

хователей, значительном сокращении оттока денежных средств в страховые фонды других территорий, возможности обеспечения страховой защиты характерных специфических рисков.

Литература

Российская газета № 5311 (232) от 14.10.2010 г.

Справка о средних тарифах, применяемых страховыми организациями при страховании строений и домашнего имущества граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fssn.ru>

Минин Алексей Борисович

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ ПОСЕЛЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (НА ПРИМЕРЕ КОНДОПОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

Кондопожский муниципальный район расположен в северной части Южной Карелии. На юго-востоке имеет выход к Онежскому озеру. Общая площадь территории района составляет 5951 кв. км., количество озер – 11, крупные реки – Суна, Уница. Административный центр района – город Кондопога, единственный населенный пункт в районе, имеющий статус города, одновременно город является административным центром Кондопожского городского поселения. Количество населенных пунктов в районе, отнесенных к сельской местности – 77. В состав муниципального района входят: Кондопожское городское поселение и восемь сельских поселений – Янишпольское, Петровское, Кяппесельгское, Кончезерское, Кедрозерское, Новинское, Гирвасское, Курортное, более известное как «Марциальные воды». Наиболее крупными сельскими поселениями являются: Кончезерское – 2030 чел., Гирвасское – 1831 чел., Янишпольское – 1441 чел., Кяппесельгское – 1233 чел.

Ситуация, сложившаяся в экономике Российской Федерации под влиянием мирового финансового кризиса, повлияла и на экономику Кондопожского района. За 2009 год оборот организаций всех видов деятельности по Кондопожскому муниципальному рай-

ону составил 16138,5 млн. руб., рост по сравнению с 2008 годом на 1,2 %. Стагнация в промышленном секторе экономики района негативно воздействует на рост объемов налоговых поступлений в доходной части консолидированного бюджета территории.

Информация о показателях фактической бюджетной обеспеченности поселений налоговыми доходами и с учетом поступивших дотаций наглядно представлена в таблице 1.

Таблица 1

Фактическая бюджетная обеспеченность поселений Кондопожского муниципального района налоговыми доходами в 2007–2009 гг.

Показатель \ Год	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Численность постоянного населения, чел.						
На начало года	34491	8567	34063	8605	33793	8352
На конец года	34063	8605	33793	8352	Нет данных	Нет данных
Среднегодовая	34277	8586	33928	8829	33793	8352
Бюджетная обеспеченность доходами (Объем доходов/Среднегодовая численность), руб. на 1 чел. в год						
Налоговые доходы	1727	705	1868	882	1816	971
С учетом дотаций	1727	2672	1868	2481	1816	2472

Анализируя представленные в таблице 1 показатели, можно сделать вывод, что фактическая обеспеченность налоговыми доходами в расчете на одного жителя в Кондопожском городском поселении в два раза превышает аналогичный показатель в сельских поселениях Кондопожского муниципального района. После выравнивания дотациями картина меняется с точностью до наоборот: «выровненная» обеспеченность доходами сельских поселений на 30% выше, чем городского, при этом городское поселения лишено дотаций полностью.

Приведенные выше показатели в отрыве от показателей потребности в финансовых ресурсах в расчете на одного жителя поселения, объективно необходимых органам местного самоуправления для осуществления своих полномочий по решению вопросов местного значения, недостаточны для того, чтобы оценить качество

применяемой муниципальным районом методики определения общего объема и распределения фонда финансовой поддержки поселений, тем более в условиях отсутствия установленных федеральным законодательством минимальных государственных стандартов и их минимальной бюджетной обеспеченности.

Информация о кассовом исполнении расходной части бюджетов поселений за ряд лет, начиная с года, когда бюджеты поселений были сформированы впервые, наглядно представлена в таблице 2.

Таблица 2

**Кассовые расходы бюджетов поселений Кондопожского
муниципального района в 2007–2009 гг.**

Год Расходы	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Высшее Должностное лицо (глава МО)	661	2217	839	2736	1012	2947
Функционирование местной администра- ции	7309	8753	10041	12339	11320	9851
– из них за счет целев. средств	–	–	907	449	–	348
Проведение выборов и референдумов	3	4	–	–	593	327
Другие общегосударственные вопросы	–	–	–	–	197	42
Мобилизационная подготовка	–	295	–	395	–	470
Предупреждение и ликвидация последст- вий ЧС	80	–	–	–	–	–
Др. вопросы в области правоохран. деят.	96	–	–	–	–	–
Общэкономические вопросы	–	–	–	–	–	173
Другие вопросы в области экономики	2248	210	248	1310	894	56
Жилищное хозяйство	100	96	2574	899	9516	368
Коммунальное хозяйство	–	–	522	69	320	51
Благоустройство	31569	2136	48512	4044	51158	3063
Другие вопросы в области ЖКХ	–	–	4704	–	4027	–
Молодежная политика	96	–	48	–	373	–
Культура	181	111	1081	3233	221	4848
Физическая культура и спорт	140	122	279	163	501	235
Социальное обеспечение	9234	–	7738	–	142	18
Финансовая помощь бюджетам других уровней	9299	9902	–	2323	–	3159
Итого	61016	23846	76586	27511	80274	25608

В расходах бюджета городского поселения наибольшую долю занимают расходы на решение вопросов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (2007 г. – 51,9; 2008 г. – 73,5; 2009 г. – 81,0 %%), доля расходов на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала составила в 2001 г. – 13,1; 2008 г. – 14,2; 2009 г. – 15,4 %%. В бюджетах сельских поселений доля расходов на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала составила в 2007 г. – 46,0; 2008 г. – 54,8; 2009 г. – 50,0 %%, следующими по значимости стали расходы на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней (финансовое обеспечение переданных муниципальному району полномочий): 2007 г. – 41,5; 2008 г. – 8,4; 2009 г. – 12,3 %%, а также расходы в сфере культуры: 2007 г. – 0,5; 2008 г. – 11,8; 2009 г. – 18,9 %%.

Возрастание доли расходов бюджетов сельских поселений на решение вопросов в сфере культуры обусловлено процессами передачи имущества для решения вопросов в сфере культуры из собственности муниципального района в собственность сельских поселений и формированием на основе этого имущества поселенческих учреждений.

Определенной характеристикой уровня финансовой самостоятельности органов местного самоуправления поселений, роли и места налоговых доходов в формировании поселенческого бюджета, может являться соотношение объема налоговых доходов к объему расходов на содержание высшего должностного лица и функционирование местной администрации (расходы на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала). Информация о показателях фактической обеспеченности поселений доходами для финансирования деятельности органов местного самоуправления представлена в Таблице 3.

Соотношение налоговых доходов к объему расходов на содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала в городском поселении и сельских поселениях резко различаются. В городском поселении обеспеченность указанными видами доходов практически на порядок выше, чем в сельских поселениях.

Таблица 3

**Сравнение объемов доходов и расходов на финансирование
деятельности органов местного самоуправления поселений
Кондопожского муниципального района в 2007–2009 гг.**

Показатель \ Год	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Расходы на содержание высшего должностного лица и функционирование местной администрации (управленческие расходы) за исключением финансируемых за счет целевых средств, тыс. руб.						
Всего	7970	10970	9973	14626	12332	12450
Налоговые доходы, тыс. руб.						
Всего	59192	6057	63383	7784	61360	8112
Отношение объема налоговых доходов к объему управленческих расходов	7,43	0,55	6,36	0,53	4,98	0,65
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.						
Всего	62634	6482	72157	11055	84008	9522
Отношение объема налоговых и неналоговых доходов к объему управленческих расходов	7,86	0,59	7,24	0,76	6,81	0,76

В условиях, когда всех налоговых и неналоговых доходов бюджетов сельских поселений недостаточно для финансирования расходов на содержание самих органов местного самоуправления, говорить о финансовой самостоятельности указанных органов, по мнению автора настоящей работы, было бы преждевременно. К такой ситуации более применим термин «управление» без первой части сложного слова – «само».

Как известно, органы местного самоуправления избираются гражданами определенной территории и поэтому в первую очередь должны нести ответственность перед теми, кто их избрал. Органы местного самоуправления при выполнении возложенных на них функций по решению вопросов местного значения не должны зависеть от органов государственной власти ни по экономическим, ни по каким-либо другим параметрам.

В соответствии с Европейской Хартией местное самоуправление основано на ограничении сферы влияния (с одной стороны, с другой – меры ответственности) государственной власти путем пе-

редачи местному самоуправлению круга вопросов, которые могут быть решены на уровне, наиболее близком гражданину и месту его проживания.

Политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии удовлетворить различные проблемы. Таким образом, местное самоуправление противопоставляет жестким отношениям отдельной личности и государственной политической власти инициативность, независимость и относительную самостоятельность в решении вопросов на местном уровне. Это противопоставление составляет «баланс» власти в демократичном обществе, задает в правовом пространстве государства меру свободы, меру регламентированности для его гражданина. Задача подготовить людей к такому мышлению, ибо до сих пор многие не понимают: как это местное самоуправление отделено от государственной власти, по-прежнему остается актуальной.

В Российской Федерации законодательно закреплена смешанная модель территориальной организации местного самоуправления, основанная на попытке интегрировать в исторически унаследованную административно-территориальную иерархию «вертикали власти» органы местного самоуправления поселений. Основной узел проблем при этом завязывается во взаимоотношениях «субъект РФ – муниципальный район – поселения», в отличие от взаимоотношений субъект «РФ – городской округ» (городские округа, фактически, это крупные городские поселения).

Проблемы территориальной организации местного самоуправления, взаимосвязанные с проблемами разграничения полномочий и финансово-экономической обеспеченности муниципальных образований, мешают эффективному развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

До сих пор отдельные законодательные акты допускают закрепление какого-либо полномочия за органами местного самоуправления в целом, без разграничения компетенции между муниципальным районом и поселением, или вводят нечеткие правовые нормы, размывающие границы компетенции. Это значительно осложняет процедуру осуществления хозяйственной деятельности и негативно сказывается на мобилизации неналоговых доходов органами местного самоуправления.

Требует научного анализа и пересмотра отнесение функций по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам и организация оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов к вопросам местного значения органов местного самоуправления. Решение указанных задач являются важнейшими функциями любого государства, тем более государства социального, но не органов местного самоуправления. Именно государство в первую очередь заинтересовано в воспроизводстве населения, сохранении и укреплении здоровья нации, воспитании и подготовке квалифицированных производительных сил, лояльных по отношению к государству и его существующему устройству.

Практическая реализация в Республике Карелия выравнивающей и стимулирующей функции межбюджетных отношений имеет свои недостатки, причиной которых, в немалой степени, является низкая обеспеченность местных бюджетов налоговыми доходными источниками. В настоящее время выравнивающая функция является резко преобладающей, а стимулирующая функция практически отсутствует. У муниципальных образований, которым оказывается масштабная финансовая помощь, отсутствуют стимулы к поиску внутренних источников доходов.

Межбюджетные трансферты должны играть роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов, которые предоставляются в том случае, если собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов не хватает для исполнения расходных обязательств, но на сегодняшний день отмечается излишняя дотационность муниципальных образований на территории Республики Карелия, случаи отсутствия в составе доходов местных бюджетов дотаций из бюджетов других уровней – единичны.

Существуют несколько путей дальнейшего развития местных бюджетов в Российской Федерации. Одним из них является путь, в основу которого будет заложена «достройка» «вертикали вла-

сти» до самого нижнего этажа, возврат к практике назначения руководителей районов, городов и поселков вышестоящими начальниками. В качестве аргументов такого выбора можно привести негативные факты перебоев с электро- и теплоснабжением, низкий уровень медицинских и образовательных услуг и т.п., списав все на существующие муниципалитеты. Также неизбежно возникающие в условиях законодательной неурегулированности или неоднозначного толкования действующих норм вопросы разделения полномочий, ответственности и вытекающих из этого имущественных и финансовых споров между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями, будут вполне соответствовать идее дискредитации местного самоуправления в глазах населения.

Другой путь – укрепление и развитие местного самоуправления.

Местное самоуправление – самый близкий к людям и самый доступный для их непосредственного контроля уровень власти. Там лучше всего видны наиболее эффективные направления распоряжения ограниченными средствами. Наконец, на этом уровне власти труднее всего украсть общественные деньги. Только на местном уровне рождается сильное устойчивое гражданское общество. Отказ от демократии и самоуправления на самом массовом и близком к гражданам уровне власти имел бы неблагоприятные последствия для будущего России, основанного на демократических принципах. Шаги в данном направлении, по мнению автора настоящей работы, могут быть следующими:

1) Исключение из компетенции органов местного самоуправления вопросов организации предоставления медицинских и образовательных услуг (кроме дошкольного и дополнительного образования).

2) Закрепление за местными бюджетами отдельных налогов, достаточных для формирования ими доходов в размере не менее 70% от объёма минимальных расходных полномочий, в т.ч. путем дифференциации ставок отчислений в зависимости от типа муниципального образования.

3) Увеличение доли доходов (прежде всего налоговых) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны.

4) Возможно, что отдельные муниципальные образования даже после закрепления дополнительных доходов будут оставаться полностью финансово зависимыми от вышестоящих бюджетов, а значит, не отвечать такому основополагающему признаку местного самоуправления как самостоятельность в решении вопросов местного значения. Преобразование таких муниципалитетов путем их объединения или присоединения позволит сократить расходы на содержание аппарата управления и повысит качество принимаемых ими решений.

5) Полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов на местный уровень.

6) Четкое разграничение полномочий и вытекающих из них расходных обязательств между районным и поселенческим уровнями самоуправления или отказ от двухуровневой системы местного самоуправления с наделением дополнительными функциями поселений – административных центров муниципальных районов.

Такая линия развития привела бы в течение ряда лет к реальному улучшению условий жизни наших людей, повышению качества общественных услуг, укреплению традиций демократизма и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

Мишина Людмила Дмитриевна

К ВОПРОСУ О НЕОФИЦИАЛЬНЫХ СИМВОЛАХ ТЕРРИТОРИИ (КЛЕЙМО? БРЕНД? ИМИДЖ?)

Почему ценятся и раскупаются, не смотря на высокую цену, изделия в стиле гжель? Почему, приезжая в Тулу, каждый гость считает необходимым купить тульский пряник? Почему в Новгородской области который десяток лет производят и успешно реализуют так называемую «синюю посуду»? За счет чего удержались эти изделия на рынке? Какое общее качество им присуще и, в то же время, что делает их своеобразными? Ведь не теряется их привлекательность и на насыщенном потребительскими товарами рынке, в периоды кризисов, в глазах искушенных покупателей!