

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Рассматриваются основные проблемы и пути дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации: оптимизации объема полномочий на муниципальном уровне и их финансово-экономического обеспечения; планирования, управления и реализации достижения стратегических целей развития муниципалитетов; оценки результативности и мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальное образование; уровень полномочий; бюджетная обеспеченность; местный бюджет; оценка эффективности; стратегия развития.

В утвержденной в конце 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. местное самоуправление (МСУ) выделяется как важный ресурс дальнейшего развития страны. В качестве одной из характеристик институциональной среды как основы перехода к инновационному социально ориентированному типу развития страны определена эффективность местного самоуправления. Важный принцип государственной региональной политики – совершенствование механизмов стимулирования органов местного самоуправления в целях эффективного осуществления их полномочий и создания максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов [1].

На сегодня местное самоуправление в нашей стране прошло достаточный путь в своем становлении. Имеется определенный опыт реализации Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131). При этом актуальными научно-прикладными направлениями исследований для оценки достоинств и недостатков складывающейся модели местного самоуправления, выработки мер по ее совершенствованию являются:

1. Разграничение полномочий между уровнями публичной власти.
2. Финансово-экономическое обеспечение полномочий.
3. Стратегическое управление развитием муниципального образования и оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В данной статье кратко рассмотрены эти направления и возможные пути их развития.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Оптимизация распределения полномочий в предоставлении общественных услуг, исключение необоснованного и нерационального их перераспределения между различными уровнями публичной власти приобретают в настоящее время особую актуальность. Она важна с точки зрения становления российской модели местного самоуправления, дальнейшего развития федеративных отношений. При решении данного вопроса, прежде всего, следует учитывать более высокую эффективность децентрализованного предоставления населению определенных общественных услуг. В экономической теории федерализма это доказано теоремой о децентрализации У. Оутса: децентрализация в предоставлении общественных услуг, потребление которого определено локальными предпочтениями населения, всегда Парето-эффективна, если

она, по крайней мере, не ведет к росту издержек [2]. Для децентрализации существуют и естественные границы. Они связаны с тем, что имеют место и выгоды от централизации в предоставлении общественных услуг: интеграция экономического пространства, растущая отдача от масштаба при предоставлении общественных услуг. Оптимальный уровень предоставления определяется для каждого уровня публичной власти формально равенством предельных издержек и предельных выгод от децентрализации. Превышение же оптимального уровня в процессе такой децентрализации приводит к снижению благосостояния общества по причине, прежде всего, возникновения положительных или отрицательных внешних эффектов. Такие эффекты характеризуют потери или приобретения в благосостоянии населения, которые не отражаются в цене общественных услуг, т.е. в налоговых платежах. В общем, уровень публичной власти, деятельность которой порождает отрицательные внешние эффекты, перекладывает часть издержек на других, а те, кто создает положительные внешние эффекты, берут на себя часть издержек по реализации чужих интересов.

Недостаточный учет вышеизложенных подходов и принципов субсидиарности при разработке ФЗ № 131 в начале муниципальной реформы привел в последующем к необходимости значительного уточнения круга вопросов местного значения (ст. 14–16 ФЗ № 131).

Например, в начальной редакции ФЗ № 131 обеспечение населения услугами организаций культуры было отнесено только на уровень поселений. В дальнейшем, учитывая, что организации культуры в сельской местности располагаются в центрах муниципальных районов, данный вопрос был включен и в перечень вопросов муниципального района. Были исключены из перечня вопросов местного значения вопросы опеки и попечительства, расчета и организации предоставления субсидий отдельным категориям граждан на оплату жилья и коммунальных услуг экологического контроля. В целом основные изменения носили объективный характер. Вместе с тем к вопросам местного значения были отнесены и такие, которые по своей природе являются государственными полномочиями, что, в свою очередь, противоречило рассмотренным выше принципам оптимизации распределения полномочий. В качестве таковых можно указать участие в профилактике терроризма, организацию мероприятий по гражданской обороне, мобилизационную подготовку. В результате в период до 1 января 2010 г. количество вопросов местного значения поселения увеличилось с 22 до 32, муниципального района – с 20 до 30, городского округа – с 27 до 38.

Расширение перечня вопросов местного значения сопровождалось взаимной передачей части отдельных полномочий между муниципальным районом и поселениями на основе соглашений на определенный срок в рамках ст. 15 ФЗ № 131. Так, если в 2007 г. в 49 субъектах РФ муниципальные районы передали собственные вопросы на исполнение поселениям с финансовым обеспечением в среднем 2,7% к общим расходам бюджетов этих муниципальных районов, то в 2008 г. число регионов увеличилось до 57, а средняя доля расходов по переданным полномочиям составила 1,5%.

Более активно шел процесс в обратном направлении – передача полномочий по решению вопросов местного значения поселений на уровень муниципального района. В 2007 г. в 54 субъектах РФ городские поселения и в 61-м сельские поселения передали отдельные полномочия муниципальным районам, в 2008 г., соответственно, 61 и 62. Значительно стало и количество переданных вопросов [3].

Например, в Республике Башкортостан (далее – РБ) поселениями на уровень муниципального района в настоящее время переданы на исполнение в среднем 50% вопросов местного значения поселений. При этом, как и в большинстве субъектов РФ, данный процесс носит формальный характер: нет как четкого контроля за исполнением переданных полномочий со стороны поселений (это их право), так и возможности передачи ими достаточного объема субвенций муниципальному району из-за слабой доходной базы. Например, доходная часть бюджета среднестатистического (в смысле доходной и расходной базы) муниципального района РБ – Баймакского района на 2010 г. предусматривает субвенции только из одного бюджета поселения – городского поселения г. Баймак и только на осуществление одного вопроса – обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта в объеме 2 млн руб., или 0,33% от всех доходов муниципального района [4]. При этом в соответствии с соглашением между ними г. Баймак передает на исполнение Баймакскому району 14 вопросов местного значения [5]. В остальных соглашениях по данному муниципальному району при передаче тех же 14 вопросов утверждены перечисляемые поселениями субвенции вовсе в объеме 0 (ноль) руб.

Такое положение дел имеет реальную опасность перехода с двухуровневой модели разграничения и закрепления за каждым типом муниципального образования (поселение, муниципальный район и городской округ) присущих ему полномочий и вопросов местного значения на одноуровневую модель, что противоречит идее реформы местного самоуправления.

Наблюдается также постоянное законодательное расширение перечня передаваемых государственных, в первую очередь региональных, полномочий на муниципальный уровень. Полномочия субъектов РФ, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, имеют следующую тенденцию: 2005 г. – 43% (при общем числе полномочий равном 55), 2006 г. – 71% (72), 2007–2008 гг. – 74% (77), 2009 г. – 74% (79) [6]. При этом в структуре местных бюджетов расходы, связанные с исполнением переданных государственных полномочий, занимают немалую часть.

Например, их доля в расходах местных бюджетов РБ за 2009 г. составила 28%. При этом данный показатель сильно варьирует между муниципальными образованиями. Так, в бюджете Баймакского района на 2010 г. он составляет почти 50% [4]. Это свидетельствует о достаточно большой нагрузке на органы местного самоуправления по исполнению переданных государственных полномочий, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на качестве решения непосредственных вопросов местного значения.

Кроме того, федеральные органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления полномочиями, которые сочтут нужными, причем в ряде отраслевых федеральных законов прямо указывается на возможность передачи конкретных полномочий. В частности, к таковым относятся федеральные законы от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

В целом указанные изменения, во-первых, увеличили возложения на органы местного самоуправления обязанностей по осуществлению полномочий, входящих в сферу компетенций органов государственной власти. Во-вторых, не проясняли практического содержания деятельности муниципалитетов: вопросы местного значения так и остались обозначены лишь в общей форме – по существующим формулировкам ФЗ № 131 невозможно провести четкую границу между компетенциями поселений, муниципальных районов, городских округов и субъектов РФ. Все это, к сожалению, не улучшило, а ухудшило идеи развития местного самоуправления, не обеспечивая оптимальный уровень распределения полномочий.

Основные предложения в этой связи можно свести к следующим. Во-первых, следует исключить из числа вопросов местного значения несвойственные муниципалитету функции, выделив базовые вопросы, необходимые для выполнения обязанностей органов местного самоуправления. Во-вторых, уточнить категории вопросов местного значения по уровням иерархии: 1) вопросы местного значения, порядок исполнения которых мог бы уточняться законами субъектов РФ; 2) вопросы местного значения, которые могут перераспределяться между муниципальными образованиями на основе соглашений; 3) минимальный перечень вопросов местного значения для поселений. В-третьих, привести в соответствие перечень вопросов местного значения и полномочий, установленных ФЗ № 131, с отраслевыми федеральными законами с последующей детализацией в них вопросов местного значения и полномочий, сформулированных в общей форме («участие», «содействие», «создание условий» и т.п.).

Решение этих вопросов позволит экономически обосновать распределение полномочий в системе местного самоуправления. Превышение экономических обоснованного, оптимального уровня приведет, как было отмечено выше, к возникновению внешних эффектов. В основе внешних эффектов лежит явное или скрытое присвоение какого-либо ресурса без принятия на себя издержек по оказанию услуги в размере его альтернативной стоимости. Возникновение внешних эффектов, в свою очередь, означает на-

рушение в структуре бюджетной системы государства закона фискальной эквивалентности М. Олсона. Согласно ему, бюджетная система государства оптимальна, если достигается совпадение интересов плательщиков налогов, получателей эффектов от общественных услуг, и лиц, принимающих решение относительно того, должна ли данная услуга быть предоставлена или нет. Из этого следует, что решение вопроса оптимизации распределения полномочий между уровнями публичной власти должно повлечь за собой соответствующее ему распределение источников доходов по восполнению расходов, необходимых для эффективного осуществления распределенных полномочий.

Финансово-экономическое обеспечение полномочий.

Ключевым аспектом муниципальной реформы было изменение механизма финансового обеспечения собственных полномочий по решению вопросов местного значения за счет реальной самостоятельности муниципалитетов в определении бюджетных расходов, наличия стимулов в развитии своей доходной базы, повышения роли местных налогов, а также расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств.

Каковы же реалии в целом по Российской Федерации и в частности в РБ?

Анализ доходной части местных бюджетов РФ до реформы и после показывает, что доля налоговых поступлений в них имеет очевидную тенденцию к снижению (рис. 1).

При этом сильно увеличилась в доходах бюджетов муниципальных образований (в целом по РФ) доля меж-

бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов – с 33% задолго до реформы (1998 г.) до 41% непосредственно перед реформой (2002 г.) и 58% после реформы местного самоуправления (2008 г.) [7]. Это произошло в первую очередь за счет снижения доли налоговых доходов – с 64 до 30%, в частности из-за резкого сокращения доли местных налогов – с 12 до 3%. Если до реформы Налоговым кодексом РФ было установлено 5 видов местных налогов и сборов (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы), то после осталось только 2 (земельный налог, налог на имущество физических лиц) [8]. При этом значительно были сокращены отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Например, норматив отчисления от налога на доходы физических лиц уменьшился с 50 до 30% в бюджеты городских округов и консолидированные бюджеты муниципальных районов (10% в бюджеты поселений и 20% в бюджеты муниципальных районов). Это, безусловно, резко сократило собственные доходы местных бюджетов, привело к слишком большой зависимости от установления объема межбюджетных трансфертов, нормативов отчислений от регулирующих налогов, прежде всего от НДФЛ. Например, в РБ в 2009 г. в общей сумме доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты из бюджета РБ составили 59%, а в общей сумме налоговых и неналоговых доходов доходы от НДФЛ – 56%. Очевидно, все это уменьшило стимулы к развитию базы по местным налогам.

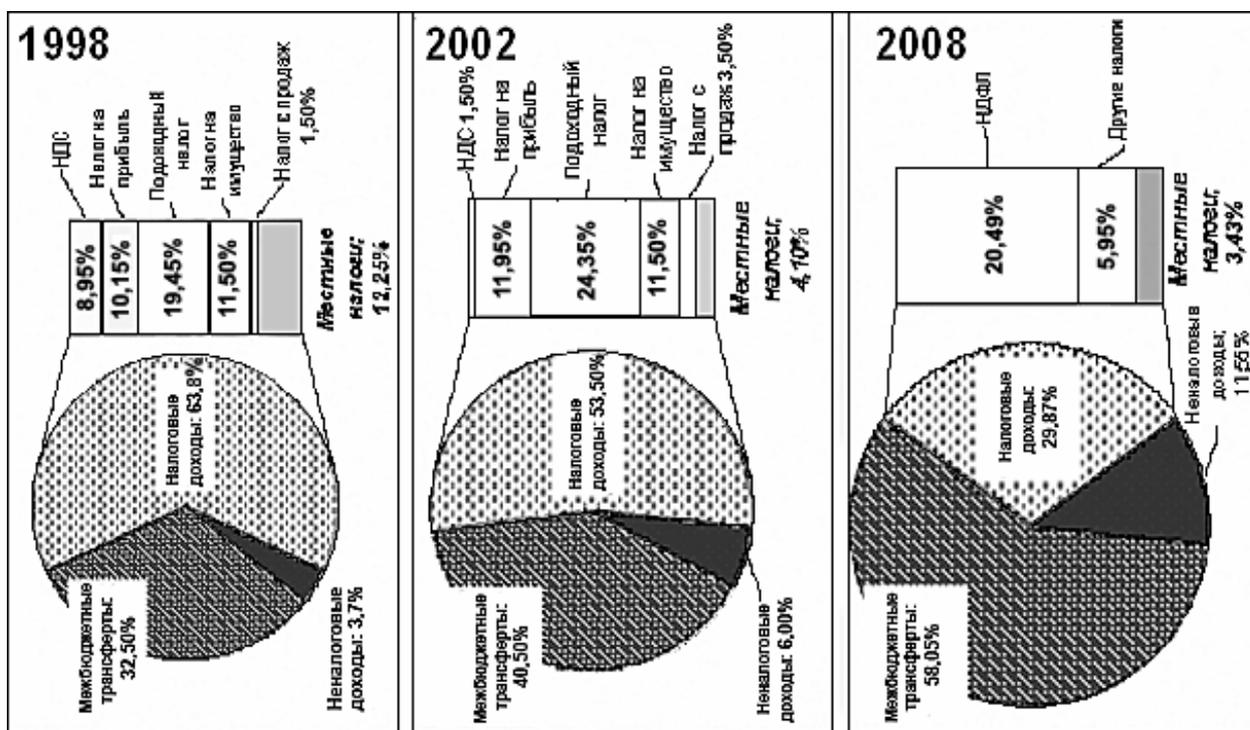


Рис. 1. Изменение финансовой самостоятельности местного самоуправления

За анализируемый период изменилась структура поступлений в бюджетную систему РФ: при снижении доли поступлений в местные бюджеты сократилась и доля поступлений в федеральный бюджет. Таким образом, попытка децентрализовать бюджетную систему

страны остановилась на региональном уровне и не дошла до муниципалитетов. Например, в РБ за 2002–2009 гг. доля налоговых и неналоговых (без межбюджетных трансфертов) доходов, перечисленных в федеральный бюджет и государственные внебюджетные

фонды РФ, уменьшилась с 67,2 до 61%, в бюджет РБ увеличилась с 19,4 до 30%, в местные бюджеты уменьшилась с 13,4 до 9% (рис. 2).

Действующая в настоящее время бюджетная политика в отношении муниципальных образований, во-первых, не решает задачу выравнивания уровня бюд-

жетной обеспеченности и направлена только на поддержку наименее обеспеченных, во-вторых, не в полной мере выполняет стимулирующую роль в формировании собственной финансовой базы и повышении заинтересованности в наращивании налоговых и неналоговых доходов самих муниципалитетов.

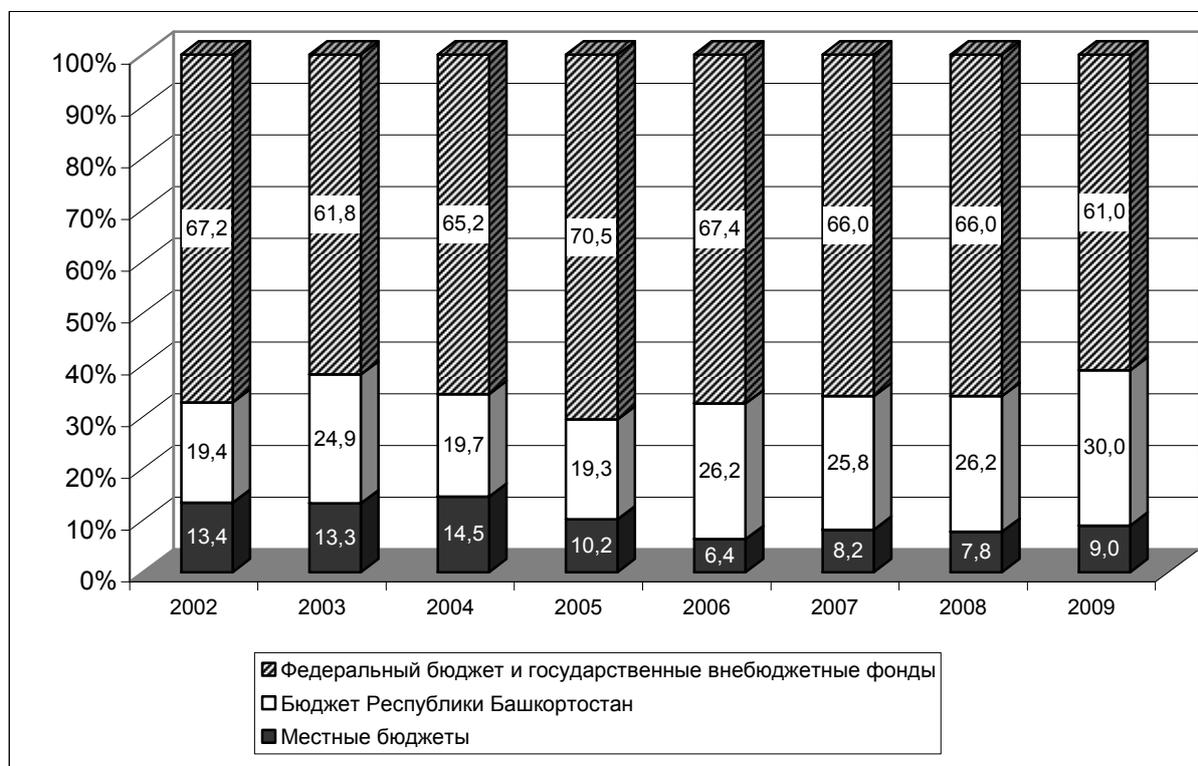


Рис. 2. Структура поступлений доходов в бюджетную систему РФ на территории РБ

Доказательство тому – сохраняющаяся межтерриториальная дифференциация по поступлениям в бюджетную систему и уровню бюджетной обеспеченности. Например, по данным Министерства финансов РБ, при положительной динамике в последние годы объема дотаций из бюджета РБ на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований 109,2% (2007/2006 гг.) и 113,7% (2008/2007 гг.) уровень бюджетной обеспеченности до выравнивания изменился не существенно (уровень бюджетной обеспеченности был ниже 0,6 в 2006 г. у 85% муниципальных образований, в 2007 г. – 79% и 2008 г. – 76,2%).

Таким образом, задача по повышению финансовой самостоятельности муниципалитетов и роли местных налогов не была выполнена в принципе. Ее решение должна заключаться в нахождении приемлемого компромисса между выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для экономического роста и развития потенциала доходной базы муниципальных образований. Инструментом здесь может выступить комплекс мер на разных уровнях управления: региональном, на уровне муниципального района (городского округа) и на поселенческом.

Анализ и оценка возможностей по повышению финансовой самостоятельности должны строиться на совершенствовании как традиционных, так и инновационных подходов. При этом под традиционными и ин-

новационными подходами должны пониматься способы, при которых задача рассматривается с различных взаимосвязанных сторон: экономической, правовой, организационной, технической, социальной и т.д. При традиционных подходах способы решения связаны с воспроизводством действий, при котором поддержание последних обуславливается, узаконивается самим фактом их существования в прошлом. При инновационных подходах – с поиском новых возможностей, действий для самоадаптации муниципального образования к условиям внешней среды. Данные направления подробно рассмотрены в монографии [9].

Здесь же представим в тезисной форме наиболее важные из них с точки зрения срочности (от года до среднесрочного периода) получения результата (на примере РБ).

- В области совершенствования бюджетного процесса:
- формирование бюджета, ориентированного на результат;
 - разработка и внедрение в практику механизмов распределения финансовой помощи с учетом рангов по показателю среднедушевых бюджетных доходов до и после предоставления трансфертов;
 - решение конкретных социальных и экономических проблем муниципальных образований преимущественно путем предоставления им субсидий из вышестоящих бюджетов;

– переход на кассовое обслуживание исполнения бюджетов муниципальных образований по полному варианту с открытием и ведением счетов бюджетополучателей территориальными органами Федерального казначейства.

В области укрепления доходной базы:

– повышение качества администрирования доходов, в том числе через эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с федеральными и региональными администраторами доходов местных бюджетов. В частности, с учетом структуры налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов требуется активизация работы с территориальными органами Федеральной налоговой службы, Министерства внутренних дел РФ, Министерства земельных и имущественных отношений РБ;

– актуализация и инвентаризация объектов налогообложения и других источников доходов, в частности актуализация кадастровой стоимости земельных участков и инвентаризация объектов недвижимости;

– совершенствование нормотворчества представительных органов местного самоуправления, например учет влияния принимаемых решений по единому налогу на вмененный доход при утверждении коэффициентов К2 на поступление доходов от данного налога и нагрузку на самих плательщиков;

– стимулирование заинтересованности муниципальных образований в развитии собственной доходной базы через применение различных инструментов, в частности дифференцирование нормативов отчислений от регулирующих налогов; субсидирование отдельных расходов.

В области оптимизации расходов:

– межмуниципальное сотрудничество с целью снижения затрат для решения отдельных вопросов местного значения;

– повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, развитие внешнего и внутреннего аудита, аутсорсинга;

– дальнейшая реструктуризация бюджетной сети;

– энерго- и ресурсосбережение.

Однако финансовая самодостаточность не гарантирует эффективность и результативность использования бюджетных средств. Не в меньшей мере эти аспекты зависят от качества организации самого процесса предоставления общественных услуг.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с законом фискальной эквивалентности М. Олсона организация предоставления общественных благ должна соответствовать характеру взаимоотношений лиц, принимающих решение о предоставлении общественных благ, и лиц, получающих эффект от этого. В этой связи актуальной становится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая заключается в реализации следующих основных этапов.

1. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих данный процесс.

2. Определение целей и предмета деятельности органов местного самоуправления путем отбора группы диагностических показателей.

3. Совершенствование методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

4. Автоматизация процесса оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Основным нормативно-правовым документом, регламентирующим оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, является в настоящее время Указ Президента РФ от 28 апреля 2009 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

В целях его реализации Правительством РБ издано распоряжение от 21 января 2001 г. № 52-р «Об утверждении показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)». Им утверждены показатели и порядок оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, порядок проведения социологического опроса.

К сожалению, утвержденные здесь перечни показателей перегружены, ряд из них носят субъективный характер, не отражают прямо работу органов местного самоуправления, качество и результативность процесса управления.

Разнороден и количественный состав показателей по сферам деятельности. Например, группа «Физическая культура и спорт» оценивается единственным показателем «Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом», в то время как группа «Экономическое развитие» – 16-ю, а группа «Организация муниципального управления» – 38-ю. Как представляется, количественный состав показателей должен отражаться при назначении весовых коэффициентов экспертным путем. Это необходимо для последующего осуществления свертки частных показателей по группам в обобщенные показатели эффективности.

В приведенном перечне показателей присутствует достаточное количество объемных показателей, согласно которым муниципальное образование с крупными промышленными центрами автоматически являются лидерами. К числу таких показателей относится, например, показатель «Общий объем расходов бюджета муниципального образования на жилищно-коммунальное хозяйство». По этому показателю городской округ г. Уфа многократно опережает все прочие муниципальные образования, и наиболее ощутима эта разница при сравнении с сельскими муниципальными образованиями. В этой связи более объективными являются удельные показатели.

В части методики сравнительной оценки должны выполняться следующие требования: во-первых, многокритериальный подход к построению обобщенного показателя как интегрального критерия; во-вторых, очевидный принцип минимизации расстояний в пространстве индикаторов и пространстве критериев, положенный в основу сравнения муниципальных образований; в-третьих, отсутствие субъективизма. Обобщенный показатель должен определяться как мера близости к эталону – муниципальному образованию с наилучшими значениями показателей. Такой мерой является расстояние от рассматриваемой точки до «эталонной» в пространстве частных показателей. Технология построения такой методики рассмотрена в статье [10].

Применяя данный подход к оценке значений показателей по фактическим значениям (достигнутому уровню) и сравнительному изменению за предыдущий период (темпам, динамике изменений), можно провести расчет обобщенного показателя, характеризующего муниципальное образование в системе координат «уровень – темпы». Это позволит выделить муниципальное образование с высокой (относительно высокой, средней, относительно низкой и низкой) «базой» и высокими позитивными (позитивными, стабильными, критическими и негативными) темпами изменения в рассматриваемой сфере деятельности (экономическое развитие, уровень доходов населения и др.). Расчет общего показателя, характеризующего положение муниципального образования в целом, выполняется путем поэтапной свертки совокупности анализируемых обобщенных показателей (отдельно по уровню и темпам) по всем рассматриваемым блокам. На основе общего показателя эффективности могут определяться размеры грантов в целях содействия достижению и поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности муниципальных образований.

Решение вопросов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без автоматизации данного процесса. Сегодня на рынке программных продуктов представлены различные информационно-аналитические системы (ИАС), позволяющие в автоматизированном режиме производить сбор и обработку данных. Анализ особенностей функционирования большинства доступных ИАС показал, что оценка эффективности деятельности администраций муниципальных районов и городских округов не является их приоритетной задачей и реализуется как дополнительная функция. Необходимы специализированные ИАС, представляющие собой полноценную систему подготовки и принятия решений, в основе которой будут заложены принципы работы со статистическими данными по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, отображающих в геоинформационном варианте результаты аналитических вычислений [11].

Стратегическое управление развитием муниципального образования. Комплексным инструментом, объединяющим все мероприятия по повышению уровня социально-экономического развития муниципального образования, может выступить стратегия его развития, обеспечивающая активизацию экономического потенциала, ощутимый рост уровня жизни людей и повышение финансовой самодостаточности территории.

В большинстве случаев стратегия развития муниципального образования представляет собой набор разрозненных не взаимосвязанных между собой программных мероприятий. Отсутствие взаимосвязей между уровнями управления муниципального образования – стратегическим (повышение качества жизни населения), тактическим (предоставление муниципальных услуг) и оперативными (реализация программ социально-экономического развития), вызывает проблемы реализации стратегии развития, затрудняет проведение мониторинга и оценки результативности мероприятий. Немаловажным фактором являются также низкая информированность населения муниципального

образования о социально-экономическом состоянии муниципального образования, планах его развития и, как следствие, пассивность населения в жизнедеятельности муниципального образования. Например, в РБ для населения доступны только 25,7% – в основном это различные целевые муниципальные программы (18,2%), муниципальные комплексные программы (4,5% – ГО г. Уфа, г. Салават, г. Нефтекамск), стратегии (3% г. Октябрьский и г. Стерлитамак).

Такая ситуация является следствием недостаточно внимания органов местного самоуправления к вопросам в области стратегического планирования и управления развитием муниципального образования, а также отсутствием стратегического мышления у всех субъектов муниципальных правоотношений [12, 13].

Поэтому необходимо создать такую систему стратегического управления развитием на муниципальном уровне, которая представляла бы собой «стратегическую триаду» – планирование, управление и мышление. Такая система позволит:

1) в области стратегического планирования: определить научно обоснованные стратегические цели развития, программные мероприятия, исполнителей и необходимых ресурсов;

2) в области стратегического управления: проводить мониторинг реализации стратегических целей, их корректировку, а также увязывать их с текущими тактическими задачами управления муниципального образования;

3) в области стратегического мышления: выработать у органов местного самоуправления, местного населения и бизнес-сообщества понимание того, что стратегическое планирование и управление необходимы для функционирования и развития муниципального образования в целом, и, кроме того, выразить свои интересы и свое видение развития муниципального образования.

Наиболее перспективными направлениями в области создания системы стратегического управления развитием муниципального образования является использование методологических подходов стратегического менеджмента, позволяющих принимать управленческие решения с учетом баланса интересов местного населения, бизнес-сообщества, органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Возможным вариантом является объединение стратегии сбалансированной системы показателей (ССП) и концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР как метод планирования и использования бюджетных ресурсов позволяет определить конечный общественный результат, который должен быть достигнут за счет потраченных средств на реализацию конкретных тактических задач [13]. Реализация механизма интеграции БОР в стратегию ССП позволит определить наиболее эффективные программные мероприятия с учетом стратегических задач. Для отбора программ в целях оптимизации ограниченных ресурсов и максимизации результата возможно использование следующих критериев эффективности, определяемых на основе измеряемых показателей: а) «общественная эффективность» – степень достижения стратегических целей, рассчитываемая отношением конечного и непосредственного результатов; б) «общественно-экономическая эффективность» – соотношение достиг-

нутых конечных результатов и расходов на программные мероприятия; в) «экономическая эффективность услуги» – соотношение объема оказанной бюджетной услуги (прямые результаты) и фактических расходов на их производство; г) «экономическая эффективность программы» – соотношение объема результатов деятельности по программе (промежуточные результаты) и ресурсов, затраченных на их получение.

Существенно важной для практической реализации данного механизма является формирование иерархической системы показателей оценки достижения целей. На стратегическом уровне показатели результативности отражают достижение цели стратегии развития муниципального образования. Тактический уровень описывается показателями объема предоставленной конкретной муниципальной услуги физическим и юридическим лицам из реестра муниципальных услуг, который каждое муниципальное образование устанавливает самостоятельно на основании действующих нормативно-правовых актов. На оперативном уровне показатели отражают промежуточные результаты конкретных мероприятий по той или иной программе.

Применение инструментария стратегического планирования на основе ССП с элементами БОР является

действенным инструментом доведения стратегической задачи до тактического и оперативного уровней управления. Практическая реализация предложенного механизма позволит: разграничить конечный, непосредственный и промежуточный результаты, а также характеризующие их показатели оценки; улучшить распределение ресурсов в процессе как текущего, так и среднесрочного бюджетного планирования; повысить качество бюджетного процесса в целом; оценить степень влияния программных мероприятий на конечный результат развития муниципального образования.

В заключение хотелось бы отметить, что в данной статье представлены только основные проблемы и пути дальнейшего развития местного самоуправления без детализаций. Они являются системными с позиций социально-экономического развития территориальных образований: оптимального разграничения полномочий между уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения этих полномочий; планирования, управления и реализации достижения стратегической цели; оценки эффективности и мониторинга результативности управления. Без комплексного их решения невозможна дальнейшая модернизация местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Концепция* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
2. *Oates W.T.* Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. P. 35.
3. *Карчевская С.* Передача полномочий на муниципальном уровне // *Бюджет.* 2009. Март. С. 83–85.
4. *Решение* Совета муниципального района Баймакский район РБ от 11 декабря 2009 г. № 126 «О бюджете муниципального района Баймакский район РБ на 2010 год».
5. *Решение* Совета муниципального района Баймакский район РБ от 15 декабря 2009 г. № 141 «Об утверждении Соглашения между органами местного самоуправления муниципального района Баймакский район РБ и городского поселения г. Баймак муниципального района Баймакский район РБ о передаче органам местного самоуправления муниципального района Баймакский район РБ осуществления части полномочий органов местного самоуправления городского поселения город Баймак муниципального района Баймакский район РБ».
6. *Федеральный закон* от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
7. *Расчеты* на основе данных Института современного развития в докладе «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.».
8. *Налоговый кодекс* Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
9. *Управление* развитием муниципальных образований: финансовое обеспечение / Д.А. Гайнанов, И.А. Тажитдинов, Л.Р. Глущенко. Уфа: Гилем, 2007. 190 с.
10. *Гайнанов Д.А., Кантор О.Г., Казаков В.В.* Оценка уровня социально-экономического развития территориальных систем на основе метрического анализа // *Вестник Томского государственного университета.* 2009. № 322. С. 138–144.
11. *Тажитдинов И.А., Мустафин Э.Р.* Информационные системы как основа инновационных технологий в муниципальном управлении // *Технологии управления социально-экономическим развитием региона: Сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф.: В 2 т. Уфа: ИСЭ УНЦ РАН, 2008. Т. 1. С. 59–64.*
12. *Харченко К.В.* Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособие. Белгород: Обл. типография, 2009. 309 с.
13. *Казаков В.В., Тажитдинов И.А., Закиров И.Д.* Формирование стратегии развития и оценка эффективности деятельности муниципальных образований // *Вестник Томского государственного университета.* 2009. № 323. С. 254–259.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 5 мая 2010 г.