

Организационно-экономический механизм устойчивого развития муниципальных образований

М. А. Брче¹, А. Шааб²

¹ *Национальный исследовательский университет «МИЭТ»*

² *Deutsche Fertighaus Holding (г. Зиммерн, Германия)*

Проведен сравнительный анализ бюджетов муниципальных образований. Обоснована необходимость переработки Бюджетного кодекса РФ в целях децентрализации бюджетной системы. Разработана модель формирования бюджета муниципалитета на принципах самофинансирования. Рассмотрены схемы финансирования инфраструктурных проектов. Предложен организационно-экономический механизм устойчивого развития муниципальных образований на основе создания системных организационных интеграторов и мотивационно ориентированной схемы формирования местных бюджетов.

Ключевые слова: анализ бюджета; устойчивое развитие муниципального образования; Nachhaltigkeit; целевая программа устойчивого развития территории; системный организационный интегратор; мотивация персонала; организационно-экономический механизм; инфраструктурный проект; схема финансирования.

Органы государственного и муниципального управления, создаваемые сообществом людей, проживающих на некоторой территории, наделяются властью прежде всего для исполнения своего главного предназначения: создавать на этой территории условия для безопасной и благоприятной жизни и деятельности отдельных граждан, предприятий и их объединений, проживающих (существующих), находящихся и работающих на территории поселения, муниципального района, субъекта Федерации и Федерации в целом.

Действующим законодательством в Российской Федерации установлено четыре уровня территориальных образований: Федерация, субъекты Федерации, муниципальные районы и поселения. На всех них органам государственного управления для осуществления на подведомственной территории своей

основной функции — жизнеобеспечивающей — необходимы средства, которые аккумулируются в виде соответствующего бюджета. Из бюджета осуществляется оплата программ и проектов обеспечения безопасной и благоприятной жизни и деятельности на определенной территории, а также производится материальное вознаграждение органов государственного и муниципального управления территориальных образований.

При этом работа территориальных органов управления должна строиться по принципу «Сегодня лучше, чем вчера, а завтра лучше, чем сегодня». Следование ему возможно лишь при создании условий устойчивого развития соответствующей территории, а последнее реализуется только при наличии эффективной системы мотивации исполнителей, работающих в органах управления территориальными образованиями. Отсюда

мотивацию сотрудников административных органов нужно строить на прямой зависимости их материального вознаграждения от результатов их работы по устойчивому развитию подведомственных территориальных образований.

Устойчивое развитие территории можно рассматривать как процесс, обеспечивающий достаточный уровень благосостояния и комфортную (в широком смысле) среду для населения этой территории, а также людей, предприятий и организаций, работающих на этой территории, при условии сохранения окружающей среды для будущих поколений.

Под достаточным уровнем благосостояния и комфортной средой мы понимаем достижение соответствующих устойчивому развитию территории стандартов:

- экономических показателей (например, соотношение величины средней заработной платы и прожиточного минимума в регионе);
- инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- экологии;
- безопасности в ключевых аспектах жизнедеятельности;
- условий для инвестиций и ведения бизнеса.

Степень удовлетворения требований перечисленных выше стандартов в их подробном описании предлагаем использовать для оценки эффективности деятельности территориальных структур управления. Оценочными величинами могут стать коэффициенты, отражающие соответствие фактического уровня благосостояния и комфортности среды уровню, зафиксированному в стандартах.

Наиболее объективным показателем результатов работы сотрудников административных органов по устойчивому развитию подведомственных

территориальных образований мы считаем бюджет территории, сформированный на принципах самофинансирования.

Самофинансирование подразумевает обеспечение такого объема налоговых поступлений, сборов и доходов от муниципального имущества, чтобы средств бюджета хватало не только на содержание, но и на развитие, например, инфраструктуры муниципального образования.

Муниципальное образование — это территориальная единица, в рамках которой осуществляется местное самоуправление. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальные образования могут создаваться в виде поселения (городского или сельского), муниципального района, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения.

Действующая сегодня в Российской Федерации система и сложившаяся практика формирования бюджетов муниципальных образований не способствует их заинтересованности в устойчивом развитии своих территорий (см. [1]).

Фундамент российской государственности составляют 23 тыс. муниципальных образований, в которых проживают 146 млн чел. С целью выяснить, как управляются эти территории и почему большинство из них дотационные и депрессивные, рассмотрим бюджеты трех сельских поселений из разных регионов Российской Федерации (см. таблицу 1).

Анализ приведенных данных показывает, что только бюджет Отраденского сельского поселения Московской области является самодостаточным. Это объясняется большим уровнем земельного налога, который на 87 % формирует бюджет муниципального образования.

Такое стало возможным благодаря выгодному использованию администрацией поселения территориальной близости к Москве (в частности, выделению земельных участков под строительство крупных торговых центров).

Таблица 1

Характеристики бюджетов муниципальных образований

Показатели	Сельское поселение		
	Октябрьское (Ульяновская обл.)	Сунженское (Ивановская обл.)	Отраденское (Московская обл.)
1. Площадь территории, кв. км	150	283	27
2. Численность населения, чел.	6 460	3 800	5 000
3. Численность экономически активного населения (расч.), чел.	3 300	1 900	2 500
4. Доходы бюджета, тыс. руб.	7 242	17 963	411 743
5. Доходы бюджета на одного жителя, тыс. руб.	1,12	4,73	82,35
Составляющие доходов, тыс. руб. (процент от доходов бюджета)			
6. Налоговые и неналоговые доходы	4 155 (57)	4 249 (24)	399 265 (97)
Из них:			
6.1. НДФЛ в бюджет	2 100 (29)	2 217 (12)	16 730 (4)
6.2. Средняя заработная плата (расч.), руб./месяц	19 800	11 000	38 000
6.3. НДФЛ на экономически активное население (расч.), тыс. руб./год	101 930	32 604	148 200
6.4. Земельный налог	832 (11)	900 (5)	358 344 (87)
6.5. Доходы от гос. и муниц. имущества	842 (12)	12 (0,1)	10 488 (2,5)
6.6. Акцизы на топливо	—	1 045 (6)	—
6.7. Налог на имущество физических лиц	—	75 (0,4)	—
7. Безвозмездные поступления	3 087 (43)	13 714 (76)	12 478 (3)
Из них:			
7.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	2 695 (37)	12 330 (69)	—
7.2. Межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по соглашениям	240 (3)	1 137 (6)	11 940 (3)

Дефицит бюджетов двух других поселений покрывается во многом за счет безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней: Октябрьское сельское поселение Ульяновской области — на 43 %, Сунженское сельское поселение Ивановской области — на 76 %.

Поступления в бюджет муниципального образования от НДФЛ определены Бюджетным кодексом РФ в размере 10 %. Этой величине соответствуют только отчисления в бюджет Сунженского поселения. На наш взгляд, это можно объяснить территориальной близостью двух других поселений к крупным населенным пунктам: Отрадненского сельского поселения — к Красногорску и Москве, Октябрьского — к областному центру (Ульяновску) и районному центру (рабочему поселку Чердаклы). Многие трудоспособные жители сельских поселений работают в ближайших больших населенных пунктах, в бюджет которых их работодатели отчисляют налоги с заработной платы. В результате поселения не получают материальной поддержки от этой группы своих жителей, хотя сами эти люди и члены их семей пользуются всей инфраструктурой своего места жительства.

Подтверждение наших предположений мы получаем из следующего заключения: как видно из пункта 6.3 таблицы 1, даже 10 % величины НДФЛ, рассчитанной по средней заработной плате и численности экономически активного населения в Октябрьском поселении, было бы достаточно для обеспечения бездотационного бюджета этого муниципального образования.

Обратимся к опыту европейских стран. В Германии работодатель перечисляет 15 % НДФЛ практически напрямую в бюджет муниципалитета по месту жительства работника. Средствами

этого бюджета, в свою очередь, могут быть частично возмещены расходы на проезд к месту работы, находящемуся за пределами данного муниципального образования. Это своего рода благодарность муниципалитета жителю за то, что он, даже работая за пределами территории проживания, участвует соответствующими налоговыми отчислениями в выполнении социально-экономических программ общины. Муниципалитет старается смягчить то обстоятельство, что на подведомственной территории такому жителю не нашлось подходящего рабочего места. Вместе с тем цель снижения подобных компенсационных выплат мотивирует администрацию муниципалитета к созданию новых рабочих мест с достойной заработной платой на своей территории.

Анализ движения бюджетных средств в Октябрьском и Сунженском сельских поселениях показывает почти полное отсутствие корреляции источников пополнения бюджета с усилиями администраций этих муниципальных образований по развитию территорий.

Статьи расходов бюджетов двух рассматриваемых поселений свидетельствуют, что значительно больше половины полученных ими налоговых и неналоговых доходов направляется на материальное вознаграждение администрации муниципалитетов: в Октябрьском сельском поселении — 77 %, в Сунженском — 99 %. Это заставляет привлекать для выполнения важных муниципальных программ средства из безвозмездных поступлений, в основном в виде дотаций.

Приведем перечень муниципальных программ (МП) Октябрьского сельского поселения Ульяновской области на 2016 г.

Таблица 2

Муниципальные программы, реализуемые в Октябрьском сельском поселении Чердаклинского района Ульяновской области в 2016 г.

Наименование	Срок реализации	Ресурсное обеспечение, тыс. руб.
МП «Создание комфортной среды»	2016	593,92
МП «Развитие информационного общества, использование информационных и коммуникационных технологий»	2014—2016	121,00
Программа по комплексному благоустройству населенных пунктов	2016—2020	60,00
МП «Забота»	2014—2018	35,00
Программа управления муниципальным имуществом	2016	12,00
МП «Пожарная безопасность на территории муниципального образования»	2016	12,00
МП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту»	2014—2016	4,00

Из представленных данных можно сделать следующие основные выводы:

1) налоговых и неналоговых доходов бюджета поселения явно недостаточно для решения задач устойчивого развития территории — так, размер бюджета 4 тыс. и 12 тыс. руб. вызывает сомнения в эффективности реализации программ;

2) практика формирования бюджета, основанная по большей части на дотациях, и действующая схема материального вознаграждения не мотивируют администрацию и персонал муниципального образования к созданию условий устойчивого развития территории;

3) штат администрации поселения в 9 человек имеет крайне ограниченные полномочия и возможности осуществления столь сложных и масштабных задач устойчивого развития территории муниципального образования.

В связи со сказанным выше предлагаем основные усилия по реализации программ устойчивого развития территорий сосредоточить на уровне муниципальных

районов при соответствующей поддержке и кураторстве управленческих структур субъектов Федерации.

Как нам представляется, на более высоком административном уровне становится реалистичнее сама постановка задачи по разработке и осуществлению целевых программ устойчивого развития территорий.

В подтверждение этого вывода проанализируем возможности муниципального образования Чердаклинский муниципальный район Ульяновской области, в состав которого входит Октябрьское сельское поселение (данные 2016 г., см. [2]).

Прежде всего отметим больший размер штата администрации Чердаклинского муниципального района: 68 человек.

Общая численность населения района составляет 42,9 тыс. чел.

Доходы бюджета исчисляются 562 933 тыс. руб., из них на налоговые и неналоговые доходы приходится 121 141 тыс. руб. (21,5 % от доходов), здесь 50 % составляют

НДФЛ; на безвозмездные поступления — 441 792 тыс. руб. (78,5 % от доходов), из них 95 % расходуется на образование.

На общегосударственные расходы, т. е. на содержание администрации муниципального района, используется 49 083 тыс. руб. (41 % от налоговых и неналоговых доходов или 81 % от НДФЛ).

Даже неглубокий анализ показывает, что на уровне конкретного муниципального района также почти нет ни возможностей, ни мотивации администрации к созданию условий устойчивого развития подведомственной территории. Но тем не менее персонала, полномочий и источников формирования бюджета на уровне муниципального района больше, чем на уровне поселения.

Первым шагом на пути к решению задач устойчивого развития территорий должно стать, на наш взгляд, выстраивание организационно-экономического механизма, призванного использовать огромный потенциал территориальных органов местного самоуправления в лице более чем трехсот тысяч муниципальных служащих по всей Российской Федерации.

В рамках данного механизма Ю. П. Анискин и соавторы [3] рекомендуют создавать системный организационный интегратор (СОИ). Пример такой структуры — департамент устойчивого развития территорий, основной костяк которого образует горизонтально интегрированная группа специалистов из разных подразделений администрации территориального образования.

Нами предлагается учреждать департаменты устойчивого развития территорий в составе структур управления на уровне субъекта Федерации и муниципального района. Такие СОИ дают возможность работать в тесном контакте специалистам и подразделениям разных

территориальных образований: субъекта Федерации, муниципальных районов и поселений. В целях повышения эффективности и мотивации привлекаемых специалистов рекомендуем оформление их работы по схеме аутстаффинга.

Совместная мотивированная деятельность администраций субъекта Федерации, муниципальных районов и поселений в конечном итоге будет способствовать устойчивому развитию территорий.

Основным заданием для СОИ станет разработка и реализация комплексной целевой программы устойчивого развития соответствующей территории. Комплексные целевые программы — к примеру, малоэтажного жилищного строительства в муниципальном образовании — разрабатываются как совокупность целевых программ и проектов решения конкретных задач, обеспечивающих устойчивое развитие территорий.

По сложным целевым программам и проектам, включающим много участников, составляется дорожная карта с поэтапной разбивкой, где устанавливаются полномочия (в том числе организационные, экономические и бюджетные) для всех задействованных территориальных органов управления разного уровня: субъекта Федерации, муниципального района и поселения.

Реальность выполнения дорожной карты обеспечивается детализацией бюджета для каждого ее этапа, с четким указанием источников финансирования.

К числу важнейших программ устойчивого развития территорий несомненно принадлежат инфраструктурные проекты. Под таковыми мы подразумеваем относящиеся к развитию инженерной и социальной инфраструктуры территории.

Инженерная инфраструктура включает в себя: электро- и газоснабжение; дорожную сеть, в том числе внутрипоселковые дороги; водоснабжение и водоотведение, включая систему канализации и ливневых стоков; системы телекоммуникаций, в том числе средства связи и Интернет.

Социальная инфраструктура жилых территорий — это в первую очередь предприятия торговли, медицинские учреждения, детские сады, школы, а также организации спортивно-оздоровительного и культурно-образовательного досуга и др.

Степень оснащённости инженерной и социальной инфраструктурой в соответствии с принятыми стандартами определяет уровень конкурентоспособности территории, отражается на привлекательности и развитии территориального образования, влияет на рыночную стоимость всей совокупности объектов недвижимости в данной местности.

С точки зрения возможных источников финансирования мы разделяем инфраструктурные проекты на две группы — по созданию и развитию инфраструктурных объектов: 1) коммерческого назначения и 2) общего пользования.

Результатом реализации *первой группы* проектов становятся прежде всего инфраструктурные объекты, обеспечивающие функционирование жилых домов и предприятий. К этой группе могут быть отнесены и проекты, касающиеся некоторых объектов социальной инфраструктуры: предприятий торговли, организаций спортивно-оздоровительного и культурно-образовательного досуга.

Финансирование проектов этой группы осуществляется из разных источников: оно может быть бюджетным, межбюджетным, проектным или результатом

государственно-частного партнерства. При этом даже если инфраструктурный объект был построен на средства бюджета муниципального образования, пользоваться им на коммерческих началах могут юридические лица, определенные в соответствующем концессионном соглашении.

Ко *второй группе* относятся проекты строительства таких инфраструктурных объектов, как уличное освещение, системы ливневых стоков, детские сады и школы. Они финансируются за счет государственно-частного партнерства и бюджетов территориальных образований разного уровня, в зависимости от масштабности и стоимости проекта. Например, основным источником финансирования муниципальных образовательных программ или программ социальной помощи является бюджет территориального образования на уровне субъекта Федерации и муниципального района.

Остановимся несколько подробнее на финансировании инфраструктурных проектов коммерческого назначения.

Нами предлагается активнее использовать для развития коммерческих инфраструктурных проектов схемы проектного инвестиционного финансирования, аналогичные исламскому банкингу (см., напр.: [4; 5]). При этом кредитор выступает в качестве инвестора проекта, заинтересованного в достижении запланированных финансовых результатов, и вместе с тем принимает на себя возможное бремя рисков при его реализации.

Мы рассматриваем два варианта реализации проектного финансирования:

1) инициатор проекта в лице департамента развития территории заключает с кредитором договор инвестирования в создание конкретного инфраструктурного объекта;

2) инициатор реализации одного инфраструктурного объекта или их комплекса, например инженерного обустройства земельных участков под малоэтажное жилищное строительство, выпускает и продает специальные облигации для сбора финансовых средств.

Во втором варианте мы предлагаем использовать разработанную нами схему облигационного финансирования инфраструктурных проектов.

Однако вследствие ряда особенностей этих проектов: относительно длительного срока реализации и возвращения вложенных инвестиций, невысокой рентабельности большинства инфраструктурных объектов — на участие инвесторов можно рассчитывать не всегда.

В этих условиях на первый план выходят средства бюджета, заработанные муниципальным образованием.

На наш взгляд, бюджет муниципального образования, обеспечивающий устойчивое развитие муниципальных районов и поселений, должен основываться на трех основных группах источников доходов.

Первой группой источников наполнения бюджета муниципалитетов служит территория [6]. В частности, казна муниципального образования должна постоянно пополняться за счет следующих рентных платежей за использование территории: налога на землю, арендной платы за нее, продажи земельных участков, налога на имущество физических и юридических лиц, а также торгового сбора (при условии его начисления от размера торговых площадей).

Вторую группу составляет налог на доходы граждан, проживающих и работающих на территории муниципального образования. Здесь важно проследить, чтобы определенная часть налогов на доходы жителей, работающих

за пределами своих муниципальных образований, поступала в бюджет поселения по месту их жительства (регистрации). С одной стороны, это можно реализовать благодаря тому, что работодатель располагает всей необходимой информацией по каждому своему сотруднику: ИНН, адресом регистрации, КБК (кодом бюджетной квалификации муниципального образования по месту регистрации налогоплательщика) и т. д.

С другой стороны, в сфере налогообложения доходов граждан не все благополучно. По данным заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О. Ю. Голодец, в 2014 г. власти «потеряли» 22,5 миллиона трудоспособных россиян (28 % (!) от общей численности экономически активного населения в 80 млн чел.) — никто достоверно не знает, где они и чем занимаются [7]. Они не зарегистрированы в системе соцстрахования и не платят взносы в Пенсионный фонд.

Легализации доходов этих граждан могут способствовать администрации муниципальных образований, прежде всего в силу своей непосредственной близости к месту их регистрации. Нами предлагается наделить муниципалитеты полномочиями по осуществлению налогового администрирования граждан, не предоставляющих сведений об источниках своих доходов, исходя из актуальной величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленного на территории соответствующего субъекта Федерации.

Третья группа источников бюджета складывается из налогов на доходы предприятий и организаций, действующих на этой территории. Их руководители и администрация муниципального образования должны постоянно

заботиться об эффективности бизнеса, поскольку именно эти предприятия и организации предоставляют рабочие места для жителей и отчисляют налоги в местный бюджет. Сегодня в Германии действует программа *Nachhaltigkeit* (устойчивое развитие, [8]), согласно которой государственные органы разного уровня выделяют средства для проведения анализа работы бизнес-структур на своих территориях с определением мер по обеспечению устойчивого развития предприятий, выигравших это право. Таким образом администрации муниципальных образований поддерживают предприятия, обеспечивающие рабочими местами и налоговыми отчислениями «свои» территории.

Как упоминалось выше, нами приведены только главные источники формирования бюджетов муниципальных образований, предоставляющие большую часть финансирования и наилучшим образом мотивирующие управленческие структуры к решению задач устойчивого развития территорий.

Практическая реализация предлагаемой схемы формирования бюджета муниципального образования проводится в несколько этапов.

На первом рассчитывается планируемая величина доходной части бюджета на уровне текущего года с поправкой на коэффициент инфляции, ожидаемой в плановом периоде.

На втором определяется налоговая база по каждой из трех указанных выше групп источников бюджета применительно к конкретному муниципальному образованию, в соответствии с его бюджетными полномочиями.

На следующем этапе расчетным путем устанавливаются нормативы отчислений в бюджет муниципального образования от налоговой базы по выбранным источникам.

В целях мотивации администрации муниципального образования к зарабатыванию бюджетных средств рассчитанные нормативы сохраняются в течение длительного времени: 3—5 лет. К примеру, они могут устанавливаться на период полномочий действующей администрации и впоследствии пересматриваться в рамках бюджетного перераспределения.

Реализация такого стимулирующего механизма формирования бюджетов муниципальных образований требует властной воли законодательных и исполнительных органов на уровне Федерации и ее субъектов: необходимо предоставить некоторым муниципальным образованиям возможность устанавливать отличные от зафиксированных в Бюджетном кодексе РФ нормативы образования налоговых и неналоговых доходов.

Администрирование налогообложения и межбюджетное регулирование сами по себе весьма ресурсоемкие и затратные. Нами предлагается сосредоточить основную деятельность по сбору и администрированию налогов на уровне муниципальных районов, с последующим перераспределением собранных средств на различные бюджетные уровни: поселений, муниципального района, субъекта Федерации и федеральный. Современные технические средства сбора и обработки информации поддерживают реализацию подобных операций.

В заключение отметим необходимость кардинального пересмотра Бюджетного кодекса РФ с целью усилить децентрализацию бюджетной системы страны. Это позволит не на словах, а на деле обеспечить заинтересованность территориальных органов управления разного уровня в устойчивом развитии своих территорий.

Литература

1. Доходы местных бюджетов // Бюджетный кодекс Российской Федерации [электронный ресурс]. 2016. Гл. 9. URL: <http://budkod.ru/chast-2/razdel-2/glava-9> (дата обращения: 02.06.2016).
2. О районе // Муниципальное образование Чердаклинский район Ульяновской области: Официальный сайт / Разработчик: Р. К. Шафеев. URL: http://cherdakli.com/?page_id=948 (дата обращения: 03.06.2016).
3. Корпоративное управление деловой активностью в неравновесных условиях: монография / Ю. П. Анискин [и др.]; под ред. Ю. П. Анискина. М.: Омега-Л, 2015. 299 с. (Деловая активность).
4. **Ниязи А.** Исламские ценности для устойчивого развития: к вопросу о культуре и прогрессе // Россия и мусульманский мир. 2015. № 11 (281). С. 135—142.
5. **Пехтерева Е. А.** Исламские финансы и перспективы исламского банкинга в России // Экономические и социальные проблемы России. 2015. № 1. С. 107—123.
6. **Брче М. А., Брче А. М.** Обоснованное налогообложение в российском обществе // Социально-экономические проблемы переходного периода: мат-лы рос. науч.-практ. конф. Вып. 10. Нефтекамск: РИЦ БашГУ, 2006. С. 17—22.
7. **Грицюк М.** Ищите призраков // Российская газета: Федеральный вып. 2014. № 6506 (234). 14 окт. С. 1.
8. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie // Bundesregierung[Web]/Presse-undInformationsamt der Bundesregierung. Cop. 2016. URL: https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html (Anrufungsdatum: 04.06.2016).

Брче Минрасык Абуевич — кандидат экономических наук, доцент, выпускник МИЭТ, индивидуальный предприниматель. **E-mail: brche@mail.ru**

Шааб Алия — специалист по экономике недвижимости, индивидуальный предприниматель и торговый представитель немецкого холдинга готовых домов *Deutsche Fertighaus Holding* (г. Зиммерн, Германия). **E-mail: info@gut-haus.de**