

Литвинцев В.В.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Аннотация

Одной из проблем, снижающих эффективность бюджетного процесса в городе Москве, является несовершенство существующей схемы территориального управления. В условиях жесткой централизации системы управления не до конца используется кадровый и ресурсный потенциал органов местного самоуправления. В настоящей статье дан сравнительный анализ полномочий управ районов и муниципалитетов города Москвы, их бюджетной, ресурсной обеспеченности. Сформулированы предложения по совершенствованию системы управления на уровне районов города Москвы как фактора повышения эффективности бюджетного процесса.

Ключевые слова: централизация, бюджетный процесс, внутригородские муниципальные образования, вопросы местного значения, эффективность.

В своем развитии Москва достигла такой стадии, когда для более эффективного использования средств бюджета и реализации управленческих задач стал необходим пересмотр существующей системы территориального управления.

Одной из проблем, снижающих эффективность бюджетного процесса в городе Москве, является громоздкая, многоступенчатая структура управления. Данная проблема носит системный характер и в части территориального уровня управления обусловлена особенностями формирования административно-территориального устройства и организации московского местного самоуправления.

Современная схема управления здесь начала складываться в 1991 г., когда взамен существовавших 33 районов было образовано 10 административных и 148 муниципальных округов (в дальнейшем переименованных в районы). Уставом города Москвы был установлен двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – согласно данному правовому положению, эти органы одновременно являлись и органами городского (местного) самоуправления, и органами государственной власти Москвы, обладая всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов¹. Подобная система управления действует во многих европейских государствах, где столица является одновременно и субъектом федеративного государства, и муниципальным образованием (например, Вена, Париж, Брюссель, Берлин).

После признания московской модели местного самоуправления не соответствующей федеральному законодательству², в 2001 г. были приняты соответствующие изменения и дополнения в Устав города Москвы, разделившие предметы ведения, функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В 2002 г. принят городской Закон Москвы от 06.11.2002 № 56 о местном самоуправлении³, установивший, что оно осуществляется на территориях внутригородских муниципальных образований. На сегодняшний день на территории 10 административных округов создано 125 районов города Москвы. Управление этими административными единицами осуществляют территориальные органы исполнительной власти – префектуры административных округов и управы районов. Наряду с этим в районах создано 125 внутригородских муниципальных образований, имеющих собственные бюджеты, представительные органы местного самоуправления – муниципальные собрания и исполнительно-распорядительные органы – муниципалитеты.

В силу особого статуса городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства⁴, перечень вопросов местного значения и источники доходов местных бюджетов в указанных городах носят ограниченный характер по отношению к аналогичным перечням и источникам, установленным федеральным законодательством для иных муниципальных образований.

В соответствии с этим, Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены особые полномочия в организации бюджетного процесса для Москвы и Санкт-Петербурга:

- самостоятельное установление источников доходов и нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований;
- определение формы, объема, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам;
- определение перечня, порядка исполнения, а также порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами Москвы и Санкт-Петербурга.

Проведенный анализ соотношения долей бюджетных расходов в разрезе городских отраслевых и территориальных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления в системе управления Москвы свидетельствует о жесткой централизации системы управления (таблица 1).

Таблица 1

Органы власти и управления	2008 г. (факт)		2009 г. (факт)		2010 г. (план)	
	Расходы, тыс. руб.	Доля, %	Расходы, тыс. руб.	Доля, %	Расходы, тыс. руб.	Доля, %
Бюджет города Москвы	1 315 962 314,1	100,0	1 154 827 842,1	100,0	1 251 043 499,9	100,0
Городские отраслевые органы	1 198 781 385,7	91,1	1 071 619 519,6	92,8	1 155 706 222,1	92,4
Территориальные органы	117 180 928,4	8,9	83 208 322,5	7,2	95 337 277,8	7,6
Органы местного самоуправления	4 429 051,6	0,3	5 210 994,2	0,5	5 870 507,3	0,5

В 2008–2010 гг. на городские отраслевые органы приходится соответственно 91,1, 92,8 и 92,4% расходов бюджета города Москвы; на территориальные органы соответственно 8,9, 7,2 и 7,6% (доля расходов местных бюджетов по отношению к расходам бюджета города Москвы составила соответственно 0,3, 0,5 и 0,5%).

Проблема чрезмерной централизации управления, наносящей ущерб местному самоуправлению, характерна не только для Москвы. Авторы, исследующие вопросы местного самоуправления, указывают, что следствием этого являются серьезные риски в масштабах всей страны, в числе которых называются ограниченность социальной базы проводимых реформ, ослабление стимулов к низовой самоорганизации, снижение активности жизненной позиции и, как следствие, торможение процессов становления «среднего класса» и др.⁵

В городе Москве в сложившейся вертикали власти практически отсутствуют возможности самостоятельной деятельности органов местного самоуправления, их влияния на вопросы социально-экономического развития территорий соответствующих районов Москвы. Существующая централизация, оправданная на стадии становления местного самоуправления, становится тормозом дальнейшего развития⁶.

Вместе с тем кадровый и ресурсный потенциал органов местного самоуправления достаточно высок. Так, среднесписочная численность работников органов местного самоуправления на начало 2010 г. составляла около 10% от общего числа работников государственных органов города Москвы и около 58% – работников управ районов (таблица 2).

Таблица 2

Органы управления	Численность служащих, чел.	Площадь служебных помещений, кв. м	Средняя обеспеченность помещениями на 1 служащего, кв. м
Органы местного самоуправления	2 899	30 409,9	10,5
Управы районов	4 972	114 857,6	23,1

На наш взгляд, решение проблемы излишней централизации системы управления (децентрализация) лежит в плоскости поиска оптимального соотношения объема полномочий между отраслевыми, территориальными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Значительная доля функций, выполняемых сегодня территориальными органами исполнительной власти города Москвы – управами районов, может быть реализована органами местного самоуправления.

Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении⁷, подписанной Российской Федерацией 28.02.1996 и ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления», законодательству Российской Федерации и города Москвы о местном самоуправлении, местные органы самоуправления – это местная власть, полномочный хозяин подведомственной территории, решающий вопросы местного значения самостоятельно и в интересах местного населения.

В соответствии с Законом города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» к вопросам местного значения относятся вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности жителей муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Их перечень определяется исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, сочетания интересов жителей города Москвы и жителей муниципального образования.

Передача управленческих функций на уровне района города Москвы внутригородским муниципальным образованиям позволит сократить управленческие издержки и уменьшить общую численность государственных (муниципальных) служащих, создать более ясную и прозрачную систему управления в целом.

Для решения вопроса об устранении дублирования функций и оптимизации параллельно существующих органов управления (муниципалитеты и управы районов) был проведен анализ полномочий и структуры расходов управ районов города Москвы с целью выявления полномочий, которые возможно передать на местный уровень.

Основные полномочия, которые, по нашему мнению, возможно передать на местный уровень, не нанося ущерба единству городского хозяйства, это:

- благоустройство придомовых и внутридворовых территорий;
- обеспечение санитарного благополучия;
- вывоз мусора и брошенных автомашин;
- ликвидация самовольно построенных гаражей;

- учет нуждающихся в жилье;
- оказание социальной помощи из средств района;
- охрана памятников местного значения;
- организация выгула собак и ряд других полномочий.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство территорий, осуществляемые с районного уровня, фактически исполняются подведомственными управам районов Государственными учреждениями города Москвы «Инженерная служба района» (ГУ ИС).

Так, по данным анализа бюджетной отчетности за 2009 г., из общей суммы ассигнований, доведенной до управ районов как распорядителей бюджетных средств, более 80% составляют ассигнования, передаваемые нижестоящим бюджетополучателям – ГУ ИС районов.

В таблице 3 приведены данные анализа бюджетной отчетности управ районов как получателей бюджетных средств в 2009 и 2010 гг.

В структуре собственных расходов управ районов расходы на государственное управление составляют от 75,7 до 86,3%. Около 10% составляют расходы на проведение капитального ремонта жилищного фонда, благоустройство территории административных округов, капитальный ремонт и обеспечение материально-техническими средствами, в том числе оборудованием и инвентарем, учреждений социальной сферы (подраздел 0412 «Другие вопросы в области национальной экономики»).

Таблица 3

Раздел КБК	Объем бюджетных расходов					
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
	Управа района					
	Теплый Стан (2009 г.)		Обручевское (2009 г.)		Ясенево (2009 г.)	
0114	32 446,2	84,9	29 195,1	86,3	34 906,2	83,7
0410	594,7	1,6	632,8	1,9	625,0	1,5
0412	3 129,7	8,2	2 589,6	7,7	4 152,4	10,0
0503	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0707	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0709	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0806	1 279,0	3,3	1 032,6	3,1	1 332,3	3,2
1002	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1006	763,6	2,0	385,0	1,1	684,0	1,6
Итого:	38 213,2		33 835,1		41 699,9	
	Щукино (2010 г.)		Строгино 2010 г.)		Южное Тушино (2010 г.)	
0114	35 662,9	80,3	38 333,6	76,9	30 070,2	75,7
0410	820,7	1,8	865,3	1,7	777,9	2,0
0412	3 841,9	8,6	3 811,0	7,6	3 902,8	9,8

0503	560,6	1,3	2 236,7	4,5	1 146,9	2,9
0707	1 086,9	2,4	772,7	1,5	1 000,0	2,5
0709	880,0	2,0	600,0	1,2	1 080,0	2,7
0806	90,0	0,2	400,0	0,8	110,0	0,3
1002	645,0	1,5	2 289,4	4,6	745,0	1,9
1006	835,0	1,9	560,7	1,1	875,0	2,2
Итого:	44 423,0		49 869,4		39 707,8	

* Код бюджетной классификации.

Помимо бюджетных учреждений в ведомственной подчиненности управ районов на сегодняшний день находятся 134 государственных унитарных предприятия. Из их числа, в соответствии с планами реформирования государственных унитарных предприятий города Москвы, подлежат ликвидации 20 предприятий. Оставшиеся 114 – это в основном государственные унитарные предприятия города Москвы «Дирекция единого заказчика района», которые планируется приватизировать⁸.

Принимая во внимание предстоящее с 2012 г. изменение правового положения бюджетных учреждений, системы их финансирования и необходимые в связи с этим организационные и структурные изменения, целесообразно решать вопрос о реформировании системы территориального управления города Москвы одновременно с рассмотрением вопроса о реформировании подведомственных территориальным органам исполнительной власти бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий.

Еще одной важной проблемой, носящей системный характер в целом для города Москвы, является проблема недостаточной скоординированности в вопросах социально-экономического развития города Москвы и административных округов и районов. Данная проблема рельефно вырисовывается при проведении сравнительного анализа программ социально-экономического развития административных округов и городских целевых программ. Это не может не отражаться и на вопросах развития внутригородских муниципальных образований города Москвы, поскольку не может существовать отдельных программ развития территорий муниципальных образований вне общей программы развития города Москвы.

Причины данной проблемы кроются как в принятых методологических подходах – комплекс недостатков действующего порядка формирования, утверждения и исполнения окружных и районных программ и увязки их мероприятий с соответствующими городскими целевыми программами, так и в несовершенстве системы территориального управления.

Проведенный анализ позволяет сформулировать предложения по совершенствованию бюджетного процесса на уровне районов города Москвы.

Прежде всего это решение вопроса о целесообразности нахождения в одних и тех же границах административных районов двух органов власти – государственной, в лице районных управ, и местной, в лице органов местного самоуправления.

В случае принятия решения о сохранении на районном уровне лишь органов местного самоуправления часть полномочий управ районов может быть отнесена к собственным полномочиям внутригородских муниципальных образований. В целях сохранения единства городского хозяйства часть государственных полномочий может быть передана на местный уровень в качестве делегированных государственных полномочий, а часть полномочий передана территориальным управлениям и отделам отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

Контроль за реализацией местными органами делегированных государственных полномочий будет реализован как посредством деятельности представительных органов муниципальных образований, так и органами государственной власти города Москвы.

Вопросы уточнения состава полномочий органов местного самоуправления необходимо решать во взаимосвязи с вопросами оптимизации территориальной схемы управления, исключающей дублирование деятельности государственных и муниципальных органов на соответствующих территориях. Без учета указанных факторов действие механизма передачи полномочий будет носить лишь технический характер, не решая проблему совершенствования системы территориального управления города Москвы.

Для решения этих вопросов прежде всего необходимо проведение комплексного анализа основных системообразующих показателей развития города: плотности размещения городских объектов, мест проживания населения и приложения труда, крупных промышленных зон, транспортной доступности, локализации исторических памятников, имеющих наибольшую архитектурную ценность, и ряда других.

Анализ численности населения и доходного потенциала (в части существующих налоговых источников доходов) внутригородских муниципальных образований в городе Москве показал их значительную дифференциацию (рисунки 1 и 2).

Рисунок 1

Дифференциация территорий внутригородских муниципальных образований города Москвы по численности населения

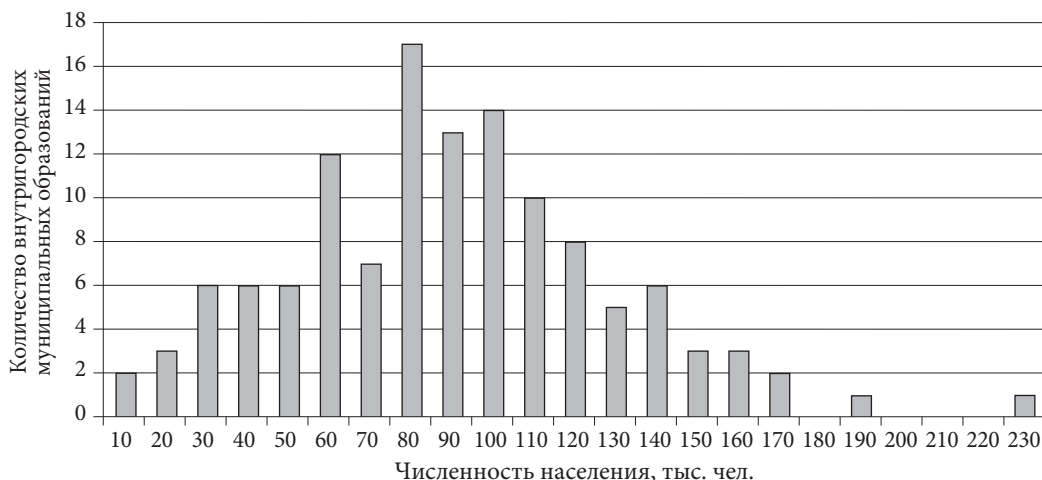
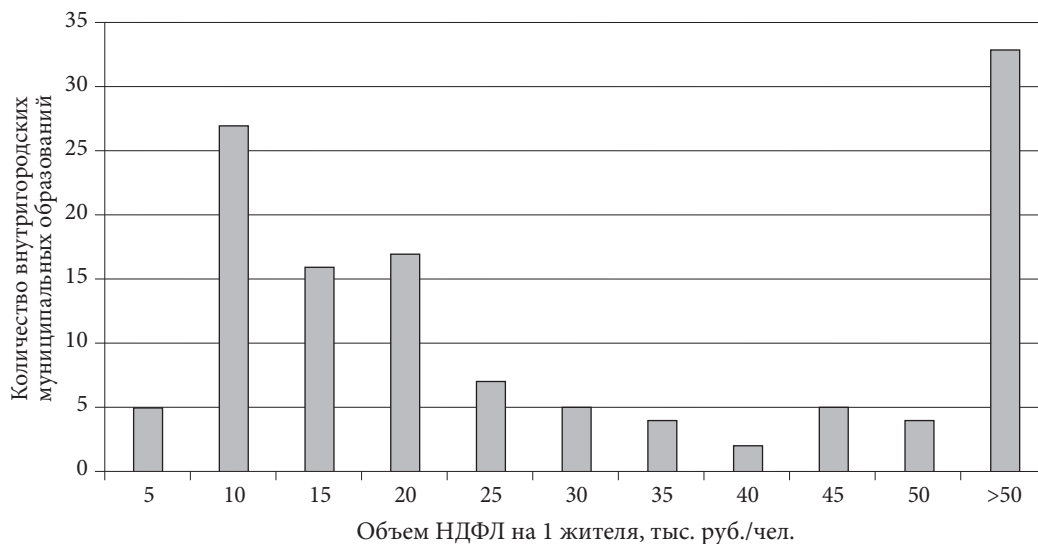


Рисунок 2

Дифференциация территорий внутригородских муниципальных образований по подушевым доходам в части налога на доходы физических лиц в 2010 г. (без Зеленоградского административного округа)



При этом дифференциация в группе наиболее высокообеспеченных территорий (более 50 тыс. руб. на душу населения) еще более значительна. Территории 33 внутригородских муниципальных образований имеют расчетные доходы по налогу на доходы физических лиц в размере от 50 до 550 тыс. руб. на душу населения. Это большинство районов центральной части города, где расположены организации финансового сектора экономики, иные крупные плательщики налога.

В связи с этим необходимо провести комплексную оценку финансового потенциала территорий, на основе которой решить вопрос об оптимизации существующих границ территорий внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Кроме того, при наделении органов местного самоуправления в Москве дополнительными собственными полномочиями необходимо одновременно решать вопрос о закреплении источников доходов местных бюджетов. Существующий источник доходов – отчисления от налога на доходы физических лиц по дифференцированным нормативам – относится к регулирующим налогам. Действующий механизм расчета доходной базы местных бюджетов направлен на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований и, по сути, основан на сметном принципе финансирования с отсутствием стимулов для повышения эффективности бюджетного процесса.

До 2006 г. основным источником формирования доходов местных бюджетов в Москве служил налог на имущество физических лиц. Основным его недостатком является неравномерное поступление в бюджет в течение года (во втором полугодии). Вместе с тем поступление налога на имущество

физических лиц в бюджет города Москвы характеризуется устойчивой положительной динамикой (таблица 4).

Таблица 4

Год	Сумма, тыс. руб.	В % к предыдущему году
2007	849 124	–
2008	1 215 834	143,2
2009	1 465 492	120,5
2010 (Закон о бюджете)	1 570 206	107,1
2011 (проект)	1 640 000	104,4

Передача в качестве закрепленного налога в доходы местных бюджетов налога на имущество физических лиц будет стимулировать деятельность органов местного самоуправления по выявлению собственников имущества, не оформивших имущественные права в установленном порядке, оказанию содействия в оформлении прав собственности на имущество, по разъяснительной работе с физическими лицами, являющимися потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц и привлечению их к налогообложению.

Таким образом, переустройство существующих административно-территориальных границ, изменение структуры территориальных органов исполнительной власти города Москвы, исключение дублирования органов власти на уровне районов позволят оптимизировать расходы бюджета города Москвы, а также будут способствовать совершенствованию развития местного самоуправления и повышению роли внутригородских муниципальных образований в городе Москве в решении вопросов местного значения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ от 13.04.1998 № 15, ст. 1695.
2. Алпатов Ю.М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира: Монография. – М.: Юркомпани, 2007. 208 с.
3. Белов В.Г. Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 2–7.

4. Карчевская С.А. Реформа местного самоуправления: проблемы и пути решения // Финансы. – 2009. – № 1. – С. 3–8.
5. Карчевская С.А. О наделении ОМСУ государственными полномочиями // Бюджет. – 2009. – № 3. – С. 78–82.
6. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе: Монография. – Самара: Изд-во Самар. науч. Центра РАН, 2003. 352 с.
7. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. – М.: КноРус, 2009. 550 с.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. № 4. 1995.
- ² Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-Г01-12 // Справочно-правовая система «Гарант».
- ³ Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 26.12.2007) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 30.12.2002. № 12, ст. 276.
- ⁴ Статья 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40, ст. 3822.
- ⁵ Белов В.Г. Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 2–7.
- ⁶ Литвинов С.М. Местное самоуправление как государственное управление на местном уровне (на примере г. Москвы) // Самоуправление. – 2010. – № 3. – С. 103–109.
- ⁷ Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ от 13.04.1998. № 15, ст. 1695.
- ⁸ Постановление Правительства Москвы от 5 октября 2010 г. № 899-ПП «О мероприятиях по завершению процедуры реформирования государственных унитарных предприятий города Москвы».