

УДК 336.1:352(571.17)

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНА: ПУТИ РЕШЕНИЯ***А. Г. Чупрякова***PROBLEMS OF FINANCIAL SECURITY OF THE REGION'S LOCAL GOVERNMENTS' ACTIVITIES:
WAYS OF SOLUTION***A. G. Chupryakova*

В статье исследованы проблемы финансового обеспечения деятельности местного самоуправления. На примере муниципальных образований сельских поселений Беловского района Кемеровской области показана возможность решения данной проблемы путем их объединения. Сделан вывод, что в рамках существующего законодательства это один из путей повышения финансового обеспечения деятельности местного самоуправления.

The paper investigates the problems of the financial security of local government activity. With the example of municipal rural settlements of Kemerovo Region's Belovo District, the author demonstrates the possibility of solving these problems by amalgamating. Conclusion is drawn that under existing legislation it is one of the ways of improving the financial security of local governments.

Ключевые слова: местное самоуправление; финансовое обеспечение; укрупнение муниципальных образований; бюджет муниципального образования; сельские поселения.

Keywords: local government; financial security; amalgamation of municipalities; municipal budget; rural settlements.

В Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за прошедшее десятилетие в перечень местных вопросов, подлежащих решению органами местного самоуправления, было внесено ряд изменений и дополнений. Это должно было повлечь за собой изменения финансового обеспечения муниципальных образований для осуществления функций и полномочий местного самоуправления. На практике существенных изменений в области финансового обеспечения не только не последовало, но в некоторой части положение усугубилось.

Кроме вопросов местного значения, закрепленных вышеуказанным законом, муниципальные образования выполняют отдельные государственные полномочия. В этой связи наличие достаточной собственной финансовой базы для исполнения закрепленных полномочий и функций является обязательным условием эффективной деятельности органов местного самоуправления. Основными источниками формирования собственной финансовой базы являются местные налоги: земельный налог и налог на имущество физических лиц, на долю которых приходится около 3 % доходов местных бюджетов. Это налоги, имеющие низкую собираемость, что привело к значительным потерям налоговых поступлений и резкому снижению собственных доходов.

Очевидно, что обозначенных источников явно недостаточно для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований. В результате многие полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения остаются лишь формально декларированными и реально не могут быть профинансированы в сколь-нибудь полном объеме. По оценке Всероссийского совета муниципальных образований расходные обязательства органов местного самоуправления в России составляют 5,0 трлн руб., а фактические располагаемые финансовые ресурсы (2012 г.) – 3,2 трлн руб. [9, с. 16].

Вследствие этого реальные финансовые возможности муниципальных органов власти значительно ограничиваются, что в свою очередь является сдерживающим фактором развития и становления местного самоуправления и формирования доверия населения к самой идее местного самоуправления [3, с. 137].

Скептическую оценку прошедшего периода реформирования местного самоуправления и деятельности органов муниципальной власти в целом подтверждают социологические исследования, проводимые на территории Кемеровской области в течение ряда лет. Например, по результатам исследования, проведенного социологической лабораторией Кемеровского государственного университета в 2013 году, выявлено, что положительно оценивают деятельность местных администраций всего 5,2 %, деятельность местных депутатов – 4,8 % опрошенных жителей Кемеровской области [10].

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово-самостоятельной власти на местах» [8].

В связи с этим требуется переосмысление подходов, применяемых к реформированию и становлению местного самоуправления в Российской Федерации. В качестве примера приведем Кемеровскую область, которая характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Ряд муниципальных образований имеют профицитный бюджет (муниципальные образования, на территории которых идет интенсивное развитие угольных предприятий, и муниципальные образования, имеющие значительный дефицит бюджета). В 2012 году бюджетная обеспеченность собственными доходами в Крапивинском районе составила – 10,4 %; Ижморском районе – 9,7 %; Тяжинском районе – всего 7,4 % [7].

Следует отметить, что необходимость учета экономического потенциала и перспектив развития муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусматривалась. В качестве критерия определения границ поселения устанавливалась пешеходная доступность до его административного центра. Предполагалось, что такой подход в значительной степени отвечает необходимости обеспечения доступности муниципальных услуг. Вместе с тем бесперспективные с экономической точки зрения сельские поселения оказались не готовы осуществлять весь закрепленный за ним объем полномочий. Большинство муниципальных образований сельских поселений оказались не состоятельными в финансовом обеспечении. Сложившаяся практика формирования их бюджетов, когда дотации поступают из вышестоящего уровня бюджетов, не только ставит муниципальные образования в финансовую зависимость от регионального уровня власти, но и формирует искусственную административную подчиненность одного уровня местного самоуправления другому (муниципальное образование сельского поселения – муниципальному району) [4, с. 146].

По мнению Е. Бухвальда, с которым автор солидарен, командные формы взаимоотношений губернаторов с главами муниципальных образований стали управленческой нормой для российских регионов. Основа этого – не формальная «подчиненность» (это противоречило бы действующему законодательству), а полная экономическая зависимость большинства муниципалитетов от «руки дающего». Соответственно, главы муниципальных образований в своей деятельности ориентируются на благосклонное отношение регионального начальства, а не на поддержку со стороны населения [1, с. 132].

Сложившаяся на практике зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне муниципальных образований сельских и городских поселений, является сдерживающим фактором инициативы местного сообщества, формирует пассивное отношение населения к участию в решении вопросов местного значения и создает, как отмечено выше, искусственную низового уровня местного самоуправления (сельское, городское поселения) первому уровню (муниципальный район). П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова считают, что это обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости [5, с. 98]. Такая ситуация лишает органы местного самоуправления возможности реализовывать долговременную политику на местах в интересах избравшего их населения.

Поэтому вопросы повышения уровня финансовой обеспеченности и формирования доходной базы муниципальных образований являются актуальными, что предопределяет поиск новых возможных решений в рамках существующего законодательства.

Одним из путей решения проблемы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления является укрупнение муниципальных образований, которое позволяет не только сократить количество муниципальных образований, но и получить при этом решение проблемных вопросов финансового обеспечения их деятельности и выбрать приемлемую структуру организации. Об этом свидетельствует опыт зарубежных стран, например, слияние муниципалитетов в Канаде.

Структура муниципальных образований Канады существует в двух организационных вариантах – одноуровневом и двухуровневом [12, с. 85 – 88].

Одноуровневый вариант представлен муниципалитетами, образованными в рамках отдельных поселений (деревень, поселков и городов) и оказывающими полный набор соответствующих услуг их жителям. По экономическим соображениям (для разделения бремени по оказанию отдельных видов услуг между соседними муниципалитетами, которое для каждого из них в отдельности является непосильным) законодательно допускается и широко практикуется *межмуниципальная кооперация* (например: распространены межмуниципальные соглашения по совместной организации пожарных и дорожных служб).

Двухуровневый вариант структуры муниципальных образований представлен муниципалитетами двух типов:

- во-первых, поселенческими (как в первом варианте);
- во-вторых, муниципалитетами, образованными в границах графств и районов, под юрисдикцией которых оказываются более обширные, чем отдельные поселения, территории.

Сосуществование муниципалитетов двух уровней основывается на принципах разделения труда и дополнительности. На муниципалитеты поселенческого уровня возлагается ответственность за оказание некоторых наборов услуг, которые не являются универсально-стандартными, а отличаются не только от провинции к провинции, но и в рамках одной и той же провинции. Муниципалитеты, образованные в границах графств и районов (надпоселенческие муниципалитеты), несут ответственность за оказание услуг, которые по тем или иным причинам не оказываются на поселенческом уровне. Муниципалитеты второго уровня выполняют функции, аналогичные тем, которые в первом варианте реализуются на основе межмуниципальных соглашений.

Реструктуризация муниципалитетов происходит либо по инициативе властей провинций, либо по добровольному согласию с надпоселенческими муниципальными образованиями. В результате в сфере местного самоуправления канадских провинций, наряду с двухуровневой структурой, стала формироваться одноуровневая система укрупненных муниципальных образований.

Укрупненные одноуровневые муниципалитеты образуются путем слияния (объединения) всех расположенных в пределах одного графства или района поселенческих муниципалитетов с образованием единой одноуровневой административно-территориальной единицы, в пределах которой действует единственный орган власти, полностью ответственный за предоставление всех видов услуг на соответствующей территории (графства, района).

В качестве преимуществ одноуровневой системы можно отметить: более высокую экономическую эффективность, обусловленную сокращением численности управленческого персонала и снижением соответствующих расходов; исключение дублирования в выполнении административных функций и устранением бюрократических барьеров; рационализацией процедур предоставления услуг; увеличение масштабов страхова-

ния; уменьшение закупочных цен в связи с большими объемами закупок; расширение возможностей применения сложного и специализированного технического оборудования. Расширение налоговой базы в новой структуре создает возможности для повышения уровня и более справедливой организации финансирования предоставляемых муниципальных услуг.

Таким образом, как показывает опыт Канады, укрупнение муниципальных образований позволяет достичь следующих результатов: снизить расходы; расширить номенклатуру и повысить качество муниципальных общественных услуг; расширить налогооблагаемую базу; обеспечить более справедливую налоговую нагрузку, распределяя затраты на предоставление услуг среди налогоплательщиков на большей чем ранее территории. Такой эффект особенно важен для территорий,

где жители пригородных и близ лежащих населенных пунктов бесплатно пользуются услугами городов и районных центров.

Возможность решения проблем финансового обеспечения деятельности местного самоуправления, с учетом опыта зарубежных стран, рассмотрим на примере Беловского района Кемеровской области.

Район отличителен тем, что на его территории размещаются более десятка угольных предприятий. Муниципальные образования сельских поселений, на территории которых осуществляют деятельность названные предприятия, оказались в более выгодном положении, имея профицитный бюджет, перед муниципальными образованиями, не имеющими такой возможности. Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований представлен в таблице 1.

Таблица 1

**Показатели обеспеченности бюджетов муниципальных образований сельских поселений
Беловского района за 2013 год***

<i>Наименование муниципальных образований сельских поселений</i>	<i>Численность населения, человек на 01.01.12 г.</i>	<i>Доходы всего, тыс. руб.</i>	<i>Собственные доходы, тыс. руб.</i>	<i>Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами, %.</i>	<i>Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами на душу населения, тыс. руб.</i>
Бековское	1313	17979	17751	98,7	13,7
Вишневское	2109	9332	3625	38,8	4,4
Евтинское	3744	40542	39895	98,4	10,8
Инюшенское	734	5492	304	5,5	7,5
Коневское	2269	10125	6364	62,9	4,5
Менчерепское	2152	11869	9485	79,9	5,5
Моховское	2129	38687	38553	99,7	18,2
Новобачатское	1425	11137	6705	60,2	7,8
Пермяковское	2166	13487	5837	43,3	6,2
Старобачатское	5967	27757	17999	64,8	4,7
Старопестеревское	4950	79095	78326	99,0	15,9
Всего	24677	265502	224842	84,7	10,8

Примечание: * данные финансового управления Беловского района.

Из таблицы 1 видно, что существует явная диспропорция в бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений собственными доходами, что влечет за собою разные возможности для их социально-экономического развития и различия в уровне качества жизни населения Беловского района. В то же время можно наблюдать некоторые «сепаратистские» настроения глав муниципальных образований сельских поселений, имеющих профицитный бюджет, которые иногда отказываются делиться «сверхдоходами» в пользу поселений, испытывающих финансовые затруднения. К сожалению, в настоящий период времени действенного механизма изъятия «сверхдоходов» у муниципальных образований не имеется.

Предполагалось, что механизм «отрицательных трансфертов», который предусматривает перераспределение части доходов муниципальных образований с высоким уровнем бюджетной обеспеченности для поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов, будет регулировать эти процессы. Но использование этого механизма сегодня абсолютно неэффективно по ряду причин: при расчете учитываются только

налоговые доходы; в виде «отрицательного трансферта» можно изъять не более 50 % налоговых доходов муниципального образования, превышающих их средний региональный уровень на душу населения; условием уплаты «отрицательного трансферта» является 2-кратный минимальный порог налоговых доходов муниципального образования, превышающий средний по региону (в связи с окончанием переходного периода на четырехуровневую бюджетную систему с 2009 года) [6, с. 248].

Таким образом, становится ясно, что требуется корректировка системы местного самоуправления через консолидацию финансовых ресурсов, через объединение экономически несостоятельных сельских поселений с более крупными, экономически развитыми территориями.

Объединение двух и более муниципальных образований, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований [11].

В качестве примера можно привести опыт объединения слабо обеспеченных муниципальных образований сельских поселений Беловского района с более обеспеченными в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности. Преобразование было проведено на основе закона Кемеровской области «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории Беловского муниципального района, и внесении изменений в отдельные законы Кемеровской области» № 42-ОЗ от 04.04. 2013 г.

Законом определено: преобразовать путем объединения следующие муниципальные образования, входящие в состав территории Беловского муниципального района:

1) Вишневское сельское поселение и Евтинское сельское поселение во вновь образованное муниципаль-

ное образование Евтинское сельское поселение с административным центром в селе Евтино;

2) Коневское сельское поселение и Моховское сельское поселение во вновь образованное муниципальное образование Моховское сельское поселение с административным центром в селе Мохово;

3) Инюшинское сельское поселение и Старопестеревское сельское поселение во вновь образованное муниципальное образование Старопестеревское сельское поселение с административным центром в селе Старопестерево [2].

Характеристика действовавших до объединения и вновь образованных муниципальных образований представлена в таблице 2.

Таблица 2

Характеристика действовавших и вновь образованных муниципальных образований Беловского района Кемеровской области*

<i>Сельское поселение</i>	<i>Доходная часть на 2013 год, тыс. руб.</i>	<i>Численность населения на 01.01.2012 г., чел.</i>	<i>Доходы в сельском поселении на душу населения, тыс. руб.</i>	<i>Площадь сельского поселения, га.</i>
<i>Действовавшие до объединения</i>				
Вишневское	9332	2109	4,4	16,4
Евтинское	40542	3744	10,8	234,3
Инюшинское	5492	734	7,5	183,1
Коневское	10125	2269	4,5	127,8
Моховское	38687	2129	18,2	110,6
Старопестеревское	79095	4950	15,9	255,2
<i>После объединения</i>				
Евтинское	49874	5853	8,5	250,7
Моховское	48812	4398	11,1	238,4
Старопестеревское	84587	5684	14,9	438,3

Примечание: *данные финансового управления Беловского района.

Основной целью преобразования муниципальных образований сельских поселений является выравнивания их бюджетной обеспеченности в рамках существующего законодательства.

Формирование доходной и расходной части бюджетов, в том числе на реализацию муниципальных целевых программ, проводится с учетом мнения населения. Повысилась ответственность органов местного самоуправления в связи с полученной возможностью самостоятельно решать большую часть вопросов местного значения в соответствии с возложенными полномочиями на поселения Федеральным законом ФЗ-131.

При объединении сформировалась экономия бюджетных средств на аппарат управления с учетом увеличения денежного содержания и должностных окладов в связи с изменением группы, по которой устанавливаются расходы на оплату труда выборных должностей и муниципальных служащих. Годовая экономия бюджетных средств составила 3,7 млн рублей. Штатная численность муниципальных служащих в сельских поселениях сократилась на 19 человек.

Число глав в сельских поселениях сократилось с 6 до 3, депутатов – с 57 до 30 человек, и как следствие, потребовалось проведение 6 избирательных компаний вместо 12, что позволило сэкономить

расходы проведение выборов в поселениях на 1,0 млн рублей.

В целях сохранения доступности для населения органов местного самоуправления поселений реализуется:

– «электронное правительство», что позволяет населению решать вопросы без непосредственного присутствия в органах местного самоуправления;

– вновь образованные муниципальные образования сельских поселений обеспечиваются дополнительными транспортными маршрутами «населенные пункты» – «административный центр» (в Старопестеревском и Моховском поселениях).

В результате преобразования путем объединения бюджетная обеспеченность муниципальных образований выглядит следующим образом (таблица 3).

Сравнивая расчеты в таблице 3 можно сделать вывод, что при некотором снижении бюджетной обеспеченности до и после объединения (в Евтинском сельском поселении – с 10,8 до 8,5; Старопестеревском – с 16,0 до 14,9, Моховском – с 18,2 до 11,1 тыс. рублей на душу населения), в целом она оказалась достаточно высокой для более эффективного решения вопросов местного значения и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Таким образом, проведенное укрупнение муниципальных образований с ликвидацией глубоко дотационных муниципальных образований сельских поселений (Вишневого, Инюшинского и Коневского) показывает как экономическую, так и организационную целесообразность такого объедине-

ния. Кроме того, весь процесс осуществлен в рамках законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации и ее регионах, что позволяет применять данный опыт в других регионах.

Таблица 3

Показатели выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений Беловского района*

<i>Сельские поселения</i>	<i>Доходная часть на 2012 год, тыс. руб.</i>	<i>Доходная часть на 2013 год, тыс. руб.</i>	<i>Численность населения, человек на 01.01.12., чел.</i>	<i>Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами на душу населения в 2012 году, тыс. руб./чел.</i>	<i>Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами на душу населения в 2013 году, тыс. руб./чел.</i>
Вишневское	9777	9332	2109	4,6	4,4
Евтинское	35706	40542	3744	9,5	10,8
Евтинское	45483	49874	5853	7,8	8,5
Инюшенское	6095	5492	734	8,3	7,5
Старопестеревское	85598	79095	4950	17,3	16,0
Старопестеревское	91693	84587	5684	16,1	14,9
Коневское	11137	10125	2269	4,9	4,5
Моховское	42369	38687	2129	19,9	18,2
Моховское	53506	48812	4398	12,2	11,1
Всего	190682	183273	15935	12,0	11,5

Примечание: *рассчитано автором по данным финансового управления Беловского района.

Литература

1. Бухвальд Е. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4.
2. Закон Кемеровской области «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории Беловского муниципального района, и внесении изменений в некоторые законодательные акты Кемеровской области № 42-ОЗ от 04.04.2013 г.
3. Косинский П. Д., Ашарат А. Г. Правовые и бюджетные отношения в практике формирования местных бюджетов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 4(72).
4. Косинский П. Д., Меркурьев В. В. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект // Проблемы современной экономики. 2013. № 1(53).
5. Косинский П. Д., Чупрякова А. Г. Что сдерживает развитие местного самоуправления в России? // ЭКО. 2014. № 1.
6. Меркурьев В. В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник КемГУ. 2014. № 1(57). Т. 1.
7. Муниципальные образования Кузбасса: стат. сб. / Кемеровостат. Кемерово, 2013 185 с.
8. Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета от 13 декабря 2013 года. № 281(6257).
9. Российская Федерация сегодня. 2013. № 3.
10. Современная жизнь: Отчет Сибирского института социально-экономических и политических исследований. Кемерово, 2013.
11. Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 – ФЗ от 06 октября 2003 г.
12. Швецов А. Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. 2007. № 3.

Информация об авторе:

Чупрякова Алена Григорьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры маркетинга КемГУ, chupa.69@mail.ru.

Alena G. Chupryakova – Candidate of Economics, Assistant Professor at the Department of Marketing, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 27.05.2014 г.