МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 336.1:352

Казаченко А.В.[1]

ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ФИНАНСАМИ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ АРГАЯШСКОГО РАЙОНА ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация. В статье дан анализ финансовой обеспеченности сельских поселений Аргаяшского района в сравнении за 2007 и за 2016 годы. Раскрывается структура доходов муниципальных образований. Высказываются предложения по улучшению финансовой обеспеченности сельских поселений.

Ключевые слова: местное самоуправление, сельское поселение, бюджет, налоги, финансовая политика

Kazachenko A.V.

SECURITY WITH FINANCE OF RURAL SETTLEMENTS (ON THE EXAMPLE OF THE ARGAYASHSKY RURAL SETTLEMENTS OF THE REGION OF CHELYABINSK REGION)

Abstract. The paper analyses the financial security of rural settlements area Argajashskogo in comparison for 2007 and for the years to 2016. Municipal revenue structure is revealed. Proposals to improve the financial security of rural settlements.

Keywords: local self-administration, budget, taxes, financial policy.

Местное самоуправление представляет собой важнейший институт российского общества. В современный период оно также является формой самоорганизации граждан и в этом качестве составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти и элементом экономической системы.

В статье 132 Конституции РФ записано: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Основными признаками муниципалитета являются самоуправление и финансовая самостоятельность

Идет второе десятилетие, с того времени как вступил в действие федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». После этого Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ в него были внесены существенные изменения.

Если к вопросам местного значения СП по первоначальной редакции федерального закона относился 31 вопрос, то по новой редакции ФЗ-131 осталось 13. Полномочия сельских поселений, как любого органа власти, прежде всего, должны быть обеспечены финансово. Однако, как показывает практика применения ФЗ-131 и работа СП, в лучшем случае только половина полномочий сельских поселений подкреплены необходимыми финансовыми средствами.

В 2008-2009 гг. было проведено исследование по теме «Анализ социально-экономического состояния местного самоуправления

[1] *Казаченко Андрей Викторович*, магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Andrey Kazachenko, graduate student, the North Caucasus institute of RANEPA, Pyatigorsk

сельских поселений Аргаяшского района Челябинской области» (1). Поэтому большой интерес для анализа тенденций представляет сравнение финансового положения СП по истечении десяти лет.

По общей характеристике Аргаяшский район можно отнести к достаточно типичным сельским районом Челябинской области.

Численность населения в районе составляет 42600 человек, в районе имеется 12 СП. Самое большое поселение – Аргаяшское, здесь проживает более 10 тысяч человек, самое маленькое – Худайбердинское, где проживает чуть более одной тысячи. Удельный вес доходов бюджетов всех поселений в доходах консолидированного бюджета района (без учета внутренних оборотов – трансфертов поселения как доходов районного бюджета) остается незначительным, так, в 2016 году он составил 12,4 процента.

Сравним структуру доходов в 2007 и в 2016 году.

Таблица 1 – Структура доходов бюджетов сельских поселений Аргаяшского района в 2007 и 2016 годах, в %

Наименование сельских поселений	Трансферты, % 2007 г.	Собственные доходы, % 2007 г.	Трансферты, % 2016 г.	Собственные доходы, % 2016 г.
Ишалинское	40,5	59,5	75,4	24,6
Аргаяшское	43,0	57,0	64,7	35,3
Кузнецкое	75,4	24,6	54,8	45,2
Байрамгуловское	84,2	15,8	58,3	41,7
Яраткуловское	84,5	15,5	72,8	27,2
Акбашевское	87,7	12,3	78,9	21,1
Дербишевское	89,3	10,7	60,6	39,4
Камышевское	89,3	10,7	86,5	13,5
Аязгуловское	92,4	7,6	77,4	22,6
Норкинское	93,1	6,9	86,7	13,3
Худайбердинское	94,5	5,5	95,7	4,3
Кулуевское	95,7	4,3	74,7	25,3

Из анализа таблицы 1 видно следующее. Если в 2007 году только два сельских поселения имели собственные доходы в структуре доходов бюджета свыше 50 процентов, одно СП – около 25 процентов, пять СП – от 10 до 20 процентов, четыре СП – менее 10 процентов, то в 2016 году – нет СП, которые бы имели собственные доходы свыше 50 процентов, два СП – свыше 40 процентов, свыше 30 – два, свыше 20 – 5, а три СП – менее 20 процентов в структуре доходов бюджета.

Как видно из анализа, за десять лет произошли изменения в соотношении трансфертов и собственных доходов в сторону уменьшения доли собственных доходов, также продолжает сохраняться резкая неравномерность между СП.

Таблица 2 – Собственные доходы бюджета сельских поселений Аргаяшского района тыс. руб. на одного жителя

	2007 г.	2016 г.
Ишалинское	1,92	1,7
Кузнецкое	1,34	3,1
Аргаяшское	0,87	1,1
Дербишевское	0,45	1,4
Акбашевское	0,22	0,8
Байрамгуловское	0,24	1,9
Камышевское	0,26	0,6
Аязгуловское	0,23	1,1
Яраткуловское	0,27	1,1
Норкинское	0,18	0,6
Кулуевское	0,11	0,6
Худайбердинское	0,11	0,7

Как видим, различие между СП сократилось: если в 2007 году оно составляло 10 раз (1,92 и 0,11), то в 2016 году составляет 5 раз ((3.1 и 0,6). Только в одном СП (Ишалинском) показатель в денежном выражение упал, в остальных СП показатель вырос. Это можно оценивать как положительное явление укрепления бюджетной обеспеченности СП.

Но отметим одну серьезную проблему. В связи с неопределенностью в оценке и учете земель СП несут значительные потери по земельному налогу – одному из основных налогов для СП. Некоторые сельские поселения (Акбашевское, Байрамгуловское, Яраткуловское) в результате несоответствия юридического и фактического назначения земель лишаются значительной части налогов. Земли, используемые под дачную постройку, часто учитываются как сельскохозяйственные. Также предоставляются многим категориям налоговые льготы.

Потери бюджетов сельских поселений после предоставления льгот поместным налогам, органами местного самоуправления (данные по итогам 2016 года), за счет снижения ставок по земельному налогу составили в Дербишевском – 3,7 тыс. рублей, Кулуевском – 37,7 тыс. рублей, Норкинском – 64,7 тыс. рублей, Яраткуловском – 38,0 тыс. рублей, Байрамгуловском СП – 252,0 тыс. рублей, итого 396,1 тысяч рублей.

Низкой пока остается и собираемость налогов.

Таблица 3 – Общие доходы бюджета на душу населения, тыс. руб. на человека

	2012 год	2013 год	2016
Аргаяшское	9,9	3,8	3,2
Акбашевское	3,6	6,5	4,0
Аязгуловское	4,5	3,9	5,0
Байрамгуловское	2,9	5,6	4,6
Дербишевское	2,2	3,5	3,4
Ишалинское	6,5	6,4	7,1
Камышевское	3,7	3,7	4,5
Кузнецкое	8,2	8,2	6,8
Кулуевское	3,4	2,6	2,4
Норкинское	2,7	4,4	4,8
Худайбердинское	7,4	5,0	16,1
Яраткуловское	2,1	6,4	4,3

Анализ показывает насколько различается бюджетная обеспеченность на одного жителя в разных поселениях: разница достигает от 16,1 тысяч и в Худайбердинском поселении рублей до 2,4 тысяч рублей в Кулуевском, то есть различается более чем в 6,5 раз.

Можно также отметить большой разброс налоговых доходов на душу населения по СП по статьям налоговых поступлений.

Проанализируем структуру доходов бюджетов СП.

Таблица 4 – Структура доходов бюджетов СП Аргаяшского района в 2016 году (собственные доходы), тыс. руб.

с/п	НДФЛ	Налог на имущ. физ. лиц	Зем. налог	Доходы от использования имущества	Прочие доходы	Всего собственных доходов
Аргаяшское	2886,8	2179,4	6576,3	13,8	114,5	**11770,8**
Акбашевское	161,	539,7	1867,9	74,8	171,3	**2815,1**
Аязгуловское	70,4	374,6	1458,9	416,6	38,2	**2358,7**
Байрамгуловское	174,1	563,0	4332,5	12,0	3,0	**5092,6**
Дербишевское	128,1	727,9	3306,2	29,6	121,8	**4313,6**
Ишалинское	2018,6	417,4	1300,6	48,4	0,0	**3785,0**
Камышевское	86,5	255,4	1057,6	0,0	8,4	**1407,9**
Кузнецкое	323,1	2787,3	5009,	226,2	207,5	**8553,9**
Кулуевское	220,8	924,1	2032,2	0,0	183,6	**3360,7**
Норкинское	60,4	360,7	1018,6	158,7	165,8	**1764,2**
Худайбердинское	35,2	142,2	654,7	9,7	37,3	**879,1**
Яраткуловское	286,1	733,1	2174,9	29,6	117,3	**3110,2**

В зависимости от особенностей собственных доходах проявляются различия в статьях. Так, где ведется активное дачное строительство, там велика доля земельного налога (Кузнецкое, Дербишевское). В Ишалинском, Аргаяшском СП, где имеется значительное количество рабочих мест, в структуре доходов преобладает НДФЛ (налог на доходы физических лиц). Особенно сильно влияет на поступлении НДФЛ в бюджеты СП маятниковый характер трудовой миграции. Имеются поселения, где большая часть активного трудоспособного населения выезжает на работу в Челябинск, Озерск, вахта на нефтегазовый Север, – Норкинское, Худайбердинское, Яраткуловское, Аязгуловское, Камышевское, и там незначительна доля поступлений НДФЛ. Причина этого то, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ НДФЛ уплачивается по месту нахождения работодателя или обособленного структурного подразделения. А бюджетные услуги предоставляются по месту жительства работника, данное противоречие требует своего разрешения.

Таким образом, основной проблемой для всех поселений на сегодня остается необеспеченность финансами СП для выполнения своих полномочий и сохраняющаяся резкая неравномерность душевой обеспеченности населения доходами местного бюджета.

Данное положение характерно и для всей Российской Федерации. Если в 1996 году на долю местных бюджетов приходилось 28,1% доходов всей бюджетной системы, то 2010 году доходы местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ занимали всего 13,68%, в 2013 году этот показатель составил 14,47%, а в 2016 году 22% (2).

Финансовая слабость сельских поселений приводит к тому, что они не имеют возможности в полном объеме осуществлять свои полномочия. Так, Акбашевскому СП для газификации необходимо более 45 млн. руб., на строительство и капитальный ремонт внутри поселенческих дорог более 50 млн. руб. на все эти работы имеются сметы. Но собственные доходы бюджета сельского поселения составляют лишь 12 млн. руб. Имеющиеся финансы позволяет лишь частично решать вопросы местного значения: благоустройство, уличное освещение, зимняя уборка дорог от снега, пожарная безопасность, тепло- и газоснабжение, фактически отодвигая вопросы стратегического развития.

И население, чтобы решить возникающие проблемы, вынуждено обращается на уровень власти субъекта федерации и в федеральный центр. Органы государственной власти перегружены обращениями с мест. В 2013 году в Челябинской области было зарегистрировано более 30 тысяч писем и обращений в областное правительство. И, как показывает анализ, более 70 процентов обращений составляют вопросы, которые входят в полномочия органов местного самоуправления (3).

Низкий уровень бюджетной самостоятельности, необеспеченность местной власти финансами приводит и к падению доверия и интереса граждан к местному самоуправлению. Это наглядно проявляется в снижении желания участвовать в местных выборах. Если на выборах Президента РФ, Государственной Думы участвует 60 и более процентов избирателей, то на региональных выборах от 20 до 40 процентов, а на местных выборах, еще меньше – 15–25 процентов избирателей.

Так, на выборах органов местного самоуправления 26 марта 2017 года в Подмосковье явка избирателей составила 25,77%. Об этом сообщила журналистам глава Московской областной избирательной комиссии Ирина Коновалова (4). Неразвитость политических форм, слабость гражданского общества, во многом связана с отсутствием сильного и финансово независимого МСУ, и оно в значительной мере сегодня сказываются и на социально-экономическом развитии России. Из-за недостаточного финансирования население уезжают из финансово необеспеченных территорий в более обеспеченные (из малых деревень в райцентры, из райцентров в областные города, а оттуда в столицы). Данное явление можно определить словами «люди идут туда, где деньги». Это проявляется и по Аргаяшскому району, хотя район в течение последних лет является лидером по рождаемости среди городов и районов области. Численность населения района в 2004 году составляла 44938 человек, а в 2013 году – 40980 человек, в 2016 году – 42600 человек. Снижение численности

произошло в десяти СП из 12.И в то же время произошел рост населения в Дербишевском СП, где удельный вес собственных доходов в структуре общих доходов бюджета является наибольшим и составил в 2016 году 39,4 процента.

Мощное и развитое государство может сложиться только на основе равного соединения прочной системы местного самоуправления и сильной системы органов государственной власти. За исследуемый период произошло очевидное укрепление финансовой базы органов местного самоуправления. СП вовлечены в разработку и утверждение бюджетов, что раньше не отмечалось. Несколько выросли собственные доходы сельских поселений. Но сегодня после внесенных изменений в ФЗ-131 необходимо последовательно и поэтапно переходить к формированию бюджетов СП, основываясь на принципах установления минимальных социальных стандартов и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. И надо формировать бюджеты снизу вверх, а не наоборот, как делается в настоящее время.

Тогда может быть достигнута основная цель – сделать органы местного самоуправления финансово обеспеченными и способными к реализации полномочий, оставшихся за СП после внесения изменений в ФЗ-131. Президент РФ В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года заявил о том, что «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно» (5). Для того чтобы изменить данное положение, главным источником доходов муниципальных образований должны стать налоговые поступления, а не целевые трансферты. И поэтому приоритетным способом покрытия дефицитов должны стать закрепленные за местными бюджетами законами субъектов РФ дополнительные нормативы отчислений не только от НДФЛ (как это предусмотрено сегодня), но и от всех региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов РФ. Дотации могут использоваться только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Эта мера обеспечит резкое сокращение встречных финансовых потоков активизирует работу муниципальных образований по пополнению их собственной налоговой базы и не потребует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

В качестве вывода, можно отметить, что местное самоуправление, его органы могут эффективно и полно выполнять свои функции лишь в том случае, когда они будут обеспечены в полном объеме финансово, будут иметь широкую самостоятельность в исполнении своих полномочий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Анализ социально-экономического состояния местного самоуправления сельских поселений Аргаяшского района Челябинской области. 2008–2009 гг. рук. проекта Ю. Гурман, директор Ассоциации сельских муниципальных образований. Челябинск: Мастер-Полиграф, 2009. 45 с.
2. Гонтмахер Е. Социальное государство и его перспективы // Отечественные записки. 2014. № 3 (60). С. 21–26; Проблемы и перспективы налоговых доходов местных бюджетов в РФ [Электронный ресурс]. URL: http://narodirossii.ru/?p=11808.html new-w.com/6399-28118/ (дата обращения 10.12.2017); Структура поступлений администрируемых налогов в январе 2016 года [Электронный ресурс]. URL: https://yandex.ru/images/search?text=доля местного бюджета в консолидированном бюджете (дата обращения 16.12.2017)
3. Человеку нужна забота. 250 тысяч обращений в органы региональной власти // Южноуральская панорама. № 19 (3221), от 13 февраля 2014 года.
4. Явка на выборах органов местного самоуправления в Подмосковье превысила 25 процентов [Электронный ресурс]. URL: http://95515-yavka-na-vyborah-organov-mestnogo-

samoupravleniya-v-podmoskove-prevysila-25.html new-w.com/6399-28118/ (дата обращения 12.12.2017)
5. Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (дата обращения 15.12.2017)
6. Бюджет Аргаяшского района на 2016 год. [Электронный ресурс]. URL: http://argayash.ru/sites/default/files/byudzhet_dlya_grazhdan_na_2016_g_new_0.pdf (дата обращения 15.09.2017)
7. Старченко Е.Н. Финансы муниципальных образований // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 12-7. [Электронный ресурс]. URL: https://www.applied-research.ru/ru/article/view?id=8139 (дата обращения: 05.06.2017)
8. Немирова Г.И., Мохнаткина Л.Б. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 13–17.
8 Алексашина М. Проблемы формирования доходной части местных бюджетов // Актуальные проблемы экономики и управления. 2016. № 4. С. 8–10.
9. Раст Д.В. Проблемы формирования местных финансов муниципальных образований региона // Современные наукоемкие технологии. 2015. № 1-1. [Электронный ресурс]. URL: https://www.top-technologies.ru/ru/article/view?id=35002 (дата обращения: 03.04.2017 г.)