

7. Финансовые ресурсы на поддержку районных муниципальных образований должны концентрироваться в городском бюджете в фонде финансовой поддержки районов и в фонде муниципального развития города.

8. По мере развития двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления необходимо использовать предложенный автором исследования показатель оценки качества управления муниципальными финансами в условиях разнуровневых моделей организации местного самоуправления в крупном городе.

9. В качестве временной меры – ориентироваться на сложившуюся до реформы систему двухуровневой модели местного самоуправления в городе Барнауле, когда районы, не являясь отдельными му-

ниципальными образованиями, имели некоторую финансовую самостоятельность в виде смет доходов и расходов.

#### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003 г. № 40.

2. Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Барнауле: приложение к Решению городской Думы от 23 августа 2005 г. № 160.

3. Положение о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации: приложение к Решению городской Думы от 23 августа 2005 г. № 170.



УДК 336.14:352

И.В. Стрижкина

### АНАЛИЗ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

В течение нескольких последних лет были внесены значительные изменения в налоговое и бюджетное законодательство, основными целями которых федеральные органы власти провозгласили укрепление финансовых основ местного самоуправления, но экономическая и финансовая основа муниципальных образований пока не выстроена для реализации поставленных задач.

Поэтому актуально в переходный период при реализации муниципальной реформы, определенной в ФЗ-131 [1], провести анализ отношений между бюджетами субъектов РФ и муниципалитетов в области доходов и расходов и заняться анализом собственных возможностей.

Источники формирования доходной базы местных бюджетов Алтайского края на 2007 г. представлены в таблице 1.

В 2007 г. собственные доходы запланированы в объеме 7,1 млрд руб. (29,7% от общего объема доходов) с ростом к уровню 2006 г. в 1,1%. Рост объема финансовой помощи составит 1,2%. Из таблицы следует, что финансовая помощь из

бюджетов других уровней остается значительным источником доходной базы местных бюджетов (более 60% у бюджетов поселений и более 80% – у бюджетов муниципальных образований).

В собственных доходах местных бюджетов преобладает доля налоговых доходов, в которых, в свою очередь, наибольшие поступления приходятся на закрепленные на долгосрочной основе по единым нормативам отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы выглядит достаточно символической. В общем объеме местных бюджетов доля местных налогов планируется в размере 3,6%. Согласно налоговому законодательству местные власти не вправе устанавливать местные налоги, они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. В целом за весь период развития финансово-бюджетной базы местного самоуправления число местных налогов сократилось с 23 до 2.

Таблица 1

Источники формирования доходной части бюджетов муниципальных образований на 2007 г.

№ п/п	Показатели		Городские округа	Муниципальные районы	Городские и сельские поселения	Местные бюджеты, всего
1	Общие доходы местных бюджетов	Сумма, млн руб.	11953,4	10365,9	1633,5	23952,8
		%	100	100	100	100
2	Собственные доходы местных бюджетов	Сумма, млн руб.	5359,3	1204,9	544,3	7108,6
		% от общих доходов	44,8	11,7	33,3	29,7
3	Налоговые доходы	Сумма, млн руб.	4292,0	1022,9	443,1	5758,1
		% от общих доходов	35,9	9,9	27,1	24,0
4	Доходы от местных налогов и сборов	Сумма, млн руб.	632,8	-	227,2	860,0
		% от общих доходов	5,3	-	13,9	3,6
5	Доходы от федеральных, региональных налогов и сборов, специальных налоговых режимов	Сумма, млн руб.	3659,2	1022,9	215,9	4898,1
		% от общих доходов	30,6	9,9	13,2	20,4
6	Неналоговые доходы	Сумма, млн руб.	1067,3	182,0	101,3	1350,6
		% от общих доходов	8,9	1,8	6,2	5,7
7	Общий объем финансовой помощи из бюджетов других уровней	Сумма, млн руб.	6594,1	9160,9	1089,1	16844,2
		% от общих доходов	55,2	88,3	66,7	10,3

В Алтайском крае доходная часть бюджетов муниципальных образований была сформирована в полном соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. В результате для поселений основными доходными источниками являются налог на доходы физических лиц, земельный налог, арендные платежи.

Следует отметить, что земельный налог и арендная плата за землю отличаются сезонностью – до 2/3 поступлений приходится на второе полугодие, кроме того, земельный является одним из труднособираемых налогов. А если учесть, что муниципальные районы по новому Бюджетному кодексу не получают отчислений от данного налога, то они и не заинтересованы в улучшении его администрирования. Все доходы от земельного налога направляются в бюджеты поселений, но с учетом вышесказанного доходная база их испытывает на себе влияние сезонных и случайных факторов.

В регионе есть ряд поселений, которые на фоне остальных поселений выглядят относительно благополучно с точки зрения качества жизни населения и уровня социально-экономического развития населенных пунктов.

Но большинство сельских поселений имеют крайне незначительные собствен-

ные источники для формирования доходов своих бюджетов. Проблема состоит в том, что на территории этих поселений вообще отсутствует экономическая деятельность, имеется незначительное число жителей, которые, как правило, являются людьми пенсионного возраста. Поэтому говорить о перспективах развития поселений на сегодняшний день проблематично.

Основу доходной части бюджетов муниципальных районов Алтайского края составляют налоги на доходы физических лиц и налоги на совокупный доход. Первый – чуть более 50% от суммы собственных доходов, второй – 30,9%. Неналоговые доходы принесут в казну муниципального района 15,0%, а доходы от государственной пошлины – 5,0%. Бюджеты муниципальных районов в сравнении с поселениями более устойчивы, поскольку их основу составляют самые надежные, самые прогнозируемые налоги.

Структура налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов на 2007 г. выглядит иначе: основа – налог на доходы физических лиц – 47,0%; налоги на совокупный доход – 19,0; арендные платежи – 12,0; земельный налог – 10,0%. Доля земельного налога в бюджетах городских округов вдвое меньше, чем в муниципальных районах, при этом уровень

собираемости земельного налога в городских округах выше, чем в районах. Доходная база городских округов более диверсифицирована, поэтому бюджеты городских округов обладают наибольшим «запасом прочности» устойчивостью к изменениям в поведении налогоплательщиков, сезонным и случайным факторам [2].

Обобщенная структура налоговых и неналоговых доходов всех видов муниципальных образований Алтайя представлена на рисунке 1.

В крае на данный момент отсутствуют бездотационные муниципальные районы и городские округа. Так, в бюджетах муниципальных районов на 2006 г. удельный вес дотации в объеме доходов составлял в среднем 64%, при этом в 32 муниципальных районах он превышал средний показатель, в том числе в двух из них он был более 80%. И только в двух муниципальных районах (Благовещенском и Поспелихинском) дотация была менее 50% от общего объема районного бюджета.

В бюджетах городских округов в 2006 г. отмечается, что доля дотации в объеме их доходов составляет в среднем по краю 14%, но при этом в 8 городских округах удельный вес данного вида финансовой помощи превышает средний показатель. Так, в г. Змеиногорске дотация достигла 57%, в г. Яровом – 60% от общего объема городского бюджета.

В Алтайском крае 98% муниципальных образований являются сельскими, для которых основной вид производства – сельскохозяйственный. В данных муниципалитетах происходит сокращение рабочих мест, снижение прибыли, сбора налогов. Положение усугубляется еще и тем, что уровень налоговой автономии органов местного самоуправления снижается. Их

роль ограничивается установлением размера ставок в пределах, установленных федеральным законодательством, сроков уплаты и дополнительных налоговых льгот [3].

При этом следует отметить, что закрепление дополнительных нормативов в пользу муниципалитетов ввиду неравномерности размещения налоговой базы только усиливает дифференциацию муниципалитетов края.

Для оценки в 2007 г. расходных обязательств муниципальных бюджетов края была применена репрезентативная выборка расходных обязательств (табл. 2).

Для оценки относительных различий в расходных обязательствах муниципальных образований применялись показатели, характеризующие потребителей услуг, и корректирующие коэффициенты, определяющие зависимость стоимости данных услуг в различных муниципалитетах.

Расходные обязательства органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в 2007 г. запланированы в сумме 11,5 млрд рублей, из них на сельские поселения приходится 9,6%, муниципальные районы – 35, городские округа – 55,4%.

Основу расходных обязательств городских и сельских поселений в 2007 г. составили расходы на следующие статьи: общегосударственные вопросы – 38%, культура – 20, образование – 19 (переданное полномочие муниципального района по коммунальному обслуживанию учреждений образования), межбюджетные трансферты – 14, жилищно-коммунальное хозяйство – 4, здравоохранение – 3% (переданное полномочие муниципальных районов по коммунальному обслуживанию учреждений здравоохранения).

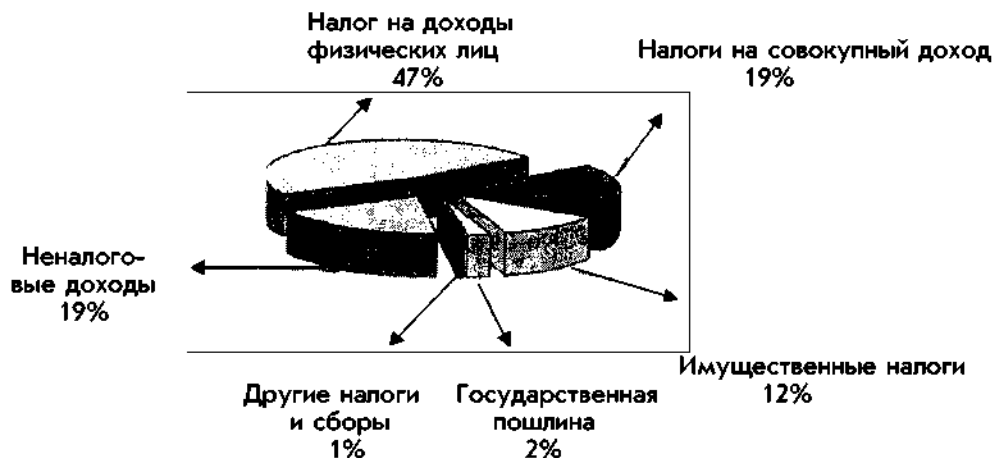


Рис. 1. Обобщенная структура налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований Алтайского края

Доля отдельных видов расходов в составе расходных обязательств муниципальных районов и городских округов

Вопросы местного значения муниципальных районов и городских округов	Муниципальные районы	Городские округа
	доля в общей сумме расходов, %	доля в общей сумме расходов, %
Содержание органов местного самоуправления	23,1	12,7
Дошкольное образование	16,0	18,9
Общее образование	18,7	13,2
Дополнительное образование	8,3	8,4
Здравоохранение	27,4	25,8
Иные вопросы	6,4	21,1
Всего расходов	100,0	100,0

Расходные обязательства муниципальных районов составили расходы на образование – 46%, социальную политику – 17, здравоохранение – 11, межбюджетные трансферты – 11, общегосударственные вопросы – 8, правоохранительную деятельность – 3, жилищно-коммунальное хозяйство – 2, культуру – 2%.

Расходные обязательства городских округов составили расходы на образование – 32%, социальную политику – 20, здравоохранение – 14, ЖКХ – 10, общегосударственные вопросы – 17, культуру – 2, правоохранительную деятельность – 2%.

В результате разграничения полномочий собственные расходные обязательства края включая обязательства по предоставлению субвенций бюджетам органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий резко возросли. Краевой бюджет по расходам в 2004 г. составлял 16993 млн рублей, в 2005 – 21322, в 2006 г. – 26289 млн рублей, то есть отмечается рост по отношению к 2004 г. более чем в 1,5 раза. При этом если в 2004 г. на реализацию государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления, было предусмотрено 1011 млн рублей, то в 2005 г. в связи с разграничением полномочий указанные расходы краевого бюджета уже составили 7144 млн рублей, в 2006 г. – 9182 млн рублей. За три года объем госполномочий, переданных в органы местного самоуправления края, увеличился более чем в 9 раз.

В то же время объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности сократился с 5078 млн рублей в 2004 г. до 2767 млн рублей в 2006 г., или в 1,8 раза.

Передача государственных полномочий для осуществления органами местного самоуправления является благом для муниципального образования только до определенного момента, свыше которого происходит ограничение политической и экономической самостоятельности местного самоуправления.

В муниципальных районах переданные государственные полномочия составляют более 50%.

Необходимо отметить, что обеспечение полного покрытия расходных потребностей, финансируемых из любого уровня местных бюджетов, невозможно осуществить вне общего объема финансовых ресурсов, концентрируемых в краевом бюджете и распределяемых в местные бюджеты через каналы межбюджетных отношений. В результате анализа доходов и расходов местных бюджетов Алтайского края нами сделан вывод, что доходная база местных бюджетов как была, так и остается крайне слабой. Именно этот факт является основным, который определяет трудности осуществляемой реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ субъектами РФ применяются различные инструменты межбюджетного регулирования, формы оказания финансовой помощи муниципальным образованиям. В составе межбюджетных трансфертов в Алтайском крае основной объем составляет краевой фонд компенсаций. Он направлен на выделение субвенций для выполнения отдельных государственных полномочий и составляет 70% от всех трансфертов. На втором месте – дотации на выполнение текущих расходов и уменьшение дефицитности бюджета (27%).

Средства межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям распределяются на формализованной основе через краевые фонды финансовой поддержки муниципальных образований.

Причины несбалансированности бюджетов, на наш взгляд, очевидны: при подготовке реформы местного самоуправления доходные источники местных бюджетов были рассчитаны только исходя из закрепленных ранее полномочий, в связи с чем дополнительно переданные на местный уровень обязательства без их обеспечения бюджетными средствами.

Нами отмечалось, что выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется из бюджетов муниципальных районов и краевого бюджета, где образован фонд финансовой поддержки поселений. Помощь из региона основана на одном подходе к распределению средств с учетом подушевого принципа без учета различий в структуре населения, социально-экономических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетной обеспеченности, поскольку все поселения получают одинаковые суммы финансовой помощи.

Анализом установлено, что происходит перечисление дотации из муниципального района в поселения, и в то же время субвенции перечисляются из дотационных поселений в бюджеты муниципальных районов, что свидетельствует о полной ненужности таких муниципальных образований.

Нами отмечается тенденция снижения численности населения в большинстве поселений Алтайского края, а это означает, что, вполне возможно, здесь придется

вновь изменять границы территории районов, состав собственности, переоценивать возможные объемы бюджетных доходов и расходов поселений и районов. Это может привести вновь к укрупнению муниципальных образований районов края. На основе проведенного анализа предлагаются следующие выводы.

1. Считать оптимальной величиной переданных государственных полномочий в объеме местных бюджетов не более 40-45%.

2. Рассматривать органы МСУ районов территориальными органами государственной власти края, что повлечет за собой отказ от прямых выборов глав муниципальных районов, и прийти к их назначению главой Администрации Алтайского края.

3. При расчете дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности учитывать неналоговый потенциал муниципальных образований, а именно аренду земли.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.
2. Карчевская С. Реформы местного самоуправления: финансовый аспект / С. Карчевская // Бюджет. 2007 г. Апрель. С. 42.
3. Заболотный А.М. Финансовое обеспечение – самый сложный вопрос реформы / А.М. Заболотный // Местное самоуправление на Алтае. 2007. № 1. С. 17.



УДК 631.15.152;631.145

Д.В. Ходос,  
А.Г. Сидельников

## МЕХАНИЗМ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АПК РЕГИОНА

С начала социально-экономических преобразований отечественного аграрного производства прошло 15 лет, но за данный период реформирования нам так и не удалось выйти на путь устойчивого

развития АПК. Сегодня Россия приступила к реализации глобальных национальных проектов развития своего общества, особое место в них отводится и аграрной сфере. Успех намеченной политики во