



УДК 332.112

О ПРОБЛЕМАХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЕГИОНАХ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

А.А. ДОМАШЕНКО

*Урюпинский филиал Волгоградского государственного университета,
Финансовый отдел администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской области
г. Урюпинск*

e-mail: tolik170@mail.ru

В статье рассмотрены проблемы распределения полномочий и поиска финансового ресурсного обеспечения районного бюджета и бюджетов сельских поселений. В основе местного самоуправления законодательством заложены права самостоятельного распоряжения муниципальной собственностью и местными финансами в целях достижения максимальной эффективности работы по исполнению полномочий соответствующих органов власти.

Муниципальные образования испытывают существенную нагрузку, при этом сложившаяся пропорция между полномочиями и доходами, в результате многочисленных поправок вносимых в Федеральный закон 131-ФЗ, находится в постоянном изменении и движении. Такая ситуация требует постоянного анализа и выработки мероприятий по регулированию бюджетных пропорций.

Проведен анализ сложившейся практики распределения полномочий в Южном федеральном округе, выявлены отдельные преимущества и слабые стороны различных вариантов распределения полномочий, предложены варианты решения проблемы недостаточного финансового обеспечения.

Ключевые слова: регион, региональная экономика, муниципальное образование, бюджетирование, реформирование местного самоуправления, распределение полномочий, межбюджетное регулирование.

Анализ состояния системы местного самоуправления в Российской Федерации, сложившегося в результате реформ, раскрывает проблемы функционирования муниципальных образований. Наиболее ярко проявляются недостаточность финансовой базы, отсутствие четкого разграничения компетенции между органами власти различных уровней, а также отсутствие реальных прав и полномочий. Со времени вступления в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) региональными властями и органами местного самоуправления накоплен опыт построения и развития отдельных элементов достаточно обширной социально-экономической подсистемы муниципальных образований уровня городского округа или района, а также уровня поселений (как городских, так и сельских). Этот закон стал для муниципальных образований «малой конституцией».

Сегодня любое политическое решение, например связанное с макроэкономической стабилизацией и регулированием темпов государственных бюджетных расходов, является одновременно экономическим и социальным по своим последствиям, так как его реализация неизбежно отразится на доходах населения и уровне его социальной защищенности. М. Портер считает: «главная цель государства в экономике – обеспечить своим гражданам достаточно высокий и повышающийся уровень жизни»[1]. Возникая, например, в указах президента правительству, решения отражаются в законах, которые исполняются на местах органами местного самоуправления.

Основные политические векторы сформировались в виде направлений деятельности органов местного самоуправления, задача которых нацелена на достижение следующих результатов:

- обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетов муниципальных образований;
- оптимизация системы стратегического планирования;



- бюджетирование, ориентированное на результат;
- совершенствование механизмов межбюджетного регулирования;
- выработка схем поддержки инвестиционной и инновационной деятельности.

Основой местного самоуправления является право самостоятельного распоряжения муниципальной собственностью и местными финансами. С учетом особой актуальности указанных целей и в условиях существенной ограниченности бюджетных финансовых ресурсов, работа органов местного самоуправления, в первую очередь, выстраивается в ключе создания условий и предпосылок развития экономического потенциала территории и обеспечения бюджетной самодостаточности муниципалитетов.

Как система муниципальное образование обладает подвижными составляющими внутренней и внешней среды (демографической, миграционной, экономической и др.). Соответственно, возможность решения задач социально-экономического развития определяется его экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы. Для принятия эффективных управленческих решений [2].

Для эффективного функционирования бюджетной системы на субфедеральном уровне, при формировании межбюджетных отношений, в регионе целесообразно учитывать критерий вертикальной сбалансированности, при котором доля расходных обязательств местных бюджетов в общем объеме расходных обязательств консолидированного бюджета субъекта РФ будет соответствовать доле доходных источников местных бюджетов после распределения трансфертов в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Управление источниками финансирования дефицита бюджета, охватывающее, как управление доходами и расходами в целях оптимизации дефицита, так и разработку плана покрытия дефицита за счет кредитов банковских и небанковских организаций, государственных и муниципальных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг, бюджетных кредитов, а также поступлений от продажи имущества, находящегося в собственности, на практике, приняло значение вспомогательного, довольно ограниченного инструмента, применение которого ограничено рамками Бюджетного кодекса.

Регулирование расходов бюджета уже несколько лет сводится к попыткам реализации инструментов бюджетирования ориентированного на результат. Данное направление деятельности преследует цель повышения эффективности расходов, в частности за счет повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, централизации закупок и бюджетного планирования, энергетической эффективности, отказа от затрат, не являющихся необходимыми с точки зрения общественного блага, ограничения расходов на содержание аппарата управления органов местного самоуправления. При этом определяется, что рост качественных показателей должен сопровождаться количественным приростом оказываемых обществу услуг, доводимых муниципальных заданий, в том числе в электронной форме.

Составление и принятие бюджетов становится для муниципалитетов ежегодным тестом на прочность, в процессе которого производится оценка будущих и взвешивание действующих обязательств, ревизия складывающихся рисков и расстановка приоритетов. Расходы субъектов РФ, а соответственно и муниципальных образований должны в максимальной степени соответствовать собственным доходным источникам, что особенно сложно в условиях сложившейся многолетней долговой нагрузки на бюджеты. Часто отдельные руководители органов местного самоуправления отмечают, что одной из существенных причин разбалансированности пропорций бюджета является обилие функций органов местного самоуправления, вытекающих из полномочий, закрепленных законодательством.

Существующая проблематика распределения полномочий, обязательств и доходов между уровнями власти была достаточно актуальна, как в период действия Федерального Закона Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и в настоящее время. Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) имел на момент ввода в действие множество концептуальных перерабо-



ток действующего закона, которые, как показало время, были недостаточными. За 12 лет закон был исправлен и дополнен более чем сотней нормативных актов.

В рамках государственной экономической политики органы местного самоуправления наделяются собственными ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при исполнении своих обязанностей. Объем ресурсов должен адекватно соответствовать полномочиям, предусмотренным законодательством и Конституцией. В любом случае, существенная доля финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна образовываться из налоговых и неналоговых сборов и платежей, собираемых на территории муниципального образования.

Однако распределение доходов, установленное главой 9 Бюджетного кодекса, не позволяло в полной мере покрывать полномочия, определенные сельским поселениям статьями 14, 14.1, муниципальным районам – статьями 15, 15.1, городским округам – статьями 16, 16.1 закона 131-ФЗ. На практике это выливалось в то, что именно на долю муниципалитетов приходится основная часть социальных расходов государства, «при этом их собственные налоговые источники не превышают и 10 процентов от расходных обязательств. Соответствующие средства поступают в виде федеральных трансфертов и (или) путем закрепления части федеральных налогов за муниципалитетами. Этих средств, правда, часто не хватает на решение соответствующих социальных проблем» [3, с. 65].

Достаточно активно органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений были встречены поправки введенные в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее – Федеральный закон №136-ФЗ). Основным новшеством поправок стало отнесение к вопросам местного значения сельского поселения вопросов, предусмотренных тринадцатью пунктами из 39, ранее определенных в качестве таковых. Основные вопросы местного значения сельских поселений (электро-, тепло-, газо-, водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, дорожная деятельность, строительство и содержание муниципального жилищного фонда, транспортное обслуживание, библиотечное обслуживание, сбор и вывоз бытовых отходов и мусора, похоронное дело и др.) в новой редакции были отнесены в ведение муниципальных районов.

Федеральный закон № 136-ФЗ вступил в силу со дня его официального опубликования. С этого момента многие вопросы местного значения были отнесены к ведению муниципальных районов, а не поселений. Согласно его первоначальной редакции какой-либо переходный период или возможность его установления законом субъекта РФ не предусматривалась.

Вместе с тем Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 165-ФЗ), в Федеральный закон 136-ФЗ было введено дополнение, согласно которому до 1 января 2015 г. было сохранено прежнее разграничение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений (ст. 5 Федерального закона № 165-ФЗ). После 1 января 2015 г. вопрос сохранения всех или части прежних полномочий за органами местного самоуправления поселений должен быть решен двумя путями:

- через принятие закона субъекта РФ, закрепляющего за сельскими поселениями все или часть вопросов из числа ранее относившихся к их компетенции и переданных Федеральным законом № 136-ФЗ в ведение муниципальных районов;

- через передачу органами местного самоуправления муниципальных районов органам местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, соответствующих полномочий на основе заключенных между ними соглашений (в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом при-



нятие органами местного самоуправления сельских поселений односторонних решений о сохранении за собой полномочий в прежнем или ином объеме недопустимо.

Проведенный анализ сложившейся практики решения данного вопроса, в рамках Южного федерального округа, показал отсутствие однородности в подходе к решению данной проблемы (табл. 1).

Таблица 1

**Анализ способов закрепления отдельных вопросов местного значения
[сост. автором]**

№ п/п	Субъект Федерации	Вариант закрепления полномочий	Примечание
1	Республика Адыгея	Не закрепил	по закону за муниципальными районами
2	Астраханская область	Не закрепил	
3	Волгоградская область	Закрепил за сельскими поселениями	
4	Республика Калмыкия	Не закрепил	муниципальный район вернул полномочия по соглашению
5	Краснодарский край	Закрепил за сельскими поселениями	
6	Ростовская область	Закрепил за сельскими поселениями	

В результате, в трех из шести субъектов РФ (Республика Адыгея, Астраханская область, Республика Калмыкия) отмечается существенное возрастание нагрузки на районные органы местного самоуправления. Помимо физической нехватки ответственных специалистов, отмечается ухудшение финансового положения муниципальных районов. При этом важно отметить, что проанализировав административно-территориальное деление Южного федерального округа (табл. 2), выявлена следующая закономерность: полномочия были закреплены за муниципальными районами в субъектах, состоящих из малого числа районов (сельских поселений). В остальных (Волгоградская и Ростовская области, и Краснодарский край), полномочия были закреплены на 2015 год за сельскими поселениями.

Необходимо отметить, что кроме разделения и закрепления вопросов местного значения, Закон Волгоградской области от 28.11.2014 № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области», основываясь на полномочиях, закрепленных статьей 58 Бюджетного кодекса, также закрепляет за бюджетами сельских поселений нормативы отчислений по налогам, подлежащим зачислению в бюджеты муниципальных районов (НДФЛ, ЕСХН). Такое решение позволило в максимальной степени учесть и сгладить бюджетный дисбаланс, возникший во многих субъектах РФ, принявших решение оставить закрепление полномочий за сельскими поселениями из-за изменений Бюджетного кодекса, в очередной раз перераспределивших доходные источники местных бюджетов.

Таблица 2

**Анализ административно-территориального деления
Южного федерального округа [сост. автором]**

№ п/п	Субъект Федерации	городских округов	муниципальных районов	городских поселений	Сельских поселений	Количество жителей *	Городское население*	Сельское население *
1	Республика Адыгея	2	7	3	43	449160	211683	237477
2	Астраханская область	2	11	10	143	1021942	679775	342167
3	Волгоградская область	6	32	29	423	2557689	1957419	600270
4	Республика Калмыкия	1	13	2	112	280581	126682	153899
5	Краснодарский край	7	37	30	352	5453908	2945829	2508079
6	Ростовская область	12	43	18	390	4242261	2879363	1362898

*- Предварительная оценка численности населения субъектов РФ на 1 января 2015 года [4].



Федеральный Закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 383-ФЗ), по своей сути, продолжил реформирование системы бюджетного устройства на муниципальном уровне, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ (в редакции Федерального закона 136-ФЗ). В 383-ФЗ были введены в структуру бюджетной системы бюджеты новых типов муниципальных образований – городского округа с внутригородским делением и внутригородского района, установлены их доходные источники, их бюджетные полномочия, а также скорректированы нормативы отчислений от уплаты обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы, в частности в бюджеты муниципальных районов и сельских поселений (в пользу муниципальных районов).

В данной ситуации выход для Ростовской области и Краснодарского края может быть найден:

во первых – в Бюджетном кодексе, который позволяет установить единые для всех сельских поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района [5, ст. 63];

во вторых – посредством иных межбюджетных трансфертов бюджетам городских, сельских поселений из бюджетов муниципальных районов [5, ст. 142.4];

Но поскольку текущих темпов роста экономики недостаточно для того, чтобы собственные неналоговые доходы могли оказать существенное влияние на формирование доходной базы местных бюджетов, одной из актуальных задач является определение путей и способов повышения эффективности использования имеющегося государственного и муниципального имущественного комплекса. Эффективное использование имущественного комплекса в хозяйственном процессе муниципального образования способствует пополнению местных бюджетов не только за счет роста налоговых и неналоговых поступлений (налоги на прибыль, на доходы физических лиц, на имущество предприятий, доходы от сдачи в аренду, приватизации и реализации муниципального имущества), но и за счет отчислений от прибыли унитарных предприятий.

Таким образом, несмотря все проблемы становления института местного самоуправления в России, он является одним из факторов экономического роста и повышения уровня жизни населения за счет улучшения качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Литература

1. Портер, М. Международная конкуренция: пер. с англ. / М. Портер. – М.: Междунар. отношения, 1993, С. 48.
2. Воронин, Ф.И. Факторы развития муниципальных образований /Ф.И. Воронин, О.А. Ломовцева // Сельские территории как фактор социально-экономического, правового и духовного развития региона: Мат-лы международной науч.- практ. конф.- Белгород. 2010. С.168-171.
3. Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. – М., 2003. – С.65.
4. Предварительная оценка численности населения субъектов РФ на 1 января 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/prpopul2015.xls.
5. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации: закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823.



EMPOWERMENT DIVISION BETWEEN MUNICIPAL ENTITIES IN REGIONS OF SOUTHERN FEDERAL DISTRICT

A.A. DOMASHENKO

*Uryupinsk branch
of Volgograd state University
Uryupinsk*

*e-mail:
tolik170@mail.ru*

The article deals with empowerment division and research of financial resources to ensure the regional budget and budgets of rural settlements are properly implemented. At the heart of local government legislation laid the right of self-disposal of municipal property and local finances in order to achieve maximum effectiveness in the execution of the powers of the relevant authorities.

Municipalities are experiencing significant caseload, while the proportion between the empowerment and revenues, as a result of the numerous amendments made to the Federal Law 131-FZ. This situation requires constant analysis and development management of budget proportions.

The author analyzes the existing practice of empowerment division in the Southern Federal District, identifies certain advantages and weaknesses of various authority distribution patterns, and proposes solutions to inadequate financing.

Key words: region, regional economy, budgeting, municipal formations, realization of the Federal Law #131, municipal self-government reformation, empowerment division, distribution of authority, inter-budget relations.