

Б.А. Давыдов<sup>1</sup>  
Л.С. Гагарина<sup>2</sup>  
Ю.Е. Ивченко<sup>3</sup>

B.A. Davydov  
L.S. Gagarina  
Yu.E. Ivchenko

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
И ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ  
ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ**

**THE PERFECTION  
OF INTERGOVERNMENTAL  
FISCAL RELATIONS AND INCREASE  
IN FINANCIAL SUPPORT  
TO MUNICIPAL UNITS**

*В статье рассматривается сложившееся положение с финансовым обеспечением муниципальных районов и их поселений. Обосновывается необходимость формирования их финансово-экономической состоятельности путем перераспределения доходов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации и федеральный бюджет Российской Федерации с территорий, в том числе дотационных образований. Предлагается прямое использование средств бюджетов всех уровней для оказания помощи малоимущим гражданам.*

*The situation of financial support to municipal units and settlements is viewed. The necessity of formation of their financial and economic viability through redistribution of revenues to the budgets of regions of the Russian Federation and the Federal budget from territories, including subsidized units is based. The direct use of budgets' funds of all levels to assist low-income citizens is proposed.*

**Keywords:** municipal district, settlements, intergovernmental fiscal relations, authority, financial viability.

**Ключевые слова:** муниципальный район, поселения, межбюджетные отношения, полномочия, финансовая состоятельность.

Высшее руководство страны с вниманием относится к развитию и совершенствованию местного самоуправления. В ноябре 2013 года Президент России встречался с представителями муниципальных образований, где одним из обсуждаемых вопросов был вопрос финансовой обеспеченности этих организационных форм управления. В предыдущем послании В.В. Путина Федеральному собранию говорилось о необходимости уточнения общих принципов организации местного самоуправления и развития сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах. В декабре 2013 года Пре-

зидент заявил о реформе местного самоуправления. После этого в мае 2014 года в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены поправки, которые устанавливают, что порядок замещения должности главы муниципального образования и порядок формирования представительных органов муниципальных районов определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации. При этом последним предоставлено право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ и определять перечень вопросов местного значения сельских поселений.

Руководители ряда субъектов Федерации вносят свой вклад в совершенствование местного самоуправления на подведомственных территориях. О намерениях провести административную реформу объявил А.Ю. Воробьев, еще

<sup>1</sup> Доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики НОУ ВПО «Российский новый университет».

<sup>2</sup> Кандидат филологических наук, доцент, директор Александровского филиала НОУ ВПО «Российский новый университет».

<sup>3</sup> Аспирант НОУ ВПО «Российский новый университет».

будучи кандидатом в губернаторы Московской области. Стоит сказать, что слово «реформа» в последнее время несколько утратило свое положительное коннотативное значение и уже не вызывает обнадеживающих ожиданий, как это было еще лет 10 назад. Сочетание со словом «административная» предполагает, что реформа не должна касаться многочисленных жителей. Однако в действительности, например перераспределение полномочий из ведения муниципальных образований в ведение правительств субъектов Федерации, нередко затрагивает насущные интересы населения. Речь идет, например, о выдаче разрешений на строительство, правилах землепользования, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов, организации розничной торговли, определении порядка деятельности общественных кладбищ, крематориев и прочее. Естественно, что такие и подобные вопросы, немаловажные для местного населения, должны решаться с соблюдением законодательства Российской Федерации на самом низком уровне управления, каким являются администрации муниципалитетов, городских и сельских поселений.

В настоящее время при значительном обесценении рубля (примерно в два раза за 2014 год), снижении доходов подавляющего населения, почти повсеместного повышения цен на продукты, в том числе первой необходимости, тарифов на общественном транспорте и услуги ЖКХ важно принятие нестандартных мер для поддержки граждан и прежде всего малоимущих. Здесь нужны такие всеохватывающие меры, как повышение пенсий, стипендий, зарплат бюджетникам, что рассчитано на среднестатистического жителя. Нужна адресная помощь людям в конкретных условиях проживания, например муниципального района, а то и поселения при мобилизации средств их бюджетов, а при дефицитности последних – привлечение средств субъекта РФ или даже федерального бюджета, в которые направляется большая часть доходов местных структур управления. Такие функции могли бы выполнять местные и региональные органы власти при наличии обоснованных норм социального обеспечения. Тогда поступления из местных доходов в вышестоящие бюджеты будут справедливыми. В то же время целесообразно прекратить взимание налогов с дотационных муниципалитетов, что практикуется сейчас. В результате таких мер при поддержке властей значительно поубавится панических настроений у населения. Впрочем, паника наблюдается и «наверху». Даже у высших госслужащих вошли

в лексикон выражения, не свидетельствующие об их оптимизме и уверенности в своих действиях, в безусловную правильность которых должны верить подчиненные (подданные): «обвал цен», «шоковое сокращение цен», «стресс-сценарий» (об изменении федерального бюджета) и др. Близки к этим выражениям и обобщения ряда объективных экономистов: «новая шоковая терапия», «у последней черты» и т.п. Ясно, что нужно оперативно принимать неординарные меры.

При дотировании многих муниципальных районов, да и субъектов Федерации, выделение средств для оказания помощи нуждающимся гражданам требует перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, отдавая преимущество ее низшему звену.

Пока что совершенствование местного самоуправления в регионе, в том числе при проведении административных реформ, проходит на надстроечном уровне – это укрупнение муниципальных районов, поселений, изменение порядка избрания глав муниципальных образований, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований и органами государственной власти субъекта РФ и т.п.

Безусловно, решение подобных вопросов необходимо в демократическом обществе и должно быть законодательно закреплено на уровне субъекта РФ. Однако не меньшее (если не большее) внимание региональных властей требуется уделять, в том числе, при проведении административных преобразований, базисным вопросам развития территорий: подъему экономики, расширению малого и среднего бизнеса, лучшему использованию земель, местных природных ресурсов, строительству дорог, развитию общественного транспорта и т.д. Решение экономических проблем, как это видно по опыту последних лет на всех уровнях управления, является одной из самых трудных задач и далеко не всегда приводит к желаемым результатам.

Объединение, укрупнение управляемых структур (в нашем случае муниципальных районов, поселений) издавна являлось одной из целей (конечно, кроме экономии средств) замены неэффективного менеджера (руководителя администрации) на эффективного, не обязательно «своего» человека. Назначенец оправдывает доверие. Однако не всегда достигается согласие, о чем свидетельствуют протесты населения при слиянии поселков, городов в один муниципалитет. Немало и примеров цивилизованного решения объединений: свыше 70% жителей крупных

городов Подмосковья – Балашихи и Железнодорожного – выступили за их слияние.

На наш взгляд, одной из наиболее актуальных проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе является проблема обеспечения реальной бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предпринятиями и получать от них доходы.

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю собственных доходов муниципальных образований приходится около 20% доходной части бюджета, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего бюджетную самостоятельность местного самоуправления, которое должно иметь достаточно прочный финансово-экономический фундамент. Таким фундаментом в основной своей части должны быть доходы местных бюджетов, поэтому одной из острейших проблем, встающих перед органами самоуправления, является повышение обеспеченности местных бюджетов за счет собственных доходов.

Назревшим вопросом в рамках вертикали «субъект Российской Федерации – муниципальный район (округ) – поселения» является совершенствование межбюджетных отношений, хотя очевидно, что это касается практически всех субъектов Российской Федерации.

В бюджетной системе страны большое значение имеют местные бюджеты, в частности бюджеты муниципальных районов (округов), основной задачей которых является развитие социальной инфраструктуры территории, ведение и учет хозяйственной деятельности как государственных, так и частных предприятий на местах. Именно органы местного самоуправления ведут сбор доходов от населения, юридических лиц на своих территориях. Они же формируют не только местные бюджеты, но в определенной степени и региональный и федеральный бюджеты, направляя в них существенную часть собранных налогов.

К ведению местных органов самоуправления относятся и другие полномочия, предусмотренные российским законодательством, будь то сбор государственных пошлин и штрафов, дотирование подведомственных предприятий, хозяйств,

социальных учреждений и т.д. Местные органы самоуправления взаимодействуют с гражданами непосредственно, и именно от них во многом зависит жизнедеятельность населения: условия проживания, безопасность, функционирование ЖКХ и общественного транспорта, ремонт дорог, охрана здоровья и правопорядка, благоустройство территорий, проведение природоохранных мероприятий, социальные выплаты, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов и т.д.

Финансовое благополучие возможно в результате развития и укрепления экономики территорий, что позволит решать многие социальные задачи, прежде всего обеспечение работой с достойной зарплатой, жильем, получение хорошего общего и профессионального образования, создание необходимой инфраструктуры, наличие благоприятной экологической обстановки в местах проживания и работы.

Решение многих социальных задач муниципалитетами требует совершенствования межбюджетных отношений субъектов Федерации, муниципальных районов (округов), поселений. При пересмотре распределения налоговых поступлений из муниципальных образований в бюджет субъекта РФ стоит определить обоснованные потребности территорий в финансовых средствах для конкретных целей, например для сдерживания роста тарифов на услуги ЖКХ, материальной поддержки малоимущих граждан, многодетных семей, обеспечения населения общественным транспортом, осуществления природоохранных мероприятий, развития электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения и других насущных нужд. Средства на эти цели должны оставаться на местах, и лишь избыточная часть из суммарных налогов района должна перечисляться в вышестоящие бюджеты. В то же время для выполнения инвестиционных федеральных и региональных программ на территории муниципальных образований могут использоваться финансовые ресурсы на основе софинансирования, то есть после покрытия затрат на указанные нужды. В этом случае местные жители будут видеть прямую связь налоговых платежей с полученными социальными результатами.

Упорядочение межбюджетных отношений, заключающееся в пересмотре величины налоговых платежей муниципальных в вышестоящие бюджеты с учетом первоочередного удовлетворения насущных местных нужд, предполагает обоснованное предоставление налоговых льгот (снижение ставок или их отмена, отсрочку платежей и пр.) отдельным предприятиям района:

технопаркам; предприятиям, выпускающим необходимую для населения продукцию (услуги), импортозамещающие изделия; дотационным муниципальным предприятиям; участникам экономических кластеров и др. Появляется возможность повышения финансовой обеспеченности и самостоятельности муниципальных районов, городских и сельских поселений для удовлетворения собственных нужд и постепенный перевод их на самофинансирование. Это будет сопровождаться ростом ответственности руководителей всех уровней управления за расходование своих (муниципальных) финансовых ресурсов, использование имеющегося на территории природного, кадрового, научного и производственного потенциалов во благо улучшения социально-экономического положения местного населения. Это будет подталкивать руководителей муниципалитетов к проявлению инициативы в осуществлении инновационных мероприятий, которые сейчас проводятся в основном по указаниям и программам, поступающим «сверху».

В 2011 году на правительственном уровне были организованы две самостоятельные комиссии для пересмотра только субвенций, которыми финансируются полномочия федеральных органов, делегированные в регионы (порядок предоставления субвенций субъектам РФ сегодня изменен). Требуется продолжить упорядочение межбюджетных связей, в том числе между муниципалитетами и их субъектами РФ. Это подтвердилось на встрече 9 ноября 2013 года Президента страны с представителями муниципальных образований.

Административная реформа, заявленная в Московской области и начатая с укрупнения муниципальных образований не всегда при со-

гласии населения, пока обходится без решения назревших социально-экономических вопросов, среди которых, наверное, важнейшим является упорядочение межбюджетных отношений. Насколько известно, в стране этого пока не происходит. Решение только одного этого вопроса позволит региону стать лидером среди субъектов РФ в области социально-экономических преобразований, которые осуществляются в стране.

Значительной статьёй расходов населения районов остается оплата тарифов за услуги ЖКХ. Для сдерживания повышения тарифов на энергию полезно было бы вспомнить «хорошо забытое старое». В 1996 году распоряжением бывшего тогда губернатора Московской области районам было предоставлено право устанавливать тарифы на теплоэнергию. Была предложена методика их определения, а контроль за правильностью расчетов и соблюдением условий ее применения был закреплен за соответствующим органом управления областной администрации. Распоряжением предусматривалась рентабельность у поставщика теплоэнергии при реализации ее населению на уровне не выше 5%, остальным потребителям – не более 12%. Через год, в 1997 году, подобное распоряжение губернатора Московской области было принято в отношении электроэнергетики.

Данная инициатива, к сожалению, не была поддержана. Безудержный рост тарифов на энергию в то время продолжился, в том числе через некоторое время и в Московской области.

Как и многие муниципальные районы в России, Александровский муниципальный район Владимирской области является дотационным. Доля доходов от налоговых и неналоговых поступлений в общей величине доходов бюджета слишком мала (табл. 1).

Таблица 1

**Структура доходов консолидированного бюджета Александровского муниципального района Владимирской области**

| Статьи доходов                              | 2012 год [3]    |         | 2013 год [4]    |         | 2014 год (оценка) [5] |         |
|---|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------------|---------|
|   | сумма, млн руб. | доля, % | сумма, млн руб. | доля, % | сумма, млн руб.       | доля, % |
| Доходы бюджета – всего                      | 1 268,7         | 100,0   | 1 383,1         | 100,0   | 1 259,7               | 100,0   |
| в том числе: налоговые и неналоговые доходы | 604,1           | 47,6    | 607,3           | 43,9    | 557,4                 | 44,3    |
| безвозмездные поступления                   | 664,6           | 52,4    | 775,8           | 56,1    | 702,2                 | 55,7    |

Как видно из структуры доходов консолидированного бюджета Александровского района за последние годы, налоговые и неналоговые доходы не достигают и половины требуемой суммы доходов. Финансовая обеспеченность муниципального района зависит от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы.

Александровский муниципальный район включает четыре городских поселения (города

Александров, Карабаново и Струнино, поселок Балакирево) и четыре сельских поселения (Андреевское, Каринское, Краснопламенское, Следневское). Каждое поселение в соответствии со ст.10 Бюджетного кодекса РФ имеет свой бюджет, который из-за низкой доходности территорий является дотационным. Практически вся величина их налоговых и неналоговых доходов уходит на содержание органов управления поселений (табл. 2).

Таблица 2

### Структура расходов на содержание органов управления

| Показатель  | 2012 год [3]    |         | 2013 год [4]    |         | 2014 год (оценка) [5] |         |
|---|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------------|---------|
|   | сумма, млн руб. | доля, % | сумма, млн руб. | доля, % | сумма, млн руб.       | доля, % |
| Консолидированный бюджет муниципального образования – всего | 111,4           | 100,0   | 113,7           | 100,0   | 122,2                 | 100,0   |
| Из него: Александровский район                              | 75,2            | 67,5    | 78,0            | 68,6    | 85,7                  | 70,1    |
| Поселения   | 36,2            | 32,5    | 35,8            | 31,4    | 36,5                  | 29,9    |
| в том числе: городские поселения                            | 30,1            | 27,0    | 30,2            | 26,6    | 28,2                  | 23,1    |
| сельские поселения  | 6,2             | 5,5     | 5,5             | 4,8     | 8,3                   | 6,8     |

Как видно из таблицы, около 36 млн руб. бюджетных средств ежегодно тратятся на содержание органов управления городских и сельских поселений района. Согласно изменениям, принятым в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного управления в Российской Федерации» [2], у органов власти поселений практически не остается полномочий. В связи с этим теряется смысл в наличии у поселений самостоятельных бюджетов. По нашему мнению, гораздо целесообразнее, эффективнее и экономнее было бы содержать управленческий персонал поселений на основе смет доходов и расходов, а администрации муниципального района контролировать его штатную численность и размеры оплаты труда. Экономия средств от такого нововведения очевидна, а сумма в размере 36 млн руб. могла бы быть направлена на реальные нужды района.

Как известно, ст. 136 Бюджетного кодекса РФ устанавливает основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ для дотационных районов [1]. Во исполнение этой статьи, например во Владимирской области, в 2011 году было принято постановление губернатора «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления Владимирской области и установлении общего условия

предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов». Для того чтобы привести расходы на содержание аппарата управления в соответствие с указанным постановлением, поселения стали «прятать» эти расходы путем создания казенных учреждений, которые фактически выполняют функции управления. Отсюда можно сделать вывод, что суммы из отчетности муниципального района, приведенные в табл. 2, оказываются существенно заниженными, не соответствующими реальным.

Согласно ст. 61.1 Бюджетного кодекса РФ, в бюджет муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от местных налогов – земельного и налога на имущество физических лиц, а также от некоторых федеральных налогов и сборов по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ [1]. Нормативы отчислений от налоговых доходов сосредотачивают большой объем денежных средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, в то время как в местных бюджетах обычно ощущается острая нехватка средств. Небольшие суммы от поступающих налоговых доходов, остающиеся на местах, не позволяют в должном состоянии поддерживать учреждения, содержащиеся за счет средств местных бюджетов. Из-за недостатка средств часто не финансируются такие важные мероприятия, как приобретение современного

оборудования, проведение капитального и текущего ремонтов бюджетных учреждений и др.

Говоря о содержании бюджетных учреждений муниципальных районов, необходимо указать еще на одну проблему, касающуюся всех местных бюджетов. Некоторые учреждения, расположенные на территориях муниципальных районов, находятся в ведении субъекта Российской Федерации или федерального центра. Контроль за деятельностью таких учреждений нередко находится не на должном уровне, поскольку осуществляющие его органы нередко территориально удалены и могут точно не знать о проблемах, возникающих в процессе функционирования таких учреждений. Вышестоящим органам зачастую поступает информация в искаженном виде, скрывающая часть имеющихся проблем. Выходом из такой ситуации может быть только передача полномочий по содержанию подобного рода учреждений непосредственно на места.

Органы представительной власти муниципальных районов и поселений в течение планового года вносят изменения в утвержденные бюджеты в связи с корректировкой планов социально-экономического развития и осуществления непредвиденных, но нужных расходов. Так, Совет народных депутатов г. Карабаново Александровского района Владимирской области своим решением в июле 2014 года уменьшил на 0,4% доходную и расходную части исполняемого бюджета городского поселения на 2014 год, утвержденного в декабре 2013 года на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

Представляется важным раскрытие механизмов формирования и расходования средств муниципального бюджета, а также его взаимодействие с другими бюджетами страны. Для начала необходимо определить круг полномочий муниципальных районов, чтобы выявить перечень задач и функций, стоящих перед ними и подлежащих выполнению. В статье 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в редакции от 29.12.2014 г.) определяется круг вопросов местного значения, которые должны решаться на уровне муниципального района [2]. К ним в первую очередь относятся: организация медицинского обслуживания, школьного образования на территории районов, обеспечение подключения домашних хозяйств и организаций к коммуникациям, в том числе к электросетям и водоснабжению, организация архивов, библиотек, осуществление функций, связанных с попечительством и др.

Дотационные муниципальные районы, например Московской области (Талдомский, Шатурский, Лотошинский и др.), с высокой безработицей и депрессивными элементами развития из собранных на своей территории налоговых и неналоговых доходов направляют более 70% их суммарной величины в федеральный бюджет и порядка 5–7% – в областной, оставляя «себе» 3–5%. В то же время из областного и федерального бюджетов в район поступают:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (порядка 50–70% суммы дотаций), бюджетам поселений на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, бюджетам поселений на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности;

- субсидии на выполнение предусмотренных законодательством полномочий органов местного самоуправления: проведение капитального ремонта в учреждениях здравоохранения, внедрение современных образовательных технологий, осуществление мероприятий по обеспечению граждан РФ, проживающих в сельской местности, капиталовложения в объекты общественной инфраструктуры и другие нужды;

- субвенции, в том числе от других бюджетов (до  $\frac{2}{3}$  их общей величины), предназначенные для бесплатного дошкольного, начального и среднего школьного образования (40–60% общей величины), оплаты жилого помещения и коммунальных услуг отдельных граждан;

- межбюджетные трансферты, из которых примерно половина приходится для компенсации дополнительных расходов в результате решений органов власти более высокого уровня.

Суммарная величина дотаций, субсидий, субвенций и межбюджетных трансфертов, получаемых, например, Лотошинским районом Московской области, распределяется (с округлением) примерно следующим образом: 20%, 40%, 37% и 3%. В бюджет, к примеру, Люберецкого муниципального района Московской области из областного бюджета на 2014 год поступления планировались в размере 2 848,8 млн руб. (62,9%). Из собранных на территории района налогов около 82% общей суммы направляется в вышестоящие бюджеты согласно нормативам уплаты федеральных и региональных налогов и сборов, установленным законодательными актами Российской Федерации. Получается, что дотационные районы укрепляют федеральный и областной бюджеты.

В Талдомском районе из запланированного на 2014 год общего дохода бюджета (1 223,4 млн руб.) лишь 38,1% составляют налоговые и

неналоговые доходы, собранные на его территории. Из них около 81% (375,6 млн руб.) – налоги на прибыль. Как и во многих других районах Московской области, в том числе дотационных, основная налоговая масса идет «наверх». В то же время безвозмездные поступления из областного и федерального бюджетов составляют почти 62% (757,8 млн руб.) величины запланированных районом доходов. Эти поступления на 62,7% больше собранных в районе доходов.

Основная часть финансовых ресурсов, которые получает район (72,1%), приходится на субвенции, предусмотренные на выполнение им передаваемых областных полномочий, на компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, на предоставление гражданам субсидий для оплаты жилых помещений и коммунальных услуг, обеспечение жильем детей-сирот и другие нужды социального характера. Кроме того, некоторую долю доходов района составляют межбюджетные трансферты, передаваемые муниципальному образованию на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями. Дефицит районного бюджета на 2014 год был запланирован в размере 3,5 млн руб.

При рассмотрении направлений расходования бюджетных средств Талдомского района можно заметить, что основное внимание отводится решению, прежде всего, социальных вопросов, что вполне соответствует требованиям современной экономики. Однако обращает на себя внимание незначительная часть расходов района для выполнения принятых многолетних муниципальных программ, связанных непосредственно с укреплением экономики. Прежде всего это относится к сельскому хозяйству, малому и среднему предпринимательству, развитие которых могло бы во многом решить проблемы в снабжении населения собственным продовольствием и обеспечении услугами для хозяйственных и личных нужд населения.

На выполнение муниципальной программы «Сельское хозяйство Талдомского муниципального района на период до 2020 г.» в 2014 году было предусмотрено выделить из местного бюджета только 1,5 млн руб., на программу «Развитие малого и среднего предпринимательства в Талдомском муниципальном районе на 2014–2018 гг.» – менее 20 млн руб. Эти суммы существенно меньше, чем, например, на каждую из подпрограмм программы «Эффективная

власть Талдомского муниципального района на 2014–2018 гг.», программу «Информационная и внутренняя политика Талдомского муниципального района на 2014–2018 гг.» и некоторые другие.

Подобная ситуация наблюдается и по другим дотационным районам Московской области, а также по многим таким же районам большинства субъектов Федерации.

Так, в бюджет Александровского района Владимирской области безвозмездные поступления на 2014 год составят 702,2 млн руб., или 55,7% от общей величины доходов, в том числе: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 71,7 млн руб. (10,2%), субсидии 45,6 млн руб. (6,5%), субвенции 575,5 млн руб. (91,9%). Из собранных на территории района налогов около 55% общей суммы направляется в вышестоящие бюджеты согласно нормативам уплаты федеральных и региональных налогов и сборов, установленным законодательными актами Российской Федерации.

В Александровском районе из запланированного на год общего дохода бюджета (1 259,7 млн руб.) лишь 44,3% составят налоговые и неналоговые доходы, собранные на его территории. Из них около 70,4% (392,3 млн руб.) – налоги на прибыль. Основная налоговая масса идет «наверх». В то же время безвозмездные поступления из областного и федерального бюджетов составляют почти 55,7% (702,2 млн руб.) величины запланированных районом доходов.

Основная часть финансовых ресурсов, которые получает район (81,9%), приходится на субвенции, предусмотренные на содержание детей в опекунских и приемных семьях, на компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях, на обеспечение предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования и другие нужды социального характера. Кроме того, некоторую долю доходов района составляют межбюджетные трансферты, передаваемые муниципальному образованию на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглаше-

ниями. Дефицит районного бюджета на 2014 год был запланирован в размере 55,4 млн руб., который как внутреннее заимствование муниципального образования должен быть устранен за счет кредитов, полученных от кредитных организаций.

Несмотря на социальную направленность расходов бюджета Александровского района, значительная его часть отводится на выполнение следующих муниципальных программ: «Управление муниципальными финансами и муниципальным долгом Александровского района на 2014–2016 гг.» – 167,0 млн руб., «Развитие системы гражданской обороны, пожарной безопасности, безопасности на водных объектах, защиты населения от чрезвычайных ситуаций и снижения рисков их возникновения на территории Александровского района на 2014–2016 гг.» – 13,4 млн руб., «Управление муниципальной собственностью и земельными ресурсами Александровского района Владимирской области на 2014 г.» – 9,4 млн руб. И лишь незначительная часть бюджетных средств направляется непосредственно на укрепление экономики района [6].

В Московской области, входящей в первые пять субъектов Федерации, имеющих профицит бюджета (кроме Москвы, Сахалинской области, Санкт-Петербурга и Тюменской области), более 40% городских и сельских поселений получают дотации из регионального бюджета, около 30% из них полностью относятся к дотационным, у остальной части поселений дотации превышают 50% своих бюджетов. Очевидно, что объединение двух-трех дотационных муниципальных образований не сделает новую организационную структуру финансово самостоятельной, хотя некоторые средства будут сэкономлены за счет сокращения административно-управленческих расходов. Происходящая концентрация финансовых ресурсов, безусловно, положительно скажется на выполнении отдельных, в том числе крупных инвестиционных проектов, хотя не всегда в них есть необходимость для территориально удаленных поселений.

Происходящее укрупнение муниципальных образований напоминает процессы слияния, присоединения и поглощения в прошлом. Они происходили неоднократно в течение многих лет, например в отечественном сельском хозяйстве, когда к сильному хозяйству присоединяли одно или несколько слабых, часто убыточных колхозов или совхозов. Были примеры, когда на территории одного административного района был организован один колхоз. Для этого тогда не

нужно было принимать какой-то правовой акт. В последние годы слияние, присоединение, поглощение стало почти обычным результатом конкурентной борьбы, нередко и без правовых оснований. Происходящее укрупнение муниципальных образований требует правового, экономического и организационного обоснования.

В ближайшее время поступления денежных средств муниципальным образованиям из региональных бюджетов вряд ли увеличатся, поскольку наблюдается увеличение долгов у многих субъектов РФ. Основная причина нарастающего дефицита финансовых ресурсов – налоговые льготы, сокращение поступлений средств от налога на прибыль, передача налога на добавочную стоимость и налога на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет, снижение трансфертов из федерального бюджета, а также недостатки в руководстве территориями.

По данным Минфина, в России в 2013 году долг регионов был близок к законодательно установленному максимуму в 100%. В зоне риска находилось около 30 субъектов Федерации из 83, у 15 – задолженность превышала 50%. В 2014 году положение в регионах страны не улучшилось.

В Бюджетный кодекс РФ были внесены предложения о заключении соглашений между Минфином России и губернаторами субъектов РФ о мерах по восстановлению платежеспособности с утверждением плана в законодательных собраниях в тех случаях, когда долги региона составляют 10% величины своих доходов.

В России сейчас не употребляется понятие «банкротство» по отношению к региону (субъекту РФ), как, например, в США, где банкротом был объявлен г. Детройт, бывший крупнейшим в мире производителем автомобилей и ставший многомиллиардным должником. Однако если просрочка по долгам у российского региона будет превышать 30% доходов его бюджета, предусмотрено введение временной финансовой администрации. Минфин России предлагает снимать с поста губернаторов за доведение регионов до банкротства. Очевидно, подобную меру целесообразно применять и в отношении руководителей нижестоящих звеньев управления, таких, как муниципальные образования.

Высказанные предложения по изменению сложившихся межбюджетных отношений при определенной доработке в контексте с сегодняшней ситуацией в стране могли бы войти элементами мобилизационного плана выхода из затягивающегося финансово-экономического кризиса.

## Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Решение Совета народных депутатов Александровского района Владимирской области от 22.05.2013 № 375 «Об итогах исполнения районного бюджета за 2012 год». – Режим доступа: <http://aleksfin.avо.ru> 28/10/2014.
4. Решение Совета народных депутатов Александровского района Владимирской области от 18.06.2014 № 579 «Об итогах исполнения районного бюджета за 2013 год». – Режим доступа: <http://aleksfin.avо.ru> 28/10/2014.
5. Решение Совета народных депутатов Александровского района Владимирской области от 27.11.2013 № 465 «Об утверждении районного бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». – Режим доступа: <http://aleksfin.avо.ru> 17/12/2014.