

Муниципальное образование как объект муниципального управления

Лекция 2

Содержание

1. Возникновение и развитие местного самоуправления
2. Общие подходы к управлению муниципальным образованием как объектом
3. Экономическая основа местного самоуправления
4. Финансы и бюджет муниципалитета

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться на рубеже XVIII-XIX вв. Тогда же появились первые теории самоуправления и первое государственное законодательство, регулирующее муниципальную деятельность (в Англии, Франции, Пруссии и других странах).

Законодательное закрепление прав местного самоуправления нашло наиболее полное отражение в бельгийской конституции 1831 г., сыгравшей значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах



За последние 200 лет местное самоуправление получило развитие во всем мире.

Англо-саксонская модель (Англия, США, Канада, Австралия и некоторые другие страны) характеризуется четким законодательным закреплением перечня муниципальных полномочий. В рамках этих полномочий органы местного самоуправления действуют самостоятельно, представители государства на местах отсутствуют. Однако есть определенные вопросы, которые органы местного самоуправления обязаны согласовывать с государственными органами и которые могут быть предметом контроля со стороны государства.

Французская модель характеризуется высокоразвитой системой административного контроля государства за деятельностью местного самоуправления. Государственные чиновники на местах — префекты и комиссары — имеют право контролировать, одобрять, отменять, приостанавливать решения органов местного самоуправления, инициировать отставку должностных лиц.

Органы самоуправления губернии	Органы самоуправления уезда
<p>Губернское земское собрание - состояло из гласных, избираемых Уездными земскими собраниями. 29 - 62 человека.</p> <p>С 1890 г. в состав по должности стали входить управляющий государственным имуществом, депутат от епархии, городской голова главного уездного города и др. Председательствовал губернский предводитель дворянства. Собрание одного созыва действовало 3 года и созывалось ежегодно на 20 дней. Члены губернского земского собрания исполняли свои обязанности безвозмездно.</p> <p>Губернская управа</p> <p>Состояла из председателя и двух (до 6) членов. Председатель утверждался министром внутренних дел, члены - губернатором.</p> <p>Председателем мог быть только тот, кто имел право поступления на госслужбу (дворянин или лицо с высшим образованием)</p>	<p>Уездное земское собрание</p> <p>Формировалось из гласных, избираемых на избирательных собраниях землевладельцев и представителей городской общины, а также крестьян на волостных сходах. Право выбора имели лица с определенным земельным/имущественным цензом. Выборы проводились раз в три года. Собрание созывалось ежегодно на 10 дней. Гласные исполняли свои обязанности безвозмездно. С 1890 г. в состав стали по должности входить чиновники от местных учреждений, а также представитель духовенства и городской голова.</p> <p>Земская управа</p> <p>Состояла из избираемых Уездным собранием председателя и двух (могло быть до 6) членов, утверждавшихся губернатором.</p> <p>Избирались не только гласные, но и просто лица, обладающие избирательными правами. После 1890 г. подконтрольна и губернатору.</p>

Под объектом в местном самоуправлении можно понимать "территориальное хозяйство в городах, районах и т.п., включающее производственную и социальную сферы экономики" Однако объект в целом конечно сложнее.



Применительно к органам публичной власти предметы ведения — это круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти.

Органы власти каждого уровня осуществляют по закрепленным за ним предметам ведения соответствующие виды деятельности — функции.



Полномочия — это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций. Одновременно это и обязанность выполнять данные функции.

Таким образом, полномочия — это права, совмещенные с обязанностями.

Под компетенцией понимается сочетание предметов ведения и полномочий.



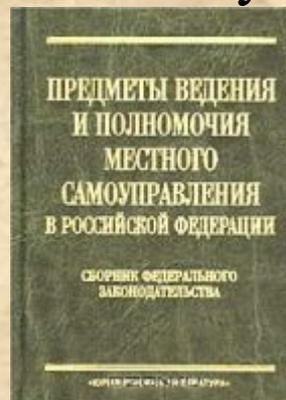
Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти определены в Конституции РФ

Предметы ведения и полномочия местного самоуправления устанавливаются федеральным законом и могут конкретизироваться законами субъектов РФ. Принципиально важен вопрос об эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Эффективным может быть призвано такое разграничение, при котором за каждым уровнем закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом.



Этот принцип называют **субсидиарностью**. Согласно ему все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. На верхний уровень управления передаются только те вопросы, которые не могут эффективно решаться на нижнем.

Верхний уровень несет субсидиарную ответственность за деятельность нижнего и его представители обязаны вмешиваться, когда неудовлетворительная деятельность нижнего уровня может создать угрозу для благополучия населения.



Вопросы местного значения, отнесенные российским законодательством к предметам ведения местного самоуправления, разбиваем на две большие группы:

1. вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций,
2. вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению



Экономическую основу МСУ составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права МО. **Муниципальная собственность** признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

В собственности муниципальных образований может находиться:

1. имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения;
2. имущество, предназначенное для осуществления отдельных гос. полномочий, переданных органам местного самоуправления;
3. имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа МО;
4. имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам ИСУ федеральными законами.

Органы управления муниципалитетов наделяются имущественными правами.

Цель экономического развития городов: создание условий для достойного проживания жителей в муниципальном образовании - возможность найти работу; максимально удовлетворить жизненные потребности.

Для достижения этих целей нужно :

1. Обеспечить функционирования городских предприятий, которые позволят занять городских жителей и сформировать устойчивую налоговую базу.
2. Обеспечить эффективное использования городских ресурсов (финансовые средства, недвижимость, земельные ресурсы) муниципального образования.

Сегодня города, которые активно работают в сфере местной экономической политики, уже осознали необходимость принятия стратегических планов и проектов.

Стратегическое планирование, стратегия устойчивого развития - это первый шаг к стабильному экономическому состоянию. Однако нужно реализовать разработанный план, удержать конкурентоспособность территории на длительный период.

Из многообразия существующих орг. структур местных администраций можно выделить четыре принципиальные схемы управления экономикой города:

Децентрализованная. Планово-экономическая служба, финансовая служба, управление имуществом, управление инвестициями, работа с промышленностью и предпринимателями являются независимыми структурными подразделениями и находятся в подчинении непосредственно главы администрации и его заместителей. Роль координатора экономической политики при этом ложится на главу администрации.

В основном децентрализованная С усиленным комитетом (управлением, департаментом) экономики. В его ведении доп. функции: инвестиционная политика, работа с предпринимательством, потребительский рынок и т. п.

Частично централизованная на уровне зам. главы администрации по экономике с координирующими функциями. В его ведении - вопросы экономики, промышленности и т. п., иногда весь блок вопросов перспективного развития МО, использования земель, взаимодействия с коммерческими структурами. Управление имуществом и финансовый орган местного самоуправления этому заместителю не передаются.

Полностью централизованная — первый зам. главы администрации управляет всем экономическим блоком, включая экономику, финансы и недвижимость.

Большинство муниципальных образований использует 2-ю и 3-ю схему. Однако наиболее рациональна 4-я  создаются условия для системного планирования и координации экономической политики, включая:

- целевую направленность муниципальной экономики на повышение качества и эффективности оказания муниципальных услуг населению;
- выделение на решение этой задачи всех ресурсов территории, включая объекты муниципальной собственности и ресурсы хозяйствующих субъектов;
- обеспечение поддержки немunicipального сектора экономики;
- увязку экономического и финансового планирования;
- увязку решения текущих и перспективных задач.

Одним из главных ресурсов муниципального образования является финансовый. Финансовая стабильность может быть достигнута разными путями.

Финансы → совокупность денежных средств государства, предприятия, муниципалитета и т.д., а также система формирования и распределения этих средств.

Поэтому финансы муниципалитета → совокупность денежных средств МО и система формирования и распределения этих средств. Финансы муниципалитета являются составной частью региональных и общегосударственных финансов.

Финансы муниципалитета существуют в виде бюджета, внебюджетных, целевых фондов, а также смет, которые обязательно входят в состав бюджета. Все финансовые ресурсы подлежат учету.

Государственные и муниципальные финансы

Финансы
федеральных
органов власти

Федеральный
бюджет

Внебюджетные фонды
государства

Государственный
кредит

Финансы казенных
и государственных
унитарных
предприятий

Финансы
органов власти
субъектов РФ

Бюджеты
субъектов РФ

Внебюджетные фонды
субъектов РФ

Кредит
субъектов РФ

Финансы
государственных
унитарных предприятий
субъекта РФ

Финансы
органов местного
самоуправления

Муниципальные
бюджеты

Внебюджетные фонды
местных органов власти

Муниципальный
кредит

Финансы
муниципальных
унитарных предприятий

Стадии бюджетного процесса	Ответственные за выполнение	Примечание
Заявки по финансово бюджетной сфере	Структурные подразделения муниципалитета	Заявки, предложения, указы депутатов, общественности
Составление проекта бюджета	Финансовый орган и орган экономики	Консультации по нормативам, коэффициентам и др. с субъектом РФ
Передача проекта в представительный орган МО	Глава (мэр) МО	
Парламентские слушания, работа в постоянных комиссиях	Депутаты МО	Участие общественных организаций, администрации, депутатов СФ, Госдумы
Утверждение бюджета	Депутаты МО, глава МО	
Исполнение бюджета по доходам	Налоговая инспекция по субъекту РФ, Федеральное Казначейство по субъекту федерации	Возможно, в какой-то части исполнение и финорганом МО, а также отдельными структурными подразделениями МО (имущество, земля, платные услуги, фонды)
Исполнение бюджета по расходам	Финансовый орган МО (финансово-казначейское управление)	
Контроль за исполнением бюджета	Постоянная депутатская комиссия. Счетно-контрольная палата МО, КРО финансового органа МО	Контроль со стороны финоргана субъекта РФ в части использования переданных целевых средств регионального бюджета
Утверждение отчета об исполнении бюджета	Депутаты МО	

Доходы муниципального бюджета состоят из налоговых и неналоговых поступлений.

Закрепленные источники дохода - это налоги, которые вводятся федеральным или региональным уровнями власти.

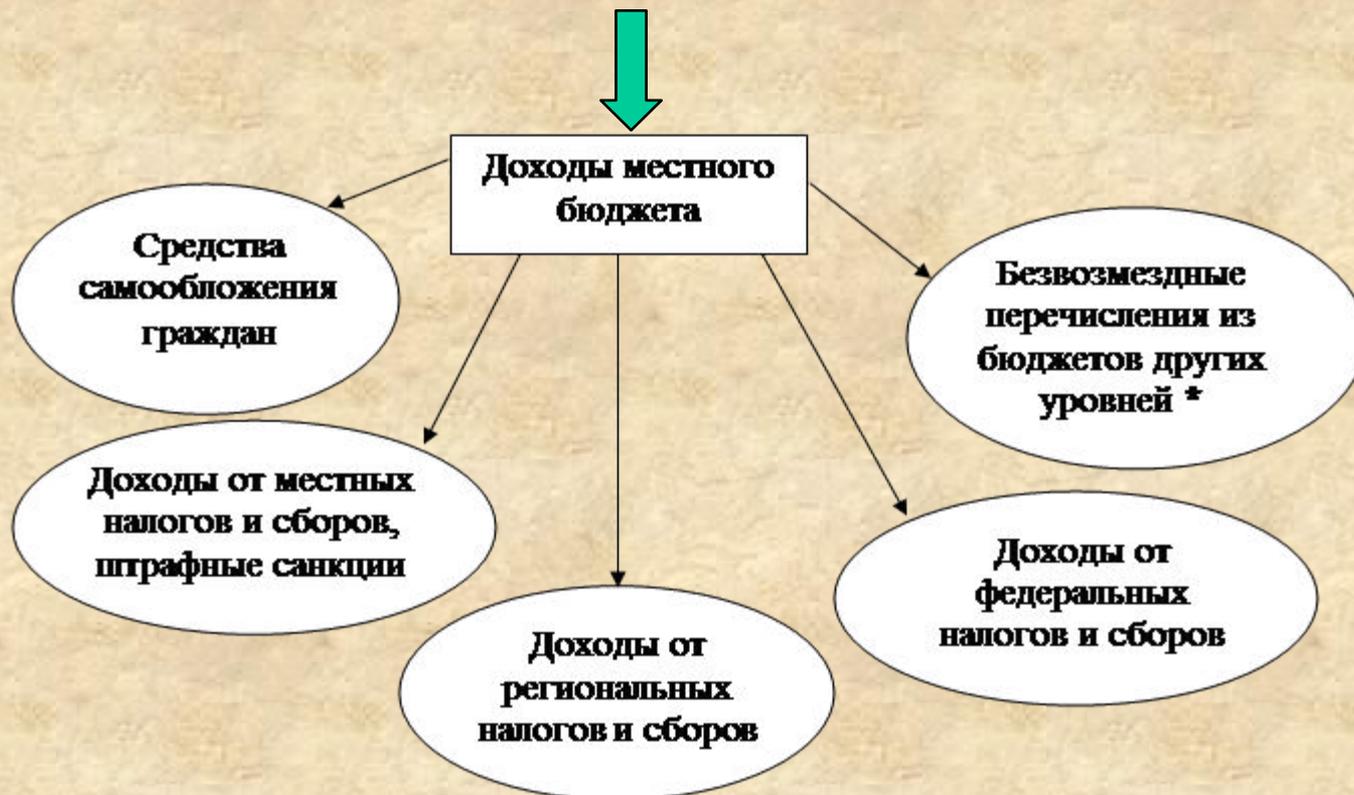
Собственные источники доходов - это местные налоги и сборы. Перечень их не может быть шире, чем установлен Федеральным Законодательством.

Для выравнивания доходов и расходов муниципалитет получает дотации, субсидий, субвенций, заемных средств, средств страховых фондов, средств от приватизации имущества и т.д..

Дотации - денежные средства, передаваемые без целевого назначения и используемые для сокращения или покрытия разрыва между расходной и доходной частями.

Субсидии - средства, выделяемые региональным бюджетом МО для финансирования затрат, предусмотренных федеральным или региональным законодательством, типа субсидии населения для оплаты ЖКУ.

Субвенции – средства, имеющие целевое значение. К примеру, строительство крупных объектов (дамбы, мосты, дороги), на выполнение государственных полномочий.



Органы управления муниципалитета занимаются организацией работы жизненно важных объектов, обеспечивающих тепло, свет, дороги, газ, воду, санитарную очистку, благоустройство, общественный транспорт, образование, детские дошкольные учреждения, медицинскую помощь, культурный досуг, социальное обслуживание т.д. Затраты на финансирование их работы – расходы МО.

Бюджетным Кодексом РФ расходы бюджета делятся на текущие, капитального характера, расходы по ликвидации ситуаций чрезвычайного характера, на обслуживание долга.

Расходы муниципального бюджета			
Текущие	Капитальн ые	На обслужива ние долга	На ликвидацию чрезвычайных ситуаций

Текущие расходы - расходы на поддержание жизнедеятельности объектов муниципального хозяйства образования.

Расходы капитального характера - расходы, обеспечивающие социально-экономическое развитие.

Расходы на ликвидацию чрезвычайных ситуаций - планируются в бюджете исходя из практики прошлых лет, анализа и прогноза.

Расходы на обслуживание муниципального долга - объем обязательств по возврату заемных средств.



5. Зачем местной власти деньги

Расширение полномочий местной власти без финансового обеспечения — проблема не только российская. Подтверждение - доклад Всемирной организации «Объединенные города и местные власти» (ОГМВ)

По расчетам ОГМВ муниципалитетам планеты надо не менее 200 млрд долл. каждый год в течение ближайших 25 лет для того, чтобы основные публичные услуги дошли до наиболее маргинализированных социальных групп.

Иначе им не справиться с задачей уменьшения нищеты и распространения трущоб — одной из глобальных целей развития тысячелетия.



Деньги органам МСУ нужны, потому что они могут улучшить действенность используемых общественных ресурсов и тем самым удовлетворить потребности населения

Местные органы власти потенциально могут играть важную роль в решении ряда современных глобальных проблем, стоящих практически перед всеми странами.

Исходя из этого, муниципалитеты должны иметь:

1. достаточный объем автономных ресурсов, в том числе финансовых;
2. приемлемый местный технический и управленческий потенциал;
3. властные полномочия и функции;
4. высокий уровень ответственности перед избирателями;
5. высокую финансовую дисциплину.

В докладе содержатся другие рекомендации ОГМВ. К примеру, евразийским странам :

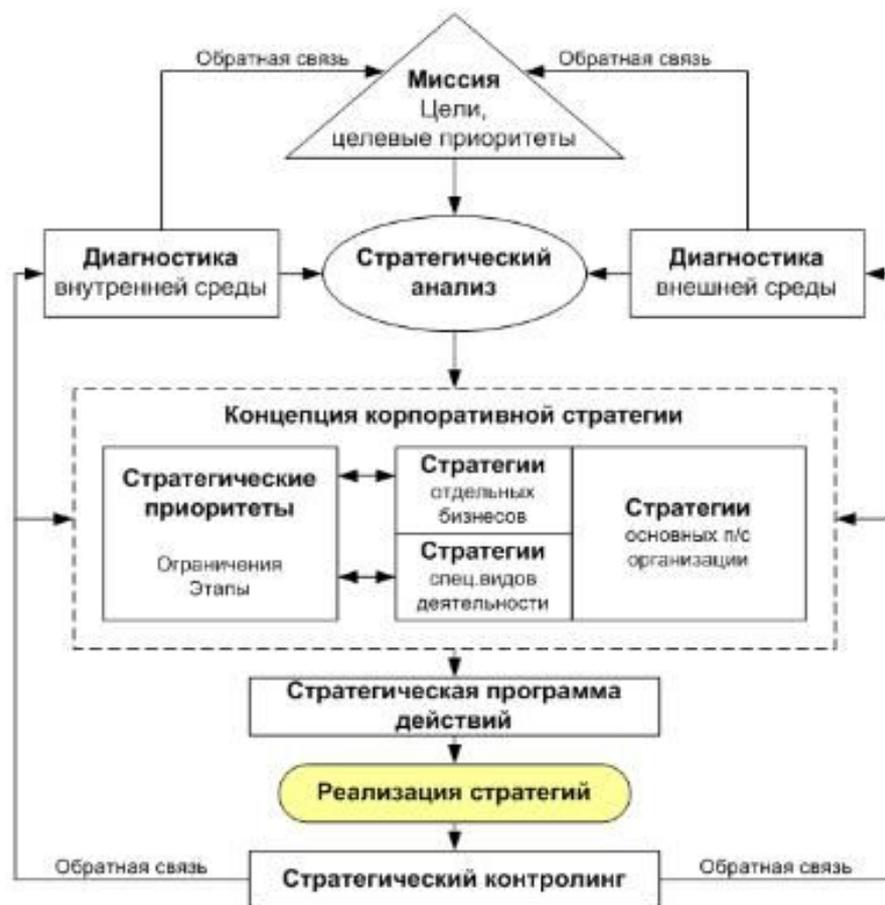
- устранить практику необеспеченных обязательств — делегированные функции должны быть поддержаны достаточными финансовыми ресурсами;
 - обеспечить автономию местных бюджетов — автономия расходов должна быть поддержана автономией доходов и достаточными источниками доходов;
 - передать на местный уровень управление и сбор местных налогов.
- .

6. Стратегическое управление территориальным развитием

На рубеже XX-XXI веков, когда регионы и муниципальные образования осознали необходимость выработки собственного курса социально-экономического развития в условиях рыночной среды, началась разработка первых стратегических документов территориального развития. Однако до недавнего времени разработкой и реализацией региональных и муниципальных стратегий и программ главы субъектов и муниципальных образований Российской Федерации занимались исходя из насущных целей и задач, а также требований внешней маркетинговой среды.



Этапы стратегического управления



Вступление в силу 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» расставило ориентиры для основных участников по вопросам социально-экономического развития территорий. ФЗ выстроены иерархия стратегических документов и полномочия лиц, ответственных за их подготовку. Несмотря на различную оценку его реализуемости, он задал направления для развития государственного и муниципального управления.

С учетом требований ФЗ становятся рамки и типовые решения для написания стратегий установлены: к настоящему времени отдельными субъектами РФ (Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Калужская, Новгородская, Оренбургская, Тверская области, Забайкальский край, Северная Осетия) разработаны региональные стратегии 2030. Можно говорить о том, что ФЗ отчасти унифицировал региональные и муниципальные стратегии. Однако документы, призванные стать реализующими инструментами, все еще имеют большой потенциал для совершенствования.

Это прежде всего государственные и муниципальные программы, которым определена роль более значимая, чем заложено в законодательном акте.

Начиная с 2010 г. государственная программа стала полноправным инструментом реализации отраслевой государственной политики. Особенность государственной программы 2010–2012 гг. – консолидация задач, функций, ресурсов, направлений и исполнителей для обеспечения прозрачности отраслевой государственной политики.

С 2013 год в Бюджетный кодекс РФ внесены поправки, отменяющие возможность продолжения реализации на региональном и муниципальном уровнях с 2014 года целевых программ.

С 01.01.2014 единственно легитимными формами обозначения государственных (муниципальных – с 2015 года) целей и расходов стали государственные (муниципальные) программы. Именно они являются сейчас первостепенными документами для совершенствования разработки и организации управления, так как фактически отражают государственную и муниципальную политики.

Начиная с 2010 г. государственная программа стала полноправным инструментом реализации отраслевой государственной политики. Особенность государственной программы 2010–2012 гг. – консолидация задач, функций, ресурсов, направлений и исполнителей для обеспечения прозрачности отраслевой государственной политики.

С 2013 год в Бюджетный кодекс РФ внесены поправки, отменяющие возможность продолжения реализации на региональном и муниципальном уровнях с 2014 года целевых программ.

С 01.01.2014 единственно легитимными формами обозначения государственных (муниципальных – с 2015 года) целей и расходов стали государственные (муниципальные) программы. Именно они являются сейчас первостепенными документами для совершенствования разработки и организации управления, так как фактически отражают государственную и муниципальную политики.

Укажем основные принципы формирования региональных и муниципальных программных документов:

1. Взаимное соответствие задач и подпрограмм государственных и муниципальных программ.

Для обеспечения логики состава государственной или муниципальной программы необходимо, чтобы каждая подпрограмма реализовывалась для достижения определенной задачи.

2. Обеспечение межведомственного взаимодействия в целях разработки и реализации государственных и муниципальных программ.

Учитывая, что программы реализуются благодаря усилиям нескольких органов исполнительной власти, а также различных организаций, объединяя бюджетные и внебюджетные источники финансирования, высокий уровень взаимодействия фактически гарантирует реализуемость и мобильность государственной (муниципальной) программы в условиях макроэкономической турбулентности.

3.Выполнимость основных мероприятий программ.

При составлении и сочетании в подпрограммах основных мероприятий нужно исходить из их теоретической и фактической выполнимости. К теоретически выполнимым мероприятиям можно отнести мероприятия, требующие инновационных управленческих решений, это мероприятия, имеющие стратегический результат. К фактически выполнимым предлагается отнести мероприятия, относимые к раз-ряду публичных обязательств (как правило это текущие социальные выплаты).

Можно рассматривать 2 варианта построения системы основных мероприятий подпрограмм :

- по принципу «точек роста» подпрограммы, когда основное мероприятие рассматривается в виде проекта, который благодаря мероприятиям детализируется от на-чала до завершения;
- по принципу группирования однотипных действий, необходимых для выполнения всех задач подпрограммы, например, «нормативно-правовое обеспечение», «капитальное строительство (реконструкция)» и др.

4. Адекватное планирование и прогнозирование финансирования государственных и муниципальных программ.

Поскольку программа консолидирует отраслевые направления политики на долгосрочную перспективу, для программы имеет большое значение достоверность значений ресурсного обеспечения, особенно за счет бюджетных средств, т.к. они служат ориентиром для частных инвестиций, реализации проектов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства.

5. Своевременность внесения изменений в государственные и муниципальные программы в соответствии с законом (ре-шением) о бюджете.

Несмотря на то, что поправки в статью 179 Бюджетного кодекса РФ допускают приведение бюджетного обеспечения программ в соответствие с решением о бюджете в сроки, отличные от трех месяцев, ответственный исполнитель программы должен обеспечивать ее постоянную финансовую актуализацию. В ином случае теряется связь между целями и их ресурсным обеспечением.

6. Прогнозирование достижения целевых значений индикаторов и показателей государственных и муниципальных программ.

Особенность мониторинга реализации программ такова, что все индикаторы и показатели можно условно разделить на две группы:

1. индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять непосредственно в силу своих полномочий;
2. индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять косвенно, при этом сфера его влияния ограничивается лишь регулятивными мерами.

В случае, если в программе преобладают индикаторы и показатели из второй группы, или отсутствует баланс внутри системы индикаторов и показателей, то возможность рассмотрения результативности выполнения мероприятий в зависимости от изменения объемов финансирования затруднителен, а при текущей макроэкономической ситуации недостаточность финансирования – это типичная ситуация. При обосновании состава индикаторов и показателей программы рекомендуется включать в состав индикаторы, характеризующие не только состояние проблемной сферы в целом, но и состояние текущей деятельности органа исполнительной власти субъекта РФ (исполнительно-распорядительного органа МСУ).

Особенность системы программного управления (государственная программа РФ – государственная программа субъекта РФ – муниципальная программа) заключается в том, что на каждом последующем уровне субъекту управления предоставляется больше возможностей для самостоятельности.

В связи с этим муниципальные программы (самая большая группа программных документов) фактически меньше всего унифицирована и стандартизирована. С одной стороны – здесь может полностью раскрыться управленческий потенциал местной администрации, а с другой стороны – при отсутствии или минимизации региональной поддержки (финансовой, методологической, организационной) такие программы не станут полноценным инструментом управления муниципальным социально-экономическим развитием.

Опасность реализации второго сценария заключается в том, что в условиях отсутствия полноценного финансового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальные программы могут стать формальными, чего и допускать нельзя.

Для целей стратегического планирования в регионе муниципальные программы весьма значимы, так как именно уровень развития муниципального образования характеризует качество государственной политики на региональном уровне и согласованность действий региональной и муниципальной властей.

