Формирование и исполнение местного бюджета.

(тезисы программы повышения квалификации ЦНТИ «Прогресс», г.Санкт-Петербург, сентябрь 2019 года)

Для качественного решения вопросов местного значения первостепенную важность имеют финансовые основы местного самоуправления.

В целях повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов органами местного самоуправления должна проводиться работа по следующим направлениям:

1. **расширение собственной доходной базы** за счет проведения собственных мероприятий:

- по поддержке развития предпринимательства;

- по расширению налогооблагаемой базы.

2) **повышение эффективности использования средств**.

Основными **инструментами повышения эффективности использования ресурсов** являются:

- стратегическое планирование (стратегия социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы);

- правовая регламентация решения вопросов местного значения, включая установление расходных обязательств;

- установление муниципальных минимальных социальных стандартов;

- программно-целевое управление (внедрение комплексной системы планирования и проектного управления по целям и результатам), «программный» бюджет;

- нормирование расходов;

- совершенствование организационных структур;

- реструктуризация бюджетной сети и передача (при возможности) предоставления муниципальных услуг «сторонним» организациям на основе заказа.

Органы местного самоуправления должны определять приоритеты и объемы финансирования конкретных расходных обязательств.

Цели, обозначенные в стратегии социально-экономического развития в виде приоритетов развития муниципального образования, закрепляются нормативно в решениях органов местного самоуправления (расходные обязательства) и обеспечиваются приоритетным финансированием.

В муниципальных правовых актах, устанавливающих **расходные обязательства**, должны быть определены услуги населению, их количество, качество, способ оказания, действия органов местного самоуправления по организации предоставления услуги, публичные функции, требования к их осуществлению, включая регламенты и стандарты, результаты и показатели их достижения.

Важно точно определять **содержание решения вопроса местного значения.**

Формулировка вопроса местного значения (по Федеральному закону №131-ФЗ) определяет содержание обязательств муниципальных образований перед населением по этому вопросу.

При «организации» какой-либо сферы органы местного самоуправления обеспечивают возможность получения населением необходимых услуг.

Организация – услуга должна быть оказана (ответственность – за предоставление услуги).

При «создании (обеспечении) условий» органы местного самоуправления не отвечают за предоставление услуг населению; предоставление бюджетных услуг не является обязательным.

Обеспечение условий – должны быть условия, чтобы услугу могли оказывать (ответственность – формирование и поддержание инфраструктурной среды для оказания услуги).

«Организация» как вопрос местного значения включает:

- выбор оптимальных способов предоставления услуг;

- выбор (создание) поставщиков или гарантированного поставщика;

- заключение договоров и соглашений;

- установление заданий учреждениям;

- координацию деятельности участников;

- обеспечение финансирования;

- контроль предоставления услуг, реализации целей.

«Создание (обеспечение) условий» может предусматривать:

- принятие и реализацию программ и проектов создания и развития инфраструктуры для оказания услуг,

- развития предпринимательства в сфере услуг населению, развитие конкуренции на рынке услуг;

- организацию населения для совместного заказа услуг;

- организацию взаимодействия между поставщиками (производителями) услуг и потребителями;

- предоставление объектов инфраструктуры поставщикам услуг;

- организационную поддержку и содействие населению (регулирование, обучение, предоставление информации, защита прав т.п.);

- создание организаций, оказывающих услуги.

Решение вопросов местного значения, связанных с предоставлением муниципальных услуг, состоит в обеспечении гарантированного предоставления названных услуг на территории муниципального образования, а не в их предоставлении именно муниципальными органами или организациями.

Задачи организации муниципальных услуг:

- обеспечение ассортимента (количества) и качества предоставляемых услуг, соответствующего обязанностям муниципальных образований по решению вопросов местного значения;

- формирование оптимального соотношения различных форм оказания услуг, создание условий для оптимальной инфраструктуры оказания муниципальных услуг.

Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на выбор и использование **оптимальных способов организации предоставления муниципальных услуг**, внедрение и развитие прогрессивных рыночных механизмов в сфере муниципальных услуг.

Одним из инструментов повышения эффективности использования ресурсов является **совершенствование организационных структур органов местного самоуправления.** При построении организационных структур органов местного самоуправления целесообразно разделить:

- стратегическое и текущее планирование;

- планирование и исполнение;

- регулирование и исполнение;

- администрирование и хозяйствование;

- контроль и исполнение;

- выделение и использование ресурсов (расходование денежных средств).

**Управление расходами** требует определения приоритетов в муниципальной деятельности и формировании расходной части бюджета, проведения контроля обоснованности финансирования мероприятий, введения обоснованного нормирования.

Планируя расходы, муниципальное образование должно ставить перед собой следующие задачи:

- обеспечить объем услуг, предоставляемых муниципальным образованием, необходимый для достижения качества жизни населения на уровне не ниже, а по возможности выше среднего уровня по РФ (субъекту РФ);

- обеспечить развитие муниципального образования;

- обеспечить сохранение и развитие объектов муниципальной собственности;

- обеспечить исполнение отдельных переданных государственных полномочий и реализацию решений органов государственной власти;

- обеспечить обслуживание и погашение долговых обязательств;

 -  иметь сбалансированный бюджет;

 - рационализировать расходы муниципального образования.

**Управление доходами** – это не только их получение и учет, но анализ и прогнозирование их использования.

Например, доходы от муниципального имущества могут быть использованы таким образом, чтобы обеспечить сохранение и развитие необходимой имущественной базы муниципального образования. Объем поступлений от арендных платежей должен определять финансирование расходов, связанных с содержанием и капитальным ремонтом сдаваемых в аренду объектов недвижимости, а также приобретение (создание) иных объектов муниципальной собственности.

Единовременные доходы не должны использоваться как дополнительный источник финансирования текущих расходов. Они должны направляться на расходы, носящие экстраординарный характер (инвестирование, развитие, создание объектов).

Ориентиром для минимального объема капитальных вложений может служить размер годовых амортизационных начислений на основные средства.

При этом решения по приобретению, модернизации и продаже основных средств должны согласовываться со стратегией предоставления бюджетных услуг.

Стратегические цели муниципального образования и параметры качества и объема бюджетных услуг предъявляют требования к технологии оказания бюджетных услуг и к стратегии их предоставления в будущем: сохранение на неизменном уровне или увеличение объема, улучшение качества, изменение принципов предоставления услуги и т.п.

Одним из инструментов муниципального управления должны являться **муниципальные программы**, обеспечивающие постановку целей, выработку задач по их решению, подбор методов и мероприятий, позволяющих достичь заданного результата в определенный промежуток времени с заданными и рассчитанными ресурсами.

Основными проблемами реализации муниципальных программ являются:

- отсутствие полной увязки между целями и задачами, поставленными в документах стратегического планирования и муниципальными программами;

- недостатки целеполагания; недостатки структуры; неприемлемое качество системы показателей (индикаторов); отсутствие четкого разделения сфер реализации;

- формальный подход к оценке эффективности муниципальных программ.

Цели программы должны характеризоваться результатом, который предполагается получить. Требования, предъявляемые к целям:

- специфичность (цели должны соответствовать компетенции органов местного самоуправления);

- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);

- измеряемость (должна существовать возможность проверки достижения целей);

- привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы).

В вопросах **государственного (муниципального) контроля важна профилактическая работа в отношении бюджетных правонарушений.**

Профилактика нарушений обязательных требований представляет собой совокупность реализуемых на постоянной основе мер организационного, информационного, правового, социального и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, на сохранение и укрепление правопорядка, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения нарушения ими установленных требований и формирования ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов.

Рекомендуемые **формы профилактической работы:**

- размещение перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования;

- информирование подконтрольных субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований (подготовку докладов с обобщением правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований);

использование проверочных листов (списков контрольных вопросов), в том числе для целей самопроверки подконтрольных;

- разъяснительная работа относительно процедур контроля и содержания обязательных требований;

- мероприятия, направленные на поощрение и стимулирование добросовестных подконтрольных субъектов.