

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПЕТЕРБУРГСКОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

.....

С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков*

Особый путь и особый опыт Санкт-Петербурга и Москвы в построении системы местного самоуправления интересен не только жителям этих городов, но и депутатам, чиновникам, ученым, преподавателям и студентам других городов России – всем, кто по роду деятельности связан с проблематикой местного самоуправления (МСУ).

Основным аргументом противников самостоятельного местного самоуправления в Санкт-Петербурге была и остается необходимость «сохранения единства городского хозяйства». Но необходимость, да и само наличие такого единства представляется сомнительным в мегаполисе, площадь и численность населения которого превышает иные европейские страны, а составные части – пригороды и города-спутники – по своим размерам и инфраструктуре сравнимы с самостоятельными развитыми городами этих стран.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обратим внимание на словосочетание «сохранение единства городского хозяйства», в связи с которым возникает ряд юридических, экономических и организационных проблем:

- действующее законодательство не определяет термин «городское хозяйство», следовательно, неясны правовые, организационные, финансовые и иные принципы обеспечения «единства городского хозяйства»;
- отсутствуют критерии, по которым можно оценить «единство» городского хозяйства, т. е. едино оно или не едино;
- не определены юридические последствия недостижения цели по «сохранению единства городского хозяйства» [6, ст. 79, п. 3].

* Кирсанов Сергей Алексеевич, кандидат экономических наук, доцент СПбГИЭУ, исполнительный директор «УНЦ ГМУ», г. Санкт-Петербург. Электронная почта: ksaimr@rol.ru.

Ошурков Андрей Тихонович, кандидат технических наук, руководитель Комитета по законодательству Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга.

Поскольку в действующем законодательстве толкование формулировки «единство хозяйства» отсутствует, появляется объективное желание такую формулировку иметь. Кроме того, возникает ряд вопросов: разве в других субъектах РФ не нужно «сохранять единое региональное хозяйство»? если МСУ «не сохраняет хозяйство», то зачем вообще в России создавать и развивать данный институт?

Подчеркнем, что придание МСУ различного правового статуса в зависимости от географического или иного положения субъекта РФ не будет способствовать развитию МСУ в целом на территории РФ. Например, пользуясь неопределенностью понятия «единство городского хозяйства», органы государственной власти Санкт-Петербурга вместо реального МСУ на внутригородских территориях создали, по сути, дорогостоящую муниципальную декорацию. Вспомним, что в 1991–1993 гг. по действовавшему тогда законодательству местное самоуправление в Москве и Санкт-Петербурге работало по общей для всей России схеме. Никакого развала городского хозяйства при этом не произошло, хотя полномочия МСУ были гораздо шире нынешних.

Петербургская модель

В июне 1997 г. Законодательное собрание Санкт-Петербурга приняло закон, в соответствии с которым в Петербурге была реализована территориально-поселенческая модель МСУ и образовано 111 территориальных единиц – муниципальных образований (8 городов, 21 посёлок и 82 муниципальных округа) [4]. В границах каждого административного района оказалось от одного (в Ломоносовском и Кронштадтском районах) до 11 (в Курортном районе) муниципальных образований. Все муниципальные образования (далее – МО) оказались разнородными как по численности населения (от 106 жителей в поселке Серово до 142 000 в городе Колпино), так и по социально-экономическим показателям. Особенностью петербургских МО является то, что их органы МСУ не были чьими-либо правопреемниками и начали свою жизнь «с чистого листа».

Петербургские МО, территориально располагаясь внутри границ соответствующего района, де-юре самостоятельны. Однако предметы ведения МО, определенные законом Санкт-Петербурга, не способствуют вовлечению органов МСУ в реальное управление мегаполисом. Тем не менее в настоящее время предлагается следующее:

а) выбрать эволюционный путь и на неопределённое время сохранить все 111 МО, присвоив им статус равноправных внутригородских территорий города федерального значения;

б) установить границы новых МО по ныне существующим границам, сохранив наименования МО;

в) сосредоточить главное внимание на следующих компонентах муниципальной реформы:

- расширении полномочий МО и сферы деятельности органов МСУ;
- контроле за деятельностью органов и должностных лиц МСУ и усилении их ответственности перед государством и населением;
- стимулировании межмуниципального сотрудничества в условиях неизбежной конкуренции МО;
- активном использовании института делегирования полномочий на муниципальном уровне;
- активной организационной и иной помощи органам МСУ со стороны органов государственной власти в адаптации к новым условиям (в первую очередь – качественная и своевременная законодательная работа).

Естественный путь развития МСУ сам расставит все точки над «i», тем более что новое муниципальное законодательство будет этому, несомненно, способствовать.

Петербургские МО имеют право на муниципальную собственность как экономическую основу МСУ. Процесс формирования муниципальной собственности в Санкт-Петербурге главным образом осуществляется посредством передачи объектов из региональной собственности в муниципальную. Каждый объект, намеченный к передаче, документально и фактически изучается в органах исполнительной власти и только при наличии соответствующих документов становится предметом рассмотрения в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Процедура передачи объектов в муниципальную собственность прописана в специальном законе Санкт-Петербурга [5], а передача конкретных объектов (групп объектов) осуществляется на основании отдельных («локальных») законов Санкт-Петербурга. В соответствии с указанным законом «локальные» проекты законов о передаче подлежат рассмотрению Законодательным Собранием в трехмесячный срок после представления субъектом законодательной инициативы необходимых документов. К сожалению, надо признать, что при отсутствии мер ответственности за нарушение процедуры (по крайней мере, по срокам) нарушается и закон, и распоряжение администрации Санкт-Петербурга.

Местные бюджеты

Развитие системы МСУ в Санкт-Петербурге можно проследить через призму муниципальной составляющей законов о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год – той их части, которая регулирует отношения между бюджетом Санкт-Петербурга и местными бюджетами, определяет функциональное распределение финансовых прав и ответственности. Как правило, это несколько статей в текстовой части закона и несколько приложений

к закону. Общая структура муниципальной составляющей законов о бюджете Санкт-Петербурга остается неизменной, начиная с 1998 г. Так, в текстовой части закона устанавливается следующее:

- минимально необходимые расходы местных бюджетов, под которыми понимается минимальный уровень гарантированного бюджетом Санкт-Петербурга расчётного¹ объема расходов местных бюджетов, связанного с финансированием расходов по решению вопросов местного значения (ВМЗ);
- порядок образования фонда финансовой поддержки местных бюджетов и расходования средств из этого фонда;
- порядок перечисления местным бюджетам целевых субвенций;
- меры по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;
- порядок представления органами МСУ бюджетной отчетности;
- право финансового органа Санкт-Петербурга выдавать бюджетные ссуды местным бюджетам на покрытие кассовых разрывов;
- право Контрольно-счетной палаты и исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в определённых случаях проводить проверки и осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджета Санкт-Петербурга.

В приложениях к законам о бюджете Санкт-Петербурга, являющихся его неотъемлемыми частями, содержатся:

- перечень источников доходов местных бюджетов (например, на 2004 г. было утверждено 25 источников, в том числе 6 налоговых, 12 неналоговых, 7 безвозмездных перечислений [2]);
- нормативы минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов (в 2004 г. по 12 направлениям расходования использовалось несколько десятков единых, групповых и индивидуальных нормативов);
- минимально необходимые расходы местных бюджетов по каждому МО (в 2004 г. в сумме 1 226 379 тыс. р.);
- перечень источников доходов образования фонда финансовой поддержки местных бюджетов (на 2004 г. два источника);
- распределение средств фонда финансовой поддержки местных бюджетов (в 2004 г. в сумме 212 023 тыс. р. для 51 МО).

В связи с тем, что в Санкт-Петербурге пока нет развитой муниципальной бюджетной сети, а избиратели требуют от муниципалов «конкретной работы», из местных бюджетов финансируются «чужие» объекты, находящиеся в ведении Санкт-Петербурга (школы, поликлиники, жилые дома, отделения милиции и др.). Причем в некоторых органах МСУ эти расходы до недавнего времени

¹ Минимально необходимые расходы рассчитываются на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

являлись основными, а в этом случае местные бюджеты фактически превращаются в благотворительные фонды, депутаты же – в попечителей этих фондов.

Проблема еще и в том, что нет разделения полномочий между органами государственной власти и органами МСУ. МО зачастую не хватает не только доходных источников, но и расходных полномочий!

В последние годы внимание общественности приковано к проблеме обеспечения прозрачности бюджета и бюджетного процесса. Прежде всего, здесь речь идет о возможности доступа граждан и некоммерческих организаций к бюджетной и иной экономической информации. В рамках бюджетно-муниципальной реформы органы государственной власти Санкт-Петербурга к вопросу информирования населения относятся весьма серьезно. Так, в 2002 г. во исполнение программы государственной поддержки МСУ в Санкт-Петербурге был издан первый сборник, впервые объединяющий местные бюджеты МО Санкт-Петербурга. На 1016 страницах этого уникального издания представлены постановления (со всеми приложениями) об утверждении местных бюджетов практически всех 111 МО [1].

Проблемы наполнения доходов местных бюджетов характерны для всей России: фискальная неполноценность местных налогов, нестабильность распределения доходных источников по уровням бюджетной системы, зависимость от финансовой помощи из региональных бюджетов и др. Не исключение и местные бюджеты муниципальных образований Санкт-Петербурга. Поэтому важным направлением реформы МСУ в Санкт-Петербурге является укрепление доходов местных бюджетов, их реструктуризация для обеспечения реальной финансовой самостоятельности органов МСУ.

Доходы местных бюджетов МО в Санкт-Петербурге полностью формируются исходя из решений органов государственной власти Санкт-Петербурга. В рамках действующего налогового и бюджетного законодательства органы МСУ Санкт-Петербурга практически лишены налоговых прав и не имеют реальной налоговой самостоятельности. Как следует из данных табл. 1, структура доходов местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2000–2004 гг. не претерпевала существенных изменений: наибольший удельный вес в общей сумме доходов составляли налоговые доходы, доля которых изменялась в пределах 12% (минимум – 59,75%, максимум – 71,70%). Вторым по величине доходным источником являлись безвозмездные перечисления (их удельный вес колебался от 19,74 до 31,03%). Неналоговые доходы в этот период в общей сумме доходов составляли в среднем около 8%.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга о бюджете [3] в 2005 г. доходы местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга формируются за счет следующих налогов:

- 1) налога на имущество физических лиц;

Таблица 1

Анализ фактических доходов местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга за 2000–2004 гг.

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Всего доходов, тыс. р.	755 678	923 808	1 645 516	2 072 812	2 486 308
Налоговые доходы, тыс. р.	482 216	551 979	1 127 511	1 487 323	1 684 783
Удельный вес в общей сумме доходов, %	63,81	59,75	68,52	71,75	67,76
Неналоговые доходы, тыс. р.	39 008	93 093	109 024	163 447	310 740
Удельный вес в общей сумме доходов, %	5,16	10,08	6,63	7,88	12,50
Безвозмездные перечисления, тыс. р.	234 454	278 736	408 981	422 042	490 785
Удельный вес в общей сумме доходов, %	31,03	30,17	24,85	20,37	19,74

2) налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения;

3) единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения:

– по нормативу 20% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Адмиралтейского, Московского и Центрального районов;

– по нормативу 40% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Василеостровского, Выборгского, Кировского и Петроградского районов;

– по нормативу 60% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Красногвардейского, Приморского и Фрунзенского районов;

– по нормативу 80% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Калининского, Красносельского, Невского, Курортного, Колпинского, Кронштадтского, Петродворцового и Пушкинского районов;

4) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности:

– по нормативу 10% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Петроградского, Центрального, Курортного, Колпинского и Петродворцового районов;

– по нормативу 20% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Адмиралтейского, Красногвардейского, Московского, Приморского и Фрунзенского районов;

– по нормативу 30% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Василеостровского и Красносельского районов;

– по нормативу 40% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Выборгского, Калининского, Кировского, Невского и Пушкинского районов Санкт-Петербурга;

– по нормативу 50% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, для муниципальных образований, расположенных на территории Кронштадтского административного района;

5) налога на рекламу в части сумм по расчетам за 2004 г. и погашения задолженности прошлых лет.

Для обеспечения бюджетной самостоятельности муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2005 г., а также учитывая потери местных бюджетов в связи с изменением федерального законодательства в части отмены налога на рекламу, увеличены нормативы отчислений от сумм единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга. В целом применение групповых дифференцированных нормативов по налогу с продаж (до 2004 г.), единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности призвано в относительно простой форме обеспечить сбалансированность бюджетов МО с учетом использования дотаций из фонда финансовой поддержки. Распределение доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга между бюджетом города и бюджетами МО на 2005 г. представлено в табл. 2.

Прогноз объема поступлений налогов в бюджеты муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2005 г. представлен в табл. 3. Предполагалось, что наибольший удельный вес в сумме налоговых доходов муниципальных образований Санкт-Петербурга составит единый налог, взимаемый в рамках упрощенной системы налогообложения (57,06%), а наименьший – единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (8,96%). Всего от основных закрепленных источников в доходы местных бюджетов в 2005 г. планировалось поступление 1 926 014 тыс. р., что на 16% больше, чем по плану на 2004 г.

Общая сумма налоговых доходов бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга составляет лишь 2% в сравнении с суммой налоговых доходов мегаполиса (в соответствии с законом о бюджете на 2004 г.). Определение состава доходных источников местных бюджетов муниципальных образований, стабильных по поступлению и достаточных по величине, является в настоящее время одной из важнейших задач, стоящих перед органами власти Российской

Федерации в целом и Санкт-Петербурга в частности. Установленные законодательством ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за состояние социальной сферы на субъект РФ.

Таблица 2

Распределение доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга между бюджетом города и бюджетами муниципальных образований на 2005 г., %

№ п/п	Налоговые доходы	Бюджет Санкт-Петербурга	Бюджеты МО
1	Налоги на прибыль		
1.1	Налог на прибыль организаций	100	–
1.2	Налог на доходы физических лиц	100	–
1.3	Налог на игорный бизнес	100	–
2	Лицензионные и регистрационные сборы		
2.1	Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	100	–
2.2	Лицензионные и регистрационные сборы	100	–
3	Налоги на совокупный доход		
3.1	Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	От 20 до 80% в зависимости от МО	От 20 до 80% в зависимости от МО
3.2	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	От 50 до 90% в зависимости от МО	От 10 до 50% в зависимости от МО
4	Налоги на имущество		
4.1	Налог на имущество физических лиц	–	100
4.2	Налог на имущество предприятий	100	–
4.3	Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	–	100
5	Платежи за пользование природными ресурсами		
5.1	Налог на добычу полезных ископаемых	100	–
5.2	Земельный налог	100	–
6	Прочие налоги, пошлины и сборы		
6.1	Государственная пошлина	100	–
6.2	Прочие федеральные налоги	100	–
6.3	Налоги субъектов РФ	100	–

Анализ исполнения бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга показывает, что приоритетными направлениями расходования бюджетных средств в разрезе статей функциональной классификации расходов в последние четыре года являлись:

Таблица 3

Прогноз объема поступлений налогов в бюджеты муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2005 г.

Наименование доходного источника	Сумма, тыс. р.	Удельный вес в общей сумме доходов, %
Единый налог, взимаемый в рамках упрощенной системы налогообложения	829 964	57,06
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	130 297	8,96
Налог на имущество физических лиц	174 402	11,99
Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения	134 691	9,26
Налог на рекламу	185 156	12,73
Всего налоговых доходов	1 454 511	100,00

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- функционирование органов местного самоуправления;
- образование;
- здравоохранение и физическая культура;
- социальная политика.

Доля расходов на ЖКХ, куда входят расходы на благоустройство и озеленение территории муниципального образования, организацию и содержание детских и спортивных площадок, обеспечение санитарного благополучия населения и др., устойчиво держится на первом месте в структуре расходов местных бюджетов. При этом следует отметить, что фактические расходы по статье ЖКХ значительно превышают установленный нормативами минимальный уровень расходов, а темпы роста фактических расходов на ЖКХ превосходят темпы увеличения норматива расходов на эти цели, устанавливаемого бюджетом Санкт-Петербурга. Иными словами, муниципальные образования направляют на развитие жилищно-коммунальной сферы города все больше и больше средств по сравнению с предусмотренными нормативами. Если в 2000 г. это превышение было всего лишь в полтора раза (по нормативу 175 872 тыс. р., фактически 283 986 тыс. р.), то в 2003 г. оно составило уже трехкратную величину (по нормативу 315 692 тыс. р., фактически 97 5947 тыс. р.). Такая возможность появилась у муниципальных образований в связи с ростом поступления

средств от налогообложения и общим улучшением финансового положения муниципальных образований.

Вместе с тем все увеличивающийся разрыв между величиной норматива на ЖКХ и фактическим расходом средств свидетельствует о несовершенстве самого норматива, методики его расчета и величины этого норматива. В табл. 4 приведены данные о величине минимально необходимых расходов МО, установленных нормативами в период 2000–2004 гг.

Таблица 4

Минимальные нормативные расходы муниципальных образований, тыс. р.

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Содержание органов местного самоуправления	96336	144544	239162	308135	407017
Охрана общественного правопорядка			18643	21251	23351
Ремонт и озеленение придомных и других территорий	152368	169137	189699	227678	273567
Обеспечение санитарного благополучия населения	23504	26063	29227	33323	36587
Организация и содержание детских и спортивных площадок			23332	27965	30715
Содержание мест захоронения		3034	3492	4122	4499
Содержание дорог местного значения		16380	18510	22604	24818
Предупреждение чрезвычайных ситуаций и защита населения от ЧС	14089	17371	19483	22185	24374
Приобретение школьной формы детям из многодетных семей	15568	16798	16676	17314	15182
Пособия опекаемым	70932	91392	130532	161016	205440
Оплата труда приемных родителей					273
Проведение летней оздоровительной кампании			11521	14257	16093
Организация и содержание СМИ			16315	18601	20508
Организация военно-патриотической работы			13988	15940	17521
Содержание объектов собственности	1095	1215	1458	28822	47789
Вывоз мусора с территории частного жилого сектора					5963
Проведение избирательной кампании					72682
Прочие	18450				
Итого расходов	392342	485934	732038	923213	1226379

Динамика расходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя также позволяет судить о приоритетности тех или иных направ-

лений деятельности органов местного самоуправления в обеспечении жизнедеятельности локальных сообществ. По темпам роста удельных расходов муниципальных образований в 2000–2004 гг. выделяются следующие статьи:

- средства массовой информации (рост в 5,7 раза);
- правоохранительная деятельность (рост в 3,7 раза);
- жилищно-коммунальное хозяйство (рост в 3,4 раза);
- культура и искусство (рост в 3,4 раза);
- молодежная политика (рост в 3,0 раза);

Показатель удельных расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления также оказался в тройке лидеров. Эти расходы выросли за четыре года в 3,4 раза, увеличившись с 29,6 р. до 100,1 р. на одного жителя муниципального образования. В меньшей степени муниципальные образования уделяли внимание таким направлениям деятельности как предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, оказание поддержки учреждениям образования, здравоохранения, культуры и т.п. (табл. 5).

Таблица 5

Исполнение бюджетов муниципальных образований в расчете на 1 жителя, р.

Показатель	Код по ФКР	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Функционирование органов местного самоуправления	0106	29,6	52,9	80,6	100,1
Правоохранительная деятельность	0500	1,4	1,3	4,7	5,2
Охрана окружающей среды	0900	0,1	0,0	0,0	0,0
Транспорт, связь и информатика	1000	0,3	0,1	0,3	0,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	1200	60,9	88,2	150,0	209,4
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	1300	2,6	3,3	5,2	6,1
Образование	1400	27,5	25,2	41,9	53,7
Культура и искусство	1500	3,0	3,0	5,5	10,2
Средства массовой информации	1600	1,4	2,2	6,0	8,0
Здравоохранение и физическая культура	1700	6,3	5,4	7,8	8,7
Социальная политика	1800	13,6	12,3	19,5	20,9
Прочие расходы	3000	8,0	7,8	7,8	11,7

Сопоставление динамики изменения удельных расходов муниципальных образований по различным статьям с показателями изменения удельных затрат на содержание органов местного самоуправления показывает, что рост последних, а также пропорции между ними примерно соответствовали лишь одной статье расходов местных бюджетов – на жилищно-коммунальное хозяйство.

Данные об исполнении бюджетов в разрезе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности свидетельствует о том, что муниципальные образования Санкт-Петербурга проводят политику дифференцированного подхода к определению приоритетов расходования средств. По одним направлениям расходы местных бюджетов значительно превышают суммы, предусмотренные нормативами минимальной бюджетной обеспеченности, по другим они соответствуют этой величине или даже ниже норматива, предусмотренного законом о бюджете Санкт-Петербурга.

Наибольшую сумму средств муниципальные образования направляют на мероприятия по благоустройству. Причем в рамках этого ряд МО занимается благоустройством и озеленением не только придомовых и внутридворовых территорий, на что рассчитан норматив минимальной бюджетной обеспеченности, но и в целом всей территории муниципального образования.

В целом превышение расходов по нормативу на благоустройство территории (ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий, организация и содержание детских и спортивных площадок) обусловлено возрастающими финансовыми возможностями муниципальных образований, наличием у них профицитного бюджета. Так, в 2003 г. фактические расходы на ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий, а также муниципального образования в целом превысили норматив в МО «Литейный округ» в 5 раз, в МО «Смольнинское» – в 12 раз. Рекордное превышение фактических расходов над нормативными отмечено в МО № 78 – в 24 раза.

Решение социальных проблем также становится одним из приоритетов муниципальных образований. Это видно из того, что значительные суммы идут на мероприятия для ветеранов, молодежи, другие категории населения, нуждающиеся в социальной защите. Так, повсеместно в число расходов муниципальных образований попадают расходы на поддержку образовательных учреждений, другие мероприятия в области образования, которые, кстати, в большинстве своем не задаются нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Среди полномочий, которые исполнялись муниципальными образованиями в соответствии с нормативами или с незначительным превышением (а в ряде МО не исполнялись в полной мере), можно отметить лишь «обеспечение санитарного благополучия населения», а также «предупреждение чрезвычайных ситуаций и защиту населения от чрезвычайных ситуаций».

Согласно проведенному анализу все муниципальные образования Санкт-Петербурга проводят социально ориентированную бюджетную политику, выбор приоритетов которой определяется двумя важнейшими факторами:

- территориальными, инфраструктурными особенностями МО;
- финансовыми возможностями (налоговым потенциалом) МО.

Анализ динамики удельных расходов муниципальных образований по основным статьям показывает, что в деятельности МО в целом все более явно прослеживается упор на реализацию функций, связанных с обеспечением деятельности жилищно-коммунального комплекса, в ущерб другим не менее важным функциям. При этом исполнение большинства полномочий, за исключением ЖКХ, становится все более затратным: расходы на содержание органов МСУ растут быстрее, чем затраты на другие предметы ведения. Это еще раз подтверждает вывод о необходимости пересмотра отдельных нормативов расходования средств муниципальных образований, особенно в части реализации их полномочий по статьям, обеспечивающим социальное развитие местных сообществ.

Одной из особенностей муниципальных образований является проведение широкого спектра мероприятий по социальной политике, не попадающих сегодня под финансирование по нормативам. К ним относятся мероприятия по поддержке образовательных учреждений, помощь ветеранам, другие мероприятия по социальной политике. За счет местного бюджета часть муниципальных образований финансирует праздничные мероприятия, используется также практика создания резервных фондов администраций.

Большинство муниципальных образований в последние годы фактически приступили к исполнению отдельных составляющих государственных полномочий. В частности, оказывается финансовая поддержка учреждениям социальной сферы (детским дошкольным образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения и пр.), помощь отдельным категориям социально незащищенных слоев населения, активно реализуются мероприятия «молодежной политики» и пр. Анализ исполнения полномочий, свидетельствует о том, что номенклатура и величина нормативов минимальной бюджетной обеспеченности не отражают особенностей муниципальных образований различного типа и требуют корректировки.

Таким образом, местное самоуправление в Санкт-Петербурге – не искусственно насаждаемый институт, а объективная необходимость. Даже при активном противодействии с течением времени МСУ в северной столице продолжает развиваться.

Библиографический список

1. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Спец. вып. 2002. 29 июня.
2. О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 год: Закон Санкт-Петербурга от 19.11.03 № 676-101 // www.kodeks.ru (ИПС «Кодекс»).
3. О бюджете Санкт-Петербурга на 2005 год: Закон Санкт-Петербурга от 29.11.04 № 578-81 // www.kodeks.ru (ИПС «Кодекс»). (См. также: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Спец. вып. 2004. 14 дек.).

4. О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 18.06.97 № 111-35 // www.kodeks.ru (ИПС «Кодекс»).
5. О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований: Закон Санкт-Петербурга от 22.03.00 № 137-12 // www.kodeks.ru (ИПС «Кодекс»).
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: ФЗ-№131 от 06.10.03 г. // www.kodeks.ru (ИПС «Кодекс»).