видам компетенция (как установлено в Федеральном законе 1995г.), включающая как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия (статья 6) [ 4]. Это приводило к тому, что и крупный город, и район, и сельское поселение должны решать один и тот же круг вопросов независимо от того, располагают ли они необходимой инфраструктурой, материальными и финансовыми ресурсами. В результате этого была выбрана двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. [ 32]

Все муниципальные образования, в соответствии с требованиями закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [5], согласно двухуровневой территориальной организации разделяются в правовом отношении на три типа: *поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ*. При этом первый уровень - поселения (городские или сельские), второй уровень муниципальный район, городской округ. Кроме этого, ещё одним, особым типом муниципального образования является внутригородская *территория в городах федерального значения* – Москве и Санкт–Петербурге; а также вводится новое понятие межселенной территории. Федеральный закон 2003 г. подробно раскрывает *понятия,* имеющие особое значение для территориальной организации местного самоуправления:

1. *городской округ и муниципальный район* представляют собой муниципальные образования, условно называемые «муниципальными образованиями второго уровня»;
2. *сельское и городское поселения* – муниципальные образования, условно называемые «муниципальными образованиями первого уровня».
* *городское поселение*, как муниципальное образование «первого уровня», образует один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.
* *сельское поселение*, как муниципальное образование «первого уровня», образуют один или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, с численностью населения более 3000 человек для территорий, отнесенных Правительством РФ к территориям с высокой плотностью населения (например, Московская область), или численностью населения более 1000 человек – для территорий, отнесенных Правительством РФ к территориям с низкой плотностью населения (например, Ненецкий национальный округ).

Отнесение территории муниципального образования субъекта РФ или всего субъекта РФ к территории с высокой плотностью населения позволяет не выделять в ее составе «*межселенные территории*».

Таким образом, в соответствии с требованиями пп.10 п.1 ст.11 Федерального закона размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения. [29]

Реализация первого этапа реформы предусматривает установление границ муниципальных образований и наделение их соответствующим статусом. Процедура установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства предполагает следующие этапы:

1. Установление границы муниципальных образований:
* нанесение границы муниципального образования на картографический материал;
* описание границы муниципального образования.

2. Утверждение границы муниципального образования:

* согласование границы муниципального образования с границей населенного пункта и с границей населенного пункта и с границей административно-территориальной единицы;
* составление проектной документации в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

3. Утверждение границы муниципального образования соответствующим нормативно-правовым актом – в соответствии с п.2 ст.10 Федерального закона – законом субъекта РФ.

4. Вынос границы муниципального образования в натуре – установление межевых знаков на местности.

Содержание понятия «картографическое описание границ» действующее градостроительное и земельное законодательство не раскрывает. [29]

Законодательное регулирование данного вопроса должно быть осуществлено до 1 января 2005 года. При этом переход от существующей территориальной организации местного самоуправления к двухуровневой модели предполагает осуществление трех процедур:

* наделение статусом городского, сельского поселения, городского округа и муниципального района существующих муниципальных образований;
* преобразование существующих муниципальных образований;
* образование новых муниципальных образований.
	1. **Роль муниципальных образований в становлении гражданского общества в Российской Федерации**

Местное самоуправление – неотъемлемый элемент организации современного гражданского общества. Этот институт развивался на протяжении многих тысячелетий, постепенно становясь все более сложным и совершенным. В мировой практике накоплен достаточно большой опыт развития местного самоуправления. В нашей стране местное самоуправление также имеет долгую историю. Оно постепенно развивалось, то, приобретая реальное значение в обществе, то, отходя на второй план при установлении начал государственности и централизации. Для последующего изучения основных аспектов организации местного самоуправления в РФ, прежде всего, следует рассмотреть минимально необходимый исторический обзор становления и развития местного самоуправления в России, основные теории местного самоуправления, позволяющие определить сущность этого института, предпосылки формирования новой модели организации местного самоуправления в РФ.[ 7]

В настоящее время Российская Федерация идет по пути становления новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Демократия – это власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа! Поэтому не случайно в большинстве демократических стран обязательным элементом конституционного строя является местное самоуправление. Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан.

В современной России местное самоуправление переживает второе рождение. Его традиции, отброшенные в годы советской власти, возрождаются в новых исторических условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Эффективность их во многом зависит от правильности понимания сущности местного самоуправления.

По своей роли в обществе местное самоуправление уникально. Оно выполняет ряд важнейших функций [14, 18 ]:

Во–первых, местное самоуправление является одной из форм публичной власти, её нижним уровнем. Как форма власти, местная власть проводит в жизнь политику государства на местах, принимает обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивает общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляет муниципальной собственностью, выполняет другие властные функции;

Во-вторых, это форма самоорганизации граждан, их участия в управлении местными делами, одна из структур гражданского общества. Данная функция сближает местное самоуправление общественными организациями;

В–третьих, - это организатор местного хозяйства, выполняющий экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывающий жителям ряд важнейших общественных услуг.

В–четвертых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высших категорий, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным образом, т.е. теоретически, но и из живой общественной практики.

Ещё одна важная роль местного самоуправления в условиях современной российской действительности – это роль «мостика» между народом и государственной властью. «Самоорганизация населения на местном уровне – это единственная возможность ликвидировать пропасть между властью и народом, реализовать потенциал энергии, сознания и силы народа». [1]

Развитие местного самоуправления в России является одной из ключевых проблем, если необходимость возрождения местного самоуправления в России уже не оспаривается, то вопрос о наиболее приемлемых формах его организации и осуществления до сих пор остается открытым. Безусловно, что процесс реформирования местного самоуправления в такой огромной и многомерной стране, как Россия, не может быть простым, гладким и бесконфликтным.

Становление и развитие местного самоуправления является одной из приоритетных задач государственного строительства. При этом роль государства в становлении и развитии местного самоуправления в целом должна возрасти. Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Необходим переход от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по созданию необходимых условий развития местного самоуправления. [32, 34]

**ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ**

**2.1. Финансово-экономические основы местного самоуправления**

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) в бюджетную систему Российской Федерации включаются также бюджеты государственных внебюджетных фондов [3]. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система России представляет собой трехуровневую иерархическую систему:

Первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

Второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации;

Третий уровень – местные бюджеты.

Все бюджеты в Российской Федерации автономны и самостоятельны. Однако в случае необходимости Бюджетным кодексом РФ предусмотрено составление консолидированного бюджета и наличие межбюджетных отношений.[30]

В соответствии и бюджетным законодательством бюджетная система Российской Федерации основывается на следующих принципах[6]:

* единства бюджетной системы Российской Федерации;
* разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
* разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
* самостоятельности бюджетов;
* полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных и внебюджетных фондов;
* сбалансированности бюджета;
* эффективности и экономности использования бюджетных средств;
* общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
* гласности;
* достоверности бюджета
* адресности и целевого характера бюджетных средств.

В процессе становления местного самоуправления важное значение имеет обеспечение его деятельности соответствующими материальными предпосылками. Реально самоуправление только тогда, когда оно обеспечено экономикой, ибо «корни самоуправления в экономике».

Одним из главных условий жизнедеятельности местного самоуправления является наличие у него материально-финансовой базы. Развитие товарно-денежных отношений, юридическое закрепление многообразия форм собственности, появление множества субъектов реальных рыночных отношений поставили перед местным самоуправлением задачу формирования собственной финансово-экономической базы на новых основах. Эти обстоятельства привели к появлению в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а затем в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. главы «Финансово-экономическая основа местного самоуправления». Федеральный закон 2003г., определил, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественное право муниципального образования (ст.49). [4, 5]

Как институт муниципального права финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности.

*Самостоятельность* - имманентное свойство местного самоуправления. Без нее не может быть местного самоуправления вовсе. Самостоятельность ограничена пределами полномочий местного самоуправления. В этих пределах органы местного самоуправления и население непосредственно принимают решения, не согласовывая их с органами государственной власти и не представляя на утверждение этих органов. Они свободны в выборе вариантов своих решений, путем достижения намечаемых целей. И гарантии местного самоуправления со стороны государства должны в немалой степени состоять из гарантий этой самостоятельности.

Определяемая новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым Государственной Думой 16 сентября 2003 года, самостоятельность органов местного самоуправления выглядит не так, как в Федеральном законе «Об общих принципах организации …» 1995 года. Упор сделан не только на четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти, но и на то, чтобы полномочия органов местного самоуправления были соразмерны предоставляемым им финансовым и материальным средствам. Условно говоря, первостепенное влияние уделено соответствию функциональной и финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.[3, 4, 5,]

Вместе с тем укрепление и развития финансово-экономических основ местного самоуправления оказывает влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает [1]:

* органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми он могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;
* финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым им Конституцией или законом полномочиям;
* по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;
* финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;
* защита более слабых, в плане финансов, органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалента мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции (ст. 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении).

Эти положения Европейской Хартии о местном самоуправлении можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую и финансово-налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти, получая отражение в законодательстве данной страны.

Финансовые средства муниципального образования, т.е. совокупность денежных средств, находящихся в его распоряжении, включают:

* средства местного бюджета;
* муниципальные внебюджетные средства;
* финансовые ресурсы предприятий находящихся в муниципальной собственности;
* средства, мобилизуемые на финансовом рынке (ссуды, займы и т.д.) [9].

*Местное самоуправление может быть функционально самостоятельным, если гарантируется его бюджетно-финансовая самостоятельность.*

Статья 132 Конституции Российской Федерации закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать утверждать и исполнять местный бюджет.[2]

Самостоятельность местного бюджета обеспечивается:

* наличием собственных источников доходов;
* правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;
* правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения (данные средства не подлежат изъятию органами государственной власти);
* правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
* ответственностью органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 год) предполагает наличие на каждом уровне самоуправления, в каждом муниципальном образовании своего бюджета. Поправки в Бюджетный кодекс РФ предусматривают утверждение бюджетов не только на уровне муниципальных районов и городских округов, но и на уровне городских и сельских поселений. Формально решить данную задачу не так уж и сложно. Куда труднее пополнить бюджеты реальными доходами, которые дали бы возможность решать вопросы местного значения и выполнять переданные государственные полномочия. [3, 4]

Если государство рассчитывает на эффективное функционирование местного самоуправления, оно должно предпринять реальные меры для того, чтобы финансовые ресурсы муниципальных образований были соразмерны их компетенции. Речь идет не только о необходимости прекращения практики возложения государственной властью на органы местного самоуправления не финансируемых государственных социальных обязательств. И не только о том, что при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий предоставляемые финансовые ресурсы были достаточны для исполнения этих обязательств.

Необходимо сделать так, чтобы соразмерность ресурсов полномочиям была заложена в самом механизме составления и исполнения местных бюджетов. Главное здесь заключается в том, чтобы часть финансовых средств органов местного самоуправления поступала за счет местных налогов и сборов, ставки которых органы местного самоуправления устанавливали бы сами в пределах, определенных законом.

Местное самоуправление не может быть основано только вспомоществованиях (на дотациях, трансфертах и субвенциях, как бы они не были хорошо рассчитаны) из вышестоящих бюджетов, хотя в настоящее время базовыми инструментами для выравнивания уровней бюджетообеспеченности считаются [2, 5, 6]:

*Дотация* — это денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального, бюджета муниципального образования, который в соответствии законом обязаны обеспечить органы государственной власти. Использование дотации не имеет целевого назначения, и она выделяется на безвозмездной и безвозвратной основе.

*Трансферт* в бюджетной сфере - перевод средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня. В Российской Федерации трансферт означает выделение бюджетам нижестоящего территориального уровня средств из фонда финансовой поддержки регионов или местного самоуправления на нормативной основе. Доля в этом фонде каждой территории, нуждающейся в финансовой поддержке, устанавливается расчетным путем. Указанный фонд образуется в основе вышестоящего бюджета так же на нормативной основе, от соответствующих фактически поступающих бюджетных доходов в этот фонд отчисляется определенный процент.

*Субвенция -* это денежная сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели программы для выравнивания социально-экономического развития соответствующей территории. В случае использования субвенции не по целевому назначению она подлежит возврату, предоставившему ее органу.

Используются дополнительно еще такие инструменты как *субсидия, бюджетный кредит и трансферт*.

В этом случае местное самоуправление, по сути, превращается в государственное управление. Между тем способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является символом их автономии. Устанавливая местные налоги, органы местного самоуправления берут на себя обязательства перед населением. Наличие собственных источников поступлений позволяет органам местного самоуправления предвидеть, на какие ресурсы они могут рассчитывать в долговременной перспективе.

Наличие собственных источников дохода - существенный признак самостоятельности бюджетов. Проблема заключается в том, чтобы обеспечить местному самоуправлению какие-то исключительные условия бюджетной автономии, а том, чтобы гарантировать органам местного самоуправления нормальные возможности относительно свободной деятельности. На это, в частности направлен закрепленный в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 года) принцип выделения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности по единой для всех муниципальных образований прозрачной методике, исключающей предвзятый подход при определении дотаций.

Однако, при всей устремленности местных бюджетов к самостоятельности, они остаются в рамках единой бюджетной системы страны. Это означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а так же единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней, ведения бухгалтерского учета средств этих бюджетов.

Уже сейчас возможно предположить некоторые сценарные расчеты бюджетных последствий преобразований в области перераспределения финансовых средств между различными уровнями бюджетной системы страны связанных с полноценным введением в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 года).[5] Расчеты вариантов сценариев, характеризующих последствия реализации законопроекта, проведены фондом «Институт экономики города» город Москва. В качестве сценарных вариантов прогноза развития событий были рассчитаны три, предпосылки которых следующие:

*Вариант 1.* Предполагает, что как «старые», так и «новые» государственные полномочия будут финансироваться в том же объеме, что и сейчас;

*Вариант 2.* Все переданные органам местного самоуправления государственные полномочия будут финансироваться в полном объеме, как это предусмотрено в настоящее время федеральным законодательством, причем объем государственных обязательств не будет сокращен, а объем местных бюджетов не будет увеличен;

*Вариант 3.* Основан на предложении варианта 2, но с условием, сто будет соответственно увеличен объем местных бюджетов для финансирования переданных государственных полномочий в полном объеме в соответствии с федеральным законодательством.

Эксперты фонда «Институт экономики города» проанализировав существующее в настоящее время состояние местных бюджетов и рассмотрев возможные варианты сценарных прогнозов развития событий после принятия на практике Закона пришли к следующим выводам:

Прогнозируется централизация расходных полномочий органов местного самоуправления, которая характеризуется сокращением, как объема собственных полномочий, так и доли в общих расходах местных бюджетов.

Таким образом, может произойти «огосударствление» органов местного самоуправления, которые почти половину своего времени будут тратить на выполнение функций органов государственной власти.

Возможно как некоторое расширение, так и некоторое сужение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления по доходным полномочиям.

С данными выводами экспертов фонда «Институт экономики города» мы согласны. Хотелось бы добавить следующее: оставаясь, как и прежде, в общей системе публичной власти, органы местного самоуправления продолжают действовать в русле единой политики государства. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) преобразует ряд полномочий органов местного самоуправления, но, тем не менее, оставляет их в сфере деятельности местного самоуправления. В этой связи, продолжая осуществлять полномочия, ставшие государственными, органы местного самоуправления попадают под строгий контроль государства. С одной стороны это ограничивает их усмотрение в решении ряда вопросов, с другой - гарантирует финансовое обеспечение данных полномочий и устраняет существовавшую до сих пор безответственность при их реализации. [5]

**2.2. Межбюджетные отношения как инструмент выравнивания уровней социально-экономического развития регионов**

В условиях концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне при постоянном дефиците средств субфедеральных бюджетов роль главного механизма сглаживания поляризации выполняют экономические методы. Экономические методы представляют собой меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в регионе в нужное государству русло. Безусловно, главным экономическим методом являются межбюджетные отношения. [19, 30]

В законодательных и экономических подходах существует множество понятий «межбюджетные отношения». Термин «межбюджетные отношения» означает взаимоотношения между органами власти разных уровней по вопросам разграничения расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходных и доходных источников, а также межбюджетному регулированию: перераспределению средств между бюджетами разных уровней в разных формах в целях сглаживания уровней минимальной бюджетной обеспеченности.

Особенностью бюджетной системы России является превышение расходов бюджетов регионального (субфедерального) уровня над их доходами и превышение доходов федерального бюджета над его расходами.

Эта тенденция противоречит зарубежной практике, согласно которой в большинстве стран мира (за исключением Финляндии) федеральные бюджеты формируются с дефицитом, а доходы региональных бюджетов равны или превышают их расходы.

В связи с этим, значительная централизация налоговых доходов на уровне федерального центра привела к росту несбалансированности региональных и муниципальных бюджетов и снижению стимулов развития их доходной базы, к увеличению объемов встречных финансовых потоков между регионами и федеральным центром и между муниципальными образованиями и субъектами Федерации.

Отметим, что с 2006 года возможность применения временных нормативов от распределения регулирующих налогов предусматривается только внутри регионов и лишь по налогу на доходы физических лиц взамен дотаций местным бюджетам, исчисленным на формализованной основе.

Нерациональное распределение на первичном этапе финансовых средств, приводит к повторному перераспределению, что экономически менее эффективно. Дальнейшее сглаживание социально-экономических различий регионов осуществляется посредством различных бюджетных инструментов таких, как: фонды финансовой помощи, дотации, субсидии, субвенции, кредиты, льготы и т.д. Из всего многообразия инструментов межбюджетных отношений выделим два основных, используемых в российской практике, инструмента. [29]

***Первый.* Пять фондов финансовой помощи**. С 2005 года оказание финансовой помощи регионам осуществляется из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Федерального фонда компенсаций, Федерального фонда регионального развития, Федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и Федерального фонда софинансирования социальных расходов. При этом содержание и структура фондов существенно изменились в связи с разграничением полномочий между различными уровнями власти и местного самоуправления.

Необходимо отметить, что основным направлением оказания финансовой помощи бюджетам других уровней остаются средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В 2007 году в соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 2007 год» получателями средств из этого фонда в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности является 67 субъектов Российской Федерации или 77% регионов России.

***Второй.* Различные виды целевых дотаций, субсидий и субвенций**, основными из которых в настоящее время являются:

* дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, образованные в целях оказания финансовой поддержки территориальных бюджетов в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства, объема расходных обязательств в составе расходов федерального бюджета;
* субвенции и субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства;
* субсидии на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и бесхозяйных гидротехнических сооружений;
* субвенции бюджетам наукоградов на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры.

Таким образом, в новом бюджетном законодательстве предпочтение отдается межбюджетному регулированию через безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам других уровней в разных формах.

В последние годы местные бюджеты были ознаменованы сокращением доходов муниципальных образований. Это произошло в связи с принятием II части Налогового кодекса Российской Федерации, который централизовал полностью в федеральном бюджете НДС; отменил основной местный налог на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы; ввел плоскую шкалу подоходного налога; отменил налог с продаж. В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации определил принцип самостоятельности бюджетов, а также принцип их сбалансированности. Что означает, что предусмотренные в бюджете минимально необходимые расходы должны обеспечиваться доходами, а при допустимом законодательством дефиците следует иметь источник его покрытия.

Большие изменения претерпела расходная часть территориальных бюджетов. Поскольку почти все объекты социальной сферы переданы в ведение региональных и местных органов власти, значительная часть расходов стала финансироваться за счет территориальных бюджетов.

В сложившихся обстоятельствах усилилось несбалансированность между возложенными на территориальные бюджеты финансовыми обязательствами и реальными возможностями по их выполнению. Отсюда констатируем, что в России до настоящего времени не реализован принцип самостоятельности местных бюджетов. Большая часть доходной базы этих бюджетов зависит от средств, поступающих в порядке межбюджетного регулирования, к которым относится отчисления от федеральных и региональных дотаций и субсидий в различных формах из региональных бюджетов. Более того, существует тенденция концентрации финансовых ресурсов на уровне субъектов Федерации.

Существующий механизм межбюджетных отношений не может существенно улучшить положение муниципальных образований. Он позволяет лишь поддерживать расходы местных бюджетов на минимально допустимом уровне.

Необходимо преодолеть тенденцию все большей унитаризации системы государственных и муниципальных финансов, реального расширения налоговых полномочий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Иначе, региональные и местные органы власти лишатся всех финансовых стимулов для самостоятельной реализации принадлежащих им расходных полномочий.

Основной принцип построения финансовых отношений — обеспечение их органической связи с развитием производства продукции и услуг, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Поэтому составным элементом стратегии социально-экономического развития должны быть составление финансовых прогнозов и разработка системы финансовых регуляторов, предназначенных для реализации этой стратегии. Такими регуляторами являются ставки налогов, нормы амортизации, рентные платежи, проценты за кредит, тарифные ставки, страховые платежи и др. [2, 29]

Современная модель формирования финансовой базы развития региона характеризуется, во-первых, множественностью каналов поступления финансовых ресурсов на территорию и, во-вторых, различием механизмов воздействия на эти каналы.

Основными источниками образования финансовых ресурсов и их поступления на территорию муниципального образования являются [9]:

* средства от предпринимательской деятельности в сферах производства товаров и услуг, торговли, финансово-кредитной системы;
* финансовые ресурсы, получаемые из федерального бюджета для выполнения федеральных программ (если эти программы реализуются на данной территории) и из федеральных фондов социального обеспечения;
* финансовые ресурсы, поступающие из бюджета субъекта Федерации в виде дотаций, субсидий, субвенций и средств на реализацию областных программ;
* заемные средства — кредиты, используемые на коммерческой основе;
* средства населения, поступающие на территорию в виде налогов, платежей, пошлин, добровольных взносов и инвестиций.

Механизм воздействия на различные источники поступления финансовых ресурсов на территорию муниципального образования неодинаков. Воспроизводство финансовых ресурсов на территории самого муниципального образования определяется, прежде всего, состоянием его экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям. Важнейшими *факторами, которые влияют на финансовую самодостаточность* региона, являются:

* отраслевая структура предпринимательской сферы и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках;
* технический уровень производства и его восприимчивость к инновациям;
* востребованность производимых товаров и услуг на рынке;
* развитость инфраструктуры, обеспечивающей всю совокупность воспроизводственных процессов.

Поэтому механизм воздействия на собственные источники воспроизводства финансов — это использование всех инструментов поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики региона (развитие инфраструктуры, информационная поддержка, долевое финансирование, уплата процентов за кредит, налоговые льготы и др.).

Когда речь идет о финансовых средствах федерального бюджета, механизм их привлечения может быть разным в зависимости от целей финансирования.

Во-первых, это прямое финансирование из федерального бюджета *государственных целевых программ*. Целевые программы отражают государственную экономическую, научно-техническую, социальную, экологическую, внешнеэкономическую и инвестиционную политику. Это программы развития отдельных отраслей — топливно-энергетического комплекса, транспорта, военно-промышленного комплекса, программы- строительства жилья для военных, строительства крупных инфраструктурных объектов (метро) и др. Целевые программы финансируются полностью или частично из федерального бюджета, и в зависимости от участия региона в их осуществлении на его территорию поступают средства, которые оказывают влияние на формирование финансового потенциала территории: активизируется инвестиционная деятельность, создаются новые рабочие места, повышаются доходы населения и бюджета.

Во-вторых, в 1994г. был создан *Фонд финансовой поддержки регионов*, предназначенный для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

В-третьих, *разовые выделения средств федерального бюджета* осуществляются в связи с различными, часто чрезвычайными обстоятельствами (землетрясения, наводнения, крупные аварии, юбилейные мероприятия). Полной информации об общих масштабах распределения средств федерального бюджета по регионам по каналам их косвенной поддержки не существует.

Все субъекты Федерации конкурируют друг с другом при распределении федерального бюджета. При этом они являются конкурентами как в случае распределения Фонда финансовой поддержки регионов, так и в случае реализации целевых государственных программ, когда каждый регион должен обосновать свои конкурентные преимущества по сравнению с другими регионами. Кроме наличия сырьевого и производственного потенциалов, востребованных рынком, подтверждением конкурентных преимуществ являются также [13]:

* наличие стратегии, обеспечивающей активизацию экономического потенциала муниципального образования, ощутимый рост уровня жизни людей и повышение бюджетной самодостаточности территории;
* наличие инвестиционных проектов, содержащих инновации и отражающих современные требования к развитию производства, совершенствованию социальной сферы;
* развитая производственная и социальная инфраструктура, обеспечивающая благоприятные условия для развития производства и привлечения квалифицированных кадров;
* консолидация местного сообщества вокруг разработанной стратегии и его участие в ее реализации путем долевого финансирования инвестиционных проектов.

Разработка стратегии развития является составной частью маркетинговой политики муниципального образования, которое находится в конкурентной среде. Каждое муниципальное образование сталкивается с ограниченностью инвестиций, конкурирующими предложениями, необходимостью выбора, стремится к использованию преимуществ.

Современное состояние экономической и социальной сферы большинства муниципальных образований таково, что они малопривлекательны для частного инвестора, и еще долгое время они будут нуждаться в поддержке со стороны субъекта Федерации. Поэтому самым реальным источником этой поддержки выступает бюджет субъекта Федерации.

Контуры межбюджетной политики на субфедеральном уровне уже определились, но необходимо, чтобы в дальнейшем она последовательно осуществлялась в соответствии со следующими принципами:

* целевое распределение финансовой помощи, включая текущую, инвестиционную выравнивающую и инвестиционную стимулирующую помощь;
* стабильность и предсказуемость условий распределения финансовой помощи, позволяющие муниципальным образованиям прогнозировать масштабы получаемой финансовой помощи и разрабатывать среднесрочные планы;
* использование объективных критериев и формализованных процедур.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется за счет Фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Государственная поддержка инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований осуществляется, как правило, за счет бюджета развития. В некоторых субъектах Федерации (в частности, в Новосибирской области) бюджет развития отдельно не разрабатывается. В этом случае поддержка оказывается в форме инвестиционных программ, предоставления налоговых льгот, инвестиционного налогового кредита, товарного кредита, субсидирования части процентной ставки по кредитам коммерческих организаций, субсидирования части процентных выплат при осуществлении эмиссий корпоративных облигаций на развитие производства.

Оказание финансовой помощи муниципальным образованиям связано с разрешением объективного противоречия между принципом социальной справедливости и принципом стимулирования социально-экономического развития (принципом экономической эффективности). При ограниченных возможностях оказания помощи всегда существует вопрос, кому помогать: отдать ли все самым бедным или тем, кому эта помощь даст возможность встать на ноги и уже самим помогать другим.

Реальный механизм финансовой поддержки муниципальных образований должен строиться на сочетании обоих принципов. На приводимой далее схеме показан возможный механизм поддержки за счет средств субъекта Федерации. В соответствии с принципом социальной справедливости должно осуществляться выравнивание бюджетной обеспеченности и уровня развития социальной инфраструктуры муниципальных образований. В соответствии с принципом стимулирования средства должны распределяться на конкурсной основе с использованием механизма долевого финансирования и с учетом оценки экономической и социальной эффективности реализуемых проектов.

Первый опыт монетизации льгот должен послужить хорошим уроком. Целью снижения бюджетных расходов на финансирование сферы социальных услуг является, прежде всего, повышение эффективности работы этой сферы за счет передачи ее под контроль населения. Тенденция роста платных услуг означает все большее усиление участия населения в формировании финансовых потоков и его влияния на их интенсивность.

В качестве инструмента анализа социально-экономических пропорций развития региона, позволяющего учесть структурно-функциональные связи между всеми участниками общественно-экономических отношений, может быть использована *модель материально-финансового баланса*. Материально-финансовый баланс дает возможность выполнить взаимосвязанную оценку общих параметров развития региона и проследить направления основных финансовых потоков, связывающих источники образования финансовых ресурсов с их основными потребителями. [15]

Применяя модель материально-финансового баланса, воспроизводственный процесс в регионе можно представить в виде интегральной таблицы, элементы которой дают информацию об определенных воспроизводственных циклах, в совокупности составляющих процесс социально-экономического развития.

В то же время надо понимать, что, во-первых, любой регион или муниципальное образование является открытой системой, а во-вторых, баланс финансовых взаимосвязей региона — это не бухгалтерский баланс. Например, денежные доходы населения могут быть получены в другом регионе (человек работает в соседнем регионе), расходы на покупку товаров и услуг могут также не отражать затрат, сделанных в другом регионе. Поэтому некоторые финансовые потоки могут быть не учтены. Это найдет свое отражение в величине сальдо, которое само по себе дает информацию к размышлению об основных источниках доходов населения, о развитости в регионе рынка потребительских товаров и услуг, о наличии у населения свободных средств и возможности их вовлечения в инвестиционные процессы и т.д.

В последние годы началась большая работа по созданию информационной базы муниципальных образований. Составляются паспорта территорий, формируются текущие и среднесрочные планы их социально-экономического развития, стоит вопрос о разработке стратегии и среднесрочной программы развития муниципальных образований. Без таких разработок, когда у самого местного сообщества нет долгосрочного видения перспектив своего развития, трудно рассчитывать на привлечение инвестиций.

Таким образом, постепенно создаются необходимые предпосылки для разработки материально-финансового баланса территории муниципального образования. Наличие такого баланса даст возможность в компактной форме анализировать основные финансовые потоки на территории муниципального образования и делать прогноз их изменений при различных вариантах изменения макроэкономических показателей.

**2.3. Проблемы реформирования муниципальных финансов на примере Иркутской области**

Современное состояние бюджетного процесса со стороны субфедерального уровня представляется критическим. Собственных средств у бюджетов территорий катастрофически не хватает. Дефицит бюджетов субъектов РФ только за 2004 составил 53,8 млрд.руб. Проблема финансового обеспечения в определенной степени решается за счет межбюджетного перераспределения. Так, более 16% их бюджетных доходов субфедерального уровня формируется из федерального бюджета, а почти для половины субъектов, федеральные средства в 2006г. составят половину бюджета. [26]

Объем перераспределяемых средств в консолидированном бюджете РФ составляет около 30%, при этом с годами эта доля только растет. Безусловно, проблема финансовой несостоятельности территориальных бюджетов имеет много аспектов, однако наиболее важным представляется рациональное расходование уже имеющихся в распоряжении муниципальных и региональных властей бюджетных средств. Практика показала, что ответственность власти местного уровня ограничена в лучшем случае процессом финансирования. Между тем, нормативными актами, касающимися вопросов реализации бюджетных услуг со стороны местного самоуправления, установлено, что органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг. Такое требование подчас полностью игнорируется, а используется по привычке административное распределение и расходование средств в бюджетном секторе, сохранившееся с советского периода. Изменение системы расходования средств позволит повысить эффективность управления, остановит поток нерациональных расходов, что, безусловно, скажется на росте финансовой состоятельности, как за счет внутренних резервов, так и изменения внешних финансовых отношений.

Современное состояние расходной политики наглядно можно проследить на примере бюджетов МО Иркутской области. Изменение объема расходов муниципальных и регионального бюджетов за 2002-2004 гг. показывает поступательный его рост на душу населения. Между тем, доля собственных средств в объеме расходов снижается (прилож.1). Таким образом, рост расходов достигается за счет абсолютного и относительного увеличения внешних поступлений. [28]

Если говорить о самих расходах, то их структура наглядно показывает превалирование социальных статей в общем объеме (прилож.2). Так, в региональном бюджете доля «социальных» статей составляет более 20%, а с учетом межбюджетного перераспределения, идущего в основном на социальные цели, более 60%.

В отношении муниципальных бюджетов, их структура говорит о прямой ответственности этого уровня управления за социальное благополучие территорий, поскольку до 80% бюджетных средств идут именно на эти цели.

Каждое муниципальное образование обладает своей индивидуальной социальной нагрузкой, которая и формирует финансовые требования. Между тем, современная политика их реализации требует ответа на ряд вопросов, в том числе, обоснованности существования текущей социальной нагрузки, эффективности ее использования, исходя из получаемого результата. Социальная нагрузка может рассматриваться как текущий, натуральный объем используемых факторов производства для создания общественных благ. При этом, понятно, что объем оказанных этих благ в меньшей мере связан с объемом финансировании, поскольку современная бюджетная сфера продолжает функционировать в затратном режиме.

Для целей определения социальной нагрузки возможно использование методики ее оценки для муниципального образования, основанной на расчете количественных значений факторов расходов. Социальная нагрузка муниципальных образований есть интегральный параметр оценки факторов затрат в отраслях социальной сфере: образовании, здравоохранении, ЖКХ, социальном обеспечении и культуре. В каждой из отрасли определены факторы, определяющие уровень бюджетных статей. Так, по здравоохранению и образованию, около 80-90% затрат муниципального бюджета составляет заработная плата с начислениями. Безусловно, факторами, определяющими социальную нагрузку в этой сфере, являются:

* численность врачей;
* численность среднего медицинского персонала;
* доля врачей в общей численности медицинского персонала;
* число врачебных больничных коек;
* мощность амбулаторно-поликлинических учреждений, число посещений в смену.

Соответственно, суммарный индекс социальной нагрузки по здравоохранению, будет формироваться на основе четырех индексов оценки вышеперечисленных факторов (аналогичным образом и по другим сферам социальной нагрузки).

По образованию уровень социальной нагрузки будет определяться следующими факторами:

* численность учителей;
* доля педагогических работников с высшим образованием;
* количество учащихся приходящихся на 1 учителя.

По отрасли ЖКХ уровень социальной нагрузки будет определяться следующими факторами:

* объем жилищного муниципального фонда на душу населения;
* удельный вес площади жилого фонда, оборудованного водопроводом;
* удельный вес площади жилого фонда, оборудованного канализацией;
* удельный вес площади жилого фонда, оборудованного горячим водоснабжением. [35]

Полученные результаты анализа позволили сделать ряд выводов.

1. Существует большой разброс значений расходов на единицу суммарного параметра нагрузки, что говорит о наличии перспектив его снижения. Так по ЖКХ, разница между минимальным и максимальным значением достигает 12 тыс. руб./чел., чуть меньше по образованию, около 11 тыс. руб./чел. и т.д.
2. В целом значение уровня расходов на единицу социальной нагрузки позволяет выявлять территории несбалансированного финансового исполнения, которые имеют завышенные либо материальные, либо финансовые параметры.
3. В отношении несбалансированных расходов по уровню социальной нагрузки необходим дальнейший факторный анализ, дающий возможность оценки влияния иных составляющих социально-экономического положения территорий на неэффективность расходов.
4. Высокий уровень социальной нагрузки говорит о наличии перспектив его снижения, однако, не автоматическом, а на основе глубокого изучения потребностей населения и повышения эффективности работы общественного сектора. При этом критерий эффективности должен рассматриваться в большей степени не с количественной стороны, а с качественной, исходя из удовлетворенности населения, уровня реализации его потребностей, степени соответствия требуемым стандартам качества и др.
5. Последующий анализ эффективности реализации социальной нагрузки должен строиться на основе сравнительной оценки индикаторов результативности его работы, обеспечивающих решение задач повышения уровня социального развития территории.

В 2008 году Иркутская область продолжит жить в долг. Зато областным властям впервые удалось заложить в бюджет полный объем повышения зарплат и увеличить доходы муниципалитетов. За последние два года бюджет Иркутской области вырос в два раза. Более 50% расходов приходятся на социальную сферу. В преддверии выборов областным властям впервые удалось заложить полный объем повышения зарплат и увеличить доходы муниципалитетов. Правда, за счет роста госдолга. Впрочем, губернаторская команда рассчитывает, что в ближайший год в бюджет начнет поступать отложенная прибыль ряда крупных инвестпроектов. И тогда можно будет отказаться от практики «жизни в долг». [13]

**ГЛАВА 3. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**3.1 Региональная социально-экономическая устойчивость**

Российский регион - это сложная многоуровневая структура, обладающая внутренней динамикой и являющаяся важнейшим элементом национальной экономики. Для региональных экономических систем характерно сочетание социальной, экономической, экологической, информационной и других составляющих, наличие множества сложных элементов, большого числа разнообразных связей, циркуляция больших потоков материальных, финансовых и информационных ресурсов. В России, являющейся федеративным государством, ключевыми являются проблемы экономической самостоятельности, безопасности и устойчивого развития регионов.

Устойчивость характеризует состояние объекта по отношению к внешним на него воздействиям. Более устойчивым является такое состояние объекта, которое при равных по силе внешних воздействиях и внутренних сдвигах подвержено меньшим изменениям, отклонениям от прежнего положения. [37]

Условием обладания устойчивостью к внешним воздействиям являются внутренние свойства самого объекта. Следовательно, устойчивость - есть внешняя форма, внешнее проявление внутренней структуры объекта. Основа устойчивости заложена внутри самого объекта. Для того чтобы повысить его устойчивость к воздействию различных факторов, необходимо, прежде всего, совершенствовать сам объект изнутри.

Применительно к экономическим системам определение устойчивости было дано выдающимся ученым Л.Л. Тереховым: «Устойчивость – это способность системы функционировать в состояниях, близких к равновесному, в условиях постоянных внешних и внутренних возмущающих воздействий» [33].

Устойчивость есть одно из основных свойств систем, сохранение которого является главной задачей управления в организационных (социально-экономических) системах. К социально-экономическим системам относят мировое сообщество, союзы государств, государства, административные единицы внутри государства, отрасли хозяйства, отдельные предприятия, группы людей.

Теория устойчивости социально-экономических систем, будучи производной от некоторых других ветвей знания (кибернетики, теории систем и др.), вобрала в себя ряд междисциплинарных категорий. Среди них "система", которая характеризуется иерархией организованных подсистем, движением отдельных частей и, в совокупности, развитием, наличием или недостатком ресурсов развития. Важным понятием является "структура", под которой понимают части одной системы, определенным образом вступающие во взаимоотношения. В каждой системе имеется потенциал (ресурс, капитал), способствующий ее развитию. Развитием называют изменения, происходящие в системе, принимающие структурную, качественно-количественную форму, либо это изменения, отражающие характер функционирования. Социально-экономическая система способна эволюционизировать из одного вида в другой, в частности в такой, при котором потребленные ресурсы восстанавливаются, воспроизводятся, заменяются на другие, минимизируется их расходование, если невозможно продолжить развитие без невозобновляемых ресурсов.

Устойчивость социально-экономической системы значительно отличается от технической, физической устойчивости. Поскольку главной характеристикой в ней выступает не некоторое равновесное состояние и способность возвращаться к нему в случае возмущающих воздействий, или сохранение заданной траектории движения в случае противодействующих сил, а способность эффективно использовать, автономно видоизменять ресурсы своего развития, непрерывно наращивать показатели своего положительного изменения, не увеличивая или минимизируя затраты базовых, невозобновляемых ресурсов.

Формирование устойчивой социально-экономической системы должно базироваться на принципах устойчивого развития, основными из которых являются:

* улучшение качества жизни;
* гарантированное здоровье людей;
* удовлетворение основных жизненных потребностей как населения, так и будущих поколений;
* борьба с бедностью;
* рациональные структуры производства и потребления;
* рациональное природопользование;
* сохранение экосистем, защита климата и озонового слоя;
* обеспечение экологической безопасности;
* устранение всех форм насилия над человеком и природой (предупреждение войн, терроризма и экоцида);
* глобальное партнерство. [33]

В настоящее время на территории Российской Федерации реализуется грантовая Программа «Устойчивое развитие Модельных Сообществ на муниципальном уровне в России». Список комплексов проектов программы, получивших гранты:

1. Московская область, г. Пущино. «Экополис Пущино». Полученный грант $70 392

2. Нижегородская область, Семеновский и Воскресенский районы. «Устойчивое развитие Нижегородского Заволжья». Полученный грант $74 861

3. Свердловская область, Невьянский район. «Невьянск - любимый город». Полученный грант $75 434

4. Кемеровcкая область, г. Кемерово. «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития МО «Кемеровский район» на основе внедрения эффективных ресурсосберегающих технологий». Полученный грант $67 747

5. Республика Бурятия, Баргузинский район. «Баргузин». Полученный грант $75 303

6. Республика Бурятия, Иволгинский район. «Консорциум Иволга». Полученный грант $74 000

7. Республика Бурятия, Кабанский район. «Берег Байкала». Полученный грант $43 305

8. Хабаровский край, г. Хабаровск. «Городская окраина». Полученный грант $37 386

9. Хабаровский край, село Корсаково Хабаровского района. «Комплекс энергосберегающих мероприятий по детскому дому села Корсаково и Дому культуры в селе Матвеевка». Полученный грант $51 331

10. Приморский край, Тернейский муниципальный район. «Формируем территорию устойчивого развития - Тернейский район». Полученный грант $53 522

В теории устойчивого развития можно выделить несколько подходов к оценке устойчивости социально-экономических систем. [37]

В качестве первого подхода можно определить *методику расчета показателя "Истинных накоплений" (Genuine saving)*, разработанного исследователями Всемирного Банка для оценки устойчивости экономики. Он определяет благосостояние страны в более широком плане, чем национальные счета. Цель показателя - представить "стоимость чистого изменения в целом спектре активов, которые важны для развития: производственные активы, природные ресурсы, качество окружающей среды, человеческие ресурсы и иностранные активы". Коррекция валовых внутренних сбережений производится в два этапа. На первом этапе определяется величина чистых внутренних сбережений (NDS) как разница между валовыми внутренними сбережениями (GDS) и величиной обесценивания произведенных активов (CFC). На втором этапе чистые внутренние сбережения увеличиваются на величину расходов на образование (EDE) и уменьшаются на величину истощения природных ресурсов (DRNR) и ущерба от загрязнения окружающей среды

(DME): GS=(GDS-CFC)+EDE-DRNR-DME.

Подход Genuine Saving имеет преимущества над многими другими типами национальных расчетов, поскольку дает странам единые, ясные, позитивные или негативные цифры. Постоянные отрицательные результаты могут быть интерпретированы как факт того, что страна идет по неустойчивому пути, что повлечет негативные эффекты в долгосрочной перспективе.

Следующий подход к оценке устойчивости предложен Йельским и Колумбийским Университетом для Всемирного Экономического Форума в Давосе - *Расчет индекса устойчивости Окружающей Среды* - Environmental Sustainability Index. Значение индекса рассчитывается по 22 индикаторам. Каждый индикатор определяется усреднением 2-5 переменных, всего выделено 67 переменных. Формально все переменные получают равный вес при расчете индекса, поскольку отсутствуют общепризнанные приоритеты в ранжировании экологических проблем. В "десятку" наиболее устойчивых стран вошли Финляндия, Норвегия, Канада, Швеция, Швейцария, Новая Зеландия, Австралия, Австрия, Исландия, Дания и США.

Заслуживает внимания *методика расчета Индекса устойчивого экономического благосостояния (*Index of Sustainable Economic Welfare*)*, рассчитанный в 1989 г. Коббом и Дэли (США) и представленный европейским странам (Германии в 1991г., Великобритании в 1994 г., Австрии, Шотландии, Дании и Нидерландам). Он представляет собой размер ВВП на душу населения, скорректированный на сумму затрат на социально-экономические и экологические факторы. Разработка этого индекса - это попытка построения агрегированного монетарного индекса, напрямую сравнимая со стандартами национальных счетов с учетом важных моментов, которые отрицаются в других методах из-за их высокой агрегированности. При расчете ISEW учитываются такие переменные как стоимость загрязнения воды, воздуха, шумового загрязнения, потеря сельскохозяйственных земель, компенсации будущим поколениям за потерю невозобновляемых источников энергии и т.д.

В ряде стран, таких как США, Великобритания, Дания, Португалия и других, для оценки устойчивости социально-экономических систем используется целая система показателей-индикаторов. Одна из самых полных по охвату *систем индикаторов устойчивого развития была разработана Комиссией по устойчивому развитию ООН (UN CSD)* в 1996 г. Были выделены четыре области: социальная, экономическая, экологическая и институциональная. Отбор индикаторов осуществлялся по схеме: давление, состояние, реакция. Первоначальный список включал 134 индикатора, затем этот список был уменьшен до 60 и добавилась классификация по темам.

Широкое признание в мире получила *система экологических индикаторов Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)*. Модель ОЭСР выявляет причинно-следственные связи между экономической деятельностью и экологическими и социальными условиями и помогает политикам и общественности увидеть взаимосвязь этих сфер и выработать политику для решения этих проблем.

Обилие терминов, описывающих понятие "устойчивого развития", при всей широкой палитре толкований сходятся в том, что оно учитывает необходимость учета и соотношения текущих и перспективных жизненных потребностей. Начавшаяся в середине 90-х годов в России мода на разработку региональных (и даже муниципальных) программ устойчивого развития, сохраняется до сих пор. В этих программах целевые установки имеют, как правило, региональную конкретизацию и непосредственно ориентированы на использование имеющихся предпосылок для стабилизации и улучшения социально-экономического положения соответствующих территорий. При этом практически открытым остается вопрос о показателях и критериях региональной устойчивости. Рекомендованные Минэкономразвития *методики определения уровня социально-экономического развития регионов* (с целью выявления асимметрии социально-экономического положения исследуемых административно-территориальных образований – АТО не устраняют дефекта универсального подхода, и требуют адаптивной корректировки. Следует отметить тот факт, что сложившаяся в России экономическая ситуация, действующие механизмы формирования финансово-экономической базы регионов и муниципальных образований - все это противодействует реализации стратегий устойчивого развития. Здесь воспроизводится "эгоистичная" модель поведения не отдельного человека, а территориального сообщества людей. Регионы вынуждены интенсифицировать эксплуатацию природных ресурсов как единственного, в некоторых случаях, источника формирования бюджета.

Таким образом, для продвижения России к устойчивому развитию необходима разработка и реализация последовательной и эффективной экономической, инвестиционной, экологической и региональной политики. Переход к устойчивому развитию - сложный и долговременный процесс, который затрагивает фактически весь комплекс проблем долгосрочного развития как страны в целом, так и её отдельных регионов.

**3.2. Процессы микрорегиональной стабилизации**

Из сущности механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования вытекает основная цель территориального управления, которая состоит в повышении уровня жизни населения посредством разработки и реализации социальной и экономической политики, адекватной возможностям муниципального образования, учитывающей все внутренние и внешние условия, а также позволяющей максимально эффективно использовать имеющийся природный и ресурсный потенциал. Это позволит обеспечить занятость населения и создать надежную налоговую базу для местного бюджета. [34]

Из основной цели вытекают задачи управления муниципальным образованием:

* создание условий для эффективного взаимодействия организаций всех форм собственности, содействие развитию этих организаций;
* рациональное использование имеющихся экономических, финансовых, трудовых и иных ресурсов;
* эффективное управление муниципальной собственностью; - разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований;
* создание благоприятных условий для развития предпринимательства, рыночной инфраструктуры;
* развитие хозяйственной инфраструктуры муниципального образования (транспорт, связь, земельные участки, производственные помещения и т.д.);
* создание условий для привлечения инвестиций, формирование благоприятного инвестиционного климата;
* привлечение населения к управлению муниципальным образованием, финансированию программ социального и экономического развития территории.

В настоящее время большинство муниципальных образований дотационны. Эффективное муниципальное управление должно в идеале обеспечивать самодостаточность территории.

В современных условиях при формировании и развитии системы управления муниципальным образованием необходимо соблюдать следующие принципы:

* формирование муниципальной социально-экономической политики, ориентированной на интересы населения и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования;
* укрепление и развитие бюджетно-финансовой базы муниципального образования, обеспечивающей экономическую самостоятельность и самоуправление;
* использование программно-целевого подхода на муниципальном уровне;
* повышение профессиональной подготовки муниципальных служащих;
* обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти, экономических субъектов и общественных объединений;
* привлечение научной общественности к решению социально- экономических проблем муниципального образования.

Успех науки и практики управления муниципальным образованием находится в большой зависимости от используемой ею методологии и проистекающих из нее методов исследования.

Специфика управления муниципальным образованием заключается в том, что содержание деятельности органов местного самоуправления распадается на два направления - властное и экономическое.

Методы деятельности этих органов по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми они взаимодействуют. Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на муниципальные предприятия и учреждения, а также на предприятия и учреждения других форм собственности. Права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не отличаются от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия. Права же на регулирование хозяйственной деятельности других собственников строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть. [32]

В связи с этим для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования местные власти должны налаживать взаимовыгодные экономические отношения с организациями всех форм собственности. При этом регулирование социально-экономических процессов должно основываться в основном на экономических методах.

В настоящее время влияние муниципальной власти на местное хозяйство, возможности непосредственной поддержки экономики и воздействия на организации ограничены. Существующее законодательство не позволяет резко варьировать налоговые ставки и освобождать предприятия, частично или полностью, от налогов на производство. Поэтому содействие экономике должно обеспечиваться определенными услугами. Задача местных властей - сделать эти услуги настолько полезными, чтобы предприятия захотели разместиться на их территории.

Содействие развитию экономики занимает важное место в деятельности властей, как муниципальных образований, так и регионов. Органы местного самоуправления должны создавать условия для улучшения экономической структуры, поскольку развитие экономики выдвигает все новые требования к структуре хозяйства той или иной территории. Основное внимание при этом уделяется улучшению инфраструктуры и качества жизни.

При выборе направлений развития муниципального образования и соответствующих мер экономической политики необходима оценка географического положения, учет всех транспортных связей (железнодорожных, автомобильных, водных и воздушных), оценка возможностей инфраструктуры, системы водоснабжения и канализации, энергоснабжения и многих других факторов. Оценка возможности вмешательства городских властей в экономику невозможна без увязки с перспективами развития всего общества и данного региона.

Одним из принципиально новых направлений в деятельности органов местного самоуправления должна стать собственная предпринимательская деятельность.

Под муниципальным предпринимательством понимается законная деятельность органов местного самоуправления и организованных ими предприятий, учреждений, в также хозяйственных товариществ и обществ, доли которых находятся в муниципальной собственности, ориентированная на получение прибыли, часть которой зачисляется в доходную часть местного бюджета.

Но в настоящее время возможность реализации этого направления во многих муниципальных образования является сотрудничество с общественными организациями. Такая кооперация позволит создавать благоприятный социально-экономический и политический климат, осуществлять своевременный поиск новых возможностей и ресурсов, повышать статус местной власти в глазах населения. Подобный опыт есть в Республике Карелия, Новгородской, Нижегородской, Пермской областях и в других субъектах Российской Федерации. Нужно его изучать и распространять.

Второе важное условие — взаимодействие с малым и средним бизнесом. Подлинного местного самоуправления нет без предпринимательства граждан, как и предпринимательства без местного самоуправления. Это понимание ширится и уже имеется положительный опыт такого взаимодействия. Например, в Волгограде благодаря привлечению средств частных компаний и населения удалось практически полностью решить проблему телефонизации. Другим примером является развитие практики муниципального заказа в Омске, Благовещенске, Новосибирске, Челябинске, Перми, Обнинске, Хабаровске и других городах. В результате население получает качественные услуги с меньшими затратами. Мировой опыт свидетельствует, что конкурсное размещение муниципального заказа позволяет получить бюджетных средств на 10-20 процентов больше от ранее запланированных. Такие начинания необходимо поддерживать, в том числе путем их законодательного обеспечения.

При организации взаимодействия органов местного самоуправления с малыми хозяйствующими субъектами необходимо учитывать реальные возможности сторон. Так, в зависимости от социально-экономических, политических и других условий меняются пределы самостоятельности (полнота функций) местного самоуправления в обеспечении развития территориального образования, а также в создании необходимого уровня жизни граждан. Для крупных и средних городов, где концентрируются наиболее значимые организации различных отраслей и сфер деятельности, диапазон возможностей влияния на процессы, происходящие на территории, значительно больше, чем, к примеру, в поселках Крайнего Севера.

Важной характеристикой развития муниципальных образований является преимущественная специализация расположенных на территории хозяйствующих субъектов, а также историко-географические и другие факторы. С этих позиций выделяются города (районы) промышленной, научно-промышленной, научной, агропромышленной ориентации, сельские районы, а также города (районы) исторические, культурные памятники или рекреационные зоны.

В большинстве муниципальных образований, независимо от их характеристик, "узким местом" является социально-бытовое обслуживание населения. Приватизация соответствующих объектов привела к их перепрофилированию и последующему закрытию (из-за убыточности). В результате данная сфера повсеместно стала одним из территориальных приоритетов для предпринимательской деятельности. [13]

Для промышленных городов (районов) целесообразна разработка форм и методов участия малого предпринимательства в реструктуризации предприятий, а также стимулирование руководителей хозяйствующих субъектов к использованию различных видов услуг со стороны малого предпринимательства (вспомогательных, снабженческих, сбытовых и др.). Одним из путей взаимодействия данных структур является создание предпосылок для легализации функционирующих под крышей крупных предприятий мелких образований, которые не спешат регистрироваться.

Местная администрация заинтересована в варианте продажи крупным предприятием основных средств малому предприятию. В этом случае появляется возможность увеличения доходной части местного бюджета за счет нового налогоплательщика. Одновременно должник – крупное предприятие получает возможность покрыть часть своей задолженности перед бюджетом.

Для городов, где сосредоточен высокий научно-технический потенциал, особенно наукоградов, весьма перспективно создание малых инновационных предприятий, которые могут использовать невостребованные в условиях кризиса научные и опытные разработки, а также создать рабочие места для высокопрофессиональных специалистов.

Реализация таких возможностей связана с консолидацией усилий НИИ и органов местного самоуправления в части подготовки кадров предпринимателей из среды научных работников, которые чаще всего нуждаются в соответствующей ориентации. Важная роль здесь отводится формированию необходимой инфраструктуры, в частности, бизнес-инкубаторам.

Особое значение согласование действий органов местного самоуправления и малого предпринимательства имеет в муниципальных образованиях депрессивного характера, в местах стагнации градообразующих предприятий.

Для эффективного взаимодействия с малым предпринимательством органам местного самоуправления необходимо реализовать ряд функций:

1. *Регулирующая (организационная) функция* — обеспечение сбалансированного, комплексного социально-экономического развития территории с учетом имеющихся ресурсов (трудовых, природных, материальных и финансовых) и применением доступного им набора методов и рычагов. Реализация этой функции осуществляется путем заключения муниципальных договоров, разработки муниципальных программ, создания специальных фондов.

2. *Стимулирующая функция* — поддержка на разных стадиях развития с помощью находящихся в распоряжении органов местного самоуправления ресурсов и рычагов, приоритетных для соответствующего этапа сфер деятельности. Эта функция реализуется через систему налоговых, кредитных и иных финансовых льгот, а также через преимущественное предоставление ресурсов (земли, недвижимость и др.), находящихся в собственности (ведении) муниципальных преобразований.

3*. Стабилизирующая функция* — осуществление социальной защиты населения муниципального образования. На ближайших этапах реформирования экономики потребуется обеспечение занятости населения, поддержка наиболее уязвимых слоев населения. Другим аспектом этой функции является экологическая защита населения и территории от хозяйственной деятельности слабо или совсем не связанной с условиями проживания территориального сообщества.

С целью рационального использования возможностей обеих сторон — местного самоуправления и малого предпринимательства — для обеспечения необходимых условий жизнедеятельности граждан взаимодействие целесообразно строить на основе следующих принципов:

* активной помощи предпринимателям, имеющим полезные экономически обоснованные идеи и умеющим работать в приоритетных для территории направлениях;
* объединения предпринимателей между собой и с органами местного самоуправления во всех сферах деятельности, полезных для проживающих на территории;
* использования деятельности хозяйствующих субъектов не только для увеличения налоговых поступлений, но и для решения неотложных местных задач и проблем — обеспечения занятости населения, организации импортозамещающих производств, оказания необходимых услуг населению и др.;
* устранения административных барьеров для начинающих и действующих предпринимателей. Для организаций малого предпринимательства, функционирующих в приоритетных для муниципального образования направлениях, должны обеспечиваться (в пределах полномочий местного самоуправления) льготный режим кредитования, налогообложения, предоставления недвижимости, оказываться помощь в отводе земли. Таким предпринимателям в первую очередь адресуется муниципальный заказ.

Местными органами управления могут использоваться такие рычаги, как муниципальный заказ, кредитование, дифференциация налогов и предоставление льгот, целевое объединение на добровольных началах свободных средств предпринимательских структур.

Опыт развитых стран свидетельствует, что, не нарушая прав предприятий, их экономической самостоятельности, можно использовать разнообразные возможности для привлечения их к обеспечению населения различными услугами, торговле. Муниципалитеты для данных целей используют такие рычаги, как контракты с частными фирмами, налоговые льготы, лицензирование, аренду, кредиты и др.

Важным организующим началом в привлечении малого бизнеса к решению муниципальных проблем является программное обеспечение данного процесса. Для этого необходимы разработка и реализация муниципальной программы развития и поддержки малого предпринимательства или программ по отдельным направлениям.

Структура и функции Российской исполнительной власти в 90-х г. подвергалась многочисленным изменениям. Однако радикальные изменения ознаменовал Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.». Среди главных задач административной реформы были названы:

1. Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
2. Исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
3. Развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
4. Организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
5. Завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Стратегический региональный маркетинг – это осуществляемый на систематической основе процесс постоянной адаптации социально-экономического развития территории к непрерывно меняющимся рыночным условиям. Цель диагностики территориальной ситуации состоит не только в определении ключевых сдерживающих развитие территории проблем, но и в выявлении предпосылок развития территории.

Устойчивое развитие регионального комплекса может реализоваться только в рамках системы социального партнерства, увязывающей воедино интересы сообщества, местной власти и бизнеса. Основой такой системы является стратегия развития муниципального образования, разработанная с вовлечением всех активных сил местного сообщества и принятая в качестве официальной программы действий местной власти.

Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008г «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», текст которого приведен в Приложении № 3, дает перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов; методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и некоторые другие параметры.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Трехуровневую систему управления в РФ составляет: 1) федеральный уровень; 2) субъектный/ субфедеральный/ региональный; 3) муниципальный/ субрегиональный/ микрорегиональный (данный уровень управления не входит в систему государственного управления РФ). В данной дипломной работе анализировался процесс микрорегиональной стабилизации, под которым понимается социально-экономическую устойчивость. Микрорегион в нашем случае - понятие, используемое как синоним понятию «муниципальное образование», в свою очередь под регионом понимается субъект Российской Федерации.

Официальная законодательная формулировка понятия «Местное самоуправление» – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций». Обобщая изложенное в федеральном законодательстве (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995, 2003г.г.), можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»: поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление; выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения; муниципальная собственность и бюджет.

Один из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправления - территориальная организация. Все муниципальные образования, в соответствии с требованиями федерального законодательства, согласно двухуровневой территориальной организации разделяются в правовом отношении на три типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ. При этом первый уровень - поселения (городские или сельские), второй уровень муниципальный район, городской округ. Кроме этого, ещё одним, особым типом муниципального образования является внутригородская территория в городах федерального значения – Москве и Санкт–Петербурге.

Следует иметь в виду, что местное самоуправление – неотъемлемый элемент организации современного гражданского общества, поскольку действующий ФЗ «Об общих принципах…» 2003г, основан на положениях Европейской хартии местного самоуправления.

Термин «межбюджетные отношения» означает взаимоотношения между органами власти разных уровней по вопросам разграничения расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходных и доходных источников, а также межбюджетному регулированию: перераспределению средств между бюджетами разных уровней в разных формах в целях сглаживания уровней минимальной бюджетной обеспеченности. В настоящее время проблема большинства муниципальных образований РФ – неурегулированность, несамостоятельность в финансово-экономической сфере. Местное самоуправление может быть функционально самостоятельным, если гарантируется его бюджетно-финансовая самостоятельность.

Когда в настоящее время мы ставим вопрос о микрорегиональной стабилизации, то он не уходит за рамки бюджетного процесса на муниципальном уровне. Хотя полноценно рассматривать устойчивость нужно как способность системы функционировать в состояниях, близких к равновесному, в условиях постоянных внешних и внутренних возмущающих воздействий. Существует множество подходов к оценке устойчивости, которые сейчас мы не будем перечислять, но подходы разработаны для регионов (субъектов РФ), на муниципальном уровне данная проблема практически не рассматривается.

Механизм воздействия на различные источники поступления финансовых ресурсов на территорию муниципального образования неодинаков. Воспроизводство финансовых ресурсов на территории самого муниципального образования определяется, прежде всего, состоянием его экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям. Важнейшими факторами, которые влияют на финансовую самодостаточность региона, являются:

* отраслевая структура предпринимательской сферы и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках;
* технический уровень производства и его восприимчивость к инновациям;
* востребованность производимых товаров и услуг на рынке;
* развитость инфраструктуры, обеспечивающей всю совокупность воспроизводственных процессов.

Поэтому механизм воздействия на собственные источники воспроизводства финансов — это использование всех инструментов поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики региона (развитие инфраструктуры, информационная поддержка, долевое финансирование, уплата процентов за кредит, налоговые льготы и др.).

В настоящее время большинство муниципальных образований дотационны. Эффективное муниципальное управление должно в идеале обеспечивать самодостаточность территории. И нам остается надеяться, что Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008г «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» даст положительные результаты в рамках проблемы макрорегиональной стабилизации.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

*Нормативно-правовые акты:*

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении.
2. Конституция Российской Федерации 1993 года.
3. Бюджегный кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 16 сентября 2003 г.
6. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997г.

*Учебно-справочные и периодические издания:*

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие./ Р.В.Бабун – СПб.: Питер, 2005, 80с.
2. Белоусова С.В. Финансы регионов / С.В. Белоусова // научн. журн. – 2008. - №2. – С. 7-18.
3. Богачев В.Н. Регионы России: теория проблемы Сибири / В.Н. Богачев. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999.
4. Бочаров Г.Н. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Г.Н. Бочров, В.П. Выголов. – М.: Экономика, 2000. – 336 с.
5. Бюджетная система РФ: Учебник для вузов по экон. специальностям / П.И. Вахрин. – М.: Дашков и К’, 2002. – 342 с.
6. Бюджетное право: Учеб. пособие для вузов / Н.Д. Эриашвилли, О.В. Староверова, Д.А. Ремиханова и др.; Под ред. проф. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 463 с.
7. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений/ В.И.Васильев // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - №3. – С. 11-21.
8. Вахрин П.И. Бюджетная система РФ: Учебник для вузов по экон. специальностям / П.И. Вахрин. – М.: Дашков и К’, 2002. – 342 с.
9. Власихин А. Государственные финансы / А. Власихин // Российская экономика. Прогнозы и тенденции. - 2006. - №7. С. 30-34.
10. Гладкий Ю. Н. Основы региональной политики / Ю.Н.Гладкий, А.И.Чистобаев. Изд-во Михайлова В. А. 1998 - 659с.
11. Гладкий Ю.Н. Регионоведение: Учебник. / Ю.Н.Гладкий, А.И.Чистобаев.- М.: Гардарики, 2002.-384с.
12. Глазырин М.В. Муниципальная самоорганизация. Основное звено территориального хозяйствования и самоуправления; РАН Центральный экономико-матем.ин-т./ М.В. Глазырин – М.: Наука, 2003. – 159 с.
13. Господарчук Г.Г. Анализ бюджетной системы: проблемы укрепления местных и региональных бюджетов / Г.Г. Господарчук // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. - №3(171) – С.19-24.
14. Государственное и муниципальное управление: Учеб.пособие / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов – М.: Тандем, Экмос, 2001. – 303 с.
15. Донцова Л.В. Социальное положение и уровень жизни населения России: Статистический сборник / Л. В. Донцова. - М.: 2004. – 394 с.
16. Донцова Л.В. Финансы России: Статистический сборник / Л. В. Донцова. - М.: - 2004. – 304 с.
17. Игнатов В. Г. Регионоведение/ В. Г. Игнатов. – М., 2002.-384.
18. Игнатов В.Г. История государственного управления в России: Учебник для вузов / В.Г. Игнатов. – М.: Проспект, 2005, - 392 с.
19. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования / А.С. Колесов //Финансы. - 2002. - № 2. - С.3-7.
20. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е Кутафин – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.
21. Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный, местный уровни. / В. Лексин. // Российский экономический журнал. – 2006. - № 4. - С. 3-36.
22. Лексин. В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы. / В. Лексин. // Муниципальная власть. – 2006. - № 6 (ноябрь-декабрь). - С.17-27.
23. Мельникова А.Н. Проблемы реформирования муниципальных финансов / А.Н.Мельникова // Региональная экономика и управление, 2007. - №2 (10).
24. Новоселова. И.А. Социально-экономическое развитие региона в условиях реформирования местного самоуправления / И.А. Новоселова // Региональная экономика и управление: электр. науч. журн. – 2008. - №1 (13). - С. 12-35.
25. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / Отв. ред. М.И. Либоракина. – М., 2003, 53 с.
26. Проблемы социально-экономического развития субъектов местного самоуправления Иркутской области / В.И. Самаруха, Н.И. Грибанова, Н.Г. Данилович и др.; Под ред. В.И. Самаруха. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2000. – 211 с.
27. Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений / Р.Ю. Рыбаков // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. - №9(177). – С.16-21.
28. Саая, С.Н. Межбюджетные отношения как главный экономический механизм в выравнивании уровней социально-экономического развития территорий / С.Н.Саая // Региональная экономика и управление, 2007. - №4 (12).
29. Соболева Л.Б. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в переходный период/ Л.Б.Соболева // Государственная власть и местное самоуправление. № 2, 2005., с.9.

Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник для студ. вузов, обуч. по экон.и управленч.спец. / Ред. Н.Ф. Самсонов. – М.: Инфра-М, 2004. – 301 с.

1. Швецов. А. Либерализация государственной региональной политики / А. Швецов // Вопросы экономики. – 2006. - № 7. - С.73-83.
2. Широков А.Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в РФ. / А.Н.Широков, С.Н. Юркова – М., 2004, 111 с.
3. Шовгенов, Т.М. Основные аспекты устойчивости региональных социально-экономических систем / Т.М. Шовгенов // Региональная экономика и управление, 2007. - №3 (11). – С. 30-41.
4. Шумянкова Н.В. Муниципальное управление: Учеб. пособие / Н.В. Шумянкова.- М.: Экзамен, 2002.-640с.
5. Щербакова И.Н. Финансовые ресурсы региона: современное состояние и перспективы развития: Сб.науч.тр. / И.Н. Щербакова; – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002. – 323 с.

*Электронные ресурсы*

1. Международный центр научно-исследовательских проектов (NES: National Election Study), [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Russia., 2007. - Режим доступа: World Wide Web. URL: http://region.mcnip.ru.

Есекина Б.К., Сапаргали Ш.. К вопросу об устойчивости социально-экономических систем . РОО "Сеть экспертов устойчивого развития Центральной Азии" http://www.lpur.tsu.ru/Seminar/a0102/020.htm

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Приложение 1**

**Уровень внешних доходов в объеме расходов по МО Иркутской области %**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 2002 | 2004 |
| г.Ангарск | 12,60 | 18,1 |
| г.Бодайбо | 42,92 | 44,1 |
| г.Братск | 21,24 | 21,9 |
| г.Зима | 31,43 | 42,2 |
| г.Иркутск | 16,18 | 16,7 |
| г.Нижнеудинск | 26,95 | 23,5 |
| г.Саянск | 12,60 | 43,8 |
| г.Тайшет | 28,59 | 26,6 |
| г.Тулун | 35,98 | 31,3 |
| г.Усть-Илимск | 25,73 | 28,2 |
| г.Усть-Кут | 38,62 | 58,5 |
| г.Усолье-Сибирское | 30,64 | 43,3 |
| г.Черемхово | 46,28 | 63,2 |
| г.Шелехов | 30,40 | 45,7 |
| Балаганский р. | 61,67 | 76,1 |
| Братский р. | 32,22 | 40,8 |
| Жигаловский р. | 60,71 | 66,9 |
| Заларинский р. | 48,73 | 66,6 |
| Зиминский р. | 43,58 | 50,3 |
| Иркутский р. | 44,88 | 47,0 |
| Казачинско-Ленск.р. | 27,54 | 49,8 |
| Катангский р. | 81,55 | 81,1 |
| Качугский р. | 79,79 | 84,8 |
| Киренский р. | 53,58 | 56,2 |
| Куйтунский р. | 61,64 | 74,6 |
| Мамско-Чуйский р. | 90,46 | 90,1 |
| Нижнеилимский р. | 29,56 | 27,2 |
| Нижнеудинский р. | - | 76,4 |
| Ольхонский р. | 78,02 | 84,8 |
| Слюдянский р. | 27,31 | 22,6 |
| Тайшетский р. | 49,80 | 61,8 |
| Тулунский р. | 33,42 | 42,3 |
| Усольский р. | 49,62 | 59,8 |
| Усть-Илимский р. | 21,71 | 51,2 |
| Усть-Удинский р. | 55,12 | 70,5 |
| Черемховский р. | 59,97 | 72,1 |
| Чунский р. | 0,45 | 66,7 |

**Приложение 2**

**Структура расходов регионального бюджета, %**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  Статьи регионального бюджета | 2003 | 2004 |
| **1. Управление**  | **11,21** | **10,81** |
| Государственное управление и местное самоуправление | 3,83 | 3,76 |
| Судебная власть | 0,39 | 0,47 |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 6,94 | 6,50 |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу | 0,05 | 0,08 |
| **2. Хозяйственная деятельность** | **12,16** | **12,36** |
| Промышленность, энергетика и строительство | 2,61 | 3,35 |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 1,97 | 3,56 |
| Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография, картография и геодезия | 0,04 | 0,14 |
| Транспорт, связь и информатика | 0,43 | 0,84 |
| Развитие рыночной инфраструктуры | 0,01 | 0,02 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 2,67 | 3,15 |
| Дорожное хозяйство | 4,43 | 1,30 |
| **3. Финансирование социального сектора** | **19,19** | **22,61** |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1,23 | 0,22 |
| Образование | 4,72 | 4,94 |
| Культура, искусство и кинематография | 1,71 | 1,81 |
| Средство массовой информации | 0,22 | 0,27 |
| Здравоохранение и физическая культура | 7,05 | 10,38 |
| Социальная политика | 4,26 | 4,99 |
| **4. Финансовые взаимоотношения** | **57,43** | **54,21** |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 0,46 | 0,91 |
| Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы | 39,05 | 42,00 |
| Мобилизационная подготовка экономики | 0,21 | 0,22 |
| Прочие расходы | 4,64 | 2,80 |
| Целевые бюджетные фонды | 13,07 | 8,28 |
| ИТОГО РАСХОДОВ | 100,00 | 100,00 |

**Приложение 3**

28 апреля 2008 года N 607

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" постановляю:

1. Утвердить прилагаемый перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

2. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и утвердить до 1 сентября 2008 г.:

перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;

типовую форму доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

б) обеспечить включение показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе дополнительных показателей, предусмотренных настоящим пунктом, в федеральную программу статистических работ на 2009 год и последующие годы с учетом установленных настоящим Указом сроков представления докладов.

3. Главам местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети "Интернет", а в случае его отсутствия - на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район.

4. Сводный доклад субъекта Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, подлежит размещению на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети "Интернет" до 1 октября года, следующего за отчетным.

5. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

а) выделять за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

б) устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Для муниципальных районов указанный перечень устанавливается в случае, когда решение этих вопросов осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов.

6. Главы местных администраций городских округов и муниципальных районов представляют доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за 2008 год и последующие годы, при этом главы местных администраций муниципальных районов представляют доклады за 2008, 2009 и 2010 годы в части, касающейся показателей 1, 2, 3, 5, 7, 12, 14, 20, 23, 27, 28 и 29, содержащихся в перечне, утвержденном настоящим Указом, и дополнительных показателей, предусмотренных пунктом 2 настоящего Указа.

7. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент

Российской Федерации

В.ПУТИН

Москва, Кремль

28 апреля 2008 года

N 607

Утвержден

Указом Президента

Российской Федерации

от 28 апреля 2008 г. N 607

ПЕРЕЧЕНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ

ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

1. Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района).

2. Доля населения, охваченного профилактическими осмотрами.

3. Число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет:

на дому - всего, в том числе от инфаркта миокарда, от инсульта;

в первые сутки в стационаре - всего, в том числе от инфаркта миокарда, от инсульта.

Число случаев смерти детей до 18 лет:

на дому;

в первые сутки в стационаре.

4. Доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения.

5. Доля детей в возрасте от трех до семи лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности в общей численности детей от трех до семи лет.

6. Доля детских дошкольных муниципальных учреждений от общего числа организаций, в том числе субъектов малого предпринимательства, оказывающих услуги по содержанию детей в таком учреждении, услуги по дошкольному образованию и получающих средства бюджета городского округа (муниципального района) на оказание таких услуг.

7. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене.

8. Число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения.

9. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

10. Доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием, в отношении которых произведен:

капитальный ремонт;

текущий ремонт.

11. Доля автомобильных дорог местного значения с твердым покрытием, переданных на техническое обслуживание немуниципальным и (или) государственным предприятиям на основе долгосрочных договоров (свыше трех лет).

12. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района).

13. Год утверждения или внесения последних изменений:

в генеральный план городского округа (схему территориального планирования муниципального района);

в правила землепользования и застройки городского округа (муниципального района);

в комплексную программу развития коммунальной инфраструктуры.

14. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за год. Число жилых квартир в расчете на 1000 человек населения - всего, в том числе введенных в действие за год.

15. Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, - всего, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства.

16. Средняя продолжительность периода со дня принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков до получения разрешения на строительство.

17. Объем жилищного строительства, предусмотренный в соответствии с выданными разрешениями на строительство жилых зданий:

общая площадь жилых помещений;

число жилых квартир.

18. Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых со дня принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию:

объектов жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства - в течение трех лет;

иных объектов капитального строительства - в течение пяти лет.

19. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, от общей площади территории городского округа (муниципального района).

20. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в том числе:

непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

управление муниципальным или государственным учреждением или предприятием;

управление управляющей организацией другой организационно-правовой формы;

управление хозяйственным обществом с долей участия в уставном капитале субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) не более 25 процентов.

21. Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-, энергоснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, от общего числа организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района).

22. Доля организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами и (или) оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, от общего числа организаций, осуществляющих данные виды деятельности на территории городского округа (муниципального района), кроме товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов.

23. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет.

24. Доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета.

25. Уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги.

26. Отношение тарифов для промышленных потребителей к тарифам для населения:

по водоснабжению;

по водоотведению.

27. Доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе).

28. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных:

на нормативное подушевое финансирование;

на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.

29. Доля муниципальных медицинских учреждений:

применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи;

переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности;

переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат;

переведенных преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования.

30. Удовлетворенность населения:

медицинской помощью (процент от числа опрошенных);

качеством дошкольного образования, общего образования и дополнительного образования детей (процент от числа опрошенных);

деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).