

Проблемы обеспечения самостоятельности бюджетов сельских поселений

Д. В. ДЕМЕНТЬЕВ, кандидат экономических наук,
Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск.
E-mail: ddw68@yandex.ru

На основе анализа доходов и расходов бюджетной системы Новосибирской области за 2015 г. показана призрачность самостоятельности бюджетов сельских поселений. Сделан вывод, что многочисленность сельских поселений ведет к нерациональным управленческим расходам, предложены меры по рационализации и повышению эффективности бюджетного процесса на селе.

Ключевые слова: бюджет, доходы, расходы, сельские поселения, сбалансированность

По данным Росстата, количество сельских поселений Сибирского федерального округа (СФО) составляет 79,4% к числу муниципальных образований в округе, а проживает в них 27,1% населения. Для отдельных регионов доля сельских поселений еще выше, но повсюду одна из главных проблем села – малолюдность. В половине сельских поселений округа (51,6%) количество жителей не превышает 1000 человек. По плотности населения СФО занимает последнее место в России, что, безусловно, негативно влияет на осуществление функций по управлению в муниципальных образованиях, на обеспечение населенных пунктов услугами в области образования, здравоохранения, культуры. К тому же от численности населения зависят объемы бюджетов муниципальных образований и размеры субсидий из вышестоящих бюджетов.

В рамках статьи не представляется возможным рассмотрение состояния бюджетов сельских поселений в нескольких субъектах СФО, поэтому ограничимся анализом бюджетов Новосибирской области, которая по количеству сельских поселений (429) занимает третье место среди субъектов СФО.

В целевой государственной программе Новосибирской области* названы причины неблагоприятной ситуации в комплексном развитии сельских территорий региона, а именно: остаточный принцип финансирования развития социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности, высокий уровень затрат в связи с мелкодисперсным характером сельского расселения. В программе констатируется, что «...в сложившихся условиях сельские поселения Новосибирской области не в состоянии эффективно участвовать в удовлетворении жизненных потребностей проживающего на их территории населения без государственной поддержки». Итак, проблемы села, их причины известны, но как и в какие сроки их можно решить – вопрос остается открытым.

Показатели об исполнении бюджетов Новосибирской области за 2015 г. приведены в таблице 1, которая отражает характерную для РФ явную централизацию доходных источников и расходных полномочий. Так, доходы областного бюджета в 2015 г. превысили доходы всех местных бюджетов на 34,3%, а налоговые поступления были в три раза больше, чем в местных бюджетах. *Аналогичная картина наблюдается и в других субъектах СФО, но с некоторыми отличиями, которые объясняются географическим расположением, демографическими и историческими особенностями.*

В консолидированном отчете об исполнении бюджета субъекта Федерации приводятся объединенные данные по городским и сельским поселениям, поэтому нет возможности проанализировать отдельно доходы и расходы бюджетов сельских поселений на основе официальной отчетности. При этом принятая классификация бюджетных доходов приводит к искажению реальной ситуации. Так, Бюджетный кодекс относит к собственным доходам городских и сельских поселений налоговые, неналоговые доходы и безвозмездную помощь, за исключением субвенций. Доля субвенций в доходах бюджетов поселений составляет 0,5%, а в общей сумме дотаций местных бюджетов – около 0,2%. Получается, что 99,5% поступлений городских и сельских поселений – это

* Постановление Правительства Новосибирской области от 26.02.2015 № 69-п (ред. 21.11.2016) «О государственной программе Новосибирской области “Устойчивое развитие сельских территорий в Новосибирской области на 2015–2017 годы и на период до 2020 года”».

собственные доходы, а их бюджеты почти абсолютно самостоятельны. Между тем в действительности доля безвозмездных поступлений в сельских бюджетах превышает 74% от объема доходов, так что кажущаяся «самостоятельность» – на самом деле миф.

Таблица 1. Состав доходов бюджетов Новосибирской области за 2015 г., млн руб.

Доходы	Областной бюджет	Местные бюджеты	В том числе бюджеты		
			округов	районные	поселений
Всего	102 986,3	76 673,0	38 937,1	28 367,7	9 368,2
Налоговые доходы, из них:	84 369,4	28 508,8	22 309,3	3 793,5	2 406,0
налог на доходы физических лиц	29 758,1	13 657,2	10 683,2	2 121,3	852,7
местные налоги	-	4 111,6	3 376,3	-	735,3
Неналоговые доходы	1 731,2	7 830,7	6 335,3	1 174,0	321,4
Безвозмездные поступления	18 616,9	48 164,2	16 627,8	24 574,2	6 962,2
В том числе:					
дотации	4 992,1	4 867,5	402,3	2 237,5	2 227,7
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	2 725,2	4 863,1	402,3	2 237,5	2 223,3
субсидии	4 152,7	15 815,4	4 327,2	8 093,8	3 394,4
субвенции	4 691,5	25 284,8	11 749,9	13 485,2	49,7
иные межбюджетные трансферты	4 119,2	1 734,9	76,8	730,7	927,4
другие безвозмездные поступления	661,4	435,6	95,7	61,3	278,6

Источник табл. 1-2, 4: Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области. URL: <http://www.mfnso.nso.ru>

Нужно учитывать, что сроки предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, как и иных межбюджетных трансфертов, не определены в Бюджетном кодексе, фактическое их поступление зависит от качества исполнения вышестоящих бюджетов, от расторопности чиновников и т.д. Следовательно, органы местного самоуправления никак не могут воздействовать на сроки и объемы исполнения бюджетов. Нормативы отчислений от федеральных налогов, устанавливаемые региональным законодательством, также нельзя считать постоянными, поступления таких налогов весьма сложно прогнозировать.

Фактически собственными доходами бюджетов городских и сельских поселений являются местные налоги и неналоговые

доходы, доля которых в 2015 г. в бюджетах поселений Новосибирской области составляла 11,3%.

При этом неналоговые доходы (табл. 2) не являются стабильными и постоянными в доходах бюджетов всех уровней, некоторые из них никак не зависят от усилий и возможностей органов исполнительной власти, а по мере приватизации муниципального имущества база для получения этих доходов лишь сокращается.

Таблица 2. Состав неналоговых доходов бюджетов Новосибирской области в 2015 г., млн руб.

Неналоговые доходы	Областной бюджет	Местные бюджеты	В том числе бюджеты		
			округов	районов	поселений
Всего	1 731,2	7 830,7	6 335,3	1 174,0	321,4
В том числе:					
арендная плата	152,6	4 561,6	3 905,8	488,3	167,5
за пользование ресурсами	139,5	82,5	51,8	28,5	2,2
от платных услуг	192,2	1 514,2	976,8	483,4	54,0
от продажи имущества	89,0	1 154,8	996,7	81,0	77,1
штрафы, санкции	1 159,1	442,6	341,0	84,0	17,6
прочие	-1,8	75,0	63,2	8,8	3,0

Налоговые доходы поселений формируются главным образом из поступлений по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц. Перспективы увеличения этих доходных статей весьма туманны, поскольку сельские жители часто не озабочиваются оформлением своих прав собственника (разве что при намерении продать или передать землю или дом по наследству), к тому же на селе нет дорогостоящего жилья, так что введение кадастровой стоимости существенно не влияет на объемы налога на имущество.

Анализ бюджетов сельских поселений Новосибирской области проводился на основе паспортов муниципальных образований, из тридцати районов области выбраны десять с примерно одинаковым количеством сельских поселений. Анализируемые районы включают 33,8% сельских поселений области, их доходы составляют более 20% всех доходов поселений. При этом доходы консолидированных бюджетов, как и объемы бюджетов конкретных сельских поселений (сельсоветов) различны в каждом районе (табл. 3).

Таблица 3. Показатели сельских поселений районов Новосибирской области за 2015 г., млн руб.

Муниципальный район	Количество поселений в районе, ед.	Общая сумма доходов бюджетов поселений	Минимальная сумма доходов в бюджете	Максимальная сумма доходов в бюджете
Тогучинский	20	208,9	7,4	18,8
Ордынский	20	401,0	4,6	72,3
Венгеровский	19	163,6	2,9	32,2
Искитимский	18	309,5	8,6	50,3
Красноозерский	18	198,0	4,4	30,1
Маслянинский	11	91,7	5,4	12,2
Карасукский	11	87,0	3,5	12,7
Коченевский	10	155,4	6,7	50,5
Мошковский	9	208,3	7,3	67,1
Северный	9	65,3	4,1	17,4
Итого	145	1888,7	x	x

Источник: Министерство экономического развития Новосибирской области.
URL: <http://www.econom.nso.ru/page/244>

Из данных таблицы видно, что в Маслянинском и Карасукском районах сельские поселения имеют минимальные годовые бюджетные доходы в пределах от 2,9 млн руб. до 7,4 млн руб., а максимальные доходы местных бюджетов колеблются от 12,2 млн руб. до 67,1 млн руб. Более печальная картина в других четырех районах области, где минимальный объем бюджетных доходов за финансовый год не превышает 5 млн руб. (немногим более 400 000 руб. в месяц).

Расходы бюджетов отражают возможности органов местного самоуправления по реализации своих полномочий. Их состав и структура для Новосибирской области отражены в таблице 4.

Из бюджетов поселений финансируются все расходы, предусмотренные бюджетной классификацией, но в разных объемах, что объясняется особенностями распределения полномочий. Так, расходы на ЖКХ в бюджетах поселений выше, чем в районных, и составляют почти половину расходной части. Расходы на образование и социальную политику финансируются в основном из районных бюджетов, в поселениях они представлены главным образом затратами на дошкольные учреждения, иногда – на содержание малокомплектных школ. Процентные расходы на обслуживание областных заимствований составляют немногим более

2% всех расходов бюджета, что, по мнению автора, не слишком обременительно для общественных финансов.

Таблица 4. Состав и структура расходов бюджетов Новосибирской области за 2015 г., млн руб. (%)

Расходы	Областной бюджет	Местные бюджеты	В том числе бюджеты		
			округов	районов	поселений
Всего	113719,8 (100)	79122,0 (100)	41067,0 (100)	28716,9 (100)	9338,1 (100)
В том числе:					
общегосударственные нужды	3443,5 (3,0)	5753,7 (7,3)	2900,2 (7,1)	1460,6 (5,1)	1392,9 (14,9)
национальная экономика	16870,0 (14,8)	7331,7 (9,3)	4648,4 (11,3)	1239,7 (4,3)	1443,6 (15,5)
ЖКХ	4623,4 (4,1)	10622,9 (13,4)	3506,4 (8,5)	2597,8 (9,1)	4518,7 (48,4)
охрана окружающей среды	126,0 (-)	19,4 (-)	9,7 (-)	7,8 (-)	1,9 (-)
образование	28693,2 (25,2)	40945,0 (51,8)	24169,0(58,9)	16750,1(58,3)	25,9 (-)
культура	1690,0 (1,5)	3777,1 (4,8)	1163,2 (2,8)	994,4 (3,5)	1619,5 (17,3)
здравоохранение	19815,1 (17,4)	37,1 (-)	-	26,8 (-)	10,3 (-)
социальная политика	23443,0 (20,6)	4971,3 (6,3)	2563,6 (6,3)	2350,8 (8,2)	56,9 (-)
физическая культура	1847,4 (1,6)	1080,4 (1,4)	785,2 (1,4)	185,8 (0,6)	109,4 (1,2)
СМИ	291,4 (-)	104,5 (-)	92,3 (-)	9,3 (-)	2,9 (-)
обслуживание госдолга	2572,4 (2,3)	1007,8 (1,3)	980,1 (2,4)	17,1 (-)	10,6 (-)
межбюджетные трансферты	9464,5 (8,3)	3020,5 (3,8)	-	2998,3 (10,4)	22,2 (-)

Примечание: - показатели менее чем 0,5%.

Относительно высокая доля (от 7,1% до 14,9%) расходов на общегосударственные нужды скорее всего объясняется тем, что минимально необходимые управленческие расходы в абсолютном выражении не столь высокие, однако относительная доля становится существенной. В этой связи подход к решению вопроса об «оптимизации» (уменьшении управленческих расходов) должен быть очень осторожным. Сокращение административного персонала может серьезно навредить системе регулирования и управления общественными финансами. Поэтому, думается, вопрос о целесообразности сокращения числа сельских муниципальных образований путем объединения их по территориальному признаку остается дискуссионным. Однако «...негативными последствиями бюджетно-налоговой децентрализации является

возможность усугубления вертикального и горизонтального дисбаланса бюджетной системы [1. С. 4]. Тем не менее в Новосибирской области некоторые сельские поселения объединяют несколько населенных пунктов с различным экономическим и социальным положением (число постоянных жителей в некоторых из них – менее ста человек). Управление такими поселениями значительно упрощается при наличии современной телекоммуникации и транспортной доступности. Соглашусь с мнением И.В. Мищенко [2. С. 125], что «...управленческую основу устойчивого развития сельских поселений должны обеспечивать квалифицированные и компетентные кадры...». Можно применить и опыт организации кластерных структур [3. С. 68] для наиболее полного использования производственного и финансового потенциала территорий. Кроме того, объединение или разъединение территорий не должно быть самоцелью: необходимо учитывать то, как такие процессы воспринимаются местными жителями [4. С. 169].

В настоящее время нет особой необходимости доказывать наличие противоречий между бюджетными полномочиями, правами и возможностями сельских поселений. Самостоятельность бюджетов каждого уровня должна обеспечиваться реальными собственными доходными источниками. По мнению автора, для того чтобы объективно оценивать потенциал и направления роста, в Бюджетный кодекс необходимо внести уточнения в понятие «собственные доходы», исключив из него безвозмездные поступления, искажающие реальную картину.

Литература

1. *Игонина Л. Л.* Бюджетно-налоговая децентрализация в системе управления общественными финансами // *Дайджест-Финансы.* – 2016. – № 1 (237). – С. 2–10.
2. *Мищенко И. В.* Теоретические вопросы формирования устойчивого развития сельских поселений // *Вестник Томского государственного университета.* – 2011. – № 346. – С. 123–125.
3. *Рерих Л. М.* Синергетический эффект интеграции в кластерных структурных образованиях // *Вестник Новосибирского государственного университета экономики и управления.* – 2015. – № 3. – С. 67–79.
4. *Позаненко А. А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // *Вопросы государственного и муниципального управления.* – 2015. – № 1. – С. 168–184.