

ОПТИМИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

П. И. Огородников, В. В. Дрошнев

Статья посвящена комплексной оценке основных направлений оптимизации доходной и расходной частей бюджета руководителями муниципального образования с учетом действующих законодательных основ и с использованием всего спектра возможных инициатив исполнительной и законодательной власти и современных научно-практических инновационных подходов повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности административной территории.

Процесс формирования российской государственности актуализирует необходимость осмысления и эффективной реализации представителями исполнительной и законодательной власти всех уровней основных вопросов межбюджетных отношений: достижения максимальной самостоятельности и обеспечения выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов РФ и отдельных муниципальных образований.

Федеральное правительство развивает и совершенствует унифицированную региональную бюджетную политику, основанную на средних показателях финансовых возможностей и потребностей субъекта РФ и закреплённую соответствующими законодательно-нормативными актами. При этом законодательная регламентация представляет свободу действий в определенных рамках, позволяющих учесть индивидуальную специфику каждого субъекта РФ и муниципального образования.

Следовательно, самостоятельность субъекта РФ и муниципального образования — это не способ полной самоизоляции участника межбюджетных отношений, а метод формирования единой слаженной системы интеграционных механизмов кооперации участников для обеспечения эффективности функционирования бюджетной системы страны с учетом имеющегося многообразия региональных структур и

специфики ориентации социально-экономического развития.

Руководители муниципальных образований находятся перед выбором: плыть по течению и довольствоваться существующим способом межуровневого перераспределения бюджетных средств или проявить самостоятельность и инициативу в поиске резервов повышения доходов из всех возможных источников финансирования, в расширении их числа и снижении расходов местного бюджета за счет их оптимизации. Если выбор сделан в пользу первого варианта, то решение проблемы заключается в отсутствии каких-либо активных действий, кроме минимизированного набора функциональных полномочий. Если выбор сделан в пользу второго варианта, то перед руководителем открывается широкое поле деятельности по формированию и внедрению эффективной системы управления муниципальными финансами, но при этом происходит пропорциональное возрастание персональной ответственности как руководителя муниципального образования, так и исполнителя каждого уровня.

По заявлению Президента РФ Д. Медведева, «с 1 января 2009 года заканчивается переходный период, установленный для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]. Процесс реформирования местного самоуправления переходит в завершающую стадию. Значительно расширены полномочия руководителей муниципальных образований с параллельным увеличением их ответственности за исполнение своих обязанностей.

Законодательное расширение полномочий руководителей муниципальных образований требует своей практической реализации: уточнения своих прав, поиска и овладения имеющимися инструментами их реализации, или разработки и внедре-

ния специализированного инструментария повышения эффективности региональной бюджетной политики [11].

Для успешного решения данной проблемы руководителю потребуются создание эффективной системы управления муниципальным образованием, базирующейся на юридических, социальных, демографических, экономических, финансовых, информационных, инвестиционных, инновационных и организационных компонентах. Только комплексно-системный подход позволит разработать и внедрить действенную систему управления и максимально оптимизировать межбюджетные отношения.

Успешное развитие административных территорий основываются на экономическом прогрессе. А перспективные действия в экономике будут «базироваться на «концепции пяти «и» — интеллект, институты, инвестиции, инфраструктура и инновации» [6]. Учитывая обширность, сложность и разноплановость решаемых задач руководитель вправе делегировать дополнительные обязанности своим подчиненным в рамках создаваемого межведомственного комитета (координационного центра) или на договорной основе привлечь специализированные научно-исследовательские учреждения (например учреждения РАН) к разработке и внедрению комплексной системы управления муниципальными образованиями.

Сложно определить приоритетность действий при решении комплексной задачи, поэтому целесообразна параллельная реализация всех обозначенных направлений в рамках анализа, оценки и реформирования действующей системы.

Можно выделить условно самостоятельные блоки функционирующей системы:

1. Социально-экономическое состояние административной территории.
2. Законодательно-нормативное регламентирование функционирования всех участников системы.
3. Финансовые результаты взаимодействия элементов системы.

Анализ социально-экономического развития административной территории бази-

руется на экономическом районировании. Экономическое районирование затрагивает вопросы определения территориальных границ муниципального образования, исследование экономических, социальных, экологических, политических, организационно-управленческих особенностей района.

Территориальная граница выделяет отдельную социально-экономическую систему, характеризующуюся спецификой внутрисистемных отношений, особенностями функционирования и поведения.

При осуществлении социально-экономического районирования определяются и реализуются следующие основные принципы:

- 1) экономическая оптимальность района с учетом территориальной организации производительных сил;
- 2) производственная специализация с учетом отраслевой принадлежности главных, базовых, сопутствующих, дополнительных, внутрирайонных и обслуживающих предприятий и организаций;
- 3) хозяйственно-функциональная целостность района, обеспечивающая его самостоятельность;
- 4) комплексное развитие хозяйства с достижением равномерной динамики имеющихся направлений функционирования;
- 5) перспективность развития, т.е. возможность автономного функционирования без осуществления реструктуризации: разделения на более мелкие части или объединение с другими районами;
- 6) эффективность развития в рамках действующих условий.

Основными факторами районирования являются:

- климато-географические условия;
- естественные ресурсы;
- территориальное разделение и кооперирование труда.

При этом оценка природного фактора может осуществляться по уровню концентрации природных компонентов административного района (коэффициент концентрации Флоренса):

— демографической характеристике (половозрастная структура населения, доля экономически активного населения, трудовые ресурсы, плотность проживания, естественный прирост населения, миграционные процессы);

— экономико-географического положения района;

— уровень развития производства (техническое вооружение, уровень модернизации, внедрение инноваций и др.)

Уточнив и подтвердив территориальные границы, можно и нужно приступать к следующему этапу: комплексной оценке социально-экономического потенциала муниципального образования [4].

Показателей, которые можно использовать для комплексной оценки социально-экономического потенциала муниципального образования огромное количество, поэтому при реализации данного направления необходимо придерживаться следующих подходов:

1) достоверность и сопоставимость статистических данных;

2) высокая доступность и компактность статистических данных;

3) постоянная обновляемость статистических данных;

4) разносторонняя количественная характеристика явлений;

5) оперативность расчета показателей-индикаторов или комплексных показателей;

6) функциональность аналитических и прогностических моделей, реализуемых на основе статистических данных и расчетных показателей.

Показатели, используемые для оценки социально-экономического потенциала муниципального образования, можно объединить в следующие группы:

Группа первая — данные об общественном здоровье населения территории:

— демографические данные: численность и структура населения по различным признакам; плотность расселения, уровень урбанизации, показатели рождаемости, смертности, естественного прироста, брачности, плодовитости; показатели миграции;

— структура и уровень заболеваемости населения: инфекционная и неинфекционная заболеваемость, бытовой производственный и транспортный травматизм, заболеваемость с временной утратой трудоспособности;

— структура и уровень инвалидности населения: первичная, половозрастная и профессионально-производственная инвалидность;

— уровень физического развития различных возрастно-половых и профессиональных групп населения.

Группа вторая — показатели рынка труда: доля занятого в экономике населения, уровень безработицы, средняя заработная плата, средний размер доходов, доля лиц, являющихся предпринимателями, и другие.

Группа третья — показатели развития производства и сельского хозяйства: агропромышленная структура экономики территории; производственная структура и структура сельского хозяйства и другие.

Группа четвертая — показатели инвестиционной активности субъектов хозяйственной деятельности: средний размер инвестиций одного хозяйствующего субъекта в основной капитал; уровень инвестиционной активности и другие.

Группа пятая — показатели развития рыночной инфраструктуры муниципального образования, обеспечивающей обслуживание население. Это показатели в расчете на душу населения: оборота розничной торговли и общественного питания; объема платных услуг и другие.

Группа шестая — показатели развития социальной инфраструктуры муниципального образования. Оцениваются материально-бытовая инфраструктура (жилищное и коммунальное хозяйство); показатели социальной и оздоровительной инфраструктуры (здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение); показатели инфраструктуры образования и культуры; показатели инфраструктуры транспорта и связи; показатели инфраструктуры строительства и другие.

Группа седьмая – показатели состояния окружающей среды: уровень загрязнения воды, воздуха и почвы; площадь зеленных насаждений в расчете на одного жителя и другие и другие.

Группа восьмая – показатели финансового состояния муниципального образования: доля убыточных предприятий и организаций; уровень просроченной дебиторской и кредиторской задолженности; доля собственных доходов местного бюджета в общем объеме доходов, уровень дефицита/профицита местного бюджета и другие.

Рассчитанные показатели рассматривают в динамике, определяют тенденции, а также с помощью экономико-математических методов осуществляют ранжирование и рейтинговую оценку муниципального образования в сравнении с другими; выделяют кластеры (кластерный анализ) и факторообразующие группы показателей (факторный анализ) и выявляют причинно-следственную связь показателей и их определяющих факторов («цепи Маркова»).

Также для оценки социально-экономической эффективности региональной экономики может применяться «система индикаторов, которые в свернутом виде представляют интересы, цели, задачи, приоритеты, механизмы, мероприятия и полномочия равноуровневых субъектов управления, заинтересованных в решении одной комплексной проблемы» [1]. В дополнение к системе индикаторов или альтернативно может рассчитываться индекс эффективности экономики региона [2], который самостоятельно в агрегированном формате характеризует достигнутый уровень экономического развития.

Выбранный подход экономико-математической обработки статистических данных позволяет раскрыть изучаемую проблему в соответствующем разрезе на необходимом уровне.

Практика показывает, что наиболее доступной и оптимальной по применению является методика определения рейтинга муниципальных образований по уровню экономического потенциала территории (показатели состояния производственной, финансовой и социальной сферы) и по уровню социально-экономического разви-

тия (показатели темпов и динамики изменения уровня значений величин). Важным критерием социально-экономического развития территории является универсальный показатель интегральной оценки качества жизни населения, базирующийся на наборе унифицированных параметров [7].

Осуществив оценку социально-экономического потенциала муниципального образования, приступают к поиску внутренних и внешних резервов повышения эффективности функционирования, в том числе оптимизации доходных возможностей и расходных потребностей муниципального образования.

К оптимизационным резервам, доступным к реализации на уровне каждого муниципального образования, можно отнести:

- 1) адаптацию законодательной регламентации различного уровня к деятельности муниципального образования;
- 2) организационную реструктуризацию – создание центров мониторинга;
- 3) управленческую систематизацию.

Данные направления формирования резервов для упрощения анализа условно выделены в самостоятельные группы, хотя на практике они составляют неразрывный блок, и действие в каждом направлении приводит к необходимости осуществления соответствующих изменений всех остальных компонентов. При этом каждое направление имеет значительный спектр действий, осуществление которых обеспечивает достижение максимальной эффективности функционирования муниципального образования.

Для достижения поставленных задач по поиску и использованию резервов оптимизации межбюджетных отношений представителям органов власти муниципального образования можно придерживаться следующего алгоритма действий:

1. Законодательная регламентация всех аспектов деятельности муниципального образования.

- 1.1. Разделение и законодательное закрепление предметов ведения, полномочий и компетенций по уровням бюджетной системы РФ.

1.2. Заключение договоров и соглашений между муниципальными образованиями и субъектом РФ для закрепления имеющихся разграничений.

1.3. Разработка различных законопроектов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления, в частности в области бюджетного и налогового законодательства.

1.4. Осуществление публичной независимой экспертизы законопроектов на уровне муниципального образования, в том числе в области бюджетного и налогового законодательства, и создание экспертного совета (комиссии).

1.5. Разработка и внедрение реестра бюджетных услуг в рамках муниципального образования, т.е. законодательная регламентация гарантированного объема предоставляемых бюджетных услуг.

1.6. Проведение стандартизации бюджетных услуг, входящих в реестр муниципального образования, т.е. экономическое обоснование, законодательное закрепление и финансовое обеспечение каждой бюджетной услуги, предусмотренной реестром муниципального образования.

1.7. Создание, экономическое обоснование и утверждение целевой региональной программы.

1.8. Организация юридического мониторинга выполнения всех действующих законодательно-нормативных актов и создание центра мониторинга.

2. Оценка социально-экономического состояния муниципального образования.

2.1. Проведение социально-экономического районирования административной территории.

2.2. Расчет численности потребителей бюджетных услуг с учетом местных особенностей и факторов воздействия.

2.3. Определение социально-экономического потенциала муниципального образования.

2.4. Организация медико-демографического и социально-экономического мониторинга на административной территории.

3. Оценка финансового положения муниципального образования:

3.1. Организация мониторинга и текущей оценки финансовых результатов деятельности муниципального образования.

3.2. Расчет показателей обеспеченности денежными средствами местного бюджета с учетом уровня социально-экономического развития административной территории.

3.3. Определение объема расходных потребностей муниципальных образований с учетом численности потребителей бюджетных услуг, местных особенностей и факторов воздействия.

3.4. Осуществление распределения финансовой помощи между местными бюджетами.

3.5. Моделирование выравнивания социально-экономического уровня развития региона.

4. Оптимизация управления финансовым механизмом межбюджетных отношений в РФ.

4.1. Оценки эффективности предоставления льгот по налогам и сборам отдельным хозяйствующим субъектам.

4.2. Определения эффективности реализации инвестиционных проектов, реализуемых с использованием бюджетных средств.

4.3. Выявление эффективности деятельности унитарных предприятий и организаций.

4.4. Осуществление урегулирования просроченной кредиторской задолженности муниципальных организаций.

5. Разработка и реализация эффективной социально-экономической политики развития региона.

5.1. Использование протекционистской политики на региональном уровне.

5.2. Повышение инвестиционной привлекательности территории посредством формирования позитивного имиджа и легко узнаваемого территориального бренда.

5.3. Создание инновационных систем и активизация их деятельности на региональном уровне.

5.4. Увеличение конкурентоспособности административной территории за счет реформирования финансовых и институциональных основ функционирования местного самоуправления и активной ре-

лизации законодательно-административных инициатив

5.5. Разработка целевых программ развития региона.

5.6. Оптимизация реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований.

Остановимся на детализации отдельных пунктов при реализации предложенного алгоритма действий.

Органам местного самоуправления необходимо четко осмыслить и активно использовать в своей деятельности весь спектр своих возможностей, закрепленных в законодательно-нормативных документах, для оптимизации своей финансово-хозяйственной деятельности на основе разграничения полномочий и компетенций [11].

В современных условиях рассмотрение вопросов разграничения функций и компетенций между различными уровнями территориального управления, передачи полномочий «сверху вниз» — в компетенцию региональных и местных органов власти осуществляется в рамках концепции субсидиарности, базирующейся на взаимодействии понятий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» [2, 4].

Предметы ведения — это управленческие полномочия органов власти в организационно-правовых рамках их функционирования.

Полномочия — это юридически закрепленные права и обязанности органа власти разрабатывать и принимать правовые акты и осуществлять иные властные меры в рамках своей деятельности.

Компетенция — это комплекс возможных властных полномочий по отдельным предметам ведения.

Следует учесть, что должно строго соблюдаться и законодательно закрепляться разграничение бюджетных полномочий между органами власти различного уровня.

В Конституции РФ выделяют следующие предметы ведения: предметы ведения РФ (ст. 71); предметы совместного ведения Федерации и субъектов РФ (ст. 72) и предметы ведения субъектов РФ (ст. 73).

По предметам совместного ведения осуществляется разделение сфер правотвор-

чества, согласование законотворчества, разграничение компетенций и прочие мероприятия между государственной властью Федерации и субъектами РФ.

Применяется иерархическая последовательность законодательно-нормативной регламентации разделения предметов ведения, полномочий и компетенций для всех уровней власти: Конституция РФ; кодексы (налоговый, бюджетный, гражданский и другие); федеральные законы; законы субъектов РФ, договоры и соглашения, заключенные на основе вышеперечисленных документов.

Заключение договора (ст. 11 Конституции РФ) позволяет учесть специфику каждого субъекта РФ и муниципального образования как для оптимизации разделения предметов ведения и полномочий, так и для финансового обеспечения предоставляемых населению бюджетных услуг.

Соглашения заключаются между субъектом РФ и муниципальным образованием (ст. 78 Конституции РФ) в рамках действующего договора с целью повышения эффективности решения задач посредством перераспределения отдельных полномочий в ограниченных сферах и конкретных вопросах.

Так, вопросы местного значения по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального субъекта относятся к непосредственной компетенции органов местного самоуправления, и их перечень определяется Уставом конкретного муниципального образования в полном соответствии с Конституцией РФ, законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и законами субъектов РФ о местном самоуправлении. При этом органы власти местного самоуправления согласно Конституции РФ не могут передавать свои полномочия на вышестоящий уровень.

Изучение выделенных блоков бюджетной системы должно носить не единовременный, а постоянный характер, т.е. органам власти следует разработать и внедрить комплексный мониторинг: законодательный, налоговый и финансовый. Постоянно актуализируемую базу данных необходимо

перманентно анализировать, выявлять и оценивать формирующиеся тенденции, учитывать их при оперативном и среднесрочном планировании, предпринимать действия по минимизации негативных и максимизации позитивных тенденций с корректировкой планов и организационно-структурным реформированием властных и хозяйствующих структур.

Следовательно, органы власти муниципального образования должны быть нацелены на повышение результативности выполнения своих полномочий, как в рамках действующего федерального законодательства, так и посредством организации и проведения законодательного мониторинга:

1) за нормами действующего законодательства, границами и сроками их возможной корректировки на уровне Федерации, субъекта РФ и муниципального образования;

2) за процессом заключения и исполнения договоров и соглашений между субъектом РФ и муниципальным образованием;

3) за установлением оптимального размера ставок местных налогов для хозяйствующих субъектов;

4) за обоснованностью при разработке и эффективности реализации целевых программ муниципального образования;

5) за максимальным использованием предоставляемых действующим законодательными нормами возможностей создания экономически обоснованных целевых программ развития муниципального образования;

6) за введение налоговых льгот для отдельных категорий хозяйствующих субъектов;

7) за формированием и эффективностью реализации протекционистских мер в отношении производителей муниципального образования и внешних и внутренних инвесторов;

8) за разработкой и внедрением на административной территории реестра и стандарта бюджетных услуг;

9) за созданием социально-экономической политики региона с учетом территориальной специфики и в действующих рамках.

В качестве разработчика проекта решения (законопроекта) в области бюджетной сферы и налоговой политики могут высту-

пать функциональный орган или подразделение администрации, ответственные за подготовку проекта соответствующего решения. Руководители данных органов администрации наделяются полномочиями руководителя центра юридического мониторинга муниципального образования. Они обеспечивают организацию и проведение юридического мониторинга, сбор, хранение и обработку базы данных законодательно-нормативных документов, анализ полученных результатов сопоставления утвержденных и планируемых норм, формулирование выводов по причинам возникновения недостатков и обуславливающих их реализацию факторов, разработка и внедрение предложений по оптимизации регионального законодательства и приведению выявленных отклонений в соответствие с действующими законодательными рамками.

Предложенный подход достаточно экономичен и результативен, так как позволяет организовать деятельность центра законодательного мониторинга с использованием действующей организационной структуры, применяемых правовых систем («Консультант Плюс», «Гарант» и др.) и Интернета. Затраты могут увеличиться за счет заказа разработки специальных программ, обеспечивающих автоматический специализированный процесс сопоставления юридических документов разного уровня на их взаимное соответствие, а также для прогнозирования возможных последствий реализации законодательных проектов местного самоуправления.

Основная цель мониторинга законодательства заключается в совершенствовании и оптимизации межбюджетных отношений на уровне муниципального образования. При этом законодательный мониторинг становится основой для внедрения на административной территории как комплексной информационной системы оценки, планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципального образования, так и других видов мониторинга [7].

Для повышения прозрачности и открытости бюджетного процесса, расширения

участия в нем общественных и негосударственных организаций, углубления информированности населения о принимаемых администрацией решениях рекомендуется использовать независимую публичную экспертизу законопроектов в области бюджетного и налогового регулирования, которая обозначена в приказе Министерства финансов РФ «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований» от 02.08.04 г. №223 (с изм. от 18.08.05 г.) как индикатор инициативной оценки финансового положения и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципального образования.

Использование при независимой экспертизе принципов законности, публичности, независимости экспертов, полноты оценки и объективности выводов позволяет отнести ее к представляющему общий публичный интерес компетентному исследованию специалистов, содержащему аргументированные, научно и экономически обоснованные выводы о результатах воздействия реализации законопроектов на социально-экономические, политические, организационно-управленческие и бюджетно-финансовые процессы в регионе с конкретными предложениями и рекомендациями оптимизационной трансформации разрабатываемого правового акта.

Для проведения публичной независимой экспертизы законопроектов в области бюджетного и налогового регулирования следует приглашать самостоятельных высококлассных специалистов или специализированные организации, не входящие в юрисдикцию органов власти муниципального образования, но имеющие все основания для проведения комплексной экспертизы.

Экспертиза осуществляется на общественной основе как действующих законодательно-нормативных актов всех уровней и направлений, так и их проектов, а экспертное заключение носит рекомендательный характер.

Несмотря на то, что экспертное заключение носит рекомендательный характер,

оно в силу своей независимости является важным и действенным инструментом эффективного законоотворчества в сфере бюджетной и налоговой политики.

Важным элементом оптимизации бюджетных расходов является формирование реестра бюджетных услуг муниципального образования. При этом обеспечивается четкая законодательно обоснованная регламентация деятельности муниципальных образований, и появляется возможность организовать финансовый и управленческий учет предоставления муниципальных услуг на административной территории.

Создание реестра муниципальных услуг должно осуществляться на базе действующего законодательства с учетом всех аспектов разделения полномочий и компетенций по уровням бюджетных отношений. Реестр муниципальных услуг является официальным документом, готовится органами управления и утверждается руководителями муниципального образования. При необходимости реестр муниципальных услуг может пересматриваться и корректироваться.

В реестре муниципальных услуг должны содержаться сведения:

- о полном наименовании конкретной муниципальной услуги;
- о нормативно-законодательном акте, регламентирующем ее представление на данном уровне, с четким указанием всех реквизитов документа;
- о содержании муниципальной услуги;
- о способах оказания муниципальной услуги;
- о получателях муниципальной услуги с четким перечнем всех категорий и групп;
- об источниках финансирования данной муниципальной услуги.

Параллельно с формированием реестра муниципальных услуг следует осуществлять стандартизацию каждой муниципальной услуги. Стандартизация позволяет установить нормы, правила и характеристику услуги, относящуюся к обеспечению ее безопасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека; применению единицы измерения; возможности взаимной замены; достиже-

нию необходимого уровня качества услуги; повышению экономичности предоставления услуги, высокой степени устойчивости к воздействию разнообразных рисков.

Муниципальные услуги характеризуются значительным разнообразием и наличием большого объема специфических особенностей. Поэтому проведение стандартизации муниципальной услуги – дело трудоемкое, но необходимое.

При стандартизации нормируются каждый параметр услуги: система организации оказания услуги, ее структура, общий объем всех параметров, получатель, производитель, место оказания, процесс и качество оказания услуги, планируемые результаты, источники и объем финансовых средств для создания и реализации услуги. Формируется нормативный документ – стандарт муниципальной услуги, который содержит утвержденный перечень всех компонентов услуги, процесса ее предоставления и уровня достигаемых результатов с экономически обоснованным размером необходимых для ее осуществления финансовых средств.

Реестр и стандарты муниципальных услуг являются действенным инструментом оптимизации бюджетных расходов муниципального образования, которые можно реально использовать при определении численности потребителей муниципальных услуг с учетом местных особенностей и факторов воздействия на административной территории.

Численность потребителей большинства муниципальных услуг в ряде случаев может существенно отличаться от численности населения муниципального образования за счет специфики возрастно-половой структуры и места расселения жителей административной территории, социально-экономической структуры населения и территориально-организационной доступности производителя муниципальных услуг.

Основой для определения численности потребителей в муниципальных услугах могут служить следующие статистические или прогнозные данные:

- половозрастная, социально-экономическая и другая структура населения;
- численность, плотность и место проживания населения;
- динамика численности различных групп населения;
- численность специальных групп получателей муниципальных услуг;
- натуральные объемы и стоимостные общие и структурные показатели предоставления муниципальных услуг;
- темпы роста (сокращения) отдельных статей структуры стоимости услуг;
- уровень развития производителей муниципальных услуг;
- предпочтения получателей муниципальных услуг.

При прогнозировании численности получателей муниципальных услуг можно применять следующие модели и методы: экстраполяционную модель; модель коллективного потребления; сегментарную модель; индексный метод; экспертный метод; метод использования натуральных и стоимостных показателей [4, 5].

Расходные потребности муниципального образования, или общий объем затрат на оказание муниципальных услуг определяется для каждой комплексной бюджетной услуги по формуле (1):

$$OЗ_{см} = Ч_{п_{ю}} \times C_{т_1} + Ч_{п_{ю}} \times C_{т_2} \dots + Ч_{п_{ю}} \times C_{т_n}, \quad (1)$$

где $OЗ_{см}$ – прогноз суммарной стоимости предоставления комплексных муниципальных $i, j \dots$ и n -й услуг (в рублях) в плановом году;

$Ч_{п_{ю}}$, $Ч_{п_{ю}}$, $Ч_{п_{ю}}$ – фактическая численность группы получателей комплексных муниципальных $i, j \dots$ и n -й услуг в отчетном (предыдущем к плановому) периоде;

$C_{т_1}$, $C_{т_2}$, $C_{т_n}$ – стоимость предоставления отдельной комплексной муниципальной $i, j \dots$ и n -й услуги (в рублях) в плановом году.

На основе результата количественной и стоимостной оценки потребности в предоставлении муниципальной услуги и оценки ее качества формируются среднесрочный финансовый план и бюджет муниципаль-

ного образования на планируемый период, уточняются объемы и финансовые показатели ведомственных региональных целевых программ.

Для обобщенной оценки объема доходных возможностей муниципального образования рассчитывается показатель налогового потенциала. Данный показатель отражает уровень и структуру экономического развития и степень обеспеченности территории налоговой базой.

Налоговая база муниципальных образований определяется по единому перечню используемых на территории налогов. Сумма рассчитанных по отдельным налогам показателей налоговых потенциалов представляет собой общий налоговый потенциал муниципального образования:

$$НП_{\text{мо}} = \sum НП_{\text{им}o}^n, \quad (2)$$

где $НП_{\text{им}o}$ – налоговый потенциал по всем налогам муниципального j образования;

$\sum НП_{\text{им}o}^n$ – сумма налоговых потенциалов муниципального j образования по отдельному i налогу общего перечня налогов.

Данный показатель отражает реальную ситуацию по оплате местных налогов налогоплательщиками, а также помогает выявить имеющиеся недочеты, найти скрытые резервы и оптимизировать способы формирования, объемы начисления и сроки поступления налоговых платежей в местный бюджет.

Наряду с налогами, являющимися важным направлением обеспечения доходных возможностей муниципального образования, имеются и другие источники:

1. Бюджет субъекта РФ посредством использования различных способов распределения финансовой помощи в соответствии с особенностями состояния и приоритетами социально-экономической политики административной территории в рамках вертикального разграничения и перераспределения доходов и расходов.

1.1 Трансферта – это расчетный объем финансовых средств, направляемых на покрытие дефицита бюджета конкретного муниципального образования.

1.2. Субсидия – это финансовые средства, направляемые из вышестоящих бюджетов в бюджет муниципального образования на полную или частичную компенсацию произведенных бюджетных расходов по предоставлению потребителям муниципальных услуг. Хотя возможно, при стабильном профиците местного бюджета осуществлять субсидии федеральному бюджету на основе заключения соглашения между органами исполнительной власти соответствующего уровня (ст. 138.1 и 142.2 Бюджетного кодекса РФ).

1.3. Субвенция – это сумма финансовых средств, переданных из бюджета субъекта РФ целевым образом на местный уровень для покрытия расходов, по которым расходные полномочия и нормативы расходов в законодательном порядке установлены вышестоящими уровнями власти.

1.4. Финансовая помощь – это финансовые средства, общий объем которых передается из регионального бюджета на местный уровень для реализации целевых муниципальных программ.

2. Муниципальный бюджет формирует эффективное функционирование трансфертозамещающих направлений.

2.1. Использование рациональной налоговой политики на муниципальном уровне.

2.2. Мониторинг эффективности деятельности унитарных и муниципальных предприятий и организаций, а также реализации инвестиционных проектов с использованием бюджетных средств.

В процессе реформирования системы местного самоуправления значительное внимание оказывается законодательной регламентации финансового планирования развития регионов. Так постановлением Правительства РФ №239 от 19.04.05 г. «Об утверждении Положения о разработке, утверждении, реализации и ведомственных целевых программ» руководителям муниципального образования дается дополнительный инструмент обеспечения дополнительного к бюджетному финансированию расходов на решение актуальных вопросов муници-

пального образования. Использование программно-целевого подхода обеспечивает консолидацию сил и средств бюджетов всех уровней, направляемых на снижение различий в социальной сфере, уровне экономического развития и степени финансового обеспечения расходных потребностей конкретных муниципальных образований [7].

Региональная (муниципальная) целевая программа разрабатывается представителями органов власти с учетом:

- четкого определения цели в рамках имеющихся приоритетов государственной и региональной социально-экономической политики;

- направленности на решение актуальных региональных проблем и вопросов;

- конкретизации достижения уровня планируемых результатов при реализации программы;

- применения показателей-индикаторов, позволяющих произвести предварительную оценку возможности достижения планируемых результатов;

- полной взаимной увязки с федеральными, региональными и ведомственными целевыми программами и исключения малейшего дублирования мероприятий;

- экономического обоснования потребности в финансовых ресурсах, необходимых для реализации программы и достижения планируемых результатов;

- формирования оптимальной организационной структуры и эффективной системы управления реализацией программы.

Разработанная региональная (муниципальная) целевая программа утверждается и становится нормативным документом, обязательным к финансированию и исполнению. Для повышения эффективности реализации целевой программы необходимо организовать ее мониторинг.

При формировании и реализации эффективной социально-экономической политики развития региона должны учитываться имеющиеся и планируемые муниципальные целевые программы. Региональная социально-экономическая политика должна определять весь спектр используемых для ее реализации

способов, методов и подходов, нацеленных на достижение единой цели. Одним из инструментов оптимизации эффективности развития региона является создание и реализация системы законодательных и организационно-управленческих мер поддержки собственного производителя товаров, услуг и работ.

При этом цель формируется на основе выбора прогнозного сценария долгосрочного социально-экономического развития территории.

Инерционный сценарий обуславливает замедление и остановку экономического развития региона за счет доминирования отраслей по добыче углеводородного сырья и реализации его за рубежом.

Активный сценарий, но без структурных трансформаций функционирующих в регионе отраслей экономики, базируется на полативных мерах: частичная модернизация производства и внедрение на отдельных участках новых технологий позволяет избежать засилья импортных товаров и услуг, но не обеспечивает создания высококонкурентной промышленности.

Инновационный сценарий основан на внедрении инновационной системы, реализации высокотехнологических проектов, повышении качества жизни и качества человеческого потенциала, создании инновационных центров развития [8].

В условиях резкого падения стоимости нефти на мировых рынках и нарастания глобального экономического кризиса наиболее экономически приемлемым сценарием является инновационный, реализация которого позволит разработать и внедрить действенные меры инновационной реструктуризации аграрно-промышленных отраслей и создать финансово устойчивую и конкурентоспособную административную территорию. Усиления процессов реструктуризации возможно достичь посредством применения органами местного самоуправления различных протекционистских мер.

Протекционистская политика местной администрации может быть направлена на:

1. Формирование привлекательного имиджа территории и создание легко узна-

ваемого и позитивно ассоциируемого территориального бренда, так как данный процесс обуславливает решение основополагающих вопросов обеспечения интенсивного социально-экономического развития региона посредством привлечения инвестиций и бизнеса, обеспечения внутреннего и расширения внешнего рынка сбыта продукции региональных производителей, активизации притока высококвалифицированных трудовых ресурсов в различные отрасли, развития баз отдыха, туризма и санаторно-курортного лечения, повышение доступности национальных парков, заповедников и историко-культурных памятников [3]. При этом используется весь ресурсный потенциал территории: создаются гимн, герб, флаг территории, формируются и используются ранее созданные ассоциированные с территорией наиболее яркие образы природы (Оренбургские степи, Бузулукский национальный заповедник, Соль-Илецкое соленое озеро и др.), культуры (культурное наследие яицкого казачества, народный промысел – вязание оренбургских пуховых платков и др.), экономики (выращивание уникальных твердых сортов оренбургской пшеницы, разработка и добыча газа и нефти), характеризующие позитивность, узнаваемость и высокую привлекательность создаваемого имиджа как на уровне субъекта РФ, так и на уровне муниципального образования.

2. Создание инновационных систем и активизация их деятельности на региональном уровне посредством оптимизации взаимодействия различных социальных институтов и организаций, осуществляющих преобразование научных знаний в новые виды конкурентоспособной продукции и услуг в целях обеспечения социально-экономического прогресса территории [10]. Достижение высоких результатов обеспечивается наличием и рациональным использованием всех элементов инновационной системы, к которым следует отнести: теоретические и практические знания по преобразованию и модернизации существующих или создание новых технико-экономико-финансовых процессов; носите-

лей знаний – высококвалифицированных профессионалов в конкретном направлении, обеспечивающих реализацию знаний на практике; систему реализации знаний на практике в виде отдельных технологий, модернизированных аппаратов и машин, технических решений, технологических линий, производственных циклов и других, а также систему управления всем комплексом взаимодействующих элементов в виде автономного территориального инновационного центра или консолидации усилий всех сотрудников аппарата управления муниципальным образованием.

3. Увеличение конкурентоспособности административной территории за счет реформирования финансовых и институциональных основ функционирования местного самоуправления и активной реализации законодательно-административных инициатив руководством муниципальных образований по трансформации механизма управления. Результаты достигаются посредством улучшения налогового администрирования и оптимизации муниципальной налоговой политики, обеспечивающих объем налоговых поступлений в местные бюджеты, повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов и муниципального образования, обуславливающих повышение размера неналоговых поступлений в доходы местного бюджета; формирование профицитного бюджета на основе совокупности мер по увеличению доходности и обоснованности потребления бюджетных средств на территории [9]. На практике также применяется текущая оценка потенциала конкурентоспособности муниципальных образований, позволяющая рассчитать количество и качество имеющихся на территории ресурсов, определить проблемы их использования, использовать как инструмент принятия управленческих решений по реализации имеющегося потенциала и активизации скрытых резервов роста конкурентоспособности территории [1].

Прогресс административной территории определяет оптимально сформированная,

ориентированная на конкретный результат и последовательно реализованная социально-экономическая политика развития региона, основанная на оптимизации интеграционных связей всех элементов системы.

Список литературы

1. *Алексеева Н.А., Боткин О.И.* Анализ эффективности региональной экономики с позиций мезоэкономики // Экономика региона. 2008. №1(13). С. 58–62.
2. *Боткин О.И., Гараев М.М.* Теоретические аспекты анализа эффективности развития экономики региона // Экономика региона. 2007. №4(12). С. 227–231.
3. *Важенина И.С.* Имидж и бренд региона: сущность и особенности формирования // Экономика региона. 2008. №1(13). С. 49–57.
4. *Ковалева Г.А., Пешина Э.В.* Реформирование системы финансирования государственного и муниципального сектора экономики. Екатеринбург: УрО РАН, 2008. 542 с.
5. *Пешина Э.В., Конюшева Т.Л.* Влияние системы бюджетной сбалансированности на макроэкономические показатели РФ // Экономика региона. 2007. №4(12). С. 95–106.
6. Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному собранию РФ, 5 ноября 2008 г.
7. *Россель Э.Э.* Сглаживание диспропорций в социально-экономическом развитии муниципальных образований Свердловской области. // Экономика региона. №3(11). 2007. С. 141–149.
8. *Сапиро Е.С., Миролюбова Т.В.* Региональные особенности формирования сценариев экономического развития // Экономика региона. 2007. №4(12). С. 59–67.
9. *Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А.* Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. №4(12). С. 68–84.
10. *Суховой А.Ф., Голова И.М.* Проблема активизации инновационной деятельности в контексте формирования региональных инновационных систем // Экономика региона. 2007. №3(11). С. 111–121.
11. *Татаркин А.И., Пыхова И.А., Шеломенцев А.Г.* Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002. 190 с.