

Реформирование муниципальных финансов МО ГО «Сыктывкар»: стратегический анализ

И.И. Иваницкая

Развитие местного самоуправления в РФ в значительной степени зависит от эффективного управления муниципальными финансами. Реформирование системы муниципальных финансов должно опираться на точные и логически выверенные результаты стратегического анализа и диагностики ситуации. Целью нашей работы является проведение первичного стратегического анализа системы управления муниципальными финансами МО ГО «Сыктывкар» для дальнейшего использования полученных результатов в качестве исходных данных для дальнейшего прогнозирования и планирования развития территории.

До 01 января 2006 года Сыктывкар представлял из себя достаточно сложную систему организации местного самоуправления. Сложность состояла в том, что в рамках одного муниципального образования «Город Сыктывкар» существовало еще одно МО «Эжвинский район г. Сыктывкара», то есть на одной территории функционировало два представительных и два исполнительно-распорядительных органа местного самоуправления, в компетенцию каждого из которых входило решение вопросов местного значения.

При этом в нарушение требований Федерального Закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ Устав МО «Город Сыктывкар» не был приведен в соответствие с требованиями закона до 01 июля 2005 года, прекратив свою юридическую силу лишь 22 февраля 2006 года, после принятия Устава МО ГО «Сыктывкар».

Ситуация в городе усложнилась еще и тем, что 29 декабря 2005 года глава администрации досрочно сложил свои полномочия, т.е. начиная с 01 января 2006 года предстояло избрать (назначить) главу администрации либо путем всенародного голосования, либо путем назначения представительным органом с использованием конкурсных процедур.

А так, как в соответствии с ранее действующей редакцией Устава регламентировался лишь порядок замещения должности главы администрации только на период его временного отсутствия (болезнь, отпуск, командировка и т.д.), то досрочное прекращение главой администрации своих полномочий повлекло за собой наличие определенной трудности в выборе порядка замещения вакантной должности главы администрации до его назначения в соответствии с требованиями Федерального Закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ и Устава МО.

Таким образом, в МО на начало года сложилась достаточно непростая ситуация, когда глава сложил свои полномочия, а новый не мог быть назначен в силу отсутствия четко прописанной процедуры назначения. Устав МО ГО «Сыктывкар» был принят Советом лишь в середине января и вступил в силу лишь 22 февраля 2006 года.

Данным Уставом был установлен порядок замещения должности главы администрации - Советом через конкурс, а также в перечень органов и должностных лиц местного самоуправления были дополнительно введены - контрольно-счетная палата МО, администрация Эжвинского района МО, глава городского округа .

Наибольшую трудность при формировании органов местного самоуправления в муниципальном образовании вызвало формирование администрации Эжвинского района МО (район городского округа с численностью жителей более 50 тысяч человек и удаленностью в 17 километров).

Так, изначально отделом международно-правовой помощи, юридической экспертизы и федерального регистра нормативно-правовых актов Республики Коми Главного управления Министерства юстиции по

Северо-западному федеральному округу, было практически отказано в регистрации Устава, как не соответствующего федеральному законодательству.

Сомнения у органа юстиции возникли в связи с правовым положением администрации Эжвинского района как органа местного самоуправления.

Основными доводами при отказе в регистрации было то, что, по мнению органа юстиции, в пределах одного муниципального образования не может быть двух органов местного самоуправления, выполняющих исполнительно-распорядительные функции и то, что орган местного самоуправления должен обладать собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Однако, в связи с отсутствием в Федеральном Законе от 06.10.2003г. № 131-ФЗ детальной регламентации понятия «иной орган местного самоуправления», а также в связи с наделением администрации Эжвинского района рядом полномочий по решению вопросов местного значения на территории района, Устав МО все-таки был зарегистрирован.

С принятием Устава МО в новой редакции встал вопрос о пересмотре существующей структуры администрации с целью более эффективного и оперативного решения тех вопросов, которые были возложены новыми федеральными законами и Уставом МО.

Отличительной особенностью новой структуры стало то, что, в первую очередь, в администрации МО появилось управление муниципального заказа, формирующее реестр муниципальных потребностей МО в товарах, работах и услугах.

Для полного и всестороннего освещения деятельности органов местного самоуправления, а также взаимодействия с общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность на территории г. Сыктывкара было создано управление по связям с общественностью и информации.

Для поддержки и развития предпринимательства в структуре администрации появилось управление по развитию потребительского рынка и сельского хозяйства.

Кроме того, для более полного и четкого соблюдения законодательства об охране окружающей среды в структуре администрации создан отдел экологии и охраны окружающей среды.

В настоящее время формирование структуры администрации МО продолжается. В целом же в структуре администрации можно выделить три блока - направлений деятельности органа местного самоуправления (экономический, блок жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурный).

Условием поступательного и сбалансированного развития муниципального образования является консолидация интересов и согласованные действия всех уровней и ветвей власти, бизнеса и местного сообщества. В связи с этим органы местного самоуправления рассматривают в качестве важнейшей задачи построение механизма стратегического партнерства жителей муниципального образования, органов власти, предприятий, организаций и общественных объединений в управлении муниципальным образованием.

Первым шагом к построению такого механизма должно стать согласованное формирование генерального замысла дальнейшего развития территории - Концепции социально-экономического развития МО ГО «Сыктывкар». Начальным этапом подготовки которой стал анализ итогов социально-экономического развития МО «Сыктывкар» за 2003-2005 годы.

К главным позитивным итогам социально-экономического развития муниципалитета в данном периоде можно отнести:

- устойчивую тенденцию роста реальных доходов населения, в том числе реальной заработной платы и реального размера пенсии, отсутствие задолженности по заработной плате;

- низкий уровень безработицы;

- значительное развитие потребительского рынка товаров и услуг;

- рост объемов инвестиций в основной капитал, направленных на развитие социального комплекса, коммунальной инфраструктуры, жилищное строительство;

- реализацию приоритетных инвестиционных проектов, предусматривающих модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, развитие лесопромышленного комплекса, решение проблем в области охраны окружающей среды и социальной политики, развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие инновационных форм и методов обучения; налаженную систему оказания адресной социальной помощи;
- положительную динамику важнейших показателей экономического развития:
- рост промышленного производства (стабильное увеличение производства клееной фанеры, нетканых материалов, линолеума; крупные и средние организации города с основным видом деятельности «обрабатывающее производство» получили прибыль и как следствие рост налогооблагаемой базы и увеличение налоговых поступлений в бюджет городского округа);
- увеличение объемов производства лесозаготовительных организаций;
- улучшение ситуации в сельскохозяйственной отрасли;
- проведение последовательной бюджетной политики;
- положительную тенденцию роста числа малых предприятий и увеличения объемов и качества произведенных ими товаров и услуг.

Можно выделить также основные проблемы социально-экономического развития муниципального образования за период 2003-2005 гг., это:

- естественная убыль населения; сокращение продолжительности жизни (ухудшение здоровья населения) и старение населения;
- низкий уровень трудовой активности и мобильности населения, не всегда соответствие профессиональной структуры трудовых ресурсов потребностям экономики, дефицит квалифицированных кадров, профессиональная диспропорция спроса и предложения на рынке труда;
- низкий уровень жизни значительной части населения (высокий удельный вес численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума);
- низкая рентабельность производства продукции в ряде отраслей (производство, передача и распределение электроэнергии, газа и воды; сухопутный транспорт; здравоохранение и предоставление социальных услуг; предоставление жилищно-коммунальных услуг, сельское хозяйство);
- высокий уровень износа основных фондов в отраслях экономики, особенно в промышленности и жилищно-коммунальном хозяйстве;
- низкая инвестиционная активность организаций, отраслевая дифференциация инвестиций, реальный объем инвестиций не позволяет осуществить полноценную модернизацию промышленности, и как следствие – низкое качество и конкурентоспособность продукции перерабатывающих организаций (пищевая промышленность);
- недостаточная обеспеченность жильем жителей города, в том числе наличие ветхого и аварийного жилого фонда;
- недостаточное развитие транспортной инфраструктуры;
- недостаточный уровень информатизации экономики;

- высокий уровень преступности, в том числе экономического характера.

Нами были сформулированы исходные факторы и условия развития муниципального образования городского округа «Сыктывкар», которые определяют его сильные и слабые стороны.

Фактор	Сильные стороны	Слабые стороны
Геополитическое положение	Общественно-политическая и макроэкономическая стабильность; культурный и координационный центр коми национальности	Невыгодное экономико-географическое положение; неразвитая транспортная структура (железнодорожная станция Сыктывкар тупиковая)
Население, занятость, социальная сфера	Высокий интеллектуальный и культурный потенциал, университетский центр, развитая система среднего (полного), профессионального и средне-специального образования, относительно высокий потенциал медицинского обслуживания	Неблагоприятная демографическая ситуация, относительно невысокий уровень доходов, низкая материально-техническая база муниципальных учреждений системы здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры
Экономика	Развитая производственная база; опорный центр с инновационной экономикой	Недостаточная инвестиционная активность организаций, слабо развитый рынок земли
Природная среда	Центр переработки природных ресурсов, находящихся на территориях, близрасположенных муниципальных образований (лесные ресурсы); значительный рекреационный потенциал	Прогрессирующее загрязнение среды промышленными отходами; неразвитая отрасль мусоропереработки; недостаточное освоение рекреационной зоны
Инфраструктура, жилищная сфера	Высокий ресурсный (трудовой, финансовый) и инфраструктурный потенциал, развитая система связи и телекоммуникаций, автотранспортного обслуживания; развивающаяся система ипотечного кредитования жилищного строительства и приобретения жилья	Высокий уровень изношенности основных элементов инфраструктуры, коммуникаций; высокая доля жилья низкого стандарта и ветхого; низкая обеспеченность населения жилой площадью
Планировочная среда, пространственная организация, градостроительное регулирование	Активная реконструкция города; значительные земельные ресурсы в государственной и муниципальной собственности	нерациональная транспортно-планировочная структура; наличие крупных предприятий в черте города; недостаточная инфраструктура для развития жилищного и промышленного строительства, как в черте города, так и в пригородных зонах
Недвижимость	Наличие производственных площадей, готовых для размещения предприятий и производств; достаточный земельный ресурс (как недвижимости)	Недостаток офисных помещений и площадей социальных объектов

В итоге, были определены цель и основные задачи в области социального и экономического развития.

Главной целью социального и экономического развития МО городского округа «Сыктывкар» является повышение уровня и качества жизни населения на основе устойчивого развития экономики.

К задачам социального развития муниципалитета можно отнести следующие:

1. Совершенствование системы медицинской помощи в целях повышения доступности и качества медицинской помощи для населения, сохранения репродуктивного здоровья населения, снижения уровня заболеваемости, в том числе социально обусловленными болезнями;
2. Создание условий для развития массового спорта и спорта высших достижений, предоставления населению общедоступных услуг учреждений физической культуры и спорта;
3. Создание условий для сохранения и развития культурного потенциала, обеспечения всеобщей доступности культурных ценностей, адаптация традиционных направлений культуры к современным условиям, стимулирование возникновения новых направлений развития культуры, развитие социально-культурной инфраструктуры;
4. Обеспечение развития образования, создание механизмов, обеспечивающих доступность, качество и эффективность с учетом запросов личности, общества и государства;
5. Повышение реальных доходов населения и снижение уровня бедности;
6. Формирование и реализация кадровой политики с учетом перспектив развития экономики МО городского округа «Сыктывкар», создание эффективной системы кадрового обеспечения организаций, способной максимально обеспечить их потребности в квалифицированных кадрах;
7. Создание правовых, организационных, экономических, социальных, информационных, финансовых и иных условий для самореализации и повышения уровня социальной защищенности молодежи, скорейшей интеграции молодых людей в социально-экономическую жизнь общества;
8. Развитие системы социальной поддержки, помощи нетрудоспособному и малоимущему населению;
9. Активизация жилищного строительства и создание условий для обеспечения доступным жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, развитие системы ипотечного кредитования строительства жилья, реализация программ сноса ветхого и аварийного жилья;
10. Повышение эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса, содействие созданию конкурентной среды в отрасли, модернизации технологического оборудования и снижению издержек производства при одновременном повышении степени надежности и качества обслуживания населения, роста эффективности социальной защиты малоимущего населения при оплате жилищно-коммунальных услуг;
11. Укрепление общественного правопорядка, профилактика безнадзорности несовершеннолетних, усиление правовой защищенности населения и, как следствие, снижение уровня преступности;
12. Содействие развитию торговли и сферы услуг населению, пищевой индустрии;
13. Обеспечение экологической безопасности и защиты окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия.

Задачами в области экономического развития являются:

1. Реализация инвестиционной политики, направленной на создание максимально благоприятных условий для привлечения внутренних и внешних инвестиций в экономику, создание системы

инвестиционного маркетинга в целях формирования положительного имиджа муниципального образования, роста инвестиционного потенциала и снижения инвестиционных рисков;

2. Обеспечение конкурентоспособности производимой на территории муниципального образования продукции на внутренних и внешних рынках за счет активизации инвестиционной и инновационной деятельности, имея в виду:

- обновление основных фондов, модернизацию производства и внедрение передовых технологий в действующих организациях;

- реализацию инвестиционных проектов по развитию действующих и созданию новых собственных производств;

3. Проведение оценки ресурсного и инфраструктурного потенциала муниципального образования и выработка направлений повышения эффективности его использования;

4. Максимальное вовлечение в хозяйственный оборот всех видов ресурсов и объектов недвижимости;

5. Создание благоприятных условий для ускоренного развития и роста конкурентоспособности малого предпринимательства, повышения его роли в развитии экономики, особенно в производственных отраслях, расширения доступа субъектов малого предпринимательства к финансовым и информационным ресурсам;

6. Повышение эффективности управления, в том числе проведение административной реформы, реализация мер по повышению эффективности управления муниципальной собственностью;

7. Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы за счет повышения эффективности управления ресурсами муниципального бюджета, развития системы среднесрочного финансового планирования, внедрения принципов бюджетирования; ориентированных на результат, роста эффективности бюджетных инвестиций в общественную инфраструктуру;

8. Реализация заключенных и подготовка новых соглашений о взаимном сотрудничестве между администрацией МО городского округа «Сыктывкар» и крупными организациями, работающими на территории муниципального образования.

К приоритетным направлениям социально-экономического развития МО ГО «Сыктывкар» на долгосрочную перспективу можно отнести:

- реализацию приоритетных инвестиционных проектов;

- активизацию жилищного строительства и создание условий для обеспечения граждан доступным жильем;

- развитие малого бизнеса, в том числе инновационной направленности;

- сохранение и развитие сети дошкольных образовательных учреждений;

- повышение эффективности муниципального здравоохранения;

- создание условий для самореализации молодежи, скорейшей интеграции молодых людей в социально-экономическую жизнь общества;

- выработку стратегии обращения с отходами производства и потребления;

- создание развитой системы территориального общественного самоуправления.

Обязательным условием формирования и реализации новых программных продуктов является согласование муниципальной концепции с концепцией развития субъекта, на территории которой находится муниципальное образование, и ее утверждение органами представительной власти городского округа. Этим, с одной стороны, достигается легитимность реализации выдвинутых стратегических идей развития муниципального образования на период действия полномочий его органов представительной власти, а, с другой стороны, создаются предпосылки соблюдения выбранного стратегического курса следующими созывами депутатов.

Мы надеемся, что конечный результат нашей работы ляжет в основу сформированной согласованной системы идей и взглядов власти, бизнеса и населения о стратегических целях социально - экономического развития городского округа, стратегических приоритетах и этапах реализации намеченных целей и задач, а Концепция социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Сыктывкар» станет механизмом открытого взаимодействия муниципального уровня власти со всеми субъектами местного самоуправления с целью реализации общепризнанных целей и направлений.

Анализ состояния финансовой системы МО ГО «Сыктывкар».

В настоящее время вопросы развития муниципальных финансов и их реформирования занимают центральное место в функционировании муниципального образования, так как именно муниципальные финансы создают необходимые предпосылки для эффективной реализации местным самоуправлением возложенных на него функций.

Основой финансовой помощи бюджетам муниципальных образований в Республике Коми является дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставляемая из Республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Порядок образования и распределения названного фонда установлен Законом Республики Коми от 28.06.2005 № 69-РЗ «О Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми». За счет указанного фонда осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности бюджетов муниципальных районов и городских округов, определение которого осуществляется исходя из налогового потенциала и индекса бюджетных расходов.

Налоговый потенциал оценивается по следующим видам налогов: налогу на доходы физических лиц, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, земельному налогу, государственной пошлине, т.е. только по 4 видам - тем самым органы местного самоуправления стимулируются к работе по пополнению бюджетов собственными доходами.

Уровнем, установленным в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, является максимальное среди муниципальных образований значение уровня бюджетной обеспеченности.

Фонд распределяется в 2 этапа: на первом этапе распределяется 80 процентов Фонда в целях пропорционального сокращения разрыва между максимальным среди муниципальных образований уровнем бюджетной обеспеченности и уровнями бюджетной обеспеченности остальных муниципальных образований, при установленном объеме первой части Фонда. На втором этапе 20 процентов Фонда распределяется таким образом, чтобы довести уровень бюджетной обеспеченности наименее обеспеченных муниципальных образований (с учетом распределения первой части Фонда) до одного и того же максимально возможного уровня.

Плановый объем Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми в 2006 году составил 1 млрд. 715 млн. рублей. После распределения фонда по законодательно утвержденной Методике 840,9 млн.руб. плановой финансовой помощи заменено дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в республиканский

бюджет Республики Коми. Замена путем определения норматива для каждого МО осуществлена пропорционально объемам плановой финансовой помощи из фонда, а также с учетом имеющейся в каждом МО налоговой базы по указанному налогу. Распределение фонда и передача нормативов осуществлены в соответствии с вышеупомянутым законом Республики Коми. Необходимость передачи не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога установлена Бюджетным кодексом РФ и вступившей в силу с 1 января 2006 года редакцией Закона РК «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми».

Следующим фондом, образованным в соответствии с Законом Республики Коми от 10.11.2005г. № 111-РЗ, является республиканский фонд софинансирования социальных расходов, предназначенный для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в Республике Коми путем предоставления соответствующих субсидий (размер фонда составляет 775 млн. рублей).

Субсидии фонда выделены на:

- оплату договоров на оказание коммунальных услуг, заключенных бюджетными учреждениями;
- доставку топлива в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов;
- организацию оздоровления, отдыха и труда детей и подростков;
- приобретение медикаментов для лечения заболеваний социального характера (туберкулез, сахарный диабет, венерические заболевания, заболевания, вызываемые вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция (СПИД)), кроме расходов на лечение указанных заболеваний у лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.

По каждому направлению предусмотрены индивидуальные размеры софинансирования расходов со стороны муниципальных образований и Методики распределения средств субвенций.

Немаловажную роль выполняет Фонд муниципального развития, образованный в соответствии с Законом Республики Коми от 06.10.2005г. № 98-РЗ «О фонде муниципального развития Республики Коми» с целью предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципального значения. Основное назначение фонда муниципального развития - это содействие социально-экономическому развитию муниципальных образований, повышение обеспеченности населения Республики Коми объектами социальной и инженерной инфраструктуры. Размер фонда составляет 261,7 млн. рублей.

Вышеуказанным Законом установлено, что объем Фонда муниципального развития, определяется в размере не менее 0,5 процента и не более 5 процентов объема прогнозируемых на очередной финансовый год налоговых доходов республиканского бюджета. Доля софинансирования инвестиционных программ (проектов) муниципальных образований за счет средств фонда муниципального развития устанавливается в зависимости от результата оценки социально-экономической эффективности инвестиционной программы или проекта в размере от 20 до 80 процентов объема расходов на реализацию инвестиционной программы или проекта в порядке, установленном законом Республики Коми о конкурсном отборе инвестиционных программ (проектов).

Республиканский фонд компенсаций образован в соответствии с новой редакцией (вступившей в силу с 1 января 2006 года) Закона РК «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет средств соответствующих субвенций. По каждому передаваемому государственному полномочию принимается индивидуальный Закон о передаче государственных полномочий с соответствующей Методикой распределения субвенции.

В 2006 году республиканский фонд компенсации составил 3 млрд. 452,7 млн. рублей и уменьшился по сравнению с 2005 годом на 1 млрд. 268,6 млн. рублей в первую очередь в связи с тем, что при Агентстве Республики Коми по социальному развитию были образованы территориальные органы и исполнение государственных полномочий в области социального обеспечения граждан, обслуживания населения осуществляется в настоящее время через органы государственной власти.

В целях оказания финансовой помощи бюджетам поселений в расходах республиканского бюджета Республики Коми образован Фонд финансовой поддержки поселений. Порядок образования и распределения указанного фонда установлен Законом Республики Коми от 05.07.2005 № 74-РЗ «О фонде финансовой поддержки поселений в Республике Коми и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Коми государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям». Фонд финансовой поддержки поселений в Республике Коми образован в целях выравнивания. Методика расчета дотаций поселениям проста и прозрачна. Размер дотации рассчитывается как произведение численности постоянного населения на размер подушевой дотации (351 рублей в год на 1 человека). Для учета дифференциации стоимости предоставления бюджетных услуг в части полномочий поселенческого уровня власти в различных типах поселений применяется коэффициент для городского и сельского населения (1,538 и 0,901). Также предусмотрено, что размер подушевой дотации ежегодно корректируется на уровень инфляции, используемый при планировании республиканского бюджета на очередной финансовый год. Таким образом, каждое муниципальное образование имеет возможность без труда рассчитать объем финансовой помощи, предоставляемой за счет средств республиканского бюджета.

Фонд финансовой поддержки поселений в Республике Коми предусматривается в сумме 493,6 млн. рублей, причем 169,6 млн. рублей из указанного объема предусмотрено в виде субвенций бюджетам муниципальных районов (включаются в республиканский фонд компенсаций), для последующей передачи органами местного самоуправления этих муниципалитетов в форме дотаций в нижестоящий поселенческий уровень бюджетной системы. Остальная часть (324 млн. рублей) предусмотрена в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности бюджетам городских округов, которые имеют право на получение дотаций из этого фонда, т.к. являются городскими поселениями.

Несмотря на возникающие трудности с реализацией реформы местного самоуправления пока удастся избежать системных и технологических проблем, в том числе за счет перехода на казначейское исполнение бюджета. В результате реализации новой схемы исполнения бюджета, осуществление и учет операций по кассовым выплатам из республиканского бюджета Республики Коми и местных бюджетов производится с единого счета, открытого финансовым органам в территориальных органах Федерального казначейства.

Обеспеченность муниципалитетов финансовыми ресурсами в настоящее время во многом зависит от развитости межбюджетных отношений. Но эффективное управление муниципальными финансами – приоритетная задача муниципального образования. Причем необходимо отметить, что управление муниципальными финансами – специфическая сфера деятельности, в которой решающее значение имеет не количество решенных вопросов, а качество их решения.

От качества управления муниципальными финансами зависит, сможет ли муниципальное образование реализовать свой финансовый потенциал и проводить эффективную бюджетную и долговую политику, противостоять негативным воздействиям внешней среды и извлекать максимальную выгоду из появляющихся возможностей.

На сегодняшний день в МО ГО «Сыктывкар» действуют следующие муниципальные правовые акты:

- Положение о бюджетном процессе в городе Сыктывкаре;
- Порядок исполнения сводной бюджетной росписи бюджета МО ГО «Сыктывкар» и внесения изменений в нее;
- Положение о порядке ведения реестра расходных обязательств МО ГО «Сыктывкар»;
- Положение о разработке перспективного финансового плана МО ГО «Сыктывкар»;

- Порядок предоставления бюджетных кредитов муниципальным унитарным предприятиям муниципального образования городского округа «Сыктывкар» из бюджета муниципального образования городского округа «Сыктывкар»;
- Решения об установлении налога на имущество физических лиц; земельного налога, о введении в действие системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории МО ГО «Сыктывкар»;
- Положение о льготах по налогам и сборам, неналоговым платежам в бюджет МО ГО «Сыктывкар».

Финансовый и календарный год в городском округе наступает одновременно, что очень важно. Основной задачей при формировании бюджета ставится реалистичность и сбалансированность бюджета, а также четкое определение приоритетов расходования средств.

По итогам 2005 года бюджет города по доходам исполнен в сумме 1 773,6 млн. руб., или 101,8 % к уточненному годовому плану.

Расходы бюджета МО «Город Сыктывкар» в истекшем году составили 1 701,3 млн. руб.

Таким образом, бюджет города за 2005 год исполнен с превышением доходов над расходами в сумме 72,3 млн.руб.

В структуре доходов бюджета МО «Город Сыктывкар» удельный вес налоговых и неналоговых доходов составил – 745,9 млн. руб., или 42%; безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней в виде дотаций, субвенций, субсидий – 1 027,7 млн. руб., или 58%.

По сравнению с 2004 годом поступление налоговых и неналоговых доходов увеличилось на 282,3 млн. рублей, или на 61%. Наибольший объем налоговых поступлений в 2005 году составили налог на доходы физических лиц и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Прирост поступления неналоговых доходов объясняется увеличением доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении муниципальных органов управления и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий, увеличением поступлений в бюджет арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и поступлений от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков.

Налоговые доходы, собранные на территории города Сыктывкара в 2005 году, поступили во все уровни бюджетов в сумме 4 970 млн. рублей, процент роста поступлений по сравнению с 2004 годом составил 26%. В бюджет МО "Город Сыктывкар" в 2005 году фактически поступило 11% всех собранных налогов (в 2004 году – 9%).

Основная доля расходов бюджета, 1 233,6 млн.рублей, или 72,5% от общего объема расходов, направлена на финансирование социально-культурной сферы. Наибольшую долю расходов социально-культурной сферы занимают расходы отрасли «Образование» - 57,3 %. По производственной сфере расходы составили 402,1 млн. рублей, или 23,6 % от общего объема расходов бюджета. На прочие отрасли (деятельность органов местного самоуправления, национальная безопасность и правоохранительная деятельность) приходится 65,6 млн.рублей или 3,9%.

В общем объеме расходов бюджета МО «Город Сыктывкар» доля оплаты труда и начислений на оплату труда занимает наибольшую долю и составляет – 43 %. По сравнению с 2004 г. этот показатель вырос на 6,5 %.

Доходная часть бюджета МО ГО «Сыктывкар» на 2006 год составляет 2 027,7 млн. рублей, расходная часть - 2 116,6 млн. рублей, дефицит, обеспеченный источниками финансирования, - 88,9 млн. рублей.

Доля безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней в виде дотаций, субвенций, субсидий составляет в общем объеме доходов 38%.

Основная доля расходов на 2006 год - 1 543,8 млн. рублей или 72,9 % от общего объема расходов, традиционно направлена на социально-культурную сферу (наибольшую долю расходов социально-культурной сферы занимают расходы отрасли «Образование» - 73 %). По производственной сфере расходы составляют 435,2 млн. рублей, или 20,6 % от общего объема расходов бюджета. На прочие отрасли (деятельность органов местного самоуправления, национальная безопасность и правоохранительная деятельность) приходится 137,6 млн. рублей или 6,5 %. Из общей суммы расходов бюджета городского округа наибольшую долю составляют расходы на оплату труда и начисления на оплату труда – 53 %, а также услуги по содержанию имущества – 10,4 %.

Большое внимание в городе уделяется своевременному погашению текущих обязательств по заработной плате и недопущению роста кредиторской задолженности. Необходимость принятия действенных мер главными распорядителями (получателями) бюджетных средств по инвентаризации и сокращению дебиторской и кредиторской задолженности устанавливается в ежегодно принимаемых главой администрации МО ГО «Сыктывкар» постановлениях «О мерах по реализации решения о местном бюджете».

В 2005 году в соответствии с Приказом Министерства финансов Республики Коми от 31 августа № 70 произведено внедрение автоматизированной системы исполнения местного бюджета «АЦК-Финансы». В результате реализации новой схемы осуществление и учет операций по кассовым выплатам из местного бюджета производится с единого счета, открытого финансовым органом в органах федерального казначейства. Главной особенностью данной программы является финансирование бюджетополучателей под фактическую потребность, что обеспечивает возможность поддерживать нулевые остатки на лицевых счетах получателей, аккумулировать средства местного бюджета на едином счете, тем самым иметь полную информацию о реальном расходовании бюджетных средств для оптимизации принятия управленческих решений.

На новый порядок кассового обслуживания переведены все получатели средств местного бюджета. В сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей в муниципальном образовании включены 228 бюджетополучателей.

При переходе на данную программу возникла проблема накопления неиспользованных в течение года остатков бюджетных средств, неравномерным их расходованием главными распорядителями (получателями) бюджетных средств.

Большое внимание уделено мероприятиям по усилению финансового контроля в МО ГО «Сыктывкар». Приняты постановления главы администрации МО ГО «Сыктывкар» «Об утверждении положения о проведении ревизии и проверки органами, осуществляющими финансовый контроль», «О мероприятиях по усилению финансового контроля в МО ГО «Сыктывкар». Задачей является осуществление финансового контроля с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств.

Порядок и условия предоставления льгот по обязательным платежам при налогообложении физических и юридических лиц, а также неналоговым платежам, зачисляемым в бюджет МО ГО «Сыктывкар», порядок рассмотрения ходатайств налогоплательщиков, плательщиков сборов и неналоговых платежей о предоставлении льгот по налогам и сборам определен Положением о льготах по налогам и сборам, утвержденным решением Совета МО ГО «Сыктывкар» от 15.02.2006г. № 23/02-338.

Формализованной методики оценки финансовых последствий предоставления льгот по уплате налогов и сборов в настоящее время в МО ГО «Сыктывкар» нет.

При исполнении бюджета может возникнуть ситуация, когда поступившие за отчетный период доходы не покрывают текущих расходов, обязательных к исполнению, вследствие чего возникают кассовые разрывы. За период 2003-2005 годы в МО «Город Сыктывкар», в 2006 году – в МО ГО «Сыктывкар», кассовые разрывы формировались в начале летнего периода, когда за счет бюджетных средств необходимо финансировать не только заработную плату работников бюджетной сферы и отпускные

начисления, но и, учитывая специфику северных территорий, осуществлять подготовку жилищно-коммунального хозяйства города к зиме.

Для ликвидации возникающих кассовых разрывов Финансовым управлением МО ГО «Сыктывкар» заключается краткосрочный кредитный договор с Министерством финансов Республики Коми на получение средств из республиканского бюджета, который погашается за счет средств, поступающих в местный бюджет в течение квартала.

На момент проведения анализа в бюджете МО ГО «Сыктывкар» кассовых разрывов не было. Краткосрочный кредит погашен на 01.10.2006г.

В соответствии с постановлением главы МО ГО «Сыктывкар» о проведении инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности часть задолженности перед бюджетом была списана, часть - реструктуризирована в государственные социальные фонды, часть задолженности определена к возврату в строгом соответствии с принятыми и утвержденными графиками реструктуризации.

В результате жесткого контроля за принятием расходных обязательств в пределах плановых назначений, своевременного погашения задолженности по графикам реструктуризации, а также инвентаризации кредиторской задолженности по бюджетным учреждениям, в 2005 г. по сравнению с 2004 г. уровень кредиторской задолженности снизился на 31,4%. Основная доля кредиторской задолженности приходится на реструктуризованную задолженность в государственные внебюджетные фонды с учетом пени.

На 01.01.2006 г. задолженность по бюджетным ссудам составила 337 млн. рублей, в течение первого полугодия была погашена задолженность в объеме 247 млн. рублей, на 01.07.2006г. остаточная часть непогашенной задолженности составляет около 100 млн. рублей (с учетом начисленных процентов). При соблюдении в течение 2006 года графиков погашения реструктуризированной задолженности перед бюджетом, на 01.01.2007г. Министерством финансов Республики Коми будет списан остаток непогашенной задолженности.

Право осуществления муниципальных внутренних заимствований и предоставления гарантий принадлежит администрации города. Обязательным условием предоставления муниципальной гарантии является проведение контрольно-ревизионным отделом администрации города проверки финансового состояния получателя гарантии. Муниципальные унитарные предприятия регистрируют в обязательном порядке свои заимствования у третьих лиц в финансовом управлении МО для внесения в реестр задолженности МО ГО «Сыктывкар». Все сведения об объеме долговых обязательств отражаются в муниципальной долговой книге г. Сыктывкара.

Основные условия предоставления гарантий закреплены постановлением главы администрации МО «Город Сыктывкар» от 26.07.2001г. № 7/2419 «О муниципальном долге», принятым в соответствии с требованиями ст. 121 бюджетного Кодекса РФ и введением в Российской Федерации единой системы учета и регистрации государственных заимствований РФ, государственных заимствований субъектов РФ и муниципальных образований на основании решения Совета МО «Город Сыктывкар» от 06.06.2001г. № 20/06-227.

Объем предоставляемых гарантий фиксируется решением Совета МО ГО «Сыктывкар» о бюджете ежегодно, т. е. в бюджете определяется предельный размер предоставляемых гарантий. На 01.01.2006 года объем гарантий зафиксирован в объеме 38 868 тыс.рублей, данная сумма определена заимствованиями прошлых лет, на 01.10.2006г. весь объем гарантий списан.

Четко формализованного порядка предоставления гарантий в нормативных актах МО ГО «Сыктывкар» не зафиксировано.

Средства местного бюджета инвестировались в 2002-2005 годах в ряд подпрограмм в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище», таких как:

- подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты на 2004-2010 годы»;
- подпрограмма «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилищного фонда»;
- подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ»;
- подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей».

Выполнение мероприятий по реализации вышеуказанных подпрограмм осуществлялось за счет средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов. Например, реализация подпрограммы «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилья» в 2004-2005 годах позволила освоить 48,5 млн. рублей из местного бюджета.

Целевая республиканская программа «Дом для молодой семьи» на 2004-2010 годы действует в Республике Коми с 01.01.2004 (введена Законом Республики Коми от 15.10.2003 № 54-РЗ. Программа предполагала на первоначальном этапе создание системы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в жилье. В течение 2004-2005 гг. такая система в Республике Коми была создана. В настоящее время следует отметить положительный результат реализации первого этапа данной программы – рост числа молодых семей, улучшивших жилищные условия, в том числе в МО ГО «Сыктывкар» - 71 семья, из них 22 семьи воспользовались правом на получение субсидии по программе «дом для молодой семьи».

В ходе реализации целевой муниципальной программы поддержки жилищного строительства и приобретения жилья на 01.01.2006 год в городе улучшила жилищные условия 61 семья (общая площадь приобретенного жилья составила 2,7 тыс. кв.м).

Вместе с тем в ходе реализации Программы «Жилище» на территории МО «Город Сыктывкар» выявились следующие проблемы:

- недостаточная ориентированность мероприятий Программы на увеличение объемов жилищного строительства;
- недостаточная нацеленность мероприятий Программы на решение основных проблем, препятствующих развитию рынка доступного жилья;
- недостаточное стимулирование привлечения внебюджетных источников финансирования Программы, в том числе средств частных инвесторов, кредитных средств и личных средств граждан.

Для разрешения вышеперечисленных проблем, а также с целью комплексного решения проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы МО ГО «Сыктывкар», обеспечивающего доступность жилья для граждан, а также безопасные и комфортные условия проживания в нем, Совет МО ГО «Сыктывкар» решением от 28.06.2006г. № 28/06-462 утвердил муниципальную программу «Жилище-Сыктывкар» на 2006-2010 годы.

Данная программа принята в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.09.2001г. № 675 «о федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы», а также приоритетным национальным проектом «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

В 2006-2010 годах общий объем финансирования программы по оценке составит 3035,3 млн. рублей, в том числе из средств бюджета МО ГО «Сыктывкар» - 281,2 млн.рублей. По годам предполагаемое инвестирование выглядит следующим образом:

- В 2006 году – 32,1 млн. рублей;
- 2007 году – 58,0 млн. рублей;
- 2008 году – 63,1 млн. рублей;
- 2009 году - 68,0 млн. рублей;
- 2010 году - 60,0 млн. рублей.

Кроме того, в качестве механизмов реализации мероприятий Программы возможно размещение муниципальных облигационных займов, а также предоставление муниципальных гарантий по

заимствованиям, осуществляемым на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и модернизацию коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства.

К инвестиционной деятельности администрации города можно также отнести финансирование Программы капитального строительства и проектирования, утверждаемой ежегодно постановлением главы МО ГО «Сыктывкар», начиная с 2005 года.

Направления инвестиционной политики, ориентированной на создание максимально благоприятных условий для привлечения внутренних и внешних инвестиций в экономику, создание системы инвестиционного маркетинга в целях формирования положительного имиджа муниципального образования, роста инвестиционного потенциала и снижения инвестиционных рисков должны быть зафиксированы в Концепции социально-экономического развития МО ГО «Сыктывкар».

Концепция должна сформировать инвестиционную стратегию с целью эффективного использования производственного и научно-технического потенциала, природных, трудовых, имущественных и финансовых ресурсов МО ГО «Сыктывкар», а также возможные программы сотрудничества с российскими и международными финансовыми (кредитными) организациями; включать программы и приоритетные инвестиционные проекты, предусматривающие поддержку инновационной деятельности организаций г. Сыктывкара, модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, развитие промышленного производства, решение проблем в области охраны окружающей среды, развитие транспортной инфраструктуры, социальной сферы, развитие малого бизнеса.

Несмотря на вышеизложенное, систему управления муниципальными финансами в МО ГО «Сыктывкар», как впрочем, и в большинстве муниципалитетов республики, можно охарактеризовать, как требующую совершенствования.

Одной из наиболее значимых проблем является планирование бюджета. В настоящее время в основе финансирования расходов бюджета лежит принцип пообъектного финансирования, т.е. финансирование бюджетных учреждений по потребности, без какого-либо учета результатов их деятельности. Планирование бюджета осуществляется от «базы» прошлого года, а вопрос отдачи, пользы поднимается слабо.

В результате формирования бюджета от базы прошлого года главные распорядители бюджетных средств лишаются каких-либо стимулов к рациональному и экономному использованию бюджетных средств. Более того, они вынуждены «раздувать» свои расходы, чтобы не столкнуться с проблемой сокращения финансирования в следующем году. Следовательно, нагрузки на бюджет постоянно увеличиваются. Когда расходы финансируются по смете, не имеет значения: какие конкретно работы учреждение выполнило для нужд города, поскольку учреждению гарантировано обеспечение из бюджета заработной платы, оплата коммунальных услуг и т.п.

Исходным принципом при формировании и исполнении бюджета, конечно же, должно быть обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы должны «привязываться» к конечным результатам. Должна быть прямая зависимость между эффективностью и результативностью бюджетных услуг, объемом и качеством с одной стороны, распределением бюджетных средств между бюджетополучателями, программами - с другой.

Не менее остро стоит вопрос внедрения программно-целевого метода планирования бюджета. В настоящее время получатели бюджетных средств при подготовке целевых программ ориентируются не на активизацию действующих обязательств, а на получение дополнительных ресурсов из бюджета. В связи, с чем на сегодня не утверждена ни одна целевая программа.

Бюджетная политика занимает важное место в развитии муниципальных образований. Все полномочия муниципалитетов должны быть обеспечены бюджетными средствами. Поэтому от того, на каких принципах, и по каким правилам формируются и используются бюджетные средства, как город управляет «переданными» ему обществом финансовыми ресурсами зависит не только выполнение

обязательств, но и эффективность работы всего муниципального образования, а значит достижение целей развития города.

В настоящее время государственные органы власти в рамках действующего законодательства нацеливают администрации муниципалитетов на поиск дополнительных неналоговых источников доходов. Одним из наиболее действенных неналоговых источников является имущество.

В рамках реализации Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ:

1. Принято из федеральной собственности – 8 объектов балансовой стоимостью 24095,8 тыс. рублей (в основном жилой фонд);
- в стадии оформления приема из федеральной собственности – 3 объекта балансовой стоимостью 12609,4 тыс. рублей.
2. Принято из государственной собственности Республики Коми – 3 объекта балансовой стоимостью 3569,2 тыс. рублей (жилой фонд и детские сады);
- в стадии оформления приема из государственной собственности Республики Коми – 3 объекта балансовой стоимостью 10869,3 тыс. рублей.
3. Передается в федеральную собственность 1 объект балансовой стоимостью 240,7 тыс. рублей.
4. Переданы из муниципальной в государственную собственность Республики Коми – 35 объектов недвижимости балансовой стоимостью 104777,0 тыс. руб. (учреждения соц.защиты, детские дома).

В стадии оформления передачи – 17 объектов балансовой стоимостью 33447,9 тыс. рублей.

Органом, осуществляющим от имени администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар» полномочия по управлению и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности, является Комитет по управлению муниципальным имуществом, обеспечивающий проведение политики в области приватизации предприятий, осуществляющий полномочия по управлению и распоряжению объектами собственности города Сыктывкара, а также межотраслевую координацию управления собственностью города Сыктывкара, представляет имущественные интересы города Сыктывкара.

Данные об объектах включаются в реестры муниципальной собственности, держателем которых является Комитет. Количество объектов, включенных в реестры, составляет 3451 единицу балансовой стоимостью 8328,37 млн. рублей.

Осуществляя полномочия арендодателя муниципального имущества, Комитетом сдается в аренду и безвозмездное пользование федеральным и республиканским структурам около 6000,0 кв.м муниципальных площадей.

Всего Комитетом заключено 379 договоров аренды. Арендная плата устанавливается в денежной форме согласно утвержденной решением Совета города базовой ставке арендной платы с учетом корректировочных коэффициентов и является одним из источников пополнения городского бюджета.

На 2006 год утверждена базовая ставка арендной платы в размере 163,17 руб. за 1 кв.м. Освобождение от арендной платы производится в исключительных случаях по решению Совета муниципального образования городского округа «Сыктывкар» (в 2006 году такого решения не принималось). План поступлений в бюджет от аренды на 2006 год – 70800,0 тыс. рублей, план 2005 года – 51000,0 тыс. рублей.

По состоянию на 01.06.2006 г. начислено арендной платы 36729,1 тыс. рублей, поступило в бюджет муниципального образования городского округа «Сыктывкар» 31771,3 тыс. рублей (86,5% от начисления). Поступления превышают плановые показатели на 13% .

С арендаторами проводится индивидуальная работа по взысканию задолженности арендной платы , в 2006 году предъявлено 45 претензий на сумму 3926,6 тыс. руб. (удовлетворено 20).

В утвержденный Советом муниципального образования городского округа «Сыктывкар» прогнозный план (программу) приватизации муниципального имущества на 2006 год включены:

3 муниципальных унитарных предприятия;

11 объектов недвижимости;
2 пакета акций открытых акционерных обществ;
3 объекта незавершенных строительством.
План приватизации реализован на 26,3%:

В бюджет муниципального образования городского округа «Сыктывкар» от приватизации объектов муниципальной собственности за первое полугодие 2006 года поступило 54799,36 тыс. рублей, что составляет 122% к плану (план на первое полугодие 2006 г. – 44777,36 тыс. рублей). За 6 месяцев 2005 года в бюджет города поступило 14373,0 тыс. руб.

Решением Совета муниципального образования городского округа «Сыктывкар» от 28.10.2003 № 4/10-74 утверждено Положение об исчислении и перечислении собственнику части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий, норматив отчисления – 30%. По состоянию на 01.06.2006г. перечислено предприятиями муниципального образования городского округа "Сыктывкар" в бюджет – 295,4 тыс. руб. (план на 2006 год – 100,0 тыс. руб.).

Кроме этого, Комитет осуществляет функции по приватизации жилищного фонда муниципального образования городского округа «Сыктывкар».

Таким образом, наличие достаточной экономической и финансовой базы является необходимым условием жизнеспособности местного самоуправления.

Но уже сегодня можно констатировать, что требование передать в государственную собственность или репрофилировать непрофильную муниципальную собственность вызовет проблемы у муниципальных образований. В настоящее время примерно 9% муниципального бюджета формируется за счет использования муниципального имущества, в том числе от сдачи его в аренду.

По новому Закону всю муниципальную собственность, которая не обеспечивает конкретные полномочия муниципалитетов, нужно продать, следовательно, у муниципалитета не будет возможности формировать дополнительный неналоговый источник дохода бюджета. Поэтому в МО ГО «Сыктывкар» не наблюдается активной деятельности в сфере передачи муниципальной собственности на вышестоящий уровень бюджетной системы, с учетом того, что передавать имущество нужно под конкретные цели. При этом полученные денежные средства от управления и распоряжения муниципальным имуществом необходимо вкладывать в новое строительство, новые объекты для решения вопросов местного значения.

Таким образом, нами осуществлен анализ нормативных правовых актов и иных документов, определяющих уровень управления муниципальными финансами МО, а также анализ макро- и микроэкономических аспектов управления финансами в МО ГО «Сыктывкар»; дана общая оценка исходных данных состояния экономики муниципалитета, которые можно использовать для разработки Концепции социально-экономического развития города.