

УДК 336.14:352 (2Рос-4Нос)+336.5

Т. Г. Скурихина¹, О. В. Киль²

Сибирская академия государственной службы
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия
E-mail: ¹ 89137104139@mail.ru; ² cherry-givl2004@mail.ru

**РОЛЬ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

В статье дано понятие и рассмотрены мероприятия по оптимизации расходов местного бюджета, обобщена практика реализации мероприятий по оптимизации расходов бюджета муниципальными образованиями Новосибирской области. Авторами раскрыто понятие и сущность категории *межмуниципальное сотрудничество*, определены правовые условия, преимущества и возможные направления использования межмуниципального сотрудничества муниципальными образованиями Новосибирской области. В статье представлены расчеты, подтверждающие возможность оптимизации расходов местного бюджета за счет мероприятий по межмуниципальному сотрудничеству.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, межрегиональная кооперация, оптимизация расходов.

В условиях финансового кризиса особо важно обеспечить рациональное и эффективное расходование бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы РФ. Вопрос оптимизации расходов для местного уровня актуален, поскольку в полную силу ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вступил в 2009 г. Муниципальные образования, в частности районы и сельские поселения, имеют достаточно низкую доходную часть бюджета. Это можно объяснить отсутствием социально-экономического развития муниципальных образований. Поэтому в настоящее время реализация мероприятий по оптимизации расходов бюджетов – одна из первостепенных задач органов местного самоуправления.

В науке и практике под оптимизацией понимается процесс выбора наилучшего варианта из возможных или же процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние [1. С. 201]. Исходя из этого, авторы под оптимизацией расходов местного бюджета понимают использование наименьшего объема бюджетных средств участниками бюджетного процесса для достижения заданных результатов. В качестве критериев оценки результативности мероприятий по оптимизации расходов местного бюджета следует рассматривать:

- объем выполненных работ / предоставленных услуг;
- общественно значимый результат деятельности;
- бюджетный эффект (экономия средств местного бюджета).

Распоряжением от 28.04.2008 № 135-РА «О повышении эффективности использования местными бюджетами средств областного бюджета Новосибирской области и увеличения доходов местных бюджетов» администрация Новосибирской области поставила перед органами местного самоуправления региона задачу оптимизации расходов местных бюджетов [2]. Современная теория и практика предлагает следующие мероприятия в целях решения указанной задачи:

- соблюдение принципов разграничения расходных обязательств;
- составление и ведение реестра расходных обязательств муниципального образования;
- внедрение принципа бюджетирования, ориентированного на результат;
- проведение оценки эффективности бюджетных расходов;
- расходование бюджетных средств с учетом организации межмуниципального сотрудничества;
- оптимизация бюджетных расходов путем проведения конкурсов по муниципальным закупкам в рамках муниципального заказа;
- мониторинг и контроль за расходами местного бюджета [3].

Проведенные авторами исследования показали, что органы местного самоуправления Новосибирской области без должного внимания оставили такой инструмент оптимизации расходов местных бюджетов, как организация межмуниципального сотрудничества. В рамках данной работы на примере Татарского района Новосибирской области авторы ставят цель показать роль и значение межмуниципального сотрудничества в решении проблемы оптимизации расходов местных бюджетов.

Понятие межмуниципального сотрудничества пока не находит своей конкретной дефиниции, нет установившегося понятия, отражающего такой тип отношений. Авторы данной работы межмуниципальное сотрудничество рассматривают как форму объединения и согласования социальных, политических, экономических интересов, координации действий муниципальных образований и их органов с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей. Система межмуниципальных связей является основой, на которой строятся все виды и формы исследуемого понятия.

Изучение теории и практики межмуниципального сотрудничества показало, что оно используется не только для решения вопросов местного значения и повышения эффективности их решения, но и в целях обеспечения более четкого и слаженного взаимодействия муниципальных образований. В качестве субъектов отношений межмуниципального сотрудничества могут выступать муниципальные образования всех типов. При этом территориальные пределы межмуниципального сотрудничества не ограничиваются территорией субъекта РФ.

Под формой межмуниципального сотрудничества понимается организационное и правовое выражение кооперационных связей, складывающихся между муниципальными образованиями. В зависимости от организационно-правового содержания кооперационных связей выделяют такие формы межмуниципального сотрудничества как:

- 1) договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности);
- 2) ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений);
- 3) консультативные (проведение совместных консультаций, создание совместных координационных, совещательных, консультативных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица).

Наиболее формализованной и сложной по своей организационной структуре формой межмуниципального сотрудничества является создание объединений муниципальных образований или межмуниципальных объединений, обладающих организационной самостоятельностью. Статьей 8 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» это право закреплено в виде возможности создания межмуниципальных организаций в форме межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и др. Кроме того, органы местного самоуправления вправе принимать решения о создании автономных некоммерческих организаций, заключать договоры и соглашения.

Объединение усилий муниципальных образований целесообразно для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг, требующих значительных финансовых вложений, а именно:

- управление объектами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, подачи газа;
- местный общественный транспорт;
- организация содержания дорог;
- сбор, вывоз, утилизация и переработка твердых бытовых и промышленных отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений;
- оказание медицинских услуг;
- предоставление дошкольного и общего среднего образования;
- создание межмуниципальных средств массовой информации.

Межмуниципальное сотрудничество является одним из проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией РФ. Право на межмуниципальное сотрудничество нашло отражение в ст. 8, гл. 9 Федерального закона № 131-ФЗ ОТ 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в письме Минфина от 15 декабря 2006 г. № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов».

В Татарском районе Постановлением Главы Татарского района № 121 от 07.08.2006 г. «О плане мероприятий по повышению финансово-экономической устойчивости бюджета Татарского района» был утвержден перечень мероприятий по оптимизации расходов местного бюджета и роста собственной доходной части бюджета [4]. В процессе исследования было установлено, что органы местного самоуправления Татарского района межмуниципальное сотрудничество не используют в целях оптимизации расходов бюджета.

Основными условиями возникновения потребности Татарского района в налаживании межмуниципальных связей являются:

- дефицит собственных ресурсов для решения комплекса проблем социально-экономического развития муниципального образования;
- наличие смежных муниципальных образований с пересекающимися функциями;
- необходимость создания и реализации крупных инвестиционных проектов, затрагивающих общие интересы.

При организации системы управления районом нельзя игнорировать тот факт, что Татарский район тесно связан на севере с Усть-Таркским районом, на юге – Чистозёрным районом, на востоке – с Чановским районом. В результате изучения хозяйственных связей и территориального расположения авторы предлагают следующие возможные направления и формы межмуниципального сотрудничества Татарского и Усть-Таркского районов (табл. 1).

Таблица 1

Направления и формы межмуниципального сотрудничества
Татарского и Усть-Таркского районов Новосибирской области

№	Вопрос местного значения (направления сотрудничества)	Форма сотрудничества	Объем расходов бюджета районов (тыс. руб.)	
			без учета сотрудничества	с учетом сотрудничества
1	Организация сбора и вывоза отходов и мусора (содержание полигона твердых бытовых отходов)	Соглашение о кооперации	703,3	351,6
2	Организация оказания скорой медицинской помощи (открытие отделения первичной медико-социальной помощи)	Соглашение о кооперации	266,3	195,3

Построение и содержание полигона твердых бытовых отходов является одним из важнейших вопросов местного значения. В общем объеме отходов Татарского района значительную долю (30 %) составляют промышленные отходы, образующиеся в результате функционирования ОАО «Татарский мясокомбинат», ЗАО «Пищекомбинат» и др. Коммунальные отходы (15 % от общего объема отходов Татарского района) в большинстве поселений размещаются на плохо организованных свалках. Усть-Таркский район также заинтересован в совместном содержании полигона твердых бытовых отходов, поскольку район несет значительные расходы на содержание полигона. Основную долю в общем объеме отходов составляют отходы агропромышленного комплекса, а также коммунальные отходы.

Для исправления ситуации требуется серьезное развитие и улучшение состояния инфраструктуры обращения с отходами и мусором, формируемым на территории района. Требуется для решения данного вопроса инвестиции в приобретение и запуск в эксплуатацию специального оборудования, но в настоящее время в бюджете района имеются средства только на текущие нужды в области организации сбора и вывоза отходов и мусора.

Расходование бюджетных средств с учетом организации межмуниципального сотрудничества позволило бы органам местного самоуправления районов высвободить часть бюджетных средств из текущего потребления и осуществить инвестиции. Так, расходы на содержание полигонов твердых бытовых отходов в 2008 г. у каждого из указанных районов

составили в среднем 703 296 руб. Среди основных статей расходов можно выделить: работу бульдозера, ремонт дороги на свалку, работу самосвала, окопку свалки, обваловку свалки грунтом, погрузку грунта, аренду земли. Межмуниципальное сотрудничество позволяет сократить текущие расходы на организацию сбора и вывоз отходов и мусора примерно на 50 %. По данным 2008 г. в случае межмуниципального сотрудничества органы местного самоуправления районов могли бы 351 648 руб. направить на инвестиции в развитие инфраструктуры обращения с отходами и мусором.

Можно говорить о результативности и эффективности данного мероприятия, поскольку, используя наименьший объем средств, достигается заданный результат, как в текущем моменте, так и на перспективу. Также можно сказать, что значительно возрастет качество предоставляемых услуг, поскольку открывается возможность технической модернизации оборудования, что в свою очередь благоприятно скажется на экологической обстановке в районах.

По мнению авторов, межмуниципальное сотрудничество Татарского и Усть-Таркского районов позволит оптимизировать расходы в сфере здравоохранения. Предлагается на базе Татарской центральной районной больницы открыть отделение первичной медико-социальной помощи и заключить договор на оказание услуг между транспортным муниципальным унитарным предприятием Усть-Таркского района и Татарской центральной районной больницей. Расходы бюджетов районов на содержание одного ФАПа в год в настоящее время составляют 266 299 руб. (табл. 2).

Таблица 2

Расходы
на содержание одного ФАПа в год

Статьи расходов	Сумма, руб.
Заработная плата	177 229
Тепло	57 430
Электроэнергия	1 370
Услуги связи	4 200
Медикаменты	18 000
Хозяйственные расходы	8 000
ИТОГО	266 299

В случае межмуниципального сотрудничества удастся оптимизировать расходы бюджета в среднем на 71 000 руб. в год за счет исключения таких направлений расходов, как расходы на тепло, электроэнергию, услуги связи и хозяйственные расходы. Также несомненным плюсом является и то, что значительно повысится качество предоставляемых услуг. Можно сказать и об эффективности данного мероприятия, поскольку достигается поставленная цель – оказание услуг по здравоохранению населению Татарского района при использовании наименьшего объема средств.

Эти и другие многочисленные вопросы различных сторон жизни муниципальных образований, решение которых в силу возложенных на органы местного самоуправления функций находится в плоскости их повседневной работы, не могут уже в сегодняшних условиях эффективно решаться без совместной, согласованной политики во всех сферах, диктуют необходимость организации более тесного межмуниципального сотрудничества. В условиях ограниченности финансовых ресурсов в бюджетах муниципальных образований на выполнение определенных функций межмуниципальное сотрудничество позволяет оптимизировать расходы бюджета и привлечь дополнительные источники мобилизации бюджетных средств.

Следует отметить, что стимулируют выявление и использование резервов оптимизации расходов местного бюджета новые нормы бюджетного права. Так, например, в 2008 г. межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) в общем объеме собственных доходов Татарского района составили 58 % (390 400,3 тыс. руб.). Согласно ст. 136 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления района в результате такого уровня дотационности были ограничены в установлении и исполнении расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными закона-

ми, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Новосибирской области, установленная Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» и Постановление губернатора Новосибирской области № 181 от 30.04.2009 г. «Об организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области» также стимулирует выявление и использование резервов оптимизации расходов местного бюджета. В качестве показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления используется такой показатель, как доля собственных доходов местного бюджета (за исключением безвозмездных поступлений, поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений и доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями) в общем объеме доходов бюджета муниципального образования. Только за счет системных действий органов местного самоуправления, направленных как на мобилизацию налоговых и неналоговых доходов, так и на оптимизацию расходов местного бюджета, возможно снизить долю безвозмездных поступлений в местный бюджет. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент оптимизации расходов бюджета позволит обеспечить сокращение уровня дотационности Татарского и Усть-Таркского районов.

По результатам исследования можно сделать вывод, что межмуниципальное сотрудничество позволяет значительно оптимизировать расходы муниципальных образований Новосибирской области, обеспечивая при этом высокое качество предоставляемых муниципальных услуг. Действительно, в настоящее время перед органами местного самоуправления муниципальных районов Новосибирской области существует целый ряд вопросов (сбор и утилизация отходов, вопросы, касающиеся реформирования жилищно-коммунального хозяйства, создание крупных медицинских учреждений и ряд других), которые требуют изучения и анализа существующего опыта взаимодействия.

Список литературы

1. Лавров А. О. Возможные направления оптимизации бюджетных расходов субъектов РФ // Федерализм. 2003. № 6. С. 201–216.
2. Распоряжение администрации Новосибирской области от 28.04.2008 № 135-РА «О повышении эффективности использования местными бюджетами средств областного бюджета Новосибирской области и увеличения доходов местных бюджетов».
3. Письмо Минфина РФ от 15 декабря 2006 г. № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов».
4. Постановление главы Татарского района № 121 от 07.08.2006 г. «О плане мероприятий по повышению финансово-экономической устойчивости бюджета Татарского района».

Материал поступил в редколлегию 11.07.2009

T. G. Skurichina, O. V. Kil

THE ROLE OF THE INTERMUNICIPAL COOPERATION IN SOLVING THE PROBLEM OF EXPENSES OPTIMIZATION OF MUNICIPAL DISTRICT'S BUDGETS OF THE NOVOSIBIRSK REGION

The article gives the definition and considers the measures for local budget expenses optimization, summarizes the practice of implementing measures for budget expenses optimization by municipal entities of the Novosibirsk Region. Authors clarify the definition and the essence of the “intermunicipal cooperation” category, determine law conditions, advantages and possible directions of the use of intermunicipal cooperation by municipal entities of the Novosibirsk Region. Also this article shows some estimates, which can confirm the possibility of local budget expenses optimization by means of intermunicipal cooperation measures.

Keywords: local budget, interregional cooperation, optimization of expenditures.