ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПОСЕЛЕНЧЕСКОГО ТИПА (ПО МАТЕРИАЛАМ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Коротина Н.Ю.

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономики и финансов Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия)
454048, Россия, Челябинская область, г. Челябинск, ул. Доватора 34 «А» - 22, korotina@rane74.ru

УДК 336.1:352
ББК 65.261.78(2рос-4Чел)

Статья посвящена проблемам финансовой обеспеченности поселений, возникающим из-за отсутствия эффективного взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и поселений в его составе. Статья подготовлена по материалам Челябинской области.

Ключевые слова: местный бюджет, бюджеты поселений.

Korotina N.Yu.

FINANCIAL SECURITY PROBLEMS OF MUNICIPAL ENTITIES OF THE RESIDENTIAL TYPE (BASED ON CHELYABINSK REGION)

The article deals with the problems of financial security settlements municipalities, owing to the lack of effective interaction between local government of municipal districts and settlements in its composition. The article is based on materials of the Chelyabinsk region.

Key words: local budgets, budgets settlements municipalities.

В 2013 году исполняется десять лет одной из самых крупномасштабных реформ местного самоуправления, которая началась с принятия в 2003 году Федерального закона «Об общих основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 № 131-ФЗ. В основе реформы местного самоуправления заложена объективная необходимость сближения местной власти и населения в целях возможности повышения качества предоставляемых муниципальных услуг. Для реализации была принята двухуровневая модель административно-территориального устройства, в соответствии с которой к первому уровню местного самоуправления относятся городские округа и муниципальные районы, ко второму – городские и сельские поселения. Ранее поселенческая модель реализовывалась только в 31 субъекте Российской Федерации.

Реформа повлекла за собой значительное увеличение числа муниципальных образований. Если в Российской Федерации по состоянию на 6 октября 2003 года (дату опубликования Федерального закона № 131) существовало 11733 муниципальных образований, то на 1 января 2006 года (дата повсеместного вступления в силу указанного закона) утверждены границы 24207 муниципальных образований. На 1 января 2011 года в России существовало 23304 муниципальных образований.

В Челябинской области на 1 января 2003 года насчитывалось 84 муниципальных образований (24 района, 30 городов, 30 поселков городского типа) [1]. В настоящий момент времени область поделена на 313 муниципальных образований. Наибольшее количество муниципальных образований имеет статус сельских поселений – 243, городских поселений в области 27, муниципальных районов – 27, городских округов – 16.

Такой подход к организации местного самоуправления критикуется, как не учитывающий разнообразия географических, экономических, ментальных, исторических, политических и иных особенностей различных российских территорий [2].

Вопросы территориальной организации местного самоуправления в рамках проведенной муниципальной реформы до сих пор являются предметом обсуждения. В частности, авторитетный исследователь в данной сфере И.Д. Тургель [3] обращает внимание на наличие экономической несамостоятельности мелких

© Коротина Н.Ю., 2013

поселенческих муниципальных образований. Член комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления И.Ф. Фасеев считает, что принятая форма организации местного самоуправления оказалась неполной, несистемной и противоречивой [4] по ряду позиций. Практики оценивают сложившуюся систему более резко: двухуровневая система местного самоуправления «уничтожает самостоятельность и конкуренцию между поселениями», … стоится на принципах «не деловых отношений, а управленческого волюнтаризма» [5].

Право обладания достаточными ресурсами, самостоятельного управления и распоряжения ими для решения вопросов местного значения считается одним из главных для местного уровня власти во всей мировой практике.

Ключевой проблемой местного самоуправления в России является недостаточность собственной доходной базы местных бюджетов, которая стала общей проблемой данного уровня управления. Это выражается, прежде всего, в прямой зависимости уровня доходов местных бюджетов от федерального и регионального законодательства, а также от состояния федерального и регионального бюджетов.

Практика функционирования муниципальных образований свидетельствует, что их налоговые возможности не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов: в доходной части местных бюджетов налоговые доходы занимают одну треть.

Особенно остро проблема финансовой обеспеченности стоит в муниципальных образованиях поселенческого типа. Челябинская область не является исключением. Поселения области занимают 90,5% ее территории, на которой проживает 29,3% населения области. При этом на решение вопросов местного значения, закрепленных за поселениями, приходится менее 4% консолидированного бюджета региона (таблица 1).

Таблица 1

Доля бюджетов поселений
в консолидированном бюджете Челябинской области,
%, [составлено по 5]

Годы	2006	2007	2008	2009	2010
Показатель	2,77	3,20	3,78	3,47	3,72

Доля бюджетов поселений в консолидированном бюджете муниципальных районов Челябинской области в 2010 году составляла всего 16,48%. При этом расходы на содержание управления 27-ю муниципальными районами области в семь раз превышали расходы на содержание управления 270-ти поселений области [5].

Проблема финансовой несамостоятельности поселений усугубляется зависимостью поселений от муниципальных районов. Значительным тормозом в достижении основной цели реформы местного самоуправления – приближение местной власти к населению и вовлечение его в решение вопросов местного значения – является несостоявшееся достижение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и поселений в его составе. Основной причиной этого является недостаточно четкое законодательное определение указанных отношений, что предопределило их противоречивый, конфликтный характер.

Возникшие противоречия связаны прежде всего с проблемами формирования необходимых экономических условий для жизнедеятельности абсолютного большинства муниципальных образований.

По мнению глав городских и сельских поселений в Челябинской области «вопреки всем конституционным и юридическим нормам сохраняется подчиненность поселенческого местного самоуправления муниципальным районам. Порочность сложившейся системы управления заключается в том, что главы муниципальных районов по закону не имеют полномочий и оснований руководить деятельностью поселенческого местного самоуправления, у них свой круг полномочий. Однако в действительности районы вторгаются в компетенцию поселений, при этом юридическую ответственность несут органы самоуправления поселений» [6].

Значительная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов предопределяет неравномерность распределения налоговых доходов по типам муниципальных образований: в бюджетах городских округов аккумулируется около 64% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – примерно 26% и лишь 9% – в бюджетах поселений [3].

В то же время налоговые доходы поселений растут в среднем более быстрыми темпами, чем налоговые доходы местных бюджетов в целом и муниципальных районов в частности (таблица 2), в условиях отсутствия существенного изменения их состава. Но если на начальном этапе реализации реформы местного самоуправления налоговые доходы увеличивались в среднем на 50% год (в основном за счет юридического оформления земельно-имущественных отношений), то в последние годы отмечалось замедление темпов роста, а затем и полное отсутствие прироста.

Особого внимания заслуживает анализ видов налогов, поступающих в бюджеты поселений. В со-

Таблица 2

Темпы роста налоговых доходов местных бюджетов, муниципальных районов и поселений, %,
[составлено и рассчитано по 7-11]

Годы	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010
Темпы роста налоговых доходов местных бюджетов	129,80	129,23	112,28	112,09	108,95
Темпы роста налоговых доходов муниципальных районов	113,4	125,7	104,0	109,9	110,2
Темпы роста налоговых доходов поселений	156,4	147,8	154,4	110,8	100,1

Таблица 3

Доля отдельных видов налогов в налоговых доходах поселений, %,
[составлено и рассчитано по 7-11]

Виды доходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Налоговые доходы поселений, всего	100	100	100	100	100	100
из них Налог на имущество физических лиц	4,95	5,06	4,93	6,24	5,63	1,75
Земельный налог	27,23	31,96	32,12	37,59	40,18	38,38
НДФЛ	59,90	59,49	58,03	51,87	49,44	54,13
Прочие налоговые доходы	7,92	3,48	4,93	4,30	4,76	5,75

ответствии с принципами кооперативной модели бюджетного федерализма Российской Федерации, налоговые доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов и установленных отчислений от федеральных и региональных налогов.

Земельный налог формирует налоговые доходы поселений примерно на 38%, доля налога на имущество физических лиц незначительна – около 5% (снижение показателя в 2011 году обусловлено изменением порядка уплаты налога, платежи за 2011 год вносились налогоплательщиками до 1 ноября 2012г). Таким образом, местные налоги формируют налоговые доходы поселений примерно на 40%.

Основным бюджетообразующим налогом поселений остается федеральный налог на доходы физических лиц, формирующий их налоговые доходы более чем наполовину. Доля прочих налоговых доходов составляет около 5% (таблица 3).

В 2013 году Бюджетным кодексом РФ предусмотрены изменения в структуре доходных источников бюджетов поселений в части увеличения доли единого сельскохозяйственного налога, подлежащей зачислению в указанные бюджеты. Норматив отчислений увеличился от 35% до 50%. Для всех поселений Челябинской области поступления от этого налога в 2013 году увеличатся на 3,2 млн. руб. по сравнению с 2012 годом [13], то есть в среднем на 11850 рублей на одно из 270-ти поселение. Представляется, что такое изменение не повлечет за собой реального увеличения доходов поселений.

Поступление неналоговых доходов в местные бюджеты также не является определяющим – около 10%. Анализ показывает, что основным доходным источником местных бюджетов остаются безвозмездные поступления, их доля в доходах составляет около 60% [7-11]. При такой высокой зависимости от вышестоящих бюджетов самостоятельность местных бюджетов крайне низка.

По данным таблицы 4 видно, что абсолютно все муниципальные образования Челябинской области зависимы от межбюджетных трансфертов. Только два поселения (1%) зависимы от вышестоящих бюджетов менее, чем на 10%. Ко второй группе (размер трансфертов варьируется от 10 до 30 процентов) относятся 7% поселений. Для этих территорий введены ограничения на оплату труда муниципальных служащих. Более половины поселений области (58%) зависят от межбюджетных трансфертов на 30-70 процентов. Для этой группы поселений, помимо ограничения заработной платы, добавляется запрет принимать на себя дополнительные обязательства, не отнесенные к полномочиям поселений. Треть поселений области (34%) зависимы от вышестоящих бюджетов более чем на 70%. Их финансовая самостоятельность крайне ограничена: бюджеты принимаются лишь после внешней экспертизы на соответствие бюджетному законодательству, уровню дефицита и муниципального долга. Кроме того, бюджеты этих муниципалитетов не реже одного раза в год должны проходить внешнюю проверку контрольными органами.

Таблица 4

Структура поселений Челябинской области в зависимости от расчетной доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в объеме собственных доходов местного бюджета), %, [составлено и рассчитано по 12]

Доля межбюджетных трансфертов в доходах поселений	Доля поселений от их общего числа
До 10 процентов	1
От 10 до 30 процентов	7
От 30 до 70 процентов	58
Свыше 70 процентов	34

Бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность финансовой поддержки муниципальными районами поселений (путем отчисления части региональных и федеральных налогов в бюджеты входящих в их состав поселений). Опыт Челябинской области показывает, что только 8 из 27 муниципальных районов «делятся» с поселениями налоговыми доходами. Во всех восьми муниципальных районах речь идет только о едином сельскохозяйственном налоге, размер поступлений от которого крайне незначителен. Ни в одном муниципальном районе не предусмотрены отчисления в бюджеты поселений от главного бюджетообразующего налога – налога на доходы физических лиц. Между тем, в области широко используются два инструмента в отношении муниципальных районов, касающиеся этого налога. Во-первых, предусмотрен норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов от НДФЛ в размере 10 процентов от общей суммы доходов, поступающих с территории соответствующего муниципального района от указанного налога. Во-вторых, абсолютно для всех муниципальных районов области предусмотрены дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных районов. Их размер составляет от 21% до 70%. Таким образом, областные власти стимулируют муниципальные районы к увеличению собственных налоговых источников, а муниципальные районы игнорируют этот инструмент в отношении поселений, предпочитая держать поселения в зависимом от дотаций из муниципальных бюджетов состоянии.

Собственные доходы поселений Челябинской области находятся в диапазоне от 32 рублей до 3677 рублей на одного жителя. В среднем эта величина составляет 1089,76 рублей (таблица 5). При этом число поселений, получивших на одного жителя менее 500 рублей, составляет 21,8%; от 500 до 1000 рублей – 54,5%; от 1000 до 1500 рублей – 16,4%; свыше 1500 рублей – 7,3% [5].

Таблица 5

Собственные доходы поселений Челябинской области в расчете на одного жителя, руб. [составлено по 5]

Годы	2006	2007	2008	2009	2010
Показатель	467,67	831,47	995,52	943,38	1089,76

Система межбюджетных отношений Челябинской области построена таким образом, что поселения не являются получателями дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, что также препятствует сформированию бюджетов поселений в размерах, достаточных для финансирования вопросов местного значения.

Ситуация в Челябинской области характеризуется хроническим недофинансированием выполнения возложенных на поселения полномочий. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на поселения возложено решение 50 вопросов местного значения. Многие из них практически необеспеченны финансовыми ресурсами. Наименее обеспеченными полномочиями, по результатам опроса, проведенного Ассоциацией сельских муниципальных образований и городских поселений Челябинской области, оказались: регулирование тарифов на подключение коммунальной инфраструктуры; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и многие другие. Одиннадцать из возложенных полномочий вообще финансово необеспеченны в более чем 90% поселений.

Обеспечение подлинной самостоятельности бюджетов поселений не может быть достигнуто без изменения отношения к поселенческому уровню как к базовому уровню местного самоуправления.

Решение проблемы лежит в области пересмотра системы экономического взаимодействия органов государственной власти области, органов местного самоуправления муниципальных районов и органов местного самоуправления поселений.

Во-первых, требуется существенное повышение доли в доходах бюджетов поселений собственных источников. Основным резервом здесь являются суммы налога на доходы физических лиц, поступающие в бюджеты муниципальных районов по дифференцированным нормативам, которые не доходят до поселений. Предлагается часть этих отчислений направлять в поселения напрямую, минуя районный уровень.

Во-вторых, необходимо установить процедуры прямого, не через районные органы МСУ, включения поселений в областные целевые программы.

В-третьих, предоставлять дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из регионального фонда финансовой поддержки поселений напрямую, минуя бюджеты муниципальных районов.

Необходимо отметить, что проблемы недостаточности доходной базы бюджетов поселений должны решаться не только органами власти субъектов Федерации. Поселениям следует изыскивать возможности по расширению доходной базы за счет местных налогов и неналоговых доходов (подробнее об этом см. в [14]). В качестве таких мер должны выступать:

– введение в экономический оборот неучтенных земельных и имущественных объектов путем проведения инвентаризации и постановки на муниципальный учет земельных и имущественных объектов;

– *повышение качества информации об объектах налогообложения и совершенствование информационного обмена* между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами;

– *переход к исчислению налоговой базы по имущественным налогам на основе кадастровой стоимости земельных участков и объектов недвижимости, определяемой на основе рыночной стоимости в процессе государственной кадастровой оценки;*

– установление экономически обоснованных налоговых ставков по местным налогам;

– *выявление неиспользуемых бесхозных земельных участков, постановка их на учет и предоставление юридическим и физическим лицам по договорам аренды или купли-продажи*.

Без финансовой самостоятельности поселений невозможно говорить о реально работающей системе местного самоуправления. Недостаточность доходной базы тормозит процессы социально-экономического развития поселений, а значит, и России в целом.

Проблема недостаточности финансовой базы поселений – это комплексная проблема. Взаимодействие органов государственной сласти субъектов, муниципальных районов и поселений позволит с одной стороны, создать дополнительные стимулы для повышения возможности самостоятельного развития поселений, с другой – повысить собственную доходную базу бюджетов поселений, что является необходимым условием для реализации долгосрочных инициатив в общественном секторе, позволит использовать разнообразие страны как ресурс социально-экономического развития территорий.

Литература:

1. Статистический ежегодник по Челябинской области: Стат. сборник / Челябинскстат. Челябинск, 2003. 464 с.

2. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.

3. Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 12.

4. Фасеев И.Ф. Проблемы развития местного самоуправления и территориальная организация местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2012/03/11/1269112684/6.pdf (дата обращения 18.12.2012)

5. Доклад «О состоянии местного самоуправления в поселениях Челябинской области». Челябинск: Изд-во М. Волковой, 2011. 76с.

6. Открытое письмо глав сельских поселений Челябинской области Губернатору области [электронный ресурс]. URL: http://uralpress.ru/news/2012/08/30/ (дата обращения 30.08.2012)

7. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 25.02.2013)

8. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 25.02.2013)

9. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 25.02.2013)

10. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2010_god.pdf (дата обращения 25.02.2013)

11. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [элек-

тронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2011_god.pdf (дата обращения 25.02.2013)

12. Приказ Министерства финансов Челябинской области от 17 декабря 2012 Г. № 01/5-128 «О перечне муниципальных образований Челябинской области, распределенных в зависимости от расчетной доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в объеме собственных доходов местного бюджета». [электронный ресурс].URL: http://minfin74.ru/upload/iblock/227/Приказ_перечень%20дотац%20MO.pdf (дата обращения 25.02.2013)

13. Доклад Министра финансов А.В. Пшеницына на публичных слушаниях Законодательного собрания Челябинской области 21.11.2012 года «О проекте областного бюджета на 2013-2015 годы» [электронный ресурс]. URL: http://minfin74.ru/mInformation/speeches/ (дата обращения 29.11.2012)

14. Коротина Н.Ю.Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 12.

References:

1. Statistical Yearbook of the Chelyabinsk region: Stat. collection / Chelyabinskstat. Chelyabinsk, 2003. 464 p.

2. Local self-government in Russia: status, problems and ways of improvement. Final report. Moscow: Econ-Inform, 2009. 524 p.

3. Turgel I.D. Local self-government in Russia: Ten years in the reform // Municipality: economics and management. 2012. № 12.

4. Faseev I.F. Problems of development of local self-government and territorial organization of local government [e-resource]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2012/03/11/1269112684/6.pdf (date accessed 18.12.2012)

5. The report «On the state of local government in the settlements of the Chelyabinsk region». Chelyabinsk: Izd Volkova, 2011. 76 p.

6. Open letter to the heads of rural settlements of the Governor of the Chelyabinsk region [e-resource]. URL: http://uralpress.ru/news/2012/08/30/ (date accessed 30/08/2012)

7. Information about monitoring results of local budgets of the Russian Federation during the period of 2006-2008 / The official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_go%1fvernment/monitoring/ (date of access 25.02.2013).

8. Information about monitoring results of local budgets of the Russian Federation as on January 1st, 2008 / The official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_go%1fvernment/monitoring/ (date of access 25.02.2013).

9. Information about monitoring results of local budgets of the Russian Federation as on January 1st, 2010 / The official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_go%1fvernment/monitoring/ (date of access 25.02.2013).

10. Information about monitoring results of local budgets of the Russian Federation as on January 1st, 2011 / The official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2010_god.pdf (date of access 25.02.2013).

11. Information about monitoring results of local budgets of the Russian Federation as on January 1st, 2012 / The official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2011_god.pdf (date of access 25.02.2013).

12. Order of the Ministry of Finance of the Chelyabinsk region of 17 December 2012 № 01/5-128 «On the list of municipalities of the Chelyabinsk region, distributed in relation to the estimated proportion of intergovernmental transfers (excluding subventions, and provides municipalities from the Investment Fund of the Russian Federation and investment funds of the Russian Federation and intergovernmental grants subsidies for the implementation of the authority to address local issues, in accordance with the agreements) and (or) tax revenue for additional standards deductions in the amount of own revenues of the local budget» [e-resource]. URL: http://minfin74.ru/upload/iblock/227/Приказ_перечень%20dotats20MO.pdf% (date accessed 25.02.2013)

13. Report of the Minister of Finance A. Pshenitsyna at a public hearing of the Legislative Assembly of the Chelyabinsk region 21.11.2012, "On the design of the regional budget for 2013-2015" [e-resource]. URL: http://minfin74.ru/mInformation/speeches/ (date accessed 29.11.2012)

14. Korotina N.Yu. Possibility for growth of municipal revenues // Municipality: economics and management. 2012. № 12.