

## ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ ПОСЕЛЕНИЙ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2009 Н.Е. Фомина\*

**Ключевые слова:** бюджеты муниципальных районов, бюджеты поселений, перераспределение бюджетных ресурсов, разграничение расходных полномочий, доходные источники, сбалансированность бюджета.

Рассмотрены цели реорганизации бюджетной системы - обеспечение стабильности, четкое разграничение прав и обязанностей различных уровней власти, сбалансированность местных бюджетов. В результате перехода на новую систему местных бюджетов расходные полномочия и доходные источники, ранее отнесенные только к бюджетам муниципальных районов, были распределены на уровни бюджетов муниципальных районов и поселений.

С принятием Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений было установлено достаточно четкое разграничение вопросов местного значения, исключено дублирование полномочий, установлено ограничение на право владения имуществом, не предназначенного для решения проблем, отнесенных к компетенции соответствующего уровня местного самоуправления. Систематизированы и унифицированы формы межбюджетных трансфертов, определены основные правила их предоставления.

Переход на новую систему местных бюджетов можно условно разделить на два этапа. На первом этапе - 2005 г. - частично были распределены доходные источники, изменены нормативные отчисления.

Второй этап перехода на новую систему местных бюджетов - 2006 г. - ознаменовался активной стадией разграничения расходных полномочий между государственным уровнем управления и местным самоуправлением. Расходные полномочия и доходные источники, ранее отнесенные только к бюджетам муниципальных районов, были распределены на уровни бюджетов муниципальных районов и поселений. В настоящее время поселения обязаны решать 32 вопроса местного значения вместо 20, предусмотренных первоначальной редакцией Федерального закона № 131-ФЗ.

Первый год работы в условиях двухуровневой системы местных бюджетов выявил оп-

ределенные диспропорции в системе местных бюджетов. Доходы бюджетам поселений поступали неравномерно, ощущался их недостаток для выполнения закрепленных расходных обязательств. Это объясняется тем, что при разграничении расходных полномочий не произошло перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и не были предоставлены достаточные источники финансирования передаваемых расходных обязательств. С 2009 г. положение должно несколько улучшиться в связи с увеличением собственной доходной базы местных бюджетов, в частности за счет введения налоговых платежей по налогу на доходы физических лиц.

Основная цель местного самоуправления - обеспечивать решение собственных территориальных задач. Делегирование полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств лишь в том случае, если в результате делегирования происходит снижение расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг, возникает экономия администрирования. В ином случае делегирование полномочий есть не что иное, как способ перераспределения ранее разграниченных полномочий, исходя из административных интересов. Исполнение делегированных полномочий, не должно выходить на первый план, так как в таком случае речь будет идти уже не о системе местного самоуправления, а о территориальных органах государственной власти (федеральной или региональной).

\* Фомина Наталья Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.

Реорганизация местного самоуправления в Российской Федерации должна была в первую очередь обеспечить стабильность, сбалансированность местных бюджетов, четко разграничить права и обязанности различных уровней власти. В процессе реализации реформы в регионах выявились следующие проблемы: отсутствие нормативно-правовой базы, несовершенное налоговое законодательство, неэффективное использование налоговой базы и муниципального имущества, низкий уровень профессиональной подготовки большинства работников органов местного самоуправления и др.<sup>1</sup>

В целях реализации реформы местного самоуправления в Самарской области был подготовлен закон "О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2007 году" (закон с таким же названием был принят на 2008 г. - № 106-ГД)<sup>2</sup>. Он определяет передачу полномочий с уровня муниципальных районов на уровень поселений, а также перераспределяет налоговые доходы, которые позволяют сформировать собственную налоговую базу поселенческого уровня.

В Самарской области поселения приступили к формированию собственного бюджета с 2006 г. на основании закона "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" № 235-ГД от 28 декабря 2005 г., однако в 2006 г. за поселениями собственных доходных источников закреплено не было, и только с 2007 г. за поселениями были закреплены следующие доходные

источники: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

Налоговые доходы: единый сельскохозяйственный налог в размере 30%, налог на имущество физических лиц - 50%, земельный налог - 50%. В результате изменения бюджетного и налогового законодательства в 2008 г. нормативы распределения и зачисления налоговых платежей изменяются по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу с 50% до 100%, а в 2009 г. планируется введение налоговых отчислений по налогу на доходы физических лиц в размере 10% (табл. 1).

Неналоговые доходы: доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, арендная плата за земельные участки в границах поселений - 50%; безвозмездные поступления - дотации и субвенции.

Анализ бюджетов поселений Самарской области, в частности поселений Хворостянка, Новотулка муниципального района Хворостянский и поселений Безенчук, Екатериновка муниципального района Безенчукский, позволили сделать следующие выводы.

Доходы ежегодно увеличивались в среднем на 59% (табл. 2). Исполнение по доходам поселений за 2006 - 2007 гг. значительно увеличилось, рост в среднем составил 65,78%. Причем в Хворостянке 36,78%, в Новотулке - 54,94%, Безенчуке - 138,56%, а в Екатериновке - 32,91%.

План по доходам на период 2008-2010 гг. также ежегодно увеличивается в среднем на

Таблица 1

**Нормативы распределения и зачисления налоговых платежей, закрепленных за уровнем поселений Самарской области (по годам), %**

Налог	2007	2008	2009 (план)
Единый сельскохозяйственный налог	30	30	30
Налог на имущество	50	100	100
Земельный налог	50	100	100
Налог на доходы физических лиц	-	-	10

Таблица 2

**Динамика доходов бюджетов поселений Самарской области (по годам), тыс. руб.**

Поселение	2006	2007	2008 (план)	2009 (план)	2010 (план)
Хворостянка	1411,00	1930,00	2733,00	3712,00	3987,00
Новотулка	466,00	722,00	1471,00	1537,00	1567,00
Безенчук	2329,00	5463,00	6508,00	14777,00	14877,00
Екатериновка	1106,00	1470,00	2921,00	3256,00	3306,00

Таблица 3

**Доля налоговых доходов в доходах поселений Самарской области в 2007 г., %**

Поселение	Доходы, всего	Налоговые доходы	Доля налоговых доходов в доходах поселения, %
Хворостянка	1930,00	82,00	4,25
Новотулка	722,00	35,00	32,55
Безенчук	5463,00	1358,00	24,86
Екатериновка	1470,00	72,00	4,90

Таблица 4

**Доля безвозмездных поступлений в доходах поселений Самарской области (по годам), %**

Поселение	2006	2007	2008
Хворостянка	100,00	80,67	92,61
Новотулка	100,00	65,79	96,60
Безенчук	100,00	75,14	51,18
Екатериновка	100,00	95,10	89,73

37,80%. А в целом за 3 года по Хворостянке рост составит 28,28%, Новотулке - 36,73%, Безенчуку - 48,95%, а по Екатериновке - 37,24%.

По итогам 2007 г. доля налоговых доходов по анализируемым поселениям различная (табл. 3). В Новотулке она составляет 32,55%, в Безенчуке 24,86%, а в Хворостянке и в Екатериновке всего 4,25% и 4,90%, соответственно.

Особенностью доходной части бюджетов поселений является достаточно высокий уровень безвозмездных поступлений (табл. 4). Их доля в доходах бюджетов поселений в среднем составляет 89,59%. В 2008 г. в поселениях Безенчукского муниципального района наблюдается уменьшение доли безвозмездных поступлений в доходах бюджетов поселений в среднем до 70,46%. В поселениях Хворостянского муниципального района доля безвозмездных поступлений не только не уменьшится, а даже значительно увеличится и составит в среднем 94,61%, что подчеркивает недостаточность налоговой базы. В бюджетах на 2008 - 2010 гг. планируется увеличение доли налоговых доходов, а следовательно, снижение удельного веса

безвозмездных поступлений, что обусловлено перераспределением налоговой базы в сторону бюджетов поселения и усилением администрирования.

Безвозмездные поступления складываются из дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, субвенций и прочих безвозмездных поступлений. Для поддержки и развития инвестиционной составляющей и социально значимых бюджетных услуг субсидии исследуемым поселениям Хворостянского и Безенчукского районов Самарской области не выделялись.

Анализ бюджетов поселений Хворостянка, Новотулка, Безенчук и Екатериновка позволяет отметить, что в 2006-2007 гг. наблюдался ежегодный рост расходов (табл. 5), и в планируемом периоде он также сохранится.

В 2006-2007 гг. в составе расходов бюджетов анализируемых муниципальных образований наибольший удельный вес занимали расходы на управление, которые составляли в среднем 63,24% (табл. 6). В плановом периоде в Хворостянке значения данного показателя практически не изменятся, однако в Новотулке ожидается уменьшение доли

Таблица 5

**Расходы бюджетов поселений Самарской области (по годам), тыс. руб.**

Поселение	2006	2007	2008	2009	2010
Хворостянка	1411	1930	2733	3712	3987
Новотулка	466	722	1471	1537	1567
Безенчук	2329	5459	6508	14 777	14 877
Екатериновка	1038	1468	2921	3256	3306

Таблица 6

**Доля расходов на управление в расходах поселений Самарской области (по годам), %**

Поселение	2006	2007	2008	2009	2010
Хворостянка	58,82	70,57	54,96	57,95	57,51
Новотулка	78,76	83,52	48,88	48,8	48,76
Безенчук	100	66,07	71,79	33,66	35,3
Екатериновка	100	87,74	58,13	52,15	51,36

Таблица 7

**Доля расходов на коммунальное хозяйство в расходах поселений Самарской области (по годам), %**

Поселение	2006	2007	2008	2009	2010
Хворостянка	41,18	29,43	36,59	33,67	33,86
Новотулка	21,24	16,48	15,43	15,42	15,44
Безенчук	0,00	33,93	17,03	41,11	41,00
Екатериновка	0,00	7,70	6,47	5,80	5,72

Таблица 8

**Доля расходов на культуру в расходах поселений Самарской области (по годам), %**

Поселение	2006	2007	2008	2009	2010
Хворостянка	0,00	0,00	8,45	8,38	8,63
Новотулка	0,00	0,00	35,69	35,78	35,80
Безенчук	0,00	13,34	11,19	4,93	4,89
Екатериновка	0,00	0,00	35,40	31,76	31,28

данного вида расходов более чем в 1,5 раза, в Екатериновке почти в 2 раза, а в Безенчуке в 3 раза.

Следующими по удельному весу являются расходы на коммунальное хозяйство (табл. 7), которые составляют в среднем 20,88% по исследуемым поселениям, однако значения данного показателя разные и составляют в Хворостянке 34,95%, в Новотулке - 16,8%, в Безенчуке - 26,61%, а в Екатериновке - 5,14%, что связано с качеством их жилого фонда.

В 2008 - 2010 гг. расходы на культуру в бюджете сельских поселений будут занимать 3-е место по значимости направления расходования средств (табл. 8), составляя в среднем в Новотулке 35,75% и Екатериновке - 32,81% от планируемых расходов бюджетов поселений. Однако данный показатель имеет иное значение в поселениях Хворостянка и Безенчук - 8,49 и 7%, соответственно, так как они являются центрами муниципальных районов.

Обеспечить эффективность деятельности поселений в решении вопросов местного значения и осуществление ими отдельных государственных полномочий можно только при наличии стабильных доходных источников, основу которых должны составлять налоговые поступления. Действующий механизм исчисле-

ния и взимания местных налогов должен быть усовершенствован, поскольку даже запланированный на 2008-2010 гг. рост налоговых поступлений не позволит значительно увеличить налоговую составляющую, а следовательно, доля безвозмездных перечислений по-прежнему останется значительной. Говорить о самостоятельности местных бюджетов пока рано, хотя безвозмездные отчисления и отнесены к собственным доходным источникам, понятно, что влиять на эту составляющую местному самоуправлению практически невозможно.

Снижение доходной базы отразилось и на показателях бюджетной обеспеченности. Что касается данного показателя, то его величина в расчете на душу населения без учета выравнивания в 2007 г. составила в среднем 100,76 руб. / чел., а в 2008 г. запланировано ее снижение до 80,63 руб. / чел. Это объясняется доминированием безвозмездных перечислений в структуре доходов бюджетов анализируемых поселений, причем выравнивание осуществляется как на уровне субъекта РФ, так и на уровне муниципального района.

При сравнении бюджетной обеспеченности поселений со среднеобластным уровнем важно отметить, что за счет собственных доходных источников этот показатель в 2007 г. в среднем

на 98,32% ниже среднеобластного уровня, в 2008 г. ситуация также не улучшилась и разрыв составил 98,77%. Это говорит о недостаточности доходных источников для обеспечения всех расходных обязательств и о необходимости перечисления недостающих ресурсов из бюджета вышестоящего уровня.

Вместе с тем бюджетная обеспеченность с учетом выравнивания в поселениях Безенчукского и Хворостянского районов в 2007 и 2008 гг. ниже среднеобластного уровня в среднем на 95,66 и 91,37%, соответственно, что свидетельствует об уменьшении разрыва, который тем не менее остается достаточно большим. В абсолютном выражении величина бюджетной обеспеченности за счет всех доходов на душу населения поселений Безенчукского и Хворостянского районов в 2007 г. в среднем составила 454,68 руб./чел. Значение данного показателя в 2008 г. в среднем увеличилось до 815,91 руб./чел. Все это свидетельствует об укреплении собственной доходной базы.

Распределение доходов и расходов между уровнями власти должно находиться в тесном соответствии. Разграничение доходов должно обеспечивать возможность исполнительным органам всех уровней власти осуществлять закрепленные за ними расходные обязательства, в первую очередь, за счет собственных средств.

Укрепление доходной базы местных бюджетов является не только приоритетным направлением бюджетной политики, но и компетенцией самих органов местного самоуправления.

Одной из составных частей проблемы финансовой самостоятельности муниципальных образований является низкий уровень собираемости местных налогов, что вызвано, в частности, следующими причинами:

- ♦ ориентированность деятельности налоговых органов на сбор преимущественно федеральных налогов;

- ♦ наличие у налоговых органов неактуализированной информации о налогоплательщиках и объектах налогообложения, в том числе ввиду отсутствия взаимодействия между различными федеральными ведомствами;

- ♦ исключение из налогообложения имущества, являющегося объектом налогообложения по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, ввиду отсутствия у граждан правоустанавливающих документов на это имущество.

Органам местного самоуправления следует совершенствовать порядок исчисления и взимания собственно местных налогов, к которым относятся единый сельскохозяйственный налог,

налог на имущество физических лиц, земельный налог.

Существующим федеральным законодательством закрепляется возможность использования средств самообложения граждан - разовых платежей для решения конкретных проблем - в качестве источника финансовых ресурсов для финансирования расходов поселений. Вопросы введения и использования данных средств решаются на местном референдуме или сходе граждан, причем в решении о введении сбора должны быть указаны конкретные объекты финансирования. Информация об использовании таких сборов должна носить открытый характер. Это будет способствовать повышению заинтересованности населения в управлении и решении задач местного масштаба.

Местным законодательством должны быть четко определены плательщики данного сбора, к которым целесообразно отнести постоянно проживающих на данной территории жителей. Одновременно должен быть ограничен верхний предел взимаемой с одного жителя суммы сбора. Необходимо также предусмотреть ограниченную дифференциацию данного сбора. Администрирование целевых сборов может осуществляться в том же порядке, что и для местных налогов.

Возможность введения целевых сборов несколько смягчит ограниченный перечень местных налогов, давая одновременно возможность местным органам власти привлекать дополнительные средства. Одновременно обеспечивается целевой характер использования средств и ужесточается контроль за их использованием.

Таким образом, обеспечить деятельность поселений в решении вопросов местного значения при осуществлении ими отдельных государственных полномочий можно только при наличии стабильных доходных источников, основу которых должны составлять налоговые поступления. Действующий механизм взимания и исчисления местных налогов должен быть усовершенствован.

<sup>1</sup> *Завьялов Д.Ю.* Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений // *Финансы.* 2007. № 3. С. 22; *Захарченко А.А.* Реорганизация местного самоуправления и реформирование муниципальных финансов // *Финансы.* 2008. № 3. С. 27.

<sup>2</sup> См.: закон Самарской области "О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2007 году" № 106-ГД от 11 окт. 2007 г.; закон Самарской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" № 235-ГД от 28 дек. 2005 г.