Прокопова, Галина Алексеевна. Межмуниципальные соглашения как способ снижения дефицита местного бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Прокопова Галина Алексеевна; [Место защиты: Иван. гос. хим.-технол. ун-т].- Иваново, 2011.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1678

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы формирования местных бюджетов в России и их значение в условиях реформы местного самоуправления 8**

1.1 .Местное самоуправление и роль местных бюджетов в развитии экономики муниципалитета в условиях ограниченности финансовых ресурсов 8

1.2. Расходные обязательства муниципальных образований - собственные и делегированные 24

1.3 Доходы местных бюджетов и проблемы их формирования в поселениях 46

**Глава 2. Дефицит местных бюджетов и его влияние на финансовую устойчивость и финансовую самостоятельность муниципальных образований 65**

2.1. Дефицит местных бюджетов - сущность и законодательное регулирование в России 65

2.2. Источники финансирования дефицита местного бюджета и их влияние на финансовую устойчивость муниципального образования 85

2.3. Финансовая самостоятельность бюджетов поселений в контексте межбюджетных отношений региона 98

**Глава 3. Межмуниципальные соглашения как способ снижения дефицита местного бюджета117**

3.1. Межмуниципальные соглашения в оптимизации расходов бюджета - зарубежный и российский опыт 117

3.2. Источники финансирования расходов по межмуниципальным соглашениям - софинансирование на основе грантов и «отрицательных трансфертов» 138

Заключение 155

Список литературы 162

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**

В настоящее время в субъектах Федерации действует исключительное многообразие организации и взаимодействия институтов территориального управления как государственного, так и муниципального характера. Однако этому многообразию не в полной мере соответствуют достаточно жесткие, негибкие структуры организации местных финансов, что особенно наглядно проявляется на уровне поселений.

Введение четвертого уровня бюджетной системы – поселений - в условиях разрушенной экономики большинства муниципальных образований, привело к сокращению финансово-бюджетной базы местного самоуправления. Как показывает анализ законодательства и опыт ряда регионов, введение двухуровневой системы местного самоуправления с самостоятельными бюджетами повсеместно приводит к дублированию функций, распылению ресурсов по мелким муниципальным образованиям, к еще большей неравномерности в их бюджетной обеспеченности.

К настоящему времени главными проблемами муниципального образования остаются сокращение занятости, высокий уровень бедности населения. Местные органы власти в качестве главного ресурса развития муниципального образования рассматривают лишь бюджетную сферу. Одним из путей решения названных проблем является создание межмуниципальной кооперации, особенно там, где муниципальное образование не в состоянии самостоятельно исполнять возложенные на них расходные полномочия.

Неразвитость форм межмуниципальных соглашений в виде кооперации в России и недостаточность теоретических исследований данной проблемы обусловили выбор темы диссертационной работы.

**Степень научной разработанности проблемы**

Теоретические основы государственных финансов рассматривались на основе трудов зарубежных ученых – Р. Масгрейва, К. Х. Третнера, Г. Циммермана и др.

Среди российских ученых, исследующих вопросы государственных и муниципальных финансов следует назвать Врублевскую О.В., Горегляда В.П., Ермилова В.Г., Игудина А.Г., Курляндскую Г.В., Лаврова А.М., Лексина В.Н., Подпорину И.К., Поляка Г.Б., , Сычёва Н.Г., Таксира К.И., Швецова А.Н.. и др.

Важные аспекты развития и совершенствования бюджетных отношений на уровне субъекта Федерации, в том числе и в муниципальных образованиях, рассмотрены в трудах Грицюк Т.В., Гришановой О.А., Игониной Л.Л., Прониной Л.И., Хурсевича С.Н., Ходасевича С.Г., Фомина А.Г. и др.

Однако в работах российских экономистов недостаточно внимания уделяется вопросу межмуниципальных соглашений, которые позволили бы повысить финансовое обеспечение расходных обязательств органов местного самоуправления и тем самым снизить величину дефицита бюджета.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка теоретических аспектов развития процесса межмуниципальных соглашений муниципальных образований в регионе, способствующих повышению финансовой самостоятельности поселений и снижению дефицита бюджета.

Цель диссертационного исследования определила необходимость решения следующих задач, которые отражают общую логику исследования:

1. Раскрыть роль местных бюджетов в развитии экономики муниципалитета в условиях ограниченности финансовых ресурсов.
2. Проанализировать расходные полномочия муниципальных образований – собственные и делегированные и изучить необходимость их изменения после проведения реформы местного самоуправления.
3. Рассмотреть доходы местных бюджетов и проблемы их формирования в поселениях.
4. Исследовать сущность дефицита местных бюджетов, его законодательное регулирование.
5. Показать влияние источников финансирования дефицита бюджета на его финансовую устойчивость.
6. Проанализировать зависимость финансовой самостоятельности местных бюджетов поселений от межбюджетных трансфертов региона.
7. Обосновать значимость межмуниципальных соглашений для сокращения дефицита местного бюджета.
8. Предложить источники финансирования расходов по межмуниципальным соглашениям.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в соответствии с пунктами 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» и 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств» Паспорта специальности ВАК, специальность 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Объектом исследования** являются местные бюджеты муниципальных образований Ивановской области.

**Предметом исследования** является система межмуниципальных отношений по исполнению и финансированию расходных полномочий поселений.

**Теоретическая и методологическая основа исследования**.

Теоретической базой исследования послужили фундаментальные труды российских и зарубежных учёных в области государственных финансов. Методологической основой исследования явились принципы диалектической логики - прежние исследования не отрицаются, а учитываются и творчески переосмысливаются. В диссертационной работе используется системный подход к анализу расходов, доходов и дефицита местных бюджетов, а также сравнительный анализ основных показателей бюджетов, методы группировок, классификации, выборочное исследование.

**Информационной базой** исследования явились законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Федерации и решения местных органов власти в области бюджетных отношений, материалы Министерства финансов Российской Федерации, отчетные данные Территориального управления Федерального казначейства по Ивановской области, отечественные и зарубежные публикации по исследуемой проблеме, материалы международных и региональных научно-практических конференций, семинаров.

**Научная новизна** диссертационной работы состоит в развитии теоретических основ муниципальных финансов применительно к системе бюджетных отношений в России, формировании новых механизмов обеспечения финансовыми ресурсами возросшие расходные полномочия местных бюджетов за счет межмуниципальных соглашений.

К числу основных научных результатов, определяющих новизну диссертационного исследования относятся следующие:

1. На основе анализа расходов, закрепленных законодательством, обоснована необходимость перераспределения дублирующих расходных полномочий на основе компетентного подхода между муниципальными районами и поселениями с целью реального и эффективного оказания услуг населению.
2. Обоснованы новые направления повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований за счет дополнительного закрепления на долгосрочной основе налоговых доходов, связанных с малым бизнесом и совершенствования налогового администрирования.
3. Дано определение финансовой устойчивости муниципального образования, кардинально отличающееся от имеющихся в экономической литературе, с учетом ее зависимости от наличия кредитных средств в источниках финансирования дефицита местного бюджета, и выделено три показателя финансовой устойчивости местных бюджетов.
4. Доказана целесообразность изменения механизма направления финансовых потоков «отрицательных трансфертов» путем использования их в качестве источника финансирования межмуниципальных соглашений.
5. Предложен источник финансирования расходов по оказанию муниципальных услуг на основе межмуниципальных соглашений в виде грантов и порядок расчета средств, подлежащих передаче на подушевом принципе.

**Теоретическая значимость** полученных результатов состоит в развитии теоретических положений, обеспечивающих решение проблемы снижения дефицита местных бюджетов, на основе отличного от принятого на законодательном уровне разграничения расходных полномочий и формирования доходов за счет развития межмуниципальных соглашений.

**Практическая значимость** результатов заключается в возможности применения рекомендаций по совершенствованию организационно-финансовых отношений на уровне муниципальных образований, складывающихся в сфере бюджетных отношений региона. Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе при преподавании курсов «Финансы», «Бюджет и бюджетная система РФ», «Финансы, денежное обращение и кредит» в Ивановском филиале Российского государственного торгово-экономического университета.

Полученные в ходе исследования выводы и предложения представлены в Совет муниципальных образований Ивановской области для использования в работе.

**Апробация результатов исследования**.

Основные положения, теоретические обобщения и практические выводы исследования были представлены на:

1. 10-ой Международной научно-практической конференции «Экономика, экология и общество в 21-м столетии», СПб: Изд-во Политехн.ун-та, 20-22 мая 2008г
2. Международной научно-практической конференции, НФ РГТЭУ, г. Новосибирск 5-6 марта 2008г.
3. Международной научно-практической конференции «Румянцевские чтения», РГТЭУ, 2009г.
4. Всероссийской научно-практической конференции «Разработка и управление социально-экономическими инновациями», ИГХТУ г. Иваново, 23-24 октября 2008г.
5. Международной научно-практической конференции «Социально-экономические аспекты развития современного государства», СГТУ, г. Саратов, 9 февраля 2010 г.
6. 12-ой Международной научно-практической конференции «Экономика, экология и общество в 21-м столетии», СПб: Изд-во Политехн.ун-та,18-19 мая 2010г.
7. Всероссийской научно-практической конференции «Развитие финансовой системы: отечественный и зарубежный опыт», РГТЭУ Ивановский филиал,2011.

Структура и объем исследования

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав основного текста, заключения, списка литературы и одиннадцати приложений. Основное содержание диссертации изложено на 169 страницах машинописного текста, содержит 6 таблиц, 5 рисунков. Список литературы насчитывает 100 наименований.

Общий объем публикаций 13,2 п.л., из них две монографии 8,25 п.л., в т.ч. личный вклад соискателя – 8,9 п.л.

## Расходные обязательства муниципальных образований - собственные и делегированные

Расходы бюджета представляют собой часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Основное назначение расходов — обеспечить выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач. В тоже время, расходы бюджета могут оказывать воздействие на общественное воспроизводство, выступая фактором, влияющим на совокупный спрос и на совокупное предложение. Расширение совокупного предложения осуществляется посредством субсидирования и кредитования субъектов хозяйствования, размещение государственных (муниципальных) заказов на поставку товаров (работ и услуг) для государственных нужд.

Влияние расходов бюджета на совокупный спрос обеспечивается посредством прямых бюджетных инвестиций, социальных выплат нуждающимся категориям населения, финансирования производства общественных благ. Таким образом, уровень бюджетных расходов свидетельствует о степени участия государства в экономической деятельности общества и в обеспечении общеэкономического равновесия.

Развитие социально-экономических процессов посредством бюджетных расходов осуществляется как через приоритетное финансирование отдельных отраслей экономики, определяющих перспективное развитие экономики, науки и научно-технического прогресса, так и выбор форм бюджетного финансирования, способствующих повышению эффективности использования бюджетных средств. Так, формы финансирования организаций в виде субсидий, субвенций нацелены на предоставление средств для осуществления целевых расходов, при этом финансируются затраты, связанные в основном с расширением производства, его модернизацией, развитием наукоемких производств, промышленной инфраструктуры. Эффективность применения формы финансирования бюджетных учреждений в виде ассигнований на их содержание, предусматривающее покрытие всех затрат учреждения, достигается только при условии обоснованного определения собственником заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, ориентированных на результаты деятельности, и применения научно обоснованных норм расходов. Основной формой бюджетного финансирования в настоящее время является предоставление бюджетных средств коммерческим и некоммерческим организациям в рамках целевых программ на конкурсной основе, что обеспечивает большую увязку выделяемых бюджетных средств с ожидаемыми результатами, заявленными на стадии бюджетного планирования.

Организационное построение бюджетных расходов основывается на двух группах принципов - финансирования и разграничения между бюджетами бюд-жетной системы (таб.4.). В Бюджетном кодексе используются различные понятия обязательств - «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства» и «денежные обязательства» : - расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным пра Гришанова О.А., Фомин А.Г. Финансовое обеспечение расходных полномочий муниципальных образований. Иванов, 2007х. 23 16 Бюджетный кодекс РФ, ст.6 вовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета; - бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году - публичные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации); - публичные нормативные обязательства - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях; - денежные обязательства - обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

## Доходы местных бюджетов и проблемы их формирования в поселениях

Реалии функционирования в стране поселений с 2006 года требуют исходить из того, что проблема финансовых средств местного самоуправления - это не просто проблема поиска денег для финансирования тех или иных обязательств муниципальной деятельности. В первую очередь - это проблема финансовой мотивации местных органов власти в формировании адекватных стимулов в их работе.

Одним из показателей, по которым динамика роста свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере организации муниципального управления, является доля собственных доходов местного бюджета (за исключением безвозмездных поступлений, поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений и доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями) в общем объеме доходов бюджета муниципального образования. Этот показатель характеризует усилия органов местного самоуправления по развитию собственной доходной базы.

Понятие «собственные финансовые источники» в разных странах трактуются по-разному. Как правило, в эту группу доходов включают все финансовые ресурсы, которые муниципалитеты получают непосредственно от физических лиц или , компаний, т.е. все, кроме трансфертов. В этом случае сюда относятся все налоговые поступления, формирующие местные бюджеты, как по собственным, так и по закрепленным налогам. В более узком смысле «собственными доходами» считаются поступления от тех налогов, которые хотя бы отчасти администрируются самим муниципалитетом или поступления которых в местный бюджет муниципалитет вправе регулировать, пусть даже в узких пределах. В Западной Европе распространен второй подход. Мы же будем использовать первое, более широкое определение, т.е. под собственными доходами будем понимать все налоговые доходы, независимо от того, могут ли муниципалитеты влиять на объем поступлений или нет, в отличие от определения собственных доходов Бюджетным кодексом РФ."

Местные налоги и платежи наиболее важная часть собственных доходов муниципалитетов. На практике от того, как в законодательстве регламентирован порядок установления и сбора местных налогов, во многом зависит качество муниципальных услуг. Состав местных налогов и сборов в странах Восточной Европы весьма разнообразен30. В Албании муниципалитеты имеют право вводить от 10 до 20 местных налогов и сборов. Наиболее важными являются плата за уборку мусора, плата за регистрацию бизнеса, налог на малый бизнес. В Эстонии муниципалитеты имеют широкие права устанавливать налоги, даже право на установление налога на прибыль корпораций. В Болгарии есть всего три местных налога: на имущество, на наследство, на автомобили, причем все они установлены и введены национальным законодательством. В Латвии нет местных налогов. В Европейской хартии о местном самоуправлении установлено, что муниципалитеты вправе получать часть доходов от местных налогов и платежей и что они должны иметь право вводить эти налоги и варьировать их ставку. При этом страновое законодательство о местных налогах может сильно различаться - от общих фраз о широких полномочиях местных властей устанавливать местные налоги и сборы в соответствии со своими потребностями до полной регламентации в национальном законодательстве всей системы местных налогов и сборов. В некоторых странах муниципалитеты не вправе влиять на объем поступлений доходов от местных налогов и сборов, поскольку все регламентировано национальным законодательством. В других странах муниципалитетам может быть предоставлено право варьировать налоговые ставки и уточнять (корректировать оценку) налогооблагаемой базы. Возможность самостоятельно индексировать налоговую базу особенно важна в условиях высокой инфляции. В странах Западной Европы муниципалитетам, как правило, предоставлено право регулировать налоговые ставки. В Италии муниципалитеты даже имеют право устанавливать разные ставки в разных районах города. Исключение составляет Франция - в этой стране права муниципалитетов регулировать ставки и уточнять налогооблагаемую базу ограничены узкими рамками.

В России доходную базу местного бюджета формируют только два налога, являющихся местными - земельный налог и налог на имущество физических лиц. Причем в доходах местных бюджетов они занимают соответственно чуть больше 3% и менее 1%. Преобладающую долю налоговой части местного бюджета составляют отчисления по установленным нормативам от федеральных и, по усмотрению субъекта РФ, от региональных налогов. Поэтому большая часть доходов местных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов. Наибольшая зависимость у местных бюджетов от поступлений по федеральному налогу на доходы физических лиц. Эти поступления составляют около 70% их налоговых доходов. Такая зависимость от одного налога, как и вся сложившаяся система распределения налогов, не стимулируют муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Вместо активного поиска дополнительных финансовых ресурсов муниципалитеты находятся в ожидании финансовой помощи «сверху».

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов, практически все муниципальные образования стали дотационными — даже среди наиболее обеспеченных - городских округов - таковых более 92%.

И еще один негативный аспект — финансовая помощь зачастую перечисляется в местные бюджеты в виде субсидий в середине, или вообще в конце финансового года, и данные средства не могут быть освоены муниципалитетами в текущем году (так появляется «профицит» местных бюджетов).

Так, например, если проанализировать внесенные изменения в законы субъектов РФ, то можно отметить, что перечисление местным бюджетам по отдельным межбюджетным трансфертам произошло в конце года, средства которых и остались не использованными, что и привело к профициту. Это можно увидеть в законе Ивановской области «Об областном бюджете на 2009 год».31 В Приложение №7 «Распределение межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» изменения были внесены последний раз Законом Ивановской области от 15.12.2009г. № 145-03.

## Источники финансирования дефицита местного бюджета и их влияние на финансовую устойчивость муниципального образования

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для обеспечения устойчивости национальной бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. И важнейшее место в этом процессе отводится муниципальным образованиям, которые оказывают все социально значимые услуги населению.

Источники финансирования дефицита местного бюджета, определенные Бюджетным кодексом Р.Ф. можно распределить на две группы. Первая группа -собственные, которые связаны с изменением остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года; поступлениями от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования; курсовая разница по средствам местного бюджета; средства по гарантиям, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу

Вторая группа источников финансирования дефицита местного бюджета включает средства, связанные с заимствованиями: -разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение; - разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации; - разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; - разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); - разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации; - разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

Исходя из указанной проблемы исследования, особое внимание будет уделено кредитным источникам финансирования дефицита бюджета. Прежде чем рассматривать вопрос о финансовой устойчивости муниципального образования необходимо определить, что вообще понимается под финансовой устойчивостью. В теории финансового менеджмента финансовая устойчивость определяется структурой капитала. Показатели структуры капитала отражают соотношение собственных и заемных средств в источниках финансирования компании, т.е. характеризуют степень финансовой независимости компании от кредиторов. Финансовая устойчивость направлена одновременно и на поддержание равновесия структуры финансов организации, и на избежание рисков для инвесторов и кредиторов.

Финансовая устойчивость — это стабильность финансового положения предприятия, обеспечиваемая достаточной долей собственного капитала в составе источников финансирования. Достаточная доля собственного капитала означает, что заемные источники финансирования используются предприятием лишь в тех пределах, в которых оно может обеспечить их полный и своевременный возврат.64

Применительно к экономическому субъекту понятие устойчивости может рассматриваться с точки зрения устойчивости равновесия и устойчивости развития или способности противостоять воздействию внешней среды. Так, А. В. Грачев пишет: «Условием для возникновения финансово-экономической устойчивости является определение точки финансово-экономического равновесия, что позволяет за счет определенного соотношения собственных и заемных средств иметь источники для покрытия долгов и обязательств».6D

Применительно к муниципальному образованию, его финансовая устойчивость характеризуется таким соотношением собственных доходов и заемных средств в источниках финансирования дефицита бюджета, при котором за счет собственных средств полностью могут быть погашены как прежние, так и новые долги, возникшие в результате дефицита бюджета. При этом если нет источника для погашения новых долгов в будущем, то в соответствии с бюджетным законодательством муниципальное образование должно соблюдать установленные определенные граничные условия.

Встречаются в экономической литературе некоторые определения финансовой устойчивости местного бюджета очень не конкретны и расплывчаты. «Финансовая устойчивость местного бюджета — это комплексное понятие, отражающее такое состояние совокупности денежных фондов, при котором муниципальное образование способно стабильно развиваться, сохраняя свою финансовую безопасность в условиях дополнительного уровня риска»66.

Анализ публикации по рассматриваемому вопросу показал, что нет общепризнанного определения финансовой устойчивости бюджета. Некоторые авторы даже разграничивают понятия «бюджетная устойчивость» и «устойчивость бюджета». Так С. М. Каратаев утверждает: «Бюджетная устойчивость — такое осуществление деятельности по управлению бюджетом и другими финансовыми потоками региона, при котором орган государственной власти в течение длительного периода времени обладает возможностью формировать, распределять и использовать финансовые ресурсы через бюджет для осуществления всех своих полномочий, покрытия обязательств перед физическими и юридическими лицами, а также для финансирования развития региона. И далее определяет: «Устойчивость бюджета — это вероятность своевременного и полного покрытия органами публичной власти за счёт средств своего бюджета расходов, необходимых для реализации своих полномочий, обеспечения инвестиционных потребностей территории, а также погашения долговых и иных обязательств и расходов по их обслуживанию».67

## Источники финансирования расходов по межмуниципальным соглашениям - софинансирование на основе грантов и «отрицательных трансфертов»

В соответствии с положениями действующего федерального законодательства муниципальные образования, наделенные статусом сельских и городских поселений вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов о передачи части собственных полномочий по решению вопросов местного значения. Этот процесс, который получил широкое распространение в регионах, нами уже был отмечен в параграфе 1.2 и 3.1.

Согласно данным мониторинга местных бюджетов Министерства финансов РФ в 2007 г. число поселений, передавших свои полномочия муниципальным районам, составило около 10,4 тыс. - порядка 48,1% от общего количества поселений. 103 Около 5,5 тыс. поселений передали на уровень муниципальных районов от 1 до 5 вопросов местного значения, 2,5 тыс. поселений - от 6 до 10 вопросов, 2,0 тыс. поселений - от 11 до 20 и порядка 400 поселений - более 20. Всего было заключено более 20 тыс. соглашений, из них около 2,4 тыс. - по схеме «городское поселение - муниципальный район», более 17,6 тыс. - по схеме «сельское поселение -муниципальный район».

Данный процесс проще и менее затратный для поселений. Кроме того, одной из причин этого является отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.104 Соглашения о передачи части полномочий по решению вопросов местного значения поселений заключаются во всех субъектах Российской Федерации.10 На 2009 год все 100% поселений заключили соглашения с муниципальными районами в 15 субъектах Российской Федерации, что на 6 меньше чем в 2008 году, еще в 22 субъектах Российской Федерации соглашения заключили более 90% поселений.

По состоянию на 15 марта 2009 года таким правом воспользовались 16668 поселений (77% от всех поселений Российской Федерации), из них 15349 сельских поселений (77,8%) и 1319 городских (75,5%). По сравнению с данными на 1 июня 2008 года количество поселений, заключивших соглашения уменьшилось на 5% или 1190 единиц.

Порядка 70% поселений, заключивших соглашения, передают на их основе органам местного самоуправления муниципальных районов полномочия по решению от 1 до 5 вопросов местного значения, 22% поселений - от 6 до 10 вопросов местного значения, 7,5% от 11 до 20 вопросов местного значения, 3% - более 20 вопросов местного значения. По сравнению с данными на 1 июня 2008 года сократилось количество поселений, передающих органам местного самоуправления муниципальных районов полномочий по решению более 5 вопросов местного значения.

По предварительным данным все вопросы местного значения переданы на уровень муниципальных районов в 65 поселениях: в 57 поселениях Республики Бурятия, 7 поселениях Калининградской области (36 тыс. человек и 79 работников органов местного самоуправления), 1 поселении Смоленской области (45 тыс. человек, 24 работника органов местного самоуправления). Это перераспределение носит «односторонний» характер в пользу муниципального района и на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления, т.е. поселения существуют только «де-юре». Администрации поселений в силу отсутствия необходимых знаний устраняются от исполнения своих функций и полномочий, что свидетельствует об отсутствии развития местного самоуправления на этих территориях.

В целом по Российской Федерации на уровень муниципальных районов наибольшее количество поселений передает следующие вопросы местного значения: - формирование и исполнение бюджетов поселений; - организация библиотечного обслуживания населения; - создание условий для организации досуга; - обеспечение условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта; - утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки; - создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб; - осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке; - организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. Этот перечень свидетельствует о необходимости перераспределения данных вопросов с уровня поселения на уровень муниципального района. ,06

Вместе с тем, такие вопросы как установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора городские и сельские поселения осуществляют самостоятельно.

Исключить передачу полномочий возможно за счет развития межмуниципальных соглашений. Процедура заключения межмуниципальных соглашений в виде софинансирования расходов на оказание услуг населению предполагает передачу в бюджет муниципального образования, являющегося исполнителем соглашения, определенные финансовые ресурсы, которые могут выступать в виде субсидий, но не по разделу «Безвозмездные поступления».

Схемы финансовых потоков по заключенным договорам представлены на рисунках 4 и 5.

Поскольку бюджетная классификация в настоящее время не предусматривает коды доходов по зачислению средств, поступающих по заключенным соглашениям исполнителю услуги, нами предлагается использовать код 000 113 00000 00 0000 000 Доходы от оказания штатных услуг и компенсации затрат государства (приложение 11).

На рис. 4 показано движение средств - финансовых потоков на уровне поселений, которые будут отражаться по коду 000 1 13 03050 10 0000 130 Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов поселений и компенсации затрат бюджетов поселений.

При заключении соглашения поселений с муниципальным районом - исполнителем услуги - (рис.5) доходы будут отражаться по коду 000 113 03050 05 0000 130 Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов муниципальных районов и компенсации затрат бюджетов муниципальных районов.