**Методические рекомендации**

**по организации мероприятий, направленных на**

**обеспечение сбалансированности местных бюджетов**

Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип сбалансированности бюджетов, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Сбалансированность местных бюджетов является важным условием осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Всвязи с этим Министерство финансов Российской Федерации разработало Методические рекомендации по формированию Программы мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов (далее – Программа).

***Целью данных Методических рекомендаций является оказание методологической помощи органам местного самоуправления по разработке и реализации мероприятий, направленных на мобилизацию доходов и оптимизацию бюджетных расходов.***

Реализация рекомендованных мероприятий позволит:

1. Повысить качество управления бюджетным процессом.
2. Активизировать механизмы оздоровления муниципальных финансов.
3. Создать условия для обеспечения устойчивого исполнения местных бюджетов.
4. Повысить эффективность и результативность работы органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса.
5. Выявить внутренние резервы экономии расходов и увеличения доходов местных бюджетов.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов муниципальным образованиям рекомендуется рассмотреть и утвердить решением местной администрации Программу мероприятий по форме, согласно приложению №1.

При составлении Программы мероприятий рекомендуется использовать Перечень нормативных документов в соответствии с приложением № 2.

При утверждении Программы мероприятий рекомендуется использовать модельный муниципальный правовой акт согласно приложению № 3.

1. **Мероприятия по организации работы по мобилизации доходов местных бюджетов.**

***1. Мероприятия по увеличению поступлений местных налогов.***

Важным источником мобилизации доходов местного бюджета является увеличение поступлений от местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог).

В целях увеличения доходов местного бюджета, а также организации контроля за начислением и поступлением земельного налога и налога на имущество физических лиц необходимо предусмотреть:

1. Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению.
2. Содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физическими лицами.
3. Установление экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам.

В целях обеспечения полноты учета налогоплательщиков представляется целесообразным проведение органами местного самоуправления работы по выявлению собственников имущества и земельных участков, не оформивших имущественные права в установленном порядке, а также разъяснительной работы с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц (1).

Эту работу необходимо проводить также при оформлении органами местного самоуправления в соответствии со статьями 8 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, так как застройщик обязан представить в органы местного самоуправления правоустанавливающие документы на земельный участок.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(1) Статьей 1 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» плательщиками налогов на имущество физических лиц определены физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Объектами налогообложения признаются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения (статья 2 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»).

В соответствии со статьей 219 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Без свидетельства о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество физическое лицо не может быть признано плательщиком налога по данному имуществу. В связи с этим многие потенциальные налогоплательщики данного налога не подают заявления на регистрацию права собственности на недвижимое имущество и, соответственно, не уплачивают налог по указанному имуществу, что приводит к значительным потерям местных бюджетов.

Требование обязательной государственной регистрации прав на недвижимое имущество содержится в статье 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

С целью формирования объективной информации о строениях и сооружениях на территории муниципального образования органам местного самоуправления следует создать в соответствии с требованиями статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации информационные системы градостроительной деятельности, что также позволит своевременно выявлять вновь построенные объекты, на которые в установленном порядке не оформлены права на собственность.

Кроме того, с целью выявления фактов самовольной застройки рекомендуется использовать информацию Госархнадзора, Гостехнадзора, УВД, налоговых органов, а также привлекать к этой работе специалистов органов архитектуры и градостроительства, органов общественного самоуправления.

Требования к регистрации гражданами прав собственности на земельные участки следует отразить в Правилах землепользования и застройки, разрабатываемых органами местного самоуправления в соответствии со статьями 8 и 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьей 11 Земельного кодекса.

Следует учитывать некоторые особенности в налогообложении земельных участков, находящихся под линейными объектами на территории нескольких муниципальных образований, земельных долей, полученных при приватизации сельскохозяйственных угодий, земельных участков, перешедших по наследству или находящихся в общей долевой собственности (2).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(2) При исчислении земельного налога по земельным участкам, находящимся под линейными объектами на территории нескольких муниципальных образований, налоговая база должна определяться в отношении площади земельного участка, находящейся на территории соответствующего муниципального образования, как доля его кадастровой стоимости пропорциональная доле занимаемой площади (заключение о доли площади земельного участка, приходящейся на конкретное муниципальное образование, могут дать территориальные органы Роснедвижимости на основании планово-картографического материала).

При этом применяется налоговая ставка, установленная на территории муниципального образования, где расположена данная площадь земельного участка. Исчисленная в таком порядке сумма земельного налога подлежит зачислению в бюджет соответствующего муниципального образования.

Налогоплательщиками земельного налога в отношении земельных долей, полученных при приватизации сельскохозяйственных угодий, должны признаваться собственники земельных долей, а не сельскохозяйственные предприятия, использующие данные земельные участки на правах аренды или доверительного управления.

Следует учитывать, что земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (невостребованные земельные доли), подлежат выделению в отдельный земельный участок в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ. При этом муниципальное образование вправе направить в суд заявление о признании права собственности на этот земельный участок.

В отношении земельного участка (его доли), перешедшего (перешедшей) по наследству к физическому лицу, налог исчисляется начиная с месяца открытия наследства.

Налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, пропорционально его доле в общей долевой собственности.

Обеспечение полноты учета собственников недвижимости, являющейся объектом налогообложения, достигается путем использования предоставленной законодательством возможности привлечения граждан к административной ответственности (3).

***2. Оптимизация перечня действующих льгот и их соответствие общественным интересам.***

В целях реализации прав органов местного самоуправления по установлению налоговых льгот рекомендуется утвердить порядок проведения оценки эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности, а также предусмотреть введение процедуры запрета по рассмотрению проектов решений, предусматривающих предоставление и пролонгацию налоговых льгот без соответствующей оценки.

При этом критериями оценки эффективности предоставления налоговых льгот должны быть:

1. Обеспечение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для муниципальных образований направлений хозяйственной деятельности и стимулирование участия в реализации программ социально-экономического развития муниципального образования.
2. Создание необходимых экономических условий для развития инновационной и инвестиционной деятельности.
3. Оказание благоприятных экономических условий для деятельности предприятий, применяющих труд социально-незащищенных категорий населения.

Кроме того, рекомендуется в случае необходимости использовать практику замены предоставления налоговых льгот либо адресным

финансированием с отражением в расходной части местного бюджета, либо предоставлением инвестиционного налогового кредита.

***3. Сокращение недоимки по налогам и сборам.***

В целях сокращения и ликвидации недоимки, рекомендуется создание координационной комиссии с участием работников администрации, финансовых и налоговых органов и других заинтересованных структур.

При этом основными направлениями работы указанной комиссии будут являться:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(3) Статьей 19.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за несоблюдение собственником, арендатором или иным пользователем установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним в виде административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда. Согласно статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях органы местного самоуправления могут направлять в соответствующее органы материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, что будет являться поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

- анализ состояния платежной дисциплины предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;

- разработка мер по недопущению недоимки в местный бюджет по местным налогам, а также другим закрепленным доходным источникам;

- разработка предложений по реструктуризации недоимки по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации, включая установление сроков и разработку поэтапных мероприятий по ее сокращению.

Органам местного самоуправления муниципальных образований (администраторам поступлений в местный бюджет) необходимо утвердить план мероприятий по организации претензионной работы и передаче материалов в суд для принудительного взыскания задолженности с установлением ответственных за контроль и исполнение указанного плана с регулярным заслушиванием результатов проделанной работы.

***4. Мероприятия по привлечению дополнительных неналоговых доходов местных бюджетов.***

В целях увеличения доходной части местных бюджетов необходимо разработать комплекс мер по поступлению неналоговых доходов, так как муниципальные образования имеют реальные возможности по мобилизации неналоговых доходов.

4**.1.** Увеличению доходов от использования муниципального имущества способствует систематизация сведений о его наличии и использовании. В этой связи рекомендуются следующие мероприятия:

* проведение инвентаризации имущества, находящегося в муниципальной собственности с целью выявления неиспользованного (бесхозного) и установления направления эффективного его использования;
* определение и утверждение перечня сдаваемого в аренду имущества с целью увеличения доходов, получаемых в виде арендной платы или иной платы за сдачу во временное владение и пользование;
* выявление неиспользуемых основных фондов бюджетных учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;
* установление перечня имущества, подлежащего передаче под залог, в доверительное управление и расчет объемов доходов, поступающих в бюджет;
* утверждение программы приватизации муниципального имущества и поступления средств в бюджет;
* осуществление учета доходов по акциям, другим формам участия в капитале, в том числе от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

**4.2.** С целью обеспечения поступления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, необходимо провести следующие мероприятия:

* принять нормативные правовые акты о порядке и размерах зачисления в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий;
* внедрять методы бюджетирования в управлении хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, направленные на увеличение прибыли;
* установить контроль со стороны органа местного самоуправления за формированием и расходованием резервных фондов муниципальных унитарных предприятий, использованием амортизационных отчислений.

**4.3.** В целях мобилизации доходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности рекомендуется предусмотреть установление заданий по объемам привлечения дополнительных средств муниципальными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, без ущерба размеру и качеству услуг, предоставляемых населению бесплатно.

При этом важным фактором должен явиться консолидированный учет доходов бюджетных учреждений из всех источников финансирования, включая доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и осуществление покрытия расходов бюджетных учреждений за счет всех их доходов. В этой связи органам местного самоуправления рекомендуется регламентировать установление цен, расценок и тарифов по предоставляемым платным услугам бюджетных учреждений (4).

**4.4.** В целях увеличения поступлений неналоговых доходов местных бюджетов органам местного самоуправления муниципальных образований необходимо организовать работу по привлечению дополнительных средств в местный бюджет путем:

* установления размеров платы за пользование бюджетными средствами, предоставляемыми на возвратной и возмездной основе;
* начисления процентов в случае продления срока по предоставленным ранее отсрочкам и рассрочкам платежей;
* установления ответственных администраторов неналоговых доходов и определения требований к их деятельности;
* назначения представителей муниципального образования в акционерные общества с долями муниципального образования для защиты интересов муниципального образования;

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(4) Следует отметить, что для осуществления указанной деятельности нередко увеличиваются штаты бюджетных учреждений, используются дополнительные, по сравнению с необходимыми, помещения, потребляются ресурсы в виде тепловой, электрической энергии и т.д. без раздельного учета. Это ведет к скрытому перекрестному субсидированию одних услуг за счет других и увеличивает расходы бюджетов.

При отсутствии достаточного контроля за предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью в части установления цен, расценок и тарифов на платные услуги бюджетных учреждений, возможны их занижения до уровня ниже рыночных.

* планирования поступлений в местный бюджет от возврата дебиторской задолженности прошлых лет.

**4.5.** Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года предусматривается возможность введения самообложения граждан муниципального образования. Действие указанной статьи наиболее актуально и эффективно применимо в сельских поселениях.

Для установления самообложения граждан требуется принятие местных нормативных правовых актов представительного органа, местной

администрации и решение референдума (схода граждан), которые должны решить следующие вопросы:

* определение размеров платежей, плательщиков, льготных категорий граждан;
* установление сроков уплаты, целей и порядка использования собранных средств, а также введение санкций при нарушении сроков уплаты;

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с уставом муниципального образования (5).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(5) Средства самообложения граждан в соответствии со статьями 55 и 56 Закона 131-ФЗ зачисляются в доходы местных бюджетов с отражением по коду бюджетной классификации прочих неналоговых доходов (000 1 17 05040 04 0000 180, 000 1 17 05050 05 000 180, 000 1 17 05050 10 0000 180).

Для качественного и своевременного поступления в доход местного бюджета указанных платежей органами местного самоуправления необходимо проводить разъяснительную работу с гражданами, осуществляющими платежи по самообложению, по заполнению платежных документов. При этом особое внимание следует уделить правильности отражения реквизитов, бюджетной классификации, ОКАТО и др.

В целях минимизации дополнительных расходов при осуществлении платежей по самообложению в кредитных организациях и почтовых отделениях рекомендуется возложить сбор указанных средств с населения на уполномоченных лиц, в соответствии с порядком, установленным органом местного самоуправления.

Указанный порядок должен установить процедуру назначения уполномоченных лиц, их обязанности, ответственность и подотчетность.

В этой связи органам местного самоуправления (администраторам данных платежей) рекомендуется предусмотреть предварительную выдачу лицам, уполномоченным для сбора платежей самообложения с населения, квитанций формы 10 (код формы по ОКУД 0504510), установленной в составе унифицированных форм первичных учетных документов в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 10.02.2006 г. № 25н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету». Данная квитанция является формой строгой отчетности и применяется для оформления приема наличных денежных средств от физических лиц без применения контрольно-кассовых машин.

Уполномоченное лицо в случае приема платежей самообложения от населения, денежные средства сдает в кредитные организации или почтовые отделения, а копии квитанций предъявляет органам местного самоуправления (администраторам данных платежей).

**П. Мероприятия по оптимизации расходов местных бюджетов.**

Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием оптимального объема средств.

При подготовке мероприятий по оптимизации расходов местных бюджетов следует исходить из того, что основными условиями рационального и эффективного расходования бюджетных средств являются:

1. ***Соблюдение принципов разграничения расходных обязательств.***

Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип самостоятельности бюджетов, который определяет право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в том числе определять формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансируемых за счет бюджетов других уровней).

В этой связи расходные обязательства местных бюджетов включают расходы по вопросам местного значения муниципальных образований, определенные в соответствии со статьями 14-16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в зависимости от видов муниципальных образований.

Кроме того, в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и (или) субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

При этом следует иметь в виду, что органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий только в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

В результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, имущество, находящееся в муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации в случаях, определенных статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

В этой связи необходимо в рамках подготовки мероприятий Программы предусмотреть процедуру передачи (завершения передачи) органам власти субъектов Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества муниципальных организаций и бюджетных учреждений, осуществляющих деятельность в сфере вопросов, относящихся к полномочиям органов государственной власти.

Перечень документов, необходимых для принятия решения Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом о передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 13.06.2006 № 374.

В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в целях оптимизации расходов местных бюджетов и повышения качества предоставляемых бюджетных услуг целесообразно заключать соглашения между муниципальными районами и поселениями, находящимися на их территории, о передаче осуществления части своих полномочий за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

1. ***Составление и ведение реестра расходных обязательств муниципального образования.***

В рамках разработки Программы мероприятий рекомендуется проведение анализа реестра расходных обязательств с учетом объективных бюджетных потребностей и обоснованности осуществления расходов, т.е. соответствие расходов на оказание муниципальных услуг экономически обоснованным затратам и качеству этих услуг.

В целях выполнения функций и задач органов местного самоуправления при проведении оценки расходных обязательств рекомендуется осуществить следующие мероприятия:

* определить объемы, структуру и размеры бюджетных расходов в соответствии с направлениями использования и поставленными целями;
* утвердить перечень мероприятий, программ, проектов, а также категорий получателей бюджетных средств;
* установить конкретный порядок финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств;
* утвердить методики оценки стоимости расходных обязательств.

Следует обязательно предусмотреть утверждение порядка учета показателей среднесрочного финансового плана при подготовке решения о бюджете на очередной финансовый год.

В ходе подготовки перспективного финансового плана и проекта бюджета необходимо учитывать предложения по изменениям бюджета действующих и распределению бюджета принимаемых обязательств с прогнозируемым объемом местного бюджета.

Финансовым органам муниципальных образований следует максимально эффективно планировать деятельность распорядителей бюджетных средств, управлять бюджетными целевыми программами различного уровня, используя реестры расходных обязательств как инструмент бюджетного планирования и анализа. При этом рекомендуется формировать отчеты о результатах и основных направлениях деятельности.

1. ***Внедрение принципа бюджетирования, ориентированного на результат.***

Важнейшим направлением совершенствования системы управления бюджетными расходами является внедрение в бюджетный процесс принципов бюджетирования, ориентированного на результат. В рамках внедрения указанных принципов важными факторами являются:

* создание системы учета потребности в предоставляемых услугах муниципального образования;
* оценка и анализ причин отклонений утвержденных годовых показателей расходов от фактических затрат в результате исполнения местного бюджета за три предшествующих года;
* внедрение механизмов формирования расходной части бюджета, обеспечивающих взаимоувязку объемов бюджетного финансирования с системой мер, направленных на достижение заданных результатов;
* стимулирование органов управления, их структурных подразделений к поиску резервов повышения эффективности бюджетных расходов;
* создание системы мониторинга и результативности оказываемых бюджетных услуг для оценки качества работы учреждений бюджетной сферы и оценки эффективности бюджетных расходов на основе анализа степени достижения конечных результатов;
* утверждение стандартов качества предоставления бюджетных услуг по их видам и порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг установленным стандартам;
* проведение инвентаризации действующих нормативных правовых актов с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг.

При этом для усиления роли показателей количества и качества бюджетных услуг в бюджетном планировании, рекомендуется провести инвентаризацию бюджетных услуг, по результатам которой определить их оптимальный перечень.

В этой связи рекомендуется организовывать проведение опросов среди населения муниципального образования с целью выявления предпочтений, определения приоритетов в структуре бюджетных услуг, а также при осуществлении оценки результатов деятельности учреждений бюджетной сферы и муниципальных органов управления.

В целях формирования расходной части местного бюджета, обеспечивающей зависимость между количеством и качеством бюджетных услуг, с одной стороны, и объемом бюджетных расходов на их предоставление - с другой, рекомендуется использовать новые формы финансирования бюджетных услуг (6):

* нормативно-целевое финансирование;
* субсидирование потребителя;
* социальный заказ (договорное финансирование);
* финансирование дополнительно установленных индивидуальных заданий бюджетным учреждениям при осуществлении сметного финансирования.

Внедрение новых форм финансирования позволит повысить ответственность за качество предоставления бюджетных услуг, обеспечит концентрацию предоставления большего объема услуг у наиболее эффективных поставщиков, а в перспективе - повысит конкурентность их предоставления путем привлечения новых поставщиков, включая организации частной формы собственности.

1. ***Проведение оценки эффективности бюджетных расходов.***

Для осуществления этой работы необходимо провести функциональный и количественный анализ бюджетного сектора, который заключается в составлении сравнительных таблиц фактически достигнутых производственных показателей бюджетных учреждений, осуществляющих функции в сферах, относящихся к вопросам местного значения и нормативов обеспечения соответствующими бюджетными услугами.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(6) Нормативно-целевое финансирование представляет собой возмещение бюджетным учреждениям расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по установленным единым нормативам. В этой связи финансирование будет поставлено в зависимость от объема оказанных услуг учреждением, а не от штата, расходов на эксплуатацию и закупку материалов.

Повышение качества и эффективности предоставления социально значимых услуг требует изменения системы их финансирования и порядка предоставления. В связи с этим возникает потребность в разработке моделей перехода от субсидирования производителей  услуг к субсидированию потребителей.  С другой стороны, недостаточность бюджетных средств на социальные программы вызывает необходимость жесткой экономии их расходования и целевого использования. В связи с этим появилась потребность в модели, содействующей переводу льгот в форму адресных видов помощи (ваучеров, талонов, субсидий или компенсаций), сохраняющей свободу потребительского выбора, но ограничивающей возможность нецелевого использования выделенных средств.

Социальный заказ – это способ удовлетворения социальных нужд путем заключения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в социальной сфере на основе и во исполнение целевых социальных программ. При этом органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку, содействие и помощь, в том числе материальную, техническую и финансовую при условии установления социального заказа на выполнение муниципальных услуг на конкурсной основе.

Договорное финансирование представляет собой заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и оказание услуг. В таких условиях понятными становятся значения понятий таких как договорные отношения, качество, снижение издержек, конкурентоспособность, энергосбережение, перспективное планирование и др.

По результатам такого анализа следует составить примерный план оптимизации бюджетного сектора включающий в себя:

1. Проведение оценки потребности в бюджетных учреждениях с учетом необходимой потребности и обеспеченности муниципальными услугами.
2. Перепрофилирование бюджетных учреждений, не соответствующих требованиям ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ и не востребованное органами государственной власти.
3. Присоединение отдельных учреждений (объединение нескольких) к другим организациям или ликвидация учреждений.

Кроме того, рекомендуется совершенствовать процедуры осуществления инвестиций на территориях муниципальных образований путем:

* проведение оценки обеспеченности объектами социальной и инженерной инфраструктуры муниципального образования;
* установление критериев оценки эффективности предоставления и использования бюджетных средств в инвестиционные проекты с учетом сроков их реализации;
* осуществление мониторинга реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств.
1. ***Расходование бюджетных средств с учетом организации межмуниципального сотрудничества.***

Одним из существенных резервов экономии средств местных бюджетов является межмуниципальная кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципальных образований по совместному предоставлению гражданам муниципальных услуг (7).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(7)Правовые основы сотрудничества муниципальных образований, как субъектов гражданских отношений, установлены главами 5 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации и главой 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Объединение усилий муниципальных образований целесообразно для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг, требующих значительных финансовых и материальных ресурсов, например:

а) управление объектами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, подачи газа, местным общественным транспортом;

б) организация содержания дорог, сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых и промышленных отходов;

в) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений;

г) оказание медицинских услуг;

д) предоставление дошкольного и общего среднего образования;

е) создание межмуниципальных средств массовой информации и. т.д.

Межмуниципальное сотрудничество для решения вопросов местного значения осуществляется путем создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью или некоммерческих организаций для решения вопросов местного значения.

В ряде отраслей возможно совместное финансирование учреждений, служб, или предоставление муниципальной услуги другим муниципальным образованиям. Например, в сфере образования можно осуществлять совместное содержание детских оздоровительных лагерей, учреждений дополнительного образования; в здравоохранении - родильных домов, поликлиник, станций скорой медицинской помощи и т.п.

Такой подход позволит муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес путем максимальной нагрузки имеющихся муниципальных учреждений, получая при этом финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и, избегая необходимости расходования бюджетных средств на строительство новых муниципальных учреждений, – с другой.

1. ***Оптимизация бюджетных расходов путем проведения конкурсов по муниципальным закупкам в рамках муниципального заказа.***

Целью муниципального заказа является обеспечение заданного результата, т.е. приобретение требуемого количества материальных ресурсов установленного качества с наименьшими затратами (8).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(8) Согласно статье 54 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета и размещается на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Именно для этого была разработана система практических мер и процедур, которые бы обеспечивали выполнение данной задачи, получившая наименование «прокьюремент».

Прокьюремент можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально удовлетворить потребности покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных закупок. Для обеспечения привлекательности и эффективности конкурсных закупок в основу прокьюремента заложены следующие принципы.

1. Принцип открытости заключается в том, что все этапы проведения конкурсных закупок, начиная с установления условий их проведения до объявления победителей, осуществляется публично, и каждый участник имеет возможность с ними ознакомиться.

2. Принцип равноправия (справедливости) заключается в том, что условия проведения конкурсных закупок, методы, критерии и порядок определения победителей устанавливается заранее, и для всех участников они одинаковы.

3. Принцип экономичности означает, что процедуры проведения конкурсных закупок должны осуществляться с минимально возможными затратами.

4. Принцип эффективности нацеливает на максимальный конечный результат проведения конкурсных закупок, в результате которых должны быть осуществлены закупки требуемых ресурсов с максимальной экономической выгодой для покупателя.

5.Принцип ответственности означает, что уполномоченные лица заказчика отвечают за все пункты контракта (договора), который они заключили, и никто не может оказывать давление, чтобы они нарушили условия принятых договоренностей.

В этой связи органам местного самоуправления необходимо осуществить ряд мероприятий по применению формализованных процедур планирования и реализации муниципальных закупок:

* принять нормативно-правовую базу, регулирующую процесс муниципальных закупок;
* установить обязательность требований и ответственности к участникам процесса муниципальных закупок;
* развивать информационную инфраструктуру муниципальных закупок;
* установить контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделенных на осуществление муниципального заказа.

Требуется также стимулировать усиление конкуренции путем максимального привлечения потенциальных претендентов к получению заказа на поставку товаров или выполнение работ. При этом созданные условия должны позволять всем желающим равноправно участвовать в этом состязании.

***7. Мониторинг и контроль за расходами местного бюджета.***

Следует уделить особое внимание формированию эффективной структуры органов местного самоуправления, органов управления муниципальными предприятиями, учреждениями, исключая дублирующие функции данных органов с целью сокращения расходов на содержание

органов местного самоуправления и аппарата управления муниципальными предприятиями и учреждениями.

При этом следует предусмотреть меры по дальнейшей оптимизации функциональной деятельности указанных органов путем сокращения и ликвидации несвойственных им направлений деятельности, объединение отдельных функций в одном специализированном органе в интересах всех организаций муниципалитета с соответствующим сокращением должностей, исполняющих аналогичные функции в этих организациях.

Кроме того, сокращение расходов местного бюджета может быть достигнуто в результате оптимизации численности работников бюджетной сферы муниципального образования и дальнейшего соблюдения установленного уровня. При этом рекомендуется обеспечить зависимость между количеством сотрудников, объемом местных бюджетов и численностью обслуживаемого населения.

Для достижения поставленных целей в процессе оптимизации расходов, направляемых на поддержку жилищно-коммунальных предприятий, необходимо обеспечить решение следующих основных задач:

* осуществление финансового оздоровления жилищно-коммунального сектора, повышение собираемости платежей населения;
* осуществление оптимизации сектора муниципальных предприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве;
* обеспечение условий для выбора собственниками жилья способа управления на уровне многоквартирного дома, демонополизация рынка управленческих услуг.

В целях экономии бюджетных средств муниципальных образований рекомендуется привести тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения в соответствие с региональными стандартами и экономически обоснованными расходами, а также соблюдать предельные индексы изменения размера платы за жилое помещение и предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Органам местного самоуправления необходимо способствовать внедрению ресурсосберегающих технологий, экономии материалов, приборов измерения и контроля. В этой связи рекомендуется:

* устанавливать бюджетным учреждениям лимиты в натуральных показателях на потребление электро- и теплоэнергии, воды, приобретение расходных материалов, текущие ремонты и т. д.;
* использовать внедрение системы регулирования расхода теплоносителя на объектах бюджетной сферы в зависимости от температуры воздуха, стоимости работ и т.д.;
* проводить обучение персонала и осуществлять образовательную деятельность в области энергосбережения.

Актуальными являются проблемы обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на содержание образовательных учреждений, выявления резервов и получения результатов от оптимизации расходов на образование. В этой связи рекомендуется следующие.

1. Создание нормативно-правовой базы для внедрения в сферу предоставления образовательных услуг организаций различных организационно-правовых форм.

2. Совершенствование бюджетного планирования в сфере образования путем разработки состава образовательных услуг.

3. Использование нормативно – подушевого финансирования

образования и дошкольного обучения.

4. Обеспечение прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждений.

5. Организация взаимодействия образовательных учреждений в целях совершенствования информационного обмена и распространения практики эффективного использования бюджетных средств.

В целях повышения эффективности расходов на здравоохранение муниципальным образованиям следует осуществить ряд мероприятий:

1. Проведение регулярной оценки результатов деятельности муниципальных учреждений здравоохранения.

2. Осуществление реструктуризации системы оказания медицинской помощи.

3. Создание условий для развития первичной медико-санитарной помощи по принципу общих врачебных практик.

4. Осуществление структурных изменений коечного фонда, включая освобождение от излишних мощностей стационаров при использовании части высвобождаемых мощностей для оказания медико-социальной помощи.

5. Подписание соглашений о взаимодействии между региональным органом управления здравоохранением, территориальным фондом обязательного медицинского страхования и органом местного самоуправления для оказания медицинской помощи жителям муниципального образования (9).

6. Внедрение аналитического учета объемов медицинской помощи, оказываемой учреждениями здравоохранения в рамках межмуниципального сотрудничества.

Создание условий для организации досуга и обеспечение жителей муниципальных образований услугами организаций культуры может осуществляться как путем создания муниципальных учреждений культуры, так и путем содействия иным организациям культуры (государственным, частным, иных муниципальных образований), а также в проведении и содействии в функционировании на территории муниципального образования гастролей, концертов, выставок и т.п.

В целях совершенствования организации библиотечного обслуживания населения поселений и экономии средств органами местного самоуправления целесообразно осуществлять библиотечное обслуживание населения преимущественно путем создания межпоселенческих библиотек.

Осуществление предварительного, текущего и последующего финансового контроля на всех этапах реализации бюджетного процесса в муниципальном образовании влияет на мобилизацию резервов местного бюджета. В этой связи органам местного самоуправления рекомендуется следующее:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(9) Необходимость наличия указанных соглашений вызвана происходящими изменениями в методах оплаты медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования, которые не могут быть однозначно оценены, как способствующие повышению эффективности использования ресурсов.

Так, применение метода оплаты амбулаторно-поликлинической помощи за количество посещений поощряет рост обращений к врачам и не стимулирует работу по профилактике заболеваний. В этой связи более предпочтителен метод оплаты по подушевому принципу исходя из стоимости предоставленной услуги, предусмотренной на одного жителя, зарегистрированного в амбулатории.

Следует отметить, что существенным вопросом является выбор метода оплаты и стационарной помощи:

* оплата за законченный случай госпитализации позволяет учитывать в тарифах реальную сложность оказываемой помощи и создать стимулы к повышению эффективности использования ресурсов медицинскими стационарами;
* метод оплаты по количеству фактически проведенных пациентом койко-дней ориентирует на поддержание в медицинских стационарах максимального числа коек, рост госпитализации и длительности лечения.

1. Принять нормативный правовой акт муниципального образования, устанавливающий систему муниципального финансового контроля, регулирующего деятельность контрольных органов, включая внутрихозяйственный.

2. Внедрять автоматизированную систему предварительного и текущего финансового контроля.

3. Установить порядок рассмотрения и утверждения местной администрацией годовых отчетов деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств, муниципальных унитарных предприятий, администраторов доходов местных бюджетов.

4. Проводить мероприятия по усилению финансового контроля, направленного на соблюдение бюджетными учреждениями:

- установленного порядка заключения договоров, определяющих расходные обязательства муниципального образования;

- использования выделенных им бюджетных средств по функциональной структуре в соответствии с росписью расходов местного бюджета.

**III. Мобилизация источников финансирования дефицита местного бюджета.**

При недостаточном обеспечении доходными источниками принятых расходных обязательств местный бюджет утверждается с дефицитом в пределах норм, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

При этом муниципальное образование определяет источники покрытия дефицита местного бюджета.

1. Одним из основных источников финансирования дефицита местного бюджета являются **поступления от продажи муниципальной собственности, в том числе земельных участков.**

При этом следует иметь в виду, что данные поступления нельзя рассматривать в качестве постоянного источника финансирования дефицита местного бюджета, так как они носят единовременный характер.

2**. Привлечение кредитных ресурсов**необходимо осуществлять по наиболее выгодным условиям их предоставления, используя практику проведения конкурсов среди кредитных организаций.

3. Рекомендуется использовать **муниципальные ценные бумаги**, как источники финансирования дефицита местного бюджета. Очевидно, что это имеет ряд преимуществ перед заемными средствами в кредитных организациях, в том числе по стоимости выплат, срокам погашения, срокам уплаты процентов за пользование заемными средствами, регистрации активов и оформлению гарантированного обеспечения.