

## Региональная политика

УДК-323(470.53)

### ДИНАМИКА СТРАТЕГИЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В ОТНОШЕНИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В ПЕРМСКОМ КРАЕ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ)<sup>1</sup>

А. С. Зуйкина<sup>2</sup>

В статье анализируется динамика реализации региональными властями Пермского края стратегий подчинения и «конкурентных» стратегий в отношении органов МСУ в условиях усиления централизации. Эмпирическими данными для исследования выступают распределение между муниципальными образованиями субсидий и иных межбюджетных трансфертов в 2009–2014 гг. и материалы интервью с представителями публичной власти на региональном и местном уровнях. Результаты исследования демонстрируют расширение сферы применения регионом при распределении трансфертов стратегий подчинения в форме принуждения и сокращение числа «конкурентных программ».

*Ключевые слова:* стратегии подчинения; «конкурентные стратегии»; межбюджетные трансферты; взаимодействие органов местного самоуправления и региональных органов власти; политика централизации.

Политика централизации власти по вертикали заключается, прежде всего, в перераспределении полномочий и их передаче с нижестоящих уровней управления на вышестоящие. Вместе с тем усиление централизации может означать вмешательство вышестоящих властей в предметы ведения нижестоящих, «навязывание» государственных приоритетов органам местного самоуправления (далее ОМСУ), тем самым ограничение самостоятельности последних в решении собственных вопросов. В этом случае неформальные практики «прямого» воздействия, выраженные в непосредственных указаниях представителей органов государственной власти руководителям муници-

---

<sup>1</sup>Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Дифференциация стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае: факторы, условия, результаты и эффекты», проект № 14-13-59006.

<sup>2</sup> Зуйкина Анна Сергеевна - кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного управления и истории Пермского национального исследовательского политехнического университета. E-mail: votinova@inbox.ru.

© Зуйкина А.С., 2016

палитетов, подкрепляются функционированием формальных институтов влияния государства на деятельность органов местного самоуправления. Одним из таких механизмов в сфере взаимодействия государства и МСУ является институт распределения межбюджетных трансфертов. Условия получения ОМСУ финансовой помощи из вышестоящих бюджетов<sup>1</sup> определяются государственными властями. С одной стороны, регион может организовать «свободное» соревнование муниципалитетов за ограниченный бюджетный ресурс, с другой – субнациональные власти могут «назначить» муниципальные образования (далее – МО), на территории которых тот или иной политический курс должен быть реализован в обязательном порядке.

В предыдущих работах, выполненных в рамках данного проекта [3, 4], рассмотрен вопрос применения региональными властями Пермского края в отношении муниципалитетов двух разновидностей стратегий: подчинения и конкурентных стратегий. Авторами предпринята попытка оценить масштабы применения данных стратегий в крае, а также влияние на их использование такого фактора, как ресурсная обеспеченность муниципальных образований (МО). К стратегиям подчинения (реализуются в различных формах – убеждение, стимулирование, принуждение) регион прибегает в тех случаях, когда проводятся политические курсы, не вызывающие интереса у ОМСУ, независимо от того «богатые» это муниципалитеты или «бедные» (хотя первые чаще склонны оказывать сопротивление). Реализация конкурентных стратегий представляет собой «добровольный заход» муниципальных образований в государственные программы-конкурсы, в соответствии с условиями участия в которых: а) ограничен бюджетный ресурс; б) ограничено число победителей, которых, как правило, меньше, нежели заявителей – желающих изначально получить трансферт; в) нормативно зафиксированы правила отбора. Впрочем, как показывают результаты проведенного исследования, наличие последних не препятствует активному применению «богатыми» и «бедными» муниципалитетами личных связей и договоренностей.

В 2012–2015 гг. развитие федеративных отношений в России характеризуется усилением централизации, что непосредственным образом влияет на региональные политические процессы, в том числе на выстраивание субнациональными властями стратегий взаимодействия с муниципалитетами. С 2012 г. реализуется первое с момента старта муниципальной реформы в 2003 г. «центростремительное» перераспределение функций между уровнями публичной власти: из сферы полномочий МСУ выведены полиция и здравоохранение. В 2013 г. с муниципального на региональный уровень власти передаются вопросы обеспечения бесплатного дошкольного образования. В следующем 2014 г. поправками в ФЗ №131 «Об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> В условиях, когда собственные доходы местных бюджетов по данным Минфина РФ в среднем составляют не более 40%, вопрос получения муниципалитетами межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов представляет особую актуальность.

местного самоуправления в РФ» сокращается круг полномочий сельских поселений. За перераспределением расходных полномочий между уровнями власти следуют изменения в разграничении доходных полномочий, также не в пользу МСУ. По инициативе Центра с 2012 г. уменьшается муниципальная доля налога на доходы физических лиц (далее НДФЛ) на 10% (передано на субнациональный уровень), с 2014 г. – на 5%. Кроме того, в соответствии с изменениями Бюджетного кодекса РФ с 2015 г. вводятся различия в налоговых источниках городских и сельских поселений. Так, на территории сельских поселений остается только 2% НДФЛ (10%-в бюджетах городских поселений), и только 30% единого сельскохозяйственного налога (50% - в бюджетах городских поселений) [2].

В условиях усиления централизации интересным представляется оценить динамику применения региональными властями в отношении муниципалитетов конкурентных стратегий и стратегий подчинения, проанализировать их соотношение, а также выявить эффекты региональных стратегий на проводимые ОМСУ политические курсы с учетом фактора ресурсной обеспеченности МО<sup>1</sup>. Можно предположить, что в условиях политики централизации масштабы применения региональными властями стратегий подчинения возрастут, сфера распространения конкурентных стратегий уменьшится. Вероятным эффектом применения регионом стратегий подчинения представляется нацеленность муниципалитетов на реализацию «государственных» политических курсов в ущерб муниципальным инициативам. При этом не исключается, что муниципалитеты с относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности смогут противостоять навязыванию государственных приоритетов и реализовывать собственную политическую линию.

Реализация региональных стратегий рассматривается на примере распределения между муниципалитетами Пермского края двух видов межбюджетных трансфертов – субсидий и «иных межбюджетных трансфертов» (далее – ИМБТ). Субвенции и дотации не представляют интереса для данного исследования: первые предоставляются ОМСУ на исполнение государственных полномочий; вторые рассчитываются на основе универсальных формул с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности МО. Таким обра-

---

<sup>1</sup>В качестве индикатора «ресурсной базы» используется индекс сбалансированности местных бюджетов, разработанный специалистами Института экономики города. Он рассчитывается по формуле, в числителе которой собственные располагаемые доходы местных бюджетов (включающие местные налоговые и неналоговые доходы), в знаменателе – расходы, связанные с финансированием обязательств местного значения и вопросов совместного ведения (за вычетом делегированных с вышестоящих уровней власти полномочий) [1, 139]. Вычисление индекса сбалансированности позволяет выявить в Пермском крае «наиболее богатые» МО (высокий индекс сбалансированности) и «наиболее бедные» МО (низкий индекс сбалансированности). К первой группе относятся: городские округа - Пермь, Соликамск, Березники, Губаха, Кунгур, муниципальные районы - Добрянский, Чайковский, Краснокамский, Лысьвенский, Горнозаводский, Пермский, Усольский. Во вторую группу входят: муниципальные районы – Кудымкарский, Ильинский, Гайнский, Юрлинский, Карагайский, Косинский, Кочевский, Сивинский, Еловский, Юсьвенский, Кишертский, Кизеловский.

зом, и субвенции, и дотации поступают в местные бюджеты «гарантированно», в «обязательном порядке», независимо от воли и желания муниципальных властей. В рамках распределения субсидий и большей части ИМБТ требуется собственное решение органов МСУ, их инициатива и нацеленность на участие. В таблице 1 представлены размеры разных видов межбюджетных трансфертов в доходах МО Пермского края.

Таблица 1

**Динамика размеров межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов Пермского края в 2009–2014 гг.**

<b>Трансферты</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>МБТ (млн. руб.)</b>	28 556	28 043, 9	29 529, 5	38 604,9	38 565, 5	45 001,9
<b>Доля МБТ в доходах МБ (в%)</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>59,4</b>	<b>56</b>	<b>66</b>
Субвенции	19	21	20	28	28	37
Дотации	12	12	15	15	15	16
Субсидии	14	10	8	9,7	8	9,8
Иные МБТ	7	7	6	6,6	6	6

Эмпирическая база исследования - данные о действующих в Пермском крае с 2009 по 2014 гг. программах (проектах), реализуемых посредством передачи в местные бюджеты субсидий и ИМБТ, региональные нормативно-правовые акты, официальные материалы законодательных и исполнительных органов власти Пермского края по программам (проектам). Основной массив информации был получен с помощью 41 интервью с ключевыми представителями муниципальной и региональной власти в мае - августе 2013 г., сентябре-октябре 2015 г. Данный материал позволил проанализировать используемые регионом стратегии подчинения и конкуренции. В заключительной части приводятся выводы. Респондентам из группы «богатых» и группы «бедных» МО присвоены коды «А» и «Б» соответственно.

В первой и второй частях статьи анализируется динамика применения региональными властями в отношении муниципалитетов стратегий подчинения и стратегий конкуренции. В заключении подводятся итоги исследования.

**Распределение субсидий и стратегии подчинения**

Порядок распределения между муниципалитетами Пермского края субсидий уникален для российского бюджетного пространства. Необходимость формировать в составе субнациональных бюджетов фонды софинансирования расходов (далее ФСР), в которых сосредоточивались субсидии МО, была предусмотрена Бюджетным кодексом РФ. Однако методика распределения между муниципалитетами субсидий, условия, порядок их пре-

доставления определялись региональными властями самостоятельно. В установленных межбюджетных институтах нашли отражение политические стратегии органов власти субъектов РФ в отношении муниципалитетов. В Пермском крае механизм распределения между территориями субсидий ФСР (создан в 2007 г.<sup>1</sup>) является примером реализации региональными властями стратегий подчинения.

Процесс расходования фонда софинансирования расходов (фонд формировался в установленном объеме от доходов краевого бюджета – в разные годы функционирования фонда от 5,5 до 2%) начинался, прежде всего, с закрепления за каждым муниципалитетом, исходя из численности населения, «лимита» средств. «Лимит» утверждался в ежегодном законе о бюджете Пермского края. Данные средства территории могли получить на условиях софинансирования при реализации обозначенных депутатами Законодательного собрания края направлений: а) муниципальных проектов (программ) в рамках региональных проектов (приоритеты определяются регионом) и б) муниципальных инвестиционных проектов (направления расходования также установлены краевыми властями). Данные направления по сути охватывали самые «злободневные» вопросы местного значения. Непосредственное распределение «лимита» субсидий под конкретные проекты, защита органами МСУ проектов происходили в коридорах исполнительной власти. Де-юре это был технический процесс выполнения муниципалами определенных требований: софинансирования (как правило, доля местного бюджета должна была составлять не менее 25% от общей стоимости проекта, 75% - краевая субсидия), соответствия проекта направлениям расходования субсидий, подачи правильно оформленной документации в срок. Неиспользованные муниципалитетом в текущем году средства закреплялись на следующий год. Так, ФСР представлял собой прозрачный, универсальный механизм получения МО финансовой помощи сверху. Однако, по замечаниям муниципалов, на «закате» функционирования фонда (2012–2013гг.) представители региональной власти стали злоупотреблять данным институтом: *«Не выполните указы Президента – мы вам ФСР не дадим»*. Впрочем, ОМСУ воспринимали угрозы как не имеющие реального основания, противоречащие региональному закону [4, 67]. В связи с этим принуждение в виде «устного нажима» со стороны края в области распределения ФСР не имело успеха.

Инициативы Центра в 2013 г. (поправки в Бюджетный кодекс РФ, ликвидирующие региональные фонды софинансирования расходов) расширяют «границы возможного» для органов власти субъектов РФ [2, 165]. ФСР упраздняется, и на один год (до принятия инициативного парламентариями

---

<sup>1</sup>О региональном фонде софинансирования расходов: закон Пермского края от 24 дек. 2007г. №165-ПК.



Пермского края нового закона о предоставлении субсидий<sup>1)</sup> нити управления по распределению данного вида межбюджетных трансфертов сосредоточиваются в руках региональной исполнительной власти. Принимая осенью 2013 г. Постановление №1664-п «Об утверждении порядков предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края на реализацию инвестиционных проектов и приоритетных региональных проектов» (далее Постановление Правительства №1664-п), краевое Правительство устанавливает правила взаимодействия муниципальных и региональных властей по вопросу распределения субсидий<sup>2)</sup>.

Ориентиром финансовой поддержки муниципалитетов становятся *федеральные* приоритеты. ОМСУ сохраняют выбор между обозначенными краевыми властями направлениями расходования субсидий в рамках: а) региональных приоритетных проектов и б) инвестиционных проектов. В последние годы функционирования ФСР территориям предложены восемь региональных приоритетных проектов, в Постановлении Правительства №1664-п количество приоритетов оптимизируется и сокращается до пяти, по большей части охватывая прежние направления: «Приведение в нормативное состояние объектов общественной инфраструктуры»<sup>3)</sup>, «Водоснабжение и водоотведение»<sup>4)</sup>, «Устойчивое развитие сельских территорий»<sup>5)</sup>, «Первичные меры пожарной безопасности и благоустройство территории»<sup>6)</sup>, «Достойное жилье»<sup>7)</sup>. Перечень направлений и мероприятий муниципальных инвестиционных проектов дополняется строительством (реконструкция) объектов общественной инфраструктуры муниципального значения (муниципальные учреждения в сфере образования, культуры, спорта и туризма, благоустройства, транспорта, дорожного хозяйства, ЖКХ, градостроительной деятельности); неизменными остаются разработка градостроительной документации и программ развития систем коммунальной инфраструктуры, приобретение в муниципальную собственность объектов и оформление права муниципальной собственности на земельные участки, возврат кредитов.

---

<sup>1)</sup>О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края: закон Пермского края от 2 сент. 2014г. № 357-ПК: закрепил основные идеи Постановления Правительства №1664-п.

<sup>2)</sup>Субсидии распределяются между муниципальными районами и городскими округами. Низовой уровень МСУ – поселения – получают субсидии через муниципальный район, решения относительно распределения субсидий между поселениями принимаются специально созданными для этого комиссиями с участием представителей двух уровней местной власти.

<sup>3)</sup>Проект включил в себя прежние проекты «Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы», «Новая школа», «Муниципальные дороги», «Качественное здравоохранение».

<sup>4)</sup>Этот новый проект просуществовал недолго и был упразднен поправками в Постановление Правительства Пермского края №1664-п уже в конце 2014 г.

<sup>5)</sup>Прежнее наименование «Сельское жилье».

<sup>6)</sup>Прежнее наименование «Пожарная безопасность».

<sup>7)</sup>Проект «Достойное жилье» введен в конце 2014 г. с одноименной формулировкой проекта-предшественника.

Аналогично прежнему принципу расходования средств ФСР субсидии между всеми МО края распределяются на подушевой основе исходя из численности населения муниципалитета. Отбор заявок осуществляется Министерством территориального развития Пермского края как уполномоченным органом (с участием иных отраслевых министерств в зависимости от направления проекта: к примеру, «Достойное жилье» курирует также краевое Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства). Примечательно, что механизм отбора заявок напоминает своеобразный конкурс проектов в рамках одного муниципалитета: для определения «проекта-победителя» необходимо соответствовать определенным критериям. В качестве примера приведем критерии отбора заявок МО по проекту «Приведение в нормативное состояние объектов общественной инфраструктуры». Наибольшее количество баллов получают проекты, соответствующие майским указам Президента, а именно обеспечивающие повышение доступности дошкольного образования. *«В первую очередь финансируем расходы по Указам Президента, - отмечает чиновник министерства территориального развития Пермского края. - Наши приоритеты – это переселение, доступность дошкольных учреждений и развитие сельских территорий. У кого эти проблемы решены, пожалуйста, решайте остальные».*

Так, в рамках альтернатив региональные власти очертили муниципалитетам жесткие границы дозволенного. В условиях ограниченности ресурсов местных бюджетов действия ОМСУ оказываются практически predeterminedены, что делает успешной реализацию региональными властями стратегий подчинения.

*«Нет вольности у муниципальных образований, свободы в распределении субсидий. Это точно», - заключает Б10. «Есть политическое давление. Муниципальные образования загнаны в четкие рамки исходя из Указов Президента», - вторит Б4. «Однозначно происходит снижение самостоятельности местных властей, навязывание государственных приоритетов. Не секрет, что сейчас, прежде чем подать заявку на получение субсидий, нужно согласовать с краевым Министерством образования. Чиновники министерства смотрят, есть ли у муниципалитета очередь в детские сады. Только в случае ее отсутствия можно заявляться в иные проекты», - рассказывает А3. «У нас есть школы, дороги, физкультурные проекты, но по этим направлениям мы получить субсидию не можем. Край говорит: на это вам – нет, а вот проблема переселения, которая у вас стоит, должна быть решена. Раньше муниципалитет сам принимал решение, куда направить краевую субсидию. Сейчас деньги дают под государственные цели», - делится опытом А6.*

Интересным представляется проанализировать динамику распределения субсидий между МО Пермского края по разным направлениям. Статистика по распределению данного вида межбюджетных трансфертов пред-

ставлена в табл. 2. Таблица 3 демонстрирует динамику выбора в пользу того или иного проекта, который осуществляли ОМСУ до и после подписания майских указов. Расчет суммарных объемов субсидий в разрезе проектов за 2009–2011 гг. и 2012–2014 гг. позволяет оценить степень влияния президентских указов на данный выбор.

Таблица 2

**Распределение субсидий бюджета Пермского края в 2009–2014 гг. в разрезе направлений (в тыс. руб.)<sup>1</sup>, г.**

Год	Всего (утверждено Постановлением Правительства)	Новая школа	Качественное здравоохранение	Муниципальные дороги	Достойное жилье	Сельское жилье	Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы	Пожарная безопасность	Благоустройство	Инвестиционные проекты МО
2009	5 108 794	1 033 649	597 079	699 071	314 464	8 880	280 556	-	-	2 175 093
2010	3 890 415	1 165 821	790 085	238 083	149 162	25 908	207 239	-	-	1 314 117
2011	4 315 843	1 205 748	635 579	169 364	395 839	55 831	234 071	-	-	1 614 289
2012	5 646 404	1 839 190	233 942	299 069	486 074	83 429	377 583	15 381	664 435	1 647 297
2013	4 491 642	1 343 076	38 426	413 499	406 710	107 850	278 352	3 904	468 533	1 431 288
2014	1 610 772	-	-	-	255 985	168 622	99 829	385 145	0	701 190
2014*	1 099 512	307 919	26 042	24 417	44 371		117 788	1 732	86 444	490 796
2014 всего	2 710 285	307 919	26 042	24 417	300 357	168 622	217 617	386 877	86 444	1 191 986

\*по старым обязательствам

<sup>1</sup>2009-2013гг. – субсидии ФСР.



Таблица 3

**Распределение субсидий бюджета Пермского края в разрезе направлений (в процентах от общего объема субсидий)**

Годы	Всего (утверждено Постановлением Правительства)	Новая школа	Качественное здравоохранение	Муниципальные дороги	Достойное жилье	Сельское жилье	Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы	Пожарная безопасность	Благоустройство	Инвестиционные проекты МО
2009-2011	13 315 053,3	25,6	15,2	8,3	6,5	0,7	5,4	0	0	38,3
2012-2014	12 848 332,5	27,2	2,3	5,7	9,3	2,8	6,8	3,2	9,5	33,2

Согласно данным, представленным в табл. 2, с 2014 г. произошло существенное (примерно в 3 раза по сравнению с 2013 г.) уменьшение объема субсидий, утвержденных постановлениями Правительства Пермского края. С одной стороны, это связано с ухудшением экономической ситуации в стране, принятием и исполнением в регионе дефицитного бюджета и действиями краевых властей по оптимизации главного финансового документа. С другой стороны, на наш взгляд, региональная власть предпринимает попытки уменьшить значение универсальных, прозрачных механизмов распределения между МО трансфертов.

Согласно данным табл. 3, с 2009 по 2011гг. наиболее «популярными» на местах были следующие направления: приоритетные региональные проекты «Новая школа» и «Качественное здравоохранение», а также инвестиционные проекты по направлениям, утвержденным в законе о ФСР<sup>1</sup>. С 2012 г. по данным направлениям (кроме проекта «Новая школа») наблюдается снижение абсолютных значений, соответственно и их доли в общем объеме субсидий. Аналогичная ситуация характерна и для проекта «Муниципальные дороги». При этом скачок в объемах демонстрируют ставшие в 2013–2014гг. наиболее популярными проекты «Достойное жилье», «Приведение в нормативное состояние объектов социальной инфраструктуры», «Сельское жилье» и «Пожарная безопасность». Поясним «особое» место в структуре субсидий

<sup>1</sup>Строительство и реконструкция мостов, автомобильных дорог, объектов муниципального жилищного фонда; разработка градостроительной документации; оформление права муниципальной собственности на земельные участки.

проекта «Благоустройство». Данный проект адресован низовому уровню МСУ - сельским и городским поселениям – и запущен летом 2011 г. Пик его востребованности муниципалитетами приходится на 2012–2013гг. Расходование субсидий по данному проекту в 2014 г. представляет собой обязательства предыдущих лет. Ликвидация ФСР привела к завершению проекта «Благоустройство» - в Постановлении Правительства №1664-п он так и не появился. В ходе интервью представители власти муниципальных районов отмечают необходимость вернуть данный проект в практику взаимодействия местных и региональных властей. *«Проект «Благоустройство» - освещение и сельские дороги – снимал нагрузку с поселений. Сейчас он отсутствует. Мы запускаем территорию», - уверяет АЗ. «У территорий нет ресурсов на благоустройство, реальные проблемы территории не решаются», - вторит коллеге Б8.*

Таким образом, в 2012–2014гг. вопрос приоритетных направлений финансирования местных полномочий краевые власти решают в пользу исполнения майских указов Президента РФ и последующих им решений Правительства РФ<sup>1</sup>. При этом некоторую свободу для муниципалитетов в формировании собственной политической повестки представляют инвестиционные проекты. Несмотря на уменьшение объема субсидий по инвестиционным проектам в 2013 и 2014 гг., их доля в общей структуре субсидий относительно приоритетных региональных проектов наибольшая. В таблице 4 представлена доля инвестиционных проектов в общем объеме субсидий в разрезе МО Пермского края за период 2009–2014гг.

Таблица 4

**Муниципальные инвестиционные проекты в общем объеме субсидий в разрезе муниципальных образований Пермского края в 2009–2014гг., %**

ГО и р-ны	2009	2010	2011	2012	2013	2014	В среднем за 2009-2014
ГО Березники	63,9	4,6	0,0	0,0	11,9	17,3	16,3
ГО Кудымкар	63,5	43,1	4,1	25,2	4,9	0,0	23,5
ГО Кунгур	4,1	1,0	0,0	65,1	61,7	88,7	36,8
ГО Пермь	34,4	24,7	60,9	26,5	15,6	40,0	33,7
ГО Соликамск	16,8	51,7	44,2	5,5	0,0	27,1	24,2
р-н Александровский	10,4	10,7	1,6	0,7	76,2	0,0	16,6

<sup>1</sup>О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 600; О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 600; О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598.

Окончание табл. 4

ГО и р-ны	2009	2010	2011	2012	2013	2014	В среднем за 2009-2014
р-н Бардымский	60,5	43,8	34,1	36,7	55,8	0,0	38,5
р-н Березовский	52,6	16,7	37,7	41,5	19,3	0,0	28
р-н Большесосновский	52,6	0,0	11,3	3,4	18,1	0,0	14,2
р-н Верещагинский	42,4	54,0	50,8	44,6	53,9	51,9	49,6
р-н Гайнский	24,8	42,1	81,4	26,8	36,3	54,8	44,4
р-н Горнозаводский	15,7	15,5	48,5	33,3	10,1	0,0	20,5
р-н Гремячинский	66,7	71,3	54,6	46,1	40,3	8,3	47,9
р-н Губаха*	2,7	11,4	8,3	18,5	21,1	41,7	17,3
р-н Добрянский	38,9	33,8	14,5	10,8	14,1	35,0	24,5
р-н Еловский	25,8	45,1	14,4	28,2	19,9	0,0	22,2
р-н Ильинский	57,6	59,4	4,3	66,3	69,0	0,0	42,8
р-н Карагайский	39,3	36,8	29,3	18,3	27,4	0,0	25,2
р-н Кизеловский	13,8	56,0	53,5	0,7	21,0	0,0	24,2
р-н Кишертский	86,8	0,0	40,7	18,9	20,1	0,0	27,8
р-н Косинский	72,7	63,0	89,2	68,9	71,2	80,7	74,3
р-н Кочевский	58,7	1,9	99,2	85,2	88,1	0,0	55,5
р-н Красновишерский	95,5	23,3	2,5	0,0	70,2	0,0	31,9
р-н Краснокамский	18,0	34,8	22,1	20,3	19,8	21,4	22,7
р-н Кудымкарский	81,8	40,0	71,6	24,4	49,5	0,0	44,6
р-н Куединский	38,7	35,1	46,1	32,0	20,9	0,0	28,8
р-н Кунгурский	53,7	75,7	65,0	47,7	28,4	0,0	45,1
р-н Лысьва*	24,8	38,7	21,2	45,0	57,4	0,0	31,2
р-н Нытвенский	44,4	36,2	23,1	40,2	39,5	13,9	32,9
р-н Октябрьский	84,4	50,0	50,3	75,3	26,4	0,0	47,7
р-н Ординский	53,0	8,4	4,5	30,1	57,2	29,2	30,4
р-н Осинский	63,7	43,4	40,7	12,6	20,4	0,0	30,1
р-н Оханский	86,6	44,7	15,3	21,7	30,5	45,4	40,7
р-н Очерский	56,6	33,7	25,1	34,1	22,3	0,0	28,6
р-н Пермский	51,5	33,2	44,9	45,6	39,8	67,1	47
р-н Сивинский	99,7	59,6	71,2	76,5	57,8	0,0	60,8
р-н Соликамский	2,7	1,4	2,0	18,2	38,2	0,0	10,4
р-н Суксунский	30,7	37,6	50,8	27,0	0,0	35,1	30,2
р-н Уинский	93,3	74,3	59,9	28,1	88,4	0,0	57,3
р-н Усольский	11,3	38,6	38,4	21,2	27,4	0,0	22,8
р-н Чайковский	52,3	28,3	16,8	15,0	26,5	14,1	25,5
р-н Чагинский	66,6	21,5	51,6	72,9	91,8	0,0	50,7
р-н Чердынский	44,7	52,1	22,8	13,8	10,8	0,0	24
р-н Чернушинский	38,5	54,7	43,9	36,6	26,9	0,0	33,4
р-н Чусовской	55,8	9,5	43,6	48,5	17,7	0,0	29,2
р-н Юрлинский	95,6	98,5	90,9	4,5	0,0	72,3	60,3
р-н Юсьвинский	92,1	94,8	46,5	30,5	65,3	38,6	61,3

\*С 2012 г. в результате преобразования созданы Губахинский и Лысьвенский городские округа

Как видно из табл. 4, для некоторых муниципальных образований Прикамья инвестиционные проекты являются основным направлением расходования краевых субсидий<sup>1</sup>. Анализ в динамике показывает снижение участия МО в реализации инвестпроектов. Если в 2009 г. все муниципалитеты участвовали в реализации инвестиционных проектов, то в 2014 г. большая их часть (29 МО) «бездействует» по данным направлениям (в 2013 г. «бездействующих» было 3, в 2012 и 2011 гг. – по 2, в 2010 г. – 1). Рассмотрим мероприятия инвестиционных проектов на примере их реализации в 2014 г., данная информация представлена в табл. 5.

Таблица 5

**Направления реализации инвестиционных проектов муниципальных образований Пермского края в 2014 г.**

Наименование направления	Число проектов (в единицах)	Доля от общего числа проектов, %
Разработка градостроительной документации (генеральный план, правила землепользования и застройки, схемы территориального планирования)	18	17,1
Газоснабжение (строительство/реконструкция газопроводов, котельных)	47	44,8
Водоснабжение (водонапорные башни, водопроводы, очистные сооружения)	12	11,4
Строительство/реконструкция/приобретение в муниципальную собственность детских садов и школ-детских садов	23	21,9
Другие (энергосбережение, наружное освещение, реконструкция дома культуры, строительство физкультурно-оздоровительного комплекса, педиатрического комплекса)	5	4,7
Итого:	105	100

На основании данных табл. 5 можно сделать вывод о направлениях реализации муниципальных инвестиционных проектов, заявки по которым прошли отбор в краевом правительстве в «послеФСРовский» год: большая их доля в 2014 г. приходится на газоснабжение, разработку градостроительной

<sup>1</sup>Верещагинский, Гремячинский, Косинский, Кочевский, Октябрьский, Пермский, Сивинский, Уинский, Частинский, Юрлинский, Юсьвенский районы более 1/2 краевых субсидий направляют на реализацию инвестиционных проектов.

документации и *строительство дошкольных учреждений*<sup>1</sup>. Как видим, региональные власти используют все возможные способы исполнения указов президента: государственные приоритеты продвигаются, в том числе в рамках реализации инвестиционных проектов МО.

Согласно материалам интервью, навязывание государственных приоритетов со стороны региональных властей осуществляется как в отношении «бедных», так и в отношении «богатых» МО. Последние, несмотря на большую ресурсную обеспеченность, также вынуждены подчиняться государственной «воле». *«Местная власть считает субсидии средствами муниципалитета. Но в реальности сейчас, куда их потратить, за нас решает край. Если у вас есть программа по переселению, есть необходимость, значит, субсидии пойдут на переселение, - говорят нам. Так и происходит. Все деньги сегодня направлены на переселение», - рассказывает А4.*

Среди санкций за неисполнение устных указаний представителей региональной власти ОМСУ отмечают приостановку финансирования по программам в рамках одноименной отрасли, в границах компетенции уполномоченного министерства. *«Из программы вычеркнут», - характеризуют последствия «непослушания» представители с мест.*

Призыв муниципалов пересмотреть сложившиеся взаимоотношения регионального правительства и МСУ (*«Приоритеты отдать на места. Нам лучше видно. Указы Президенты выделить в отдельные целевые программы»*) поддерживают и некоторые региональные парламентарии: *«Нужно предоставить муниципальным образованиям самостоятельность. То, что правительство вправе определять приоритетные направления, необходимо менять», - выражает мнение депутатов вице-спикер Законодательного собрания Пермского края Л.Н. Ширяева.* Однако, как представляется, вероятность смены стратегий региональных властей Пермского края по вопросам распределения субсидий невелика: во-первых, в связи со сложной экономической ситуацией в стране и дефицитом как государственных, так и муниципальных бюджетов. Замечание чиновника регионального Министерства территориального развития на «круглом столе» в стенах краевого парламента в августе 2015 г. по проблемам распределения субсидий подтверждает это: *«2015 г. – последний год финансирования строительства детских садов. В 2016–2017 гг. школы должны перейти на одну смену обучения. Поэтому школы – это одно из будущих финансово емких направлений».* Вероятно, смена государственных приоритетов получит проекцию в муниципальной политической повестке. Во-вторых, другой наиболее важной причиной этого яв-

---

<sup>1</sup> Возможность реализации последнего зафиксирована в Постановлении Правительства №1664-п в разделе о софинансировании инвестпроектов по направлению «строительство (реконструкция) объектов общественной инфраструктуры муниципального значения (муниципальные учреждения в сфере образования, культуры, спорта и туризма, благоустройства, транспорта, дорожного хозяйства, ЖКХ, градостроительной деятельности)».



ляется, на наш взгляд, устойчивый и долговременный характер реализуемой сегодня на всех уровнях государственной власти политики централизации. Большинство респондентов с мест также не выказывают оптимизма по поводу осуществления на низовом уровне публичной власти самоуправления. *«Ограничение свободы муниципалитетов, уменьшение их полномочий и ресурсов – это общий тренд. Вектор на централизацию не сменится и в случае улучшения экономической ситуации в стране», - считает А8.* При этом муниципалы связывают участвовавшие случаи принуждения со сменой регионального лидера. *«Ранее подчинение также было, но может быть не так безапелляционно. Чиркунов (О.А. Чиркунов – экс-губернатор Пермского края в 2005–2012 гг. – прим. автора) был более свобододобивый, считал, что власть нужно отдать вниз, и мы сами разберемся, чего нам не хватает. Тогда также были федеральные тренды, и они исполнялись. Просто прежний руководитель умел замотивировать глав под работу в тренде. Сейчас мотивации нет, сейчас есть указилка сверху: вот надо делать, идите и выполняйте. А один кнут не всегда правильно мотивирует», - замечает А5.*

### **Стратегии конкуренции versus стратегии подчинения: распределение иных межбюджетных трансфертов**

Характер взаимодействия государственных и муниципальных властей в Пермском крае не исчерпывается только реализацией со стороны региона в отношении «непослушных» муниципалитетов стратегий подчинения. «Добровольный заход» в государственные программы становится возможным, прежде всего, в случае реализации региональными властями *конкурентных стратегий*. Реализация стратегий конкуренции рассматривается на примере распределения между муниципалитетами «иных межбюджетных трансфертов». В законе о бюджете Пермского края устанавливается общий размер ИМБТ на очередной финансовый год.<sup>1</sup> Последующее их распределение между бюджетами МО утверждается региональным правительством.

Посредством ИМБТ в Пермском крае реализуются более 40 различных программ – федеральных и региональных (перечень и объемы финансирования наиболее важных программ<sup>2</sup> представлены в табл. 6). Среди последних

---

<sup>1</sup>В соответствии с Бюджетным кодексом РФ он не должен превышать 10% от всего объема межбюджетных трансфертов, за исключением субвенций.

<sup>2</sup>Из перечня исключены 1) мероприятия, предусматривающие финансовую помощь бюджету одного муниципального образования: средства краевого бюджета ГО Березники на переселение граждан из домов в зоне затопления рудника, на создание места памяти жертвам авиакатастрофы в Перми, на возмещение Кунгурскому району расходов на реализацию эксперимента по использованию комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении местных выборов и др.; 2) программы, имеющие относительно низкие объемы ассигнований из краевого бюджета (до 60 млн руб.): обеспечение работников учреждений бюджетной сферы путевками на санаторно-курортное лечение; перевозка отдельных категорий граждан; обеспечение молочными продуктами детей первого и второго годов жизни; возмещение части затрат в связи с предоставлением учителям ипотечного кредита и др.

можно выделить 3 блока: целевые программы (их полный перечень содержится в табл. 7), резервные фонды Правительства края<sup>1</sup> и иные программы и проекты [5]. В связи с переходом в 2014 г. региональных бюджетов РФ на «программный формат», предоставление ИМБТ из бюджета Пермского края в местные бюджеты осуществляется в разрезе государственных программ. Именно поэтому бюджетная статистика по ИМБТ в 2014 г. представлена отдельно в табл. 8.

Таблица 6

**Структура ИМБТ в Пермском крае в 2009–2013 гг.,  
% от общего объема ИМБТ**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Общий объем ИМБТ (в тыс. руб.)</b>	<b>6 020 821,1</b>	<b>5 628 301,3</b>	<b>5 185 025,7</b>	<b>5 712 992,9</b>	<b>7 618 569,2</b>
<b>Федеральные программы и проекты</b>	<b>81,8</b>	<b>67,4</b>	<b>46,1</b>	<b>43,7</b>	<b>30,6</b>
- региональные адресные программы по капитальному ремонту домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда (субсидии из Фонда содействия реформированию ЖКХ РФ)	42,8	28,6	5,8	19,5	12
- мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ (субсидии)	9,7	7,9	1,4	2,04	1,5
- мероприятия по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (субсидии)	1,2	2,3	2,5	2,2	1,4
- строительство и модернизация автомобильных дорог общего пользования (субсидии)	1,2	2,9	-	-	-
- программы местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков (средства господдержки)	13,8	10,5	4,7	7,8	3
- программы модернизации здравоохранения субъектов РФ (ИМБТ)	-	-	6,5	7,1	0,5
- комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований (субсидии)	0,14	0,11	0,12	0,11	0,08
- закупка автотранспортных средств и коммунальной техники (субсидии)	3,1	3,6	0,3	-	0,2

Окончание табл. 6

<sup>1</sup>С точки зрения данного исследования средства резервных фондов не представляют интереса, так как не имеют отношения к каким-либо политическим курсам региональных властей, а используются в чрезвычайных обстоятельствах.

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Общий объем ИМБТ (в тыс. руб.)</b>	<b>6 020 821,1</b>	<b>5 628 301,3</b>	<b>5 185 025,7</b>	<b>5 712 992,9</b>	<b>7 618 569,2</b>
- обеспечение равного с МВД РФ повышения заработной платы работникам подразделений милиции, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, и социальных выплат (субвенции)	8,2	6,1	6,3	-	-
- ФЦП развития образования на 2011 - 2015 годы (субсидии)				0,2	0,4
- модернизация региональных систем дошкольного образования (субсидии)					10,2
<b>Целевые программы Пермского края</b>	<b>8,2</b>	<b>13</b>	<b>24,1</b>	<b>35,1</b>	<b>31,7</b>
<b>Иные региональные программы и проекты</b>	<b>9,2</b>	<b>17,4</b>	<b>29,6</b>	<b>20,9</b>	<b>37,5</b>
- дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда (субсидии)	0,4	0,9	-	-	-
- завершение строительства объектов общественной инфраструктуры муниципального значения (субсидии)	1,8	1,6	-	-	-
- строительство (реконструкцию) спортивных объектов в муниципальных образованиях (ИМБТ)	0,9	0,8	-	-	-
- подпроект «Создание новых образовательных центров» приоритетного регионального проекта «Новая школа» (субвенции)	3,1	-	-	-	-
- подпроект «Ступени» (стимулирование педагогических работников по результатам обучения школьников) приоритетного регионального проекта «Новая школа» (ИМБТ)	-	0,7	1,5	1,4	0,5
- эксперимент по снижению уровня преступности (ИМБТ)	0,3	0,7	0,8	0,7	0,4
- конкурс муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов (денежные вознаграждения)	0,8	1,5	1,1	1,5	1,3
- мероприятия в сфере дорожного хозяйства (субсидии)	-	-	-	13	25,2
- проект «Активизация института самообложения граждан» (ИМБТ)	-	-	0,01	0,8	0,3
<b>Резервные фонды Правительства Пермского края</b>	<b>0,8</b>	<b>2,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>

**Целевые программы в Пермском крае в 2009–2013 гг.,  
% от общего объема региональных целевых программ**

Программы	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Общий объем целевых программ Пермского края (в тыс. руб.)</b>	<b>495695</b>	<b>732761,2</b>	<b>1248796,7</b>	<b>2006820,64</b>	<b>2422139,4</b>
<b>Краевые целевые программы</b>					
КЦП «Предупреждение вредного воздействия вод и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на территории Пермского края на 2008-2012 годы» (ДЦП на 2013 – 2020 гг.) (субсидии)	12,7	7,1	4,1	3,5	2,6
КЦП «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2008-2011 годы» (ДЦП на 2012 – 2014 гг.) (субсидии)	9,5	8,9	4,2	3,2	2,1
КЦП «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании в Пермском крае на 2008-2011 годы» (ИМБТ)	-	0,2	0,04	0,3	-
КЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009-2012 годы» (КЦП на 2013 – 2020 гг.) (субсидии)	-	11,5	8	4,98	4,9
<b>Долгосрочные целевые программы</b>					
ДЦП «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007 – 2010 гг.» (на 2011 – 2015 гг.) (социальные выплаты)	55	35,9	62,9	29,3	24,4
ДЦП "Противодействие наркомании и незаконному обороту наркотических средств, профилактика потребления психоактивных веществ на территории Пермского края на 2012-2015 годы" (ИМБТ)				0,3	0,6
ДЦП «Семья и дети Пермского края на 2007 - 2010 годы» (на 2011 – 2015 гг.), подпроект «Строительство жилья детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» (субсидии ФБ)	18,5	13,4	0,09	0,07	0,08
ДЦП «Пожарная безопасность на территории Пермского края, обеспечение нормативного состояния государственных и муниципальных учреждений Пермского края на период 2010-2014 годов» (ИМБТ)	-	21,9	-	36,7	28,7
ДЦП «Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермской области на 2005-2008 годы» (жилищный сертификат для сотрудников ОВД и участковых милиции)	3,2	-	-	-	
ДЦП «Развитие физической культуры, спорта и здорового образа жизни в Пермском крае 2008-2010 годы», подпроект «Спортивный клуб плюс спортивный сертификат» (2011 – 2015 гг.) (ИМБТ)	0,9	0,7	4,9	12,3	9,04

Окончание табл. 7

Программы	2009	2010	2011	2012	2013
ДЦП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Пермском крае на 2010-2015 гг.» (субсидии)	-	-	0,04	0,4	0,9
ДЦП «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусовой Пермского края на 2010-2015 гг.» (субсидии)	-	0	15,6	5,5	10,5
ДЦП "Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Пермского края на 2009-2013 гг." (субсидии)	-	-	-	3,5	10,2
ДЦП "Улучшение жилищных условий молодых учителей на 2012-2014 гг." (социальные выплаты)				-	1,3
ДЦП "Развитие системы образования Пермского края на 2013-2017 гг." (субсидии)					0,7
ДЦП "Привлечение и закрепление медицинских кадров в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения Пермского края на 2013-2015 гг." (субсидии)					2,9
<b>Ведомственные целевые программы</b>					
ВЦП "Выявление, мониторинг лечения, профилактика ВИЧ-инфекции в Пермском крае на 2013 г." (ИМБТ)					0,005

Таблица 8

### Структура ИМБТ в Пермском крае в 2014 г.

Наименование государственной программы	Объем ИМБТ (в тыс. руб.)	Доля в общем объеме ИМБТ (в процентах)
"Развитие здравоохранения"	<b>103 850,4</b>	2,54
"Развитие образования и науки"	1 386 496,8	33,98
"Социальная поддержка граждан Пермского края"	91 128,1	2,23
"Семья и дети Пермского края"	94 630,4	2,32
"Культура Пермского края"	39 021,7	0,96
"Развитие физической культуры и спорта"	90 000	2,21
"Обеспечение общественной безопасности Пермского края"	14 378,2	0,35
"Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края"	2 009 369	49,24
"Региональная политика и развитие территорий"	234 761,9	5,75
"Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края"	16 205,2	0,40
Мероприятия, осуществляемые органами государственной власти Пермского края, в рамках непрограммных направлений расходов	1 043	0,03
<b>Итого:</b>	<b>4 080 885</b>	

За 2009–2013 гг. удельный «вес» федеральных трансфертов уменьшился почти в три раза (с 82 до 30,6%). Противоположная картина наблюдается



относительно инициатив краевой власти: к 2013 г. их доля составила две трети от общего объема ИМБТ. Согласно данным табл. 6 и 8, объемы ИМБТ за рассматриваемый период в среднем составляют около 6 млрд руб., при этом с 2013 к 2014 г. наблюдается их существенное снижение до 4 млрд руб.

С точки зрения механизма участия местных бюджетов в программах иные межбюджетные трансферты чрезвычайно разнообразны. Именно поэтому, как видно из табл. 6 и 7, существуют разные формы передачи ИМБТ в муниципалитеты (через субсидии, дотации, субвенции, социальные выплаты, денежные вознаграждения, иные межбюджетные трансферты). Кроме того, в *одних случаях* содержание таково, что практически все муниципалитеты хотят участвовать в программе, причем трансферт распределяется между всеми заявившимися территориями. *В других случаях* государственный ресурс ограничен и его получают не все желающие, а лишь «узкий круг» МО. Таким образом, в распределении ИМБТ по этим программам возникает реальная конкуренция между муниципалитетами. «Конкурентные» программы в Пермском крае составляют треть от всех программ, по которым муниципалитеты получают иные межбюджетные трансферты. Их перечень представлен в табл. 9.

Таблица 9

**«Конкурентные» программы в Пермском крае  
в 2009–2014 гг. (в млн руб.)**

Направления финансирования	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Проект «Ступени»	-	38,5	80	79,4	40	80
Проект «Мобильный учитель»	-	-	-	-	4,2	5,4
Государственная поддержка муниципальных учреждений культуры и работников культуры в сельских поселениях	-	-	-	-	2,9	2,8
Предоставление грантов муниципальным театрам	-	-	-	-	9	8,8
Приобретение музыкальных инструментов и оборудования для учреждений дошкольного образования	3,5	3,7	1,1	1,5	1,8	15
Модернизация материально-технической базы библиотек МО	-	-	-	-	6	6
Строительство межшкольных стадионов и площадок (+ до 2013 года «Спортивный клуб+спортивный сертификат»)	59,9	48,3	61	248	219	90
Конкурс МР (ГО) по достижению наиболее результативных значений показателей	50,9	88,7	56	126	102	53
Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края	-	-	-	-	3	3

Окончание табл. 9

Направления финансирования	2009	2010	2011	2012	2013	2014
----------------------------	------	------	------	------	------	------

Конкурс на лучшую организацию работы представительных органов МРи ГО	-	-	-	0,3	0,4	0,4
Всероссийский конкурс «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России»	-	-	-	-	0,6	0,6
Проект «Активизация института самообложения граждан»	-	-	789,5	47,8	21,6	4,5
ДЦП «Развитие малого и среднего предпринимательства...»	118,1	193,5	185	175,4	51,2	0
КЦП «Развитие сельского хозяйства...»		84,3	100	165,4	118,8	0
<b>Итого конкурсы</b>	<b>232,4</b>	<b>457,1</b>	<b>484,5</b>	<b>843,9</b>	<b>745,3</b>	<b>265,1</b>
Итого ИМБТ	6 020,8	5 628,3	5 185,0	5 713,1	7 618,6	4 080,9
Доля «конкурентных» программ в общем объеме ИМБТ (в процентах)	<b>3,9</b>	<b>8,1</b>	<b>9,3</b>	<b>14,8</b>	<b>9,8</b>	<b>6,5</b>

Как видно из табл. 9, к 2011 г. доля «конкурентных» программ в общем объеме всех программ, через которые в муниципалитеты Пермского края передаются ИМБТ, выросла почти в четыре раза; в дальнейшем наблюдается ее снижение более чем в два раза (до 6,5% в 2014 г.). Каковы причины ограничения сферы применения регионом стратегий конкуренции? Ряд программ, к примеру, «Спортивный клуб плюс спортивный сертификат», муниципальные конкурсы в рамках целевых программ края «Развитие малого и среднего предпринимательства...», «Развитие сельского хозяйства...» прекратили свое существование. Другая часть программ (конкурс муниципальных районов и городских округов по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития, проект «Активизация самообложения граждан») демонстрирует сокращение финансирования. По словам респондентов, несмотря на наличие особых причин для каждой отдельной программы, общим основанием сужения «конкурентного поля» являются задачи выполнения федеральных приоритетов и как следствие – уменьшение ресурсных возможностей краевого бюджета относительно реализации конкурсов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что имеет место корреляция между масштабами применения со стороны региональных властей в отношении МО стратегий подчинения и конкуренции. При росте первых наблюдается ограничение области реализации последних.

Впрочем, на самих территориях негативно воспринимают отнюдь не факт уменьшения числа (объемов средств) «конкурентных» программ, а возрастающее «засилье» конкурсов, реализующихся через неформальные практики. При этом муниципалы имеют в виду не столько коррупционные связи (*«если б они были сильны, это было бы известно»*), - поясняет представитель ОМСУ), сколько влияние на межбюджетные отношения личной дружбы и родственных связей. *«В отношениях некоторых представителей муниципальной и региональной власти процветает кумовство, - считает А4. - Заслуга Кузнецова (А.П. Кузнецов – глава Пермского района, председатель Совета МО Пермского края – прим. автора) не в том, что он хороший управ-*

ленец, а в том, что он коммуникабельный человек, смог выстроить отношения с коллегами из края. И, кстати, не стесняясь, об этом пишет, тогда как мне кажется это предательством в отношении братьев по цеху. Так он пишет о том, что неожиданно узнал о возможности построить детский сад за счет федеральных денег, быстро организовался, и когда деньги пришли, быстро их освоил. По-другому это звучит так: мне стала доступна инсайдерская информация в силу исполнения должностных полномочий председателя Совета МО, и я не стал делиться с коллегами, дабы не создавать себе конкурентной среды».

Впрочем, большинство муниципалов отмечают положительную роль налаженных отношений со специалистами отраслевых министерств и депутатами регионального парламента, которые позволяют ОМСУ вовремя заявляться в проекты и получать ИМБТ. Среди множества примеров использования личных связей во взаимодействиях региона и муниципалитетов, собранных в результате проведения интервью, приведем один случай, рассказанный главой «богатой» территории. «Мы узнали, что краевое министерство спорта запустило программу обеспечения школ качественным снаряжением, - повествует А6. - Быстро подготовили и отправили заявку. Но нашу заявку оставили без движения. Через полгода появляется поправка в краевой закон, согласно которой в связи с отсутствием заявок по данной программе деньги решено перенаправить на увеличение оплаты труда работников министерства. Я сразу поднял тревогу. Был скандалчик. Мы договорились с министерством спорта о передаче нам заявленных на приобретение спортивного снаряжения денег: часть средств пришла в прошлом году, часть - в этом. Случай, с одной стороны, интересный, но характерный».

Ряд представителей МО, как со стороны «бедных», так и со стороны «богатых» территорий, сетуют на полное отсутствие «объективных» конкурсных процедур в Пермском крае. «Если говорим о получении денежных средств в результате конкурсов, то здесь действует не принцип справедливости, а отсеивание по принципу «личной лояльности/нелояльности», - уверен Б2. Предметом острой критики становятся следующие мероприятия: программа «Пермский край – территория культуры»<sup>1</sup>, некоторые федеральные и региональные программы по спорту, как-то: строительство физкультурно-оздоровительных комплексов (далее - ФОК), межшкольных стадионов, конкурс МО по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития [3]. Последний при наличии формальных конкурсных процедур является скорее примером реализации региональными властями стратегий подчинения. За средства краевого бюджета конкурируют МО и лично главы<sup>2</sup>. На основе значения определенных региональной вла-

---

<sup>1</sup> Бюджетная статистика по распределению иных межбюджетных трансфертов в рамках реализации данного проекта отсутствует в свободном доступе.

<sup>2</sup> О конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее ре-

стью показателей составляется рейтинг МО, лучшие из которых (первая «тройка») получают «денежный приз». Ежегодному старту проведения конкурса предшествует подписание двусторонних соглашений между муниципалитетами и регионом о достижении показателей в определенной сфере деятельности. По словам муниципалов, далеко не всегда ОМСУ согласны с теми значениями показателей, которые устанавливают отраслевые министерства края: однако вынуждены подписывать соглашения. *«Нам прописали в соглашении построить за год столько-то тысяч квадратных метров жилья, потому что Президент сказал «строить». И общий объем положенного на Пермский край жилья в год раскидывают по всем муниципалитетам. Но у нас нет такой потребности», - говорит Бб.* Еще большее недоумение вызывают у муниципалов итоги конкурса. *«Из 40 перевыполненных планов мы далеко не везде на первом месте. К примеру, есть показатель «доля детей, состоящих в очереди в детские сады». У нас по этому показателю - ноль. А мы только на 3-м месте. Что нам еще нужно сделать, чтобы на первом месте быть? Достичь плана минус 1, минус 3...? Мы пишем письма в министерства, просим прояснить критерии оценки, но ответа нет. А мотивация приличная – около 2 млн руб. выигрыш. Понятно, что в процесс определения результатов конкурса примешивается политика», - считает А4.*

Непонимание представителями местной власти методик оценки показателей «конкурентных» программ отбивает у них желание участвовать в конкурсах. Среди таковых встречаются, в том числе, «перспективные» муниципалитеты из группы «богатых», которые, по сути, обладают большим по сравнению с «бедными» МО потенциалом для участия и победы. Как показывают результаты исследования, возможна такая ситуация взаимодействия, когда отказаться от участия в краевых «конкурентных» программах руководители МО «не имеют права». На примере конкурса МР и ГО по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития видно, как «добровольный заход» подменяется «вынужденным участием», а стратегии конкуренции уступают место стратегиям подчинения.

\*\*\*

В условиях усиления централизации на первый план в межбюджетных отношениях муниципальных и региональных властей Пермского края выходят задачи реализации государственных приоритетов, закрепленных в майских указах Президента (2012 г.) и последующих им актах Правительства РФ. Посредством механизмов распределения между МО субсидий и иных межбюджетных трансфертов, вооружившись стратегиями подчинения, край воздействует на проводимые ОМСУ политические курсы. Как показывают результаты анализа бюджетной статистики, субсидии из регионального бюд-

жета в 2012–2014 гг. направляются, прежде всего, по трем направлениям: строительство/реконструкция дошкольных учреждений, переселение из ветхого жилья, развитие сельских территорий, что соответствует задачам, поставленным центром. Только в случае их выполнения местные власти получают возможность решать иные проблемы территории и привлекать на это региональные трансферты. Согласно материалам интервью, ни «бедные», ни «богатые» МО, как правило, не пытаются вступать в оппозицию краевой власти: во-первых, ввиду патерналистского взгляда на роль Президента в российской политике, во-вторых, в результате достижения договоренностей о возможных «компенсациях» (как-то поддержка регионалами иных проектов ОМСУ, к примеру, в рамках программ получения ИМБТ). Случаи последних, однако, по словам муниципалов, становятся редки и более характерны для взаимодействий региональной власти и «богатых» муниципалитетов. Как отмечают представители с мест, «безапелляционная указилровка», подчинение в форме принуждения характеризуют политический стиль нового губернатора Пермского края В.Ф. Басаргина<sup>1</sup>.

Расширение сферы применения стратегий подчинения противоположным образом сказывается на масштабах реализации стратегий конкуренции. Как свидетельствуют данные бюджетной статистики и результаты анализа регионального законодательства, объем ИМБТ, передаваемых в муниципалитеты Пермского края на исполнение «конкурентных» программ, в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом, уменьшился более чем в три раза. Ряд «конкурентных» программ приостановлены, по другим – произошло снижение финансирования. Кроме того, по замечаниям муниципалов, зачастую проведение конкурсных процедур сопровождается применением неформальных практик взаимодействия – личных договоренностей на основе дружеских/родственных/должностных связей. Нечеткость в критериях оценки, непрозрачность в процедуре подведения итогов конкурсов способствуют повышению роли краевых властей в процессе распределения межбюджетных трансфертов, установлению властного дисбаланса в пользу региона. Помимо объективных причин происходящего, обусловленных ухудшением экономической ситуации в стране и дефицитами регионального и местных бюджетов, представители МО настаивают на определяющем значении проводимой государством политики «искоренения местного самоуправления».

Вооружившись стратегиями подчинения в наиболее жесткой форме принуждения, власти Пермского края наполняют иным содержанием универсальные, на первый взгляд, механизмы предоставления муниципалитетам финансовой помощи. Согласно материалам интервью, принуждение простирается и на «поле конкурентных программ». Как представляется, такой рас-

---

<sup>1</sup> В качестве особенности политики прежнего губернатора О.А. Чиркунова респонденты называют умение «замотивировать» глав МО на реализацию государственных трендов, использование стратегий подчинения главным образом в форме стимулирования.



клад региональных стратегий в отношении МО характерен сегодня не только для сферы межбюджетных отношений. В условиях усиления централизации стратегии подчинения могут стать основными во взаимодействиях региона и муниципалитетов по вопросам: территориальной организации МСУ, институциональной структуры ОМСУ, проведения избирательных кампаний муниципального, регионального и федерального уровней и т.д.

### **Библиографический список**

1. Григоров В.Э. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2009.
2. Зуйкина А.С. Взаимодействие муниципальных и региональных властей Пермского края в сфере межбюджетных отношений в условиях нового этапа реформирования МСУ: нормативно-правовой аспект // Современный город: власть, управление, экономика: сб. науч. ст. 2015. Выпуск V.
3. Зуйкина А.С. Конкуренция муниципалитетов за государственный ресурс и политика региональных властей в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2015. № 4.
4. Зуйкина А.С. «Стратегии подчинения» региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2014. № 1.
5. Зуйкина А.С., Панов П.В. Приоритеты региональных властей и «политика бездействия» органов МСУ в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2012. № 4.

### **EVOLUTION OF THE REGIONAL AUTHORITIES' STRATEGIES IN RELATION TO MUNICIPALITIES IN PERM KRAI UNDER THE CONDITIONS OF CENTRALIZATION (A CASE STUDY OF INTER-BUDGET TRANSFER DISTRIBUTION)**

*A.S. Zuykina*

Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Public Administration and History, Perm National Research Polytechnic University

The article examines the evolution of “competition strategies” and “submission strategies” of regional authorities in relation to municipalities under the conditions of increasing centralization. The study is based on the data on distribution of subsidies and other inter-budget transfers among municipalities in 2009 – 2014 and a set of interviews with regional and local officials. According to the research re-

sults, the scope of application of “submission strategies” in the form of compulsion when distributing transfers is extending, while the number of “competitive strategies” is reducing.

*Keywords:* “submission strategies”; “competition strategies”; inter-budget transfers; interaction between regional authorities and municipalities.

#### References:

1. Grigorov V. E. *Analysis of the influence of local government reform and reform of the inter-budgetary relations on the local government financial capability in the Russian Federation*. M., 2009. (In Rus.).
2. Zuykina A. The inter-budgetary interactions of the municipal and regional authorities in the conditions of the new stage of the local government reforming: legal aspect (a case study of Perm Krai). *Modern City: Power, management, economics. Collection of scientific articles*. 2015. Issue V. (In Rus.).
3. Zuykina A. Competition of municipalities for the state resource and the policy of regional authorities in Perm Krai (a case study of inter-budget transfers). *Review of Political Science*. 2015. №4. (In Rus.).
4. Zuykina A.S. «Submission Strategies» of Regional Authorities toward Municipalities in Perm Krai (a case study of inter-budget transfers). *Review of Political Science*. 2014. № 1. (In Rus.).
5. Zuykina A.S., Panov P.V. Why Are Local Authorities Inactive? Priorities of regional authorities and the “Policy of Inaction” of municipalities in Perm Krai. *Review of Political Science*. 2012. № 4. (In Rus.).