УДК 336.1:352 **DOI:** 10.12737/13180

Селиванова Е.С.
кандидат политических наук, директор АНО «Агентство региональных социально-экономических проектов», (Российская Федерация, Воронеж),

Финансовая основа сельских поселений и программы поддержки сельских поселений

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ

В данной статье приводятся отдельные результаты проведенного экспертного опроса, выполненного в рамках президентского гранта, отражающие экспертные оценки в отношении достаточности финансирования сельских поселений и их программ поддержки.
Ключевые слова: сельские поселения, программы поддержки, финансирование.

Selivanova E.S.
Candidate of Political Sciences, Director of «Agency of regional socio-economic projects» (Russian Federation, Voronezh),
e-mail: oktivlena@yandex.ru

FINANCIAL BASIS OF RURAL SETTLEMENTS AND RURAL SETTLEMENTS PROGRAM SUPPORT BALANCED

The article presents some results of the expert survey performed as a part of the presidential grant, reflecting expert opinions on the adequacy of funding of rural settlements and their support programs.
Keywords: rural settlements, support programs, funding.

State support funds are used in the project given as a grant in accordance with the decree of the President of the Russian Federation of 17.01.2014 № 11-rp, and on the basis of the competition held by the Fund ISEP.

Имеющиеся источники доходной базы бюджетов сельских поселений крайне невелики. Эксперты отмечают, что обеспеченность поселений налоговыми доходами остается самой низкой по сравнению с другими муниципальными образованиями. По материалам Минфина РФ, в 2011 году в бюджетах городских и сельских поселений было сконцентрировано лишь 9,1% от общего объема налоговых доходов муниципальных образований. При этом большая часть налоговых поступлений поселений приходилась на городские поселения[1].

Если обратиться к числовым показателям, то, к примеру, в Белгородской области по итогам 2014 года общий объем доходной части консолидированных местных бюджетов области составил 38 759,8 млн. рублей, в том числе по бюджетам сельских поселений – 1942 млн. рублей;

[1] Баженова О. Преобразование муниципальных образований – условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? / О. Баженова // муниципальная экономика. – 2013. – №2 (54). – С. 2–10. – С. 7.

расходной части местных бюджетов – 39383,4 млн рублей, в том числе по территориям сельских поселений – 1922 млн рублей [1]. В 2013–2014 годах муниципальными районами и городскими округами за счет средств местных бюджетов реализовывались программы аналогичные долгосрочным целевым и государственным программам Белгородской области.

По итогам 2014 года из областного бюджета бюджетам муниципальных районов были направлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на сумму 2314,095 млн. рублей, субвенций на осуществление полномочий по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений – 690, 533 млн. рублей. Из бюджетов муниципальных районов объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности сельских поселений за 2014 год составил 994,5 млн. рублей.

В Воронежской области администрации поселений перешли на программный бюджет, в результате чего финансирование осуществляется только в рамках муниципальных программ.

В Тамбовской области в 2014 году общее число межбюджетных трансфертов в бюджеты сельских поселений составило 721,1 млн. рублей, в бюджеты городских поселений – 74,7 млн. рублей. Необходимо обратить внимание на показатели бюджетной сбалансированности местных бюджетов. Так, в 2014 году из 244 сельских поселений 164 имели профициты и 80 – дефицитные бюджеты.

Что касается мнения экспертов, принявших участие в исследовании, то оценки в отношении финансового обеспечения работы сельских поселений не разделяются административно-территориальными границами. Абсолютно во всех регионах Центрального Черноземья эксперты указывают на недостаточность финансовых возможностей сельских поселений.

Наиболее емко соотношение финансовой обеспеченности и объема полномочий сельских поселений эксперты характеризуют следующим образом:

«Сегодня сельским поселениям полномочий дается столько, сколько надо, а финансов столько, сколько получится».

Однако подход и настрой экспертов разный. Так, если, к примеру, в Белгородской и Липецкой областях главы поселений сетовали на недостаточность финансирования как рачительные хозяева, то в Орловской, Курской и реже Воронежской областях тональность высказывания порой граничила с социальным пессимизмом.

Вместе с тем наличие проблем в сфере финансовых возможностей не исключил ни один респондент. Так, в Белгородской области эксперты указывали на следующие несовершенства системы финансовой поддержки сельских поселений:

«Сегодня нужно изменять бюджетный кодекс, бюджетную политику государства, перераспределять налоги, чтобы за местным самоуправлением были закреплены существенные налоги, источники формирования бюджета с тем, чтобы этого хватило для решения необходимых задач и полномочий, которые законом переданы на местный уровень. У местного сообщества должен быть стимул к развитию. Если они знают, за счет каких налогов они могут пополнить свой бюджет, то этому направлению и уделяли бы больше внимания. Если это налог на доходы физических лиц, значит, это стимул к повышению заработной платы, росту оплаты труда. Если это налог на предпринимательство, значит, содействие развитию малого бизнеса».

«Для исполнения любых полномочий должна быть четко

[1] По материалам регионального делового издания «Экономика и жизнь – Черноземье».

сформирована соответствующая финансовая база. Если эти полномочия прописаны в законе и закреплены муниципальным образованием, значит, они уже изначально должны быть заложены в бюджете и должно быть бюджетное обеспечение исполнения этих полномочий. Если это переданные полномочия государственного уровня, соответственно должно идти и финансовое сопровождение. Если это будет соблюдаться, то эффективность будет намного выше в муниципальных органах».

«Нормальный сельский глава всегда будет недоволен имеющимся бюджетом. Его всегда будет мало, и всегда будет, куда потратить».

Оценки экспертов в Воронежской области, особенно из числа глав сельских поселений, в отношении финансовых возможностей сельских поселений не отличаются заметным оптимизмом:

«Все до такой степени запущено, что на подъем села уйдет еще немало времени, чтобы к нормальному уровню развития мы пришли. Самое главное – развить производство и создать рабочие места».

Особенно сильное неприятие глав поселений вызвали нововведения по земельному вопросу:

«У нас убрали доход от продажи земельных участков, доходы от аренды земельных участков и оставили 2% от НДФЛ вместо 10%. Заинтересованность самого поселения в сборе этого вида налогов минимальна».

«Финансовых средств недостаточно везде. Сельские поселения без субсидий, дотаций, без помощи областной администрации ничего не сделают. Район наш дотационный, у него тоже денег нет».

«Считаю, что поселение обокрали. До прошлого года все более или менее было нормально. И НДФЛ нам платили 10%, и единый сельхозналог был 50%, и доходы от аренды земли были 50 на 50% с районом. Как так, если поселение продаст землю и ему не поступит никаких денег за это? Разница есть. Есть, например Репьевка, где население бедствует. Есть Лискинский или Аннинский район, где сами районы сильные, главы сильные и более высокий уровень жизни, есть работа и т.д. Сокращение школ их меньше затронуло, население оттуда меньше уезжает. Есть треть районов, которые более или менее сильные, и 2/3 районов, которые слабые. Уровень развития в них несопоставим».

Эксперты из числа представителей научного сообщества и СМИ также указывали на проблематику неравномерного социально-экономического развития муниципальных районов Воронежской области:

«Не должно быть «любимчиков». Та же схема внутри субъектов должна переноситься на местное самоуправление поселений. Должен быть некий баланс между тем, что само местное самоуправление зарабатывает, и государственными вложениями. Он должен быть разумным, и должно быть некое встречное движение. Пока у нас ни субъекты Федерации не отличаются равноправием, ни муниципальные субъекты. Здесь все очень варьируется и по уровню бюджетной обеспеченности, и по уровню экономического развития и т.д.».

Однако в развитых районах Воронежской области социальный пессимизм вытесняется возможностью реальной, а главное, заметной с экономической точки зрения, работой. Вот как оценивают свои финансовые возможности и проблемы главы поселений в Рамонском районе:

«Мы за инвесторами бегаем сами. Никогда и быть не может, чтобы пришел инвестор и захотел бы у нас что-то построить, а я бы сказал, что сегодня у меня не приемный день или некогда мне, такого нет».

В Курской области эксперты также не обходили вниманием проблему перераспределения налоговой базы:

«Нужно сделать бюджет из расчета подушевого объема. В

обязательном порядке нужно брать на перспективу, изучить структуру самого поселения. Понять, есть ли смысл развивать данное село. У нас по каждому селу это все отслеживается. Там, где есть перспективы, мы в первую очередь делаем строительство дорог, например. Перспективность, возраст населения играют самую главную роль».

«Необходимо перераспределить налоговую базу с увеличением финансирования сельских поселений, т.е. часть налогов оставить непосредственно в распоряжении сельских поселений».

На первый план выходит категория бюджетополучателя:

«Прежде всего поступления налогов должны быть четко расписаны по бюджетополучателям. В настоящее время вся проблема в том, что местное самоуправление существует декларируемыми полномочиями, неподкрепленными финансовыми ресурсами. Вертикаль, которая существует в финансовой части, не должна быть вертикалью. Должны быть четко расписаны полномочия и функции сельских поселений. А сегодня количество налогов, которое переходит на их уровень, просто минимизировано».

В случае если появляются такие оценки, причем повсеместно, имеющуюся проблему не замечать нельзя:

«Новый закон вышел, а расчет на душу населения идет по каменному веку. А у нас не каменный век. Люди стали более образованные, более требовательные, много средств уходит на реализацию всех федеральных программ, которые не заложены. Например, идет компьютеризация, за электронный ключ платить нужно, и таких платежей у сельского совета очень много».

Вместе с тем главы поселений, очевидно, уже привыкли к ситуации, при которой сельское поселение зачастую реализует «программу выживания», а не «программу развития»:

«Все как обычно. Полномочия постоянно увеличиваются, а средства на их содержание уменьшаются. Поэтому у нас проблема стоит достаточно остро».

«Нам удается прожить даже с учетом существующих финансовых проблем. Некоторым образом повысилась рождаемость, появляются новые рабочие места. Поселения будут жить, если в них будут рабочие места».

В Липецкой области эксперты как из числа глав поселений, так и из числа научного и медиасообществ отмечают наличие проблем в финансовой обеспеченности сельских поселений, но ведут речь об инвесторах и новых возможностях.

«Главную роль в последнее время здесь играет объем привлеченных инвестиций. Чем объем привлеченных инвестиций больше в районе, тем и более развита инфраструктура в сельских поселениях».

«Ресурсов денежных всегда недостаточно, но все зависит от главы поселения, от тех задач, которые поселение ставит перед собой». Если поставить задачу дорогу отсыпать – это один вариант, а если глобальные вопросы, то для этого есть программы специальные, например, в нашей Липецкой области есть программы софинансирования всех проектов. Хотелось бы, конечно, в бюджете сельских поселений видеть больше денег, чтобы, например, от подоходного налога поступало больше именно в местный бюджет».

Экспертами отмечается и масштабная проблема оттока населения сельских территорий:

«Весь вопрос в том, что меняется экономика страны коренным образом. Отток граждан из деревень в города происходит стремительно, и глава сельского поселения этот процесс не остановит. Это уже федеральный уровень. Количество населения уменьшается. В поселении, где

проживает 300 человек, из которых 200 пенсионеров, ничего не сделаешь».

В Орловской области участники экспертного опроса большинство имеющихся проблем сельских поселений связывали с недостаточным финансированием:

«Самое главное для сельского поселения – это финансирование. Если бы в полном объеме были решены вопросы с финансированием, то было бы замечательно. Полномочия есть, а подкрепления финансами нет никакого».

«Когда есть деньги решать можно все. Когда денег нет, то будут полномочия, не будут полномочия – в любом случае все будет стоять на месте».

Проблемной оказалась и ситуация с механизмом начисления дотаций сельским поселениям региона:

«Основная проблема в том, что основные дотации сельским поселениям исчисляются, исходя из статистических данных. Статистические данные считаются, исходя из переписи населения 2014 года. Переписанное количество человек получилось заниженным у нас на 20%. Финансовый отдел области берет эти статистические данные, к ним же прибавляют умерших и родившихся. У нас и так населения мало, а из-за того, что данные берутся не от зарегистрированных, а из статистики, а статистика берет данные исходя из переписи, получаются такие заниженные дотации».

Инвестиционная привлекательность и наличие якорных хозяйствующих субъектов в поселении играют очень важную роль для привлечения новых производств:

«На территории некоторых поселений есть производства, объекты, от которых они получают непосредственный доход. Например, на территории нашего сельского поселения нет ничего. Мы зависим только от земельного налога».

«Разница в том, что в больших сельских поселениях больше поступлений от налогов. В маленьких сельских поселениях мало народа и поэтому бюджетных поступлений очень мало. На маленькие поселения должно обращаться больше внимания. Нам нужно дать заработать самим, дать самим работать с населением. Мы можем многое сделать, если нам вернут законодательные права и полномочия».

Эксперты в Тамбовской области указывали на тот же круг проблем, который есть в соседних черноземных регионах в плане финансовых возможностей сельских поселений.

«Полномочия и финансовые поступления не соответствуют. Финансовые поступления нужно увеличить как минимум в два раза. Тогда и полномочия будут исполняться примерно в том объеме, в котором они обозначены в законе на сегодняшний день».

«Изменения должны быть на законодательном уровне – это финансовые пополнения бюджетов поселений. В таком случае развитие будет направлено на перспективу».

Указывалась и проблема развития сельских поселений в зависимости от отдаленности от областного центра:

«Сельские поселения, которые ближе к областному центру, по уровню доходов отличаются от тех сельских поселений, которые дальше. У последних, в свою очередь, будет больше развито сельское хозяйство. Наше сельское поселение, например, находится в нескольких километрах от Тамбова, и от сельского хозяйства практически ничего не осталось. Люди все больше смотрят на город. Огороды еще есть, но от животноводства остался малый процент».

Библиография/ References:

1. Баженова О. Преобразование муниципальных образований – условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? / О.Баженова // Муниципальная экономика. – 2013. – №2 (54). – С. 2- 10. – С. 7.