

Лекция по программе повышения квалификации муниципальных служащих

Тема: Изменение организационных основ местного самоуправления по Федеральному закону № 33-ФЗ. Управление, бюджет, эффективность и технологии в новой реальности

Уважаемые коллеги

С вступлением в силу **Федерального закона № 33-ФЗ** мы переходим от теории к **практической реорганизации**.

Эта лекция — **синтез управления, финансов и технологий**. Мы разберём, как **строить работу МСУ с 2025 по 2027 год**, как **делать больше при меньших ресурсах**, и как **доказывать эффективность** каждому рублю из бюджета.

Это не просто лекция — это **инструкция по выживанию и развитию** в условиях новой системы публичной власти.

1. Стратегия развития МО как основа бюджетного процесса

1.1. От плана к стратегии

Раньше бюджеты формировались «**по остаточному принципу**» — что осталось, то и потратим.

Теперь — **наоборот**:

Бюджет — это финансовый образ стратегии развития МО.

Требования ФЗ-33-ФЗ (ст. 52):

- Бюджет должен быть **программно-целевым**;
- Все расходы — **привязаны к целям и показателям**;
- Стратегия утверждается **представительным органом** и действует **на 6 лет** (с ежегодной корректировкой).

Структура стратегии:

- 1. Миссия и видение — куда движется МО;
- 2. Приоритетные направления (не более 5);
- 3. Целевые показатели (например: «увеличить охват благоустроенных дворов до 90% к 2030 г.»);
- 4. Программы и проекты;
- 5. Источники финансирования.

Пример:
Стратегия городского округа Ялта включает приоритет — «туристическая устойчивость». Бюджет 2026 года на 40% направлен на модернизацию инфраструктуры, экологический мониторинг и цифровизацию сервисов.

2. Реформирование публичного управления: цели и технологии

2.1. Проводимые реформы и их цели

Реформа	Цель	Сроки
ФЗ-33-ФЗ	Включение МСУ в единую систему публичной власти	2025–2027
Цифровизация МСУ	Упрощение взаимодействия с жителями и госорганами	Постоянно
Оптимизация структур	Снижение административных издержек	До 2026

Реформа	Цель	Сроки
Программно-целевое финансирование	Повышение результативности расходов	С 2025

2.2. Показатели качества публичной власти

С 2025 года оценка эффективности МО проводится по **единым федеральным критериям**:

Группа показателей	Примеры
Административные	Среднее время ответа на обращение — не более 3 дней; доля электронных услуг — не менее 85%
Бюджетные	Доля расходов на ВНОЖН — не менее 60%; дефицит — не более 10%
Социальные	Уровень удовлетворённости населения — не ниже 70% (по опросам ВЦИОМ)
Инфраструктурные	Доля благоустроенных дворов — не менее 75% к 2027 г.

⚠ **Важно:** низкие показатели — основание для **вмешательства региона**.

2.3. Современные технологии публичного управления

1. Цифровые платформы

- **ГИС ЖКХ** — мониторинг состояния дворов, дорог, освещения;
- **Единая цифровая платформа МСУ** — интеграция с «Госуслугами», «Сбербанк-онлайн», региональными сервисами;
- **ИИ-ассистенты** — обработка обращений, чат-боты на сайте администрации.

2. Умные технологии

- Датчики заполненности контейнеров для ТКО;
- Системы «умного» освещения;
- Беспилотные инспекции дорог и зелёных зон.

3. Гражданское участие

- Платформа «**Активный гражданин — Муниципалитет**» — голосования по благоустройству;
- **Бюджетирование участия** — жители сами распределяют часть средств (до 5% бюджета).

3. Права МСУ и их финансирование: требования и ограничения

3.1. Что можно, а что — нет

Право МСУ	Финансирование	Ограничения
Благоустройство территории	Да, из местного бюджета	Только по утверждённой программе

Право МСУ	Финансирование	Ограничения
Организация перевозок	Только при наличии субвенции от региона	Без финансирования — не реализуется
Поддержка местных инициатив	Да, до 5% бюджета	Не может превышать лимит
Строительство школы	Только по соглашению с регионом	Объект передаётся региону после ввода

🔑 **Принцип: Нет финансового обеспечения — нет полномочия.**

3.2. Определение приоритетов при недостатке ресурсов

Методика принятия решений:

1. **Оценка критичности** — угрожает ли качество жизни?
2. **Оценка охвата** — сколько людей затронет?
3. **Оценка стоимости** — есть ли более дешёвые аналоги?
4. **Оценка срока реализации** — можно ли сделать быстро?

Пример:

При дефиците бюджета — **ремонт канализации** приоритетнее, чем **строительство фонтана**.

4. Установление расходных обязательств

4.1. Что такое расходное обязательство?

Это обязательство муниципалитета произвести расходы на исполнение полномочий (ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).

4.2. Требования к правовым актам

Акт, устанавливающий расходное обязательство, должен содержать:

- Цель расходов;
- Объём финансирования;
- Источник средств;
- Сроки исполнения;
- Ответственного исполнителя;
- Показатели результата.

✗ Недопустимо:

- Принимать акт без указания источника финансирования;
 - Устанавливать обязательства, превышающие доходы бюджета.
-

4.3. Отмена и приостановление обязательств

Основания:

- Изменение стратегии развития;
- Недостаток средств;
- Невозможность реализации (например, из-за природных условий).

Порядок:

1. Глава МО вносит **предложение** в представительный орган;

- 2. Дума **обсуждает и принимает решение**;
- 3. Публикуется **официальное уведомление**.

⚠ **Важно:** приостановление обязательств, финансируемых из **субвенций**, требует **согласия региона**.

5. Выбор способа оказания услуг населению

5.1. Варианты организации предоставления услуг

Способ	Когда использовать	Плюсы	Минусы
Прямое оказание (через МА)	Ключевые ВНОЖН (благоустройство, освещение)	Полный контроль	Высокие издержки
Через МУП	Услуги ЖКХ, транспорт	Гибкость, возможность инвестирования	Риск убытков
Через МКУ	Образование, культура	Стабильность, поддержка государства	Меньше инициативности
Частно-государственное партнёрство (ГЧП)	Строительство объектов, цифровизация	Привлечение внебюджетных средств	Сложность управления

Способ	Когда использовать	Плюсы	Минусы
Концессия	Долгосрочные проекты (парки, спорткомплексы)	Инвестиции частного партнёра	Долгий срок окупаемости

Совет: используйте **модель «смешанного управления»** — например, благоустройство — через МА, а вывоз ТКО — через концессию.

6. Повышение качества услуг: сложные вопросы

6.1. Проблемы и решения

Проблема	Решение
Низкое качество благоустройства	Внедрение стандартов качества (например, ГОСТ Р 58761-2019)
Жалобы на освещение	Установка датчиков включения , мониторинг через ГИС
Недовольство графиком уборки	Проведение опросов , корректировка графика
Отсутствие обратной связи	Запуск мобильного приложения с функцией «Жалоба»

7. Статус администраторов бюджетных средств

7.1. Кто может быть администратором?

- Глава МО;
- Руководитель структурного подразделения администрации;
- Руководитель МКУ/МУПа (по согласованию).

7.2. Обязанности администратора

- Обеспечить **исполнение обязательств**;
- Вести **учёт и отчётность**;
- Предоставлять **ежеквартальные отчёты**;
- Принимать меры при **отклонении от плана**.

⚠ **Запрещено:** совмещение функций администратора и получателя средств в одном лице.

8. Финансирование проектов: правовые и организационные основы

8.1. Этапы реализации проекта

1. **Инициация** — формирование идеи;
2. **Оценка эффективности** — расчёт ROI, КПЭ;
3. **Включение в стратегию**;
4. **Получение финансирования**;
5. **Реализация**;
6. **Мониторинг и оценка**.

8.2. Привлечение внебюджетных инвестиций

Формы:

- **ГЧП** — с участием частных инвесторов;

- **Краудфандинг** — через платформы (например, «Планета добра»);
- **Спонсорство** — от бизнеса (с налоговым вычетом);
- **Гранты** — от фондов (например, «Система», «Росатом»).

Пример:

В посёлке Октябрьское построили **спортивную площадку** за счёт ГЧП: бизнес внёс 70%, МО — 30%.

9. Обеспечение результативности и оценка эффективности

9.1. Методы оценки

Метод	Описание
Сравнительный анализ	До/после реализации проекта
Оценка КПЭ	Достигнуты ли целевые показатели?
Аудит эффективности	Проводится Счётной палатой или независимой организацией
Опросы населения	Удовлетворённость услугами

9.2. Показатели эффективности на местном уровне

Группа	Показатели
Финансовые	Рентабельность проекта, доля неосвоенных средств
Операционные	Сроки выполнения, количество жалоб
Социальные	Уровень участия жителей, рост качества жизни
Инновационные	Доля цифровых услуг, внедрение новых технологий

10. Структура местной администрации: функциональная, отраслевая, территориальная

10.1. Блоки структуры (обязательные по ФЗ-33)

Блок	Функции	Задачи
Административно-кадровый	Управление персоналом, документооборот	Подбор кадров, обучение, аттестация
Финансово-бюджетный	Бюджет, учёт, отчётность	Формирование проекта бюджета, контроль исполнения

Блок	Функции	Задачи
ЖКХ и благоустройство	ВНОЖН	Ремонт дорог, освещение, вывоз ТКО
Социальный	Образование, культура, спорт	Поддержка учреждений, организация мероприятий
Цифрового развития	ИТ, ГИС, электронные услуги	Внедрение цифровых решений, защита данных

△ Соответствие объектам управления:

- В малых МО — **совмещение функций**, но не упразднение блоков;
- В крупных — **создание территориальных отделов** (например, по районам).

11. Учреждения и органы МСУ: различия и взаимодействие

Критерий	Орган МСУ	Учреждение
Статус	Государственный орган	Юридическое лицо
Функция	Управление, контроль	Оказание услуг

Критерий	Орган МСУ	Учреждение
Руководитель	Глава МО / зам	Директор (по контракту)
Финансирование	Бюджетные средства	Субсидии, доходы от деятельности

Пример взаимодействия:

Администрация утверждает **программу благоустройства**, а **муниципальное учреждение «Жилищник»** — непосредственно реализует: заключает договоры, контролирует подрядчиков, ведёт отчётность.

🔑 Ключевой принцип:

- Орган МСУ — **ставит задачи и контролирует**;
- Учреждение — **реализует и отчитывается**.

12. Участники бюджетного процесса: полномочия, взаимодействие, ограничения

12.1. Основные участники

Участник	Полномочия	Ограничения
Глава МО	Иницирует проект бюджета; распоряжается средствами; утверждает ведомственную роспись	Не вправе изменять утверждённые статьи расходов без решения думы
Представительный орган	Утверждает бюджет, отчёт, изменения; контролирует исполнение	Не может устанавливать расходы сверх доходов
Финансовое управление	Ведёт учёт; формирует проект; контролирует кассовое исполнение	Подотчётно главе и региональному минфину
Администраторы бюджетных средств	Обеспечивают целевое использование средств; предоставляют отчёты	Не могут совмещать с функциями получателя
Счётная палата МО	Проводит аудит; выявляет нарушения; вносит рекомендации	Не имеет права отменять решения

12.2. Запрещённые формы совмещения

ФЗ-33 и Бюджетный кодекс РФ строго запрещают:

- Главе МО быть **одновременно администратором и распорядителем средств**;
- Финансовому управлению **одновременно формировать проект и проверять его исполнение**;
- Директору МКУ быть **членом представительного органа**.

Это — **антикоррупционная мера**, направленная на разделение полномочий.

13. Повышение эффективности управления: практические шаги

13.1. Что можно сделать уже сейчас

- 1. Проведите аудит структуры администрации**
 - Соответствует ли она требованиям ФЗ-33?
 - Есть ли дублирование функций?
 - Все ли обязательные блоки сформированы?
 - 2. Обновите стратегию развития**
 - Привяжите её к национальным проектам;
 - Установите **реальные, измеримые показатели**;
 - Вовлеките население в обсуждение.
 - 3. Оптимизируйте расходные обязательства**
 - Проведите **ревизию всех действующих обязательств**;
 - Приостановите те, что не соответствуют приоритетам;
 - Убедитесь, что **каждое обязательство имеет источник финансирования**.
 - 4. Запустите систему мониторинга эффективности**
 - Внедрите **ежеквартальные отчёты по КПЭ**;
 - Организуйте **опросы удовлетворённости** населения;
 - Публикуйте результаты на сайте администрации.
 - 5. Начните привлекать внебюджетные средства**
 - Разработайте **каталог проектов для инвесторов**;
 - Обратитесь в **региональный фонд поддержки МО**;
 - Запустите **платформу гражданского участия**.
-

Практическое задание (работа в группах)

Задача:

Ваше муниципальное образование — **сельское поселение с населением 6 500 человек**, доходы — 38 млн руб. в год.

1. Как **построить структуру администрации**, если штат — 15 человек?
2. Как **определить приоритеты бюджета**, если необходимо:
 - отремонтировать 3 улицы;
 - заменить 50 светильников;
 - благоустроить 2 двора;
 - провести ремонт в детском саду?
3. Как **привлечь внебюджетные средства** на строительство спортивной площадки?

Формат:

- Группа из 3–4 человек;
 - Время — 25 минут;
 - Презентация — 5 минут.
-

Заключение

Федеральный закон № 33-ФЗ — это **не ограничение, а возможность**.

Он требует:

- **Чёткой стратегии;**
- **Прозрачного бюджета;**
- **Эффективной структуры;**
- **Технологичного управления.**

Но он даёт:

- ✓ Гарантированное финансирование ВНОЖН;
- ✓ Поддержку региона при дефиците;
- ✓ Инструменты для привлечения инвестиций;
- ✓ Механизмы доказательства эффективности.

Ваша задача — не просто выжить в новых условиях, а стать примером современного, ответственного, технологичного МСУ.

Домашнее задание

1. Проведите **анализ структуры вашей администрации** — соответствует ли она ФЗ-33?
2. Подготовьте **проект стратегии развития на 2025–2030 гг.** с приоритетами и КПЭ.
3. Составьте **перечень возможных внебюджетных источников** для одного из ваших проектов.