

## Д О К Л А Д (сводный)

Председателя АМОКО Болсуна И.К.  
«О деятельности Ассоциации в 2010 году»

Уважаемые коллеги!

Прошедший год был сложным для организации работы Правления и дирекции Ассоциации:

1. Смена Правительства Калининградской области;
2. Смена Председателя и исполнительного директора Ассоциации;
3. Изменение курса на пересмотр существующих программ и механизмов регионального управления и выработка новых приоритетов, таких как:

- 1) использование бюджета в качестве одного из важнейших инструментов стимулирования экономики;

- 2) обеспечение средне- и долгосрочной макроэкономической и бюджетной устойчивости и адаптации бюджетных расходов к более низкому уровню доходов;

- 3) повышение эффективности расходов бюджета и обеспечение высокого качества государственных услуг и эффективного использования бюджетных средств.

В рамках этих приоритетов Ассоциацией была проведена следующая работа.

За истекший период проведено 2 общих собрания Ассоциации, 6 заседаний Правления, 2 заседания секции представительных органов. Рассмотрены вопросы:

- о направлениях деятельности Ассоциации и планах работы;
- о бюджете Ассоциации и членских взносах;
- об анализе исполнения бюджетов муниципальных образований за 2010 год и качества подготовки бюджетов на 2011 год;
- об анализе налогового потенциала муниципальных образований;
- о взаимодействии с Правительством и министерствами Калининградской;
- о внесении изменений в постановления Губернатора Калининградской области;
- о взаимодействии с прокуратурой Калининградской области;
- о работе с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и т.д.

Наиболее важным моментов в работе Ассоциации был анализ бюджетов муниципальных образований по итогам 2009, 2010 и принятых на 2011 годы (материалы направлены в муниципалитеты в соответствии с Решением Правления АМОКО от 04.03.2011).

1. Основной проблемой остается несбалансированность местных бюджетов.

Расширение перечня вопросов местного значения происходит на фоне хронического многолетнего государственного недофинансирования полномочий, ранее переданных на местный уровень, а также чрезвычайно низкой обеспеченности муниципальных образований собственными налоговыми доходными источниками. По итогам 2009 года, без учета дотаций на выравнивание, бюджетную обеспеченность менее 0.8 тыс.руб., в соответствии с ст.5 Закона Калининградской области от 25.09.2008 №277 «О межбюджетных отношениях, имели 2 городских округа (Ладушкин, Мамоново) и 12 муниципальных районов(за исключением Гурьевского, Гусевского и Светлогорского районов). По итогам 2010 года бюджетную обеспеченность менее 0.8 тыс.руб имели 11 муниципальных районов (за исключением Гурьевского, Гусевского, Зеленоградского и Светлогорского муниципальных районов), 16 городских и 31 сельских поселений.

Соотношение общегосударственных расходов на содержание органов исполнительной и законодательной власти и первого лица к налоговым и неналоговым доходам без учета дотаций на выравнивание более половины составляет в 1 городском округе – Мамоново, 2 муниципальных районах - Озерском, Славском, 7 городских и 38 сельских поселениях. Свыше 100%, соотношение общегосударственных расходов на содержание органов власти составляла в 2 городских (Неман, Железнодорожное) и 27 сельских поселениях. Это свидетельствует о том, что доходные источники не обеспечивают в необходимой мере покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления, и как следствие, не способны создать условия для реализации главной цели реформы местного самоуправления - существенного повышения качества и доступности муниципальных услуг для населения.

**Предлагаем на региональном уровне совместно с Ассоциацией разработать методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав.**

2. Другой особенностью формирования доходной базы местных бюджетов является высокая зависимость от финансовой помощи. Соотношение межбюджетных трансфертов к объему налоговых и неналоговых доходов всех местных бюджетов поселений достигает более 100%. Формирование доходов местных бюджетов осуществляется главным образом за счет регулирования и выравнивания. Если сопоставить объемы выделяемых трансфертов с суммой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, то можно прийти к однозначному выводу о невозможности исполнения местными органами многих своих полномочий.

По итогам 2010 года соотношение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов к дополнительным источникам финансирования в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составило:

а) менее 10% - в 3 городских округах (Калининград, Пионерский, Светловский), Светлогорском м.р., 2 городских и 4 сельских поселениях.

б) от 10% до 30% - в 3 городских округах (Советский, Ладушкин, Янтарный), 3 муниципальных районах (Балтийский, Гурьевский, Зеленоградский), 5 сельских поселениях.

в) от 30% до 70% - в Мамоновском г.о., 3 муниципальных районах (Гвардейский, Гусевский, Черняховский), 8 городских и 8 сельских поселениях.

г) от 70% до 100% - в Багратионовском, Краснознаменском, Неманском, Нестеровском, Полесском, 4 городских и 5 сельских поселениях.

д) свыше 100% - в Озерском, Правдинском, Славском м.р., 4 городских и 29 сельских поселениях.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи "сверху".

В связи с тем, что содействие развитию сельскохозяйственного производства является вопросом местного значения поселений и муниципальных районов, немаловажное значение имеет совершенствование механизма взимания единого сельскохозяйственного налога, который по нормативу 35% поступает в бюджеты поселений и 45% в бюджеты муниципальных районов. По сравнению с 2009 годом сумма сельхозналога в 2010 году увеличилась в три раза и составила 64 млн.руб., из которых 50 млн.руб. (78%) поступило в бюджет Калининграда. В связи с этим **требуется существенная корректировка Программы развития сельского хозяйства, в части поддержки тех хозяйствующих субъектов, которые состоят на налоговом учете в поселениях.**

**Предлагаем перераспределить норматив отчислений в пользу поселений, а также, выйти с законодательной инициативой через фракцию «Единой России» в Государственной Думе о внесении изменений в п.4 ст.346.9 Налогового Кодекса, и обязать налогоплательщиков единого сельхозналога, уплачивать налог по месту осуществления деятельности, а не месту жительства или регистрации, по аналогии с земельным налогом.**

3. Анализ принятых на 2011 год бюджетов выявил системную ошибку при планировании бюджетов городских округов и поселений, касающихся налоговых доходов.

Практически все МО не учли изменения в администрировании местных налогов: отмена авансовых расчетов по земельному налогу и изменение срока уплаты налога на имущество физических лиц. Аналогичные изменения налогового законодательства, касающиеся отмены авансовых расчетов по упрощенной системе налогообложения, повлияли на уровень поступления в бюджеты МО от 30% до 70%.

Проведенным анализом Ассоциацией рассчитан предполагаемый прогноз снижения поступлений в сумме 385 млн.руб., который позволяет оценить риск уменьшения уровня бюджетной обеспеченности, и следовательно увеличение уровня дотационности муниципальных образований на 2011 год.

Отсутствие информации о налоговом потенциале, не позволяет в полной мере оценить налоговые доходы и в целом объем собственных доходов муниципальных образований, что сказывается на качестве принимаемых бюджетов. Проблема взаимодействия с налоговой службой назрела уже давно, в настоящее время сводится только к формальному участию сотрудников ФНС в рамках межведомственных комиссий, в то время как муниципалитеты оказывают значительную помощь в доставке налоговых уведомлений и требований. Задолженность по местным налогам по состоянию на 01.01.2011 выросла в два раза по сравнению с 2009 годом и составляет 354 млн.руб.

На сегодняшний день диалог, не говоря о взаимодействии, налоговой службы с муниципальными образованиями отсутствует полностью.

**Ассоциация предлагает:**

- провести совместное совещание с ФНС по Калининградской области с участием Губернатора, профильных Министерств Правительства Калининградской области, глав муниципалитетов и Ассоциации по вопросу взаимодействия в части обмена информацией, актуальности регистрации налогоплательщиков, администрирования налогов, полноты исчисления и взыскания, поступающих в бюджеты в муниципальных образований;
- для снижения рисков, связанных с изменением налогового администрирования земельного налога финансовым органам городских округов и муниципальным образованиям первого уровня взять под особый контроль основных плательщиков земельного налога – юридических лиц, своевременно отслеживать динамику поступлений и в рамках межведомственных комиссий проводить индивидуальную работу с плательщиками земельного налога.

4. Суть проблемы оптимизации финансовых потоков состоит еще и в том, что рынок естественным образом формирует большие, средние и малые центры торгово-финансовой деятельности, в которых оседают финансовые ресурсы коммерческого сектора, где сосредоточивается население, размещаются деловые центры.

Обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований является основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат.

**Ассоциация предлагает на 2011 год изменить методику комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Калининградской области, включая отдельное подведение итогов в**

**отношении городских округов и муниципальных районов (решение Правления АМОКО от 04.03.2011 №3), с учетом финансовой нагрузки на исполнение полномочий местного самоуправления и уровня социально-экономического развития муниципальных районов, что не противоречит законодательству Российской Федерации.**

Основной целью Ассоциации является координация деятельности муниципальных образований для эффективного решения проблем экономического, социального и культурного развития.

Ассоциация работала по 15 поручениям Губернатора, причем 9 из них с ноября по декабрь 2010 года. Информация по исполнению и материалы направлялась в муниципалитеты регулярно. Наиболее значимые поручения:

- взаимодействия с территориальными органами Федеральной службы по госстатистике, Управлением Федерального казначейства, Управлением Федеральной налоговой службы;
- о мерах социальной поддержки инвалидов;
- по полномочиям органов местного самоуправления, по составлению протоколов об административных нарушениях;
- о деятельности Экспертного Совета при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции;
- о проведении совещаний с ОАО «Янтарьэнерго» по согласованию размеров кредиторской задолженности муниципалитетов;
- проведение совещания по вопросу заключения долгосрочных контрактов аутсорсинга с «Райавтодором»;
- дополнительной финансовой поддержки муниципалитетов для проведения отопительного сезона в учреждениях социальной сферы и так далее.

По инициативе АМОКО была достигнута договоренность с Правительством Калининградской области о софинансировании 50% затрат по подвозу школьников к месту учебы и обратно. Определен единый подход исходя из норматива затрат на 1 км, в соответствии с паспортом маршрута школьного автобуса. Правительству необходимо определить с какого времени начнется софинансирование.

В конце года Ассоциация принимала активное участие в подготовке Программ комплексного благоустройства административных центров муниципальных образований. Практически все поселения разработали программы, неоднократно их корректировали, в итоге они были защищены в Правительстве. Теперь дело за реализацией намеченного.

Сложно проходил процесс согласования изменений в Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях по определению лиц, уполномоченных составлять протоколы. В результате, изменения в законодательство были приняты, органы местного самоуправления наделены полномочиями по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Урегулированы взаимоотношения со службой АТИ, теперь дело за муниципалитетами. Необходимо провести обучение людей по составлению протоколов.

В соответствии с планом работы Ассоциацией организовано 2 совещания с муниципальными образованиями и Министерством промышленности по программам развития малого и среднего бизнеса. Это важное направление в деятельности муниципалитетов. Учитывая низкий уровень бюджетной обеспеченности и уровень занятости населения, особенно в восточных районах области, целесообразно создать в территориях «Агентства местного развития» - как центры поддержки предпринимательства. Данная работа будет продолжаться.

Одним из актуальных вопросов деятельности Ассоциации является работа по программе энергосбережения. Дирекция принимала участие в двух областных семинарах по этой тематике. Учитывая, что именно в 2011 году нам необходимо выполнить ряд мероприятий по реализации федерального и регионального законодательства в сфере энергосбережения, подготовлены и направлены в муниципалитеты материалы по данному вопросу.

Ассоциация принимает активное участие в обсуждении вопросов совершенствования законодательства о местном самоуправлении. **Необходимо проанализировать ситуацию и выработать мнение Ассоциации по вопросам объединения администраций, слияния поселений, изменение границ административно-территориального деления.**

Во взаимодействии с Прокуратурой Калининградской области Ассоциацией был разработан и направлен в муниципалитеты образец нормативно-правового акта для поселений – Порядок выдачи порубочного билета. Дирекцией запланирована работа по формированию банка модельных нормативно-правовых актов местного самоуправления, прошедших юридическую экспертизу. В марте 2011 года совместно с Министерством муниципального развития и Прокуратурой Калининградской области проведено совещание с главами городских округов и муниципальных районов по вопросу взаимодействия с надзорными органами. Такие совещания планируется проводить 2 раза в год.

Взаимодействие с Общероссийским Конгрессом осуществляется в штатном режиме в части обмена информации.

В соответствии с Положением об Аппарате, Дирекцией была оказана организационно-консультативная помощь в проведении заседаний секции Представительных органов местного самоуправления Калининградской области, на которых рассмотрены проблемные вопросы в сфере ЖКХ.

Хочу выразить особую благодарность руководителям и сотрудникам Министерства развития инфраструктуры и Министерства ЖКХ и строительства за оказанную помощь и подготовленные материалы.

Прошу поддержать вносимые Правлением Ассоциации изменения в штатное расписание Ассоциации, путем переименованием должностей, так как это соответствует приоритетам деятельности Дирекции, а именно муниципальные финансы и юридическое сопровождение.

Необходимо отметить, что АМОКО и Дирекция взаимодействуют со всеми муниципальными образованиями Калининградской области, включая тех, кто не принял решение о вступлении. На данный момент 11 поселений не являются членами Ассоциации.

Считаю, что в 2011 году основными направлениями деятельности Ассоциации будут:

I. Взаимодействие с Правительством Калининградской области по реализации программ социально-экономического развития Калининградской области.

II. Совершенствование межбюджетных отношений.

III. Мониторинг федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления.

В плане работы Ассоциации на 2011 год следующие задачи:

- работа по увеличению сбалансированности местных бюджетов и оптимизации налогового потенциала;
- по программе реформирования ЖКХ, предлагаем провести дискуссию с министерствами Правительства и главами муниципальных образований;
- в области дошкольного образования по увеличению мест в дошкольных учреждениях;
- принять участие в подготовке областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;
- выстраивать совместную работу с Прокуратурой и налоговыми органами в части обмена информацией;

Хочу поблагодарить Дирекцию и членов Правления Ассоциации за плодотворную работу в 2010 году.

Спасибо за внимание!