DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73

УДК 336.146:352(045)

JEL R11, R12, R58

Проблемы и перспективы формирования и рационального использования местного бюджета сельской территории

С.Г. Чепик^а, О.В. Чепик^б^аРязанский государственный радиотехнический университет, Рязань, Россия;^бАкадемия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Академия ФСИН России), Рязань, Россия^а <http://orcid.org/0000-0002-7337-4447>; ^б <http://orcid.org/0000-0002-6046-8962>

АННОТАЦИЯ

Цель статьи — изучение проблем, связанных с формированием и рациональным использованием местных бюджетов агропромышленных территорий. Анализируются конкретные показатели типичного для Рязанской области местного бюджета — Канинского сельского поселения Сапожковского района — за 2014–2016 гг. На основе экономико-статистического и SWOT-анализа выявлены проблемные аспекты. В частности, местные административные органы самоуправления не имеют возможности самостоятельно формировать собственные полнообъемные бюджеты. Они наполняются, как правило, за счет не подконтрольных администрациям сельских поселений финансовых источников. Это имеет ряд негативных последствий: не способствует активизации и рационализации в действиях административных органов местного самоуправления по пополнению налогового потенциала территории; снижает ответственность администрации за исполнение бюджетов и выполнение обязательств перед населением; порождает проблемы иждивенчества местных сельских администраций при формировании доходной части бюджета; не способствует развитию хозяйственной инициативы. Авторы делают вывод, что в целях совершенствования формирования и рационального использования местных бюджетов сельских поселений целесообразно: законодательно закрепить принципы среднесрочного планирования и бюджетирования; признать необходимым условием дальнейшую децентрализацию бюджетной системы и предоставление реальной бюджетной самостоятельности; обеспечить контроль бюджетов всех уровней и их прозрачность.

Ключевые слова: местный бюджет; налоговые поступления; неналоговые поступления; безвозмездные поступления; структура поступлений; субсидии; субвенции; дотации

Для цитирования: Чепик С.Г., Чепик О.В. Проблемы и перспективы формирования и рационального использования местного бюджета сельской территории. *Финансы: теория и практика*. 2019;23(2):58–73. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73

ORIGINAL PAPER

Problems and Prospects of Development and Rational Use of the Local Budget of a Rural Territory

S.G. Chepik^а, O.V. Chepik^б^а Ryazan State Radioengineering University, Ryazan, Russia;^б Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service (Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia), Ryazan, Russia^а <http://orcid.org/0000-0002-7337-4447>; ^б <http://orcid.org/0000-0002-6046-8962>

ABSTRACT

The purpose of the article is to study the issues of development and rational use of local budgets of agro-industrial territories. The authors have analyzed specific indicators of the local budget typical for the Ryazan region for 2014–2016 — the Kaninsky rural settlement of the Sapozhkovsky District. Due to the economic-statistical and SWOT-analysis, some problem aspects have been revealed. In particular, local authorities do not have an opportunity to independently draw up their own full budgets. As a rule, they are pumped up at the expense of financial sources not controlled

by the rural administrations. This has a number of negative consequences: it does not contribute to revitalizing and rationalizing actions of the local authorities to replenish the tax potential of the territory; it reduces the administration's responsibility for the budget execution and meeting commitments to the public; it causes dependency of local rural administrations while developing the revenue part of the budget; it does not contribute to the development of economic initiatives. The authors conclude that to improve the development and rational use of local budgets of rural settlements, it makes sense: to consolidate the results-oriented principles of medium-term planning and budgeting; to accept the requirement for further decentralization of the budget system and to provide real budget independence; to provide effective control over budgets of all levels and their real transparency.

Keywords: local budget; tax revenues; non-tax revenues; uncompensated receipts; revenue structure; subsidies; subventions; grants

For citation: Chepik S.G., Chepik O.V. Problems and prospects of development and rational use of the local budget of a rural territory. *Finance: Theory and Practice*. 2019;23(2):58-73. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73

ВВЕДЕНИЕ

Каждый субъект Российской Федерации должен обладать необходимыми финансовыми ресурсами, достаточными для обеспечения своей деятельности и осуществлений функций, возложенных на муниципальные образования. Местный бюджет — это ключевое звено всей финансовой системы муниципальных образований. Он выполняет функции сосредоточения и использования всех финансовых ресурсов данной местности в целях повышения жизненного уровня сельского населения. Первоочередной задачей является максимальное наполнение местного бюджета и наиболее эффективное использование имеющихся финансовых ресурсов. При этом главным аспектом является увеличение доходной части местного бюджета и реализация всех функций местного самоуправления при условии организации полной финансовой самостоятельности [1, 2].

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В системе управления государством и в целом всего общества важную роль играет управление муниципальным сельским поселением. Как правило, сельские поселения находятся на достаточно почтительном расстоянии от районного и областного центров, поэтому своевременное решение возникающих проблем на территории поселения возлагается на местные органы власти — администрацию сельского поселения. Самостоятельное решение многих вопросов местного самоуправления позволяет укреплять основы народовластия, создавать необходимые условия в плане создания нормального жизнеобеспечения населения. Немаловажную роль приобретают вопросы экологической безопасности, а также мероприятия по социальной защите граждан. Эффективное управление

муниципальным сельским поселением позволяет оптимально сочетать права и интересы человека с интересами муниципальных районных администраций, региональными и общегосударственными, укреплять основы народовластия, создавая необходимые условия жизнедеятельности граждан. Нормальное развитие местного самоуправления — одна из надежных гарантий по обеспечению целостности государства.

Эффективное развитие сельских поселений во многом предопределено не столько объемами имеющихся на территории поселения природных ресурсов, сколько способностью администрации организовать рациональное использование имеющегося потенциала. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил основные принципы деятельности администраций сельских поселений и перечень вопросов, которые находятся в их компетенции, а также ряд других основополагающих принципов самоуправления.

В современном обществе проводится активная целенаправленная работа по совершенствованию институционального регулирования всей системы местного самоуправления. Изменяется система правового обеспечения деятельности администраций сельских поселений за счет активизации экономического содержания функций муниципального управления.

Все возникающие отношения в процессе организации и работы местных органов самоуправления регулируются муниципальным правом.

Сам термин «местное самоуправление» в современных условиях продолжает конкретизироваться и наполняться более точным содержанием. С юридической точки зрения местное самоуправление является подзаконной системой власти, функционирующей в рамках существующего законодательного поля, которое формируется государством.

Становление и возрождение ранее существовавших основ местного самоуправления связано с коренной перестройкой всех государственно-властных структур в 90-е гг. прошлого столетия. Реформирование местного самоуправления произошло благодаря принятию ряда указов Президента Российской Федерации и положений.

Новые подходы к организации местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации 1993 г. и принятым ранее указанным нами Федеральным законом.

В российской действительности формируются территориальные муниципальные образования различных типов: городские и сельские поселения, сельские округа, районы. Наибольший удельный вес имеют муниципальные образования сельского типа. Следовательно, целесообразно обратить внимание всех органов власти на деятельность именно данных формирований.

В историческом аспекте территории многих сельских муниципальных образований выделялись без учета рационального исполнения закрепленных за ними принципов и всех возложенных на них функций. Это привело к несоответствию организационных возможностей сельских администраций с их целями, задачами и функциями. На территории России действуют два основных типа форм местного самоуправления: городские округа и территориальные муниципальные образования. Территориальные муниципальные образования в основном представлены сельскими поселениями.

Как правило, административное поселение сельского типа состоит из одного или нескольких населенных пунктов. Такие образования в основном имеют общую территорию. Местное самоуправление, как правило, ведется населением или через выборные органы. Все вопросы организации и деятельности указанных органов определяются только непосредственно уставом муниципального образования. При этом финансирование всех расходов, связанных с содержанием органов местного самоуправления, должно происходить только за счет собственных доходов бюджетов.

Согласно Уставу местная сельская администрация наделяется определенными полномочиями по решению наиболее важных проблем местного самоуправления и осуществления согласно нормативно-законодательным актам отдельных государственных полномочий, которые передаются вышестоящей организацией. Как правило, местной администрацией сельского поселения руководит ее глава. Управляется сельское поселение муниципалитетами районного уровня, которые имеют определенную типовую структуру.

В компетенции органов местного управления сельским поселением — огромное число вопросов и проблем, касающихся нормального жизнеобеспечения граждан.

Следует указать ряд полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления сельского поселения:

- принятие устава сельского поселения и внесение изменений и дополнений в него;
- установление символики сельского поселения;
- организация муниципальных предприятий и учреждений и их финансирование;
- установление порядка и условий размещения муниципального заказа;
- установление и регулирование тарифов на услуги в пределах имеющихся компетенций;
- обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума и решение ряда других организационных вопросов жизнедеятельности сельского поселения;
- разработка и контроль исполнения принятых планов и программ социально-экономического развития сельской территории [3, 4].

Кроме того, администрация сельского поселения вправе на добровольных началах привлекать граждан к выполнению отдельных, наиболее значимых для сельского поселения задач. Осуществление населением сельского поселения местного самоуправления обосновывается принципами законности и добровольности. Для решения отдельных вопросов местного значения может проводиться референдум. В нем имеют возможность и право принимать непосредственное участие граждане нашей страны, проживающие в границах этого сельского поселения.

СТРУКТУРА ДОХОДОВ И РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Согласно статистическим данным в России в сельской местности насчитывается около 20 тыс. муниципальных образований, в том числе 1,8 тыс. муниципальных районов и более 18 тыс. сельских поселений. Сельские поселения объединяют более 150 тыс. сельских населенных пунктов. В среднем на один муниципальный район приходится около 10 сельских поселений и порядка 80 сельских населенных пунктов. При этом практически половина сельских поселений имеют численность населения до 2 тыс. человек.

Таблица 1 / Table 1

Структура доходов местных бюджетов России, 2016 г. / Revenue structure of local budgets in Russia, 2016

Наименование / Name	Сумма, млрд руб. / Amount, billion rubles	%
Налоговые доходы всего / Total tax revenues	1053,6	28,9
Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) / Personal Income Tax (PIT)	660,5	18,1
Налог на имущество физических лиц / Individual property tax	28,9	0,8
Земельный налог / Land tax	156,4	4,3
Единый налог на вмененный доход (ЕНВД) / Single tax on imputed income (UTII)	72,8	2,0
Единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН) / Unified Agricultural Tax (UAT)	11,3	0,3
Акцизы на нефтепродукты / Mineral oil excise tax	39,7	1,1
Другие / Other	79,5	2,3
Неналоговые доходы / Non-tax revenues	277,5	7,7
Доходы от использования имущества / Revenues from the use of property	155,8	4,3
Плата за пользование природными ресурсами / Natural Resources Fee	11,8	0,3
Доходы от платных услуг / Revenues from paid services	22,9	0,6
Доходы от продажи активов / Income from the sale of assets	56,2	1,5
Другие / Other	30,8	1,0
Безвозмездные поступления / Donations	2309,0	63,4
Итого / Total	3640,1	100,0

Источник / Source: рассчитано авторами / calculated by the authors.

Согласно ежегодному докладу по результатам мониторинга в 2016 г. доходы бюджетов сельских поселений в РФ составили 159 897 млн руб. На одно сельское поселение средние доходы составили 8,9 млн руб.¹ При этом расходы бюджетов сельских поселений составляли 167 509 млн руб., а на одно сельское поселение — 9,2 млн руб. Следовательно, дефицит бюджетов сельских территорий в РФ составил 7612 млн руб., при этом 74,8% сельских муниципалитетов имели недостаточную финансовую самостоятельность.

В структуре доходов местных бюджетов преобладают безвозмездные поступления, составившие 2309,1 млрд руб., или 63,4% (табл. 1).

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) составляет 18,1% и имеет самую значительную долю в доходной части бюджета.

Что касается отдельных аспектов сельских бюджетов зарубежных стран, то следует в первую очередь остановиться на Германии. Германия и Россия как федеративные государства близки правовыми системами и общностью государственного устройства, имеют сходные основные проблемы местного самоуправления. Проведем некоторое сравнение финансового наполнения местных бюджетов этих стран. Следует отметить, что местный бюджет сельских поселений Германии на 85% наполнен налоговыми поступлениями и лишь на 14,8% — неналоговыми. Среди налоговых поступлений можно выделить промысловый налог, который занимает 36,3%, и подоходный налог (31,8%) в общих по-

¹ О состоянии сельских территорий в РФ в 2016 г. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. Вып. 4.

Таблица 2 / Table 2

Структура расходов местных бюджетов России, 2016 г. / Cost structure of local budgets in Russia, 2016

Наименование / Name	Сумма, млрд руб. / Amount, billion rubles	%
Управление / Control	338,2	9,3
Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) / Housing and utility services	459,8	12,6
Образование / Education	1760,4	48,2
Культура / Culture	195,0	5,3
Физкультура / Physical Education	60,1	1,6
Здравоохранение / Health care	14,6	0,4
Социальная политика / Social politics	293,8	8,0
Прочие / Other	533,2	14,6
Всего / Total	3655,1	100,0

Источник / Source: рассчитано авторами / calculated by the authors.

ступлениях бюджета. При этом местные бюджеты носят профицитный характер [5, 6].

Следует отметить опыт отдельных зарубежных стран по оказанию государственной помощи и поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, ведущим сельскохозяйственное производство на отдаленных поселковых территориях [7–11]. Главная задача таких товаропроизводителей состоит в поддержании этих сельскохозяйственных земель и всей инфраструктуры территории в нормальном состоянии, воспитании и приобщении подрастающего поколения к сельскому хозяйству.

Расходы местных бюджетов России представлены в табл. 2. В расходной части бюджета основную долю занимают расходы на образование — 48,2%. Из других статей можно выделить только расходы на ЖКХ, которые составляют 12,6%. Другие расходные статьи местных бюджетов занимают незначительную долю.

В структуре расходной части консолидированного бюджета Рязанской области наибольшую долю составляют затраты на социально-культурные мероприятия — 70,3% и национальную экономику — 15,3%. Доходы бюджетов сельских поселений Рязанской области в пересчете на одного человека составляют от 3,5 до 5,5 тыс. руб. При этом структура доходов консолидированного бюджета Рязанской

области на 34,2% представлена безвозмездными поступлениями². В структуре доходов значительную долю занимают НДФЛ — 24,2% и налог на прибыль и имущество — соответственно 12,2 и 11,6%.

Структура доходов и расходов сельских поселений во многом предопределена природными условиями, наличием полезных ископаемых на территории сельского поселения, а также крупных промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Основу доходной части бюджета сельского поселения составляет НДФЛ. Следовательно, чем больше население сельского поселения и доходы его жителей, тем богаче его бюджет. Однако многие исследователи указывают на то, что заработная плата в большинстве сельских поселений остается достаточно низкой и значительно уступает общероссийскому и среднеобластному уровню [12].

Это не позволяет иметь хороший доход. Как показывают научные исследования, в структуре налоговых доходов местного бюджета до 90% может составлять НДФЛ. В расходной части бюджета основную долю составляют расходы на образова-

² Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Рязанской области (Рязаньстат). Рязанская область в цифрах. Краткий статистический сборник. Рязань; 2017. 169 с.

ние, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство (см. табл. 2).

С точки зрения практической деятельности малочисленные сельские поселения, как правило, не способны рационально решать многие вопросы, относящиеся к их компетенции. Данный фактор во многом обусловлен недостаточными финансовыми и кадровыми ресурсами сельских территорий. Недостаток финансовых средств приводит к тому, что администрации сельских поселений не способны также решать и многие вопросы, касающиеся социально-экономического развития сельских территорий. Остается достаточно высокой зависимость местных сельских бюджетов от финансовой помощи и поддержки, которая поступает из других бюджетов бюджетной системы. Научные исследования ряда авторов указывают на то, что доходы местных бюджетов сельских территорий в России более чем на 60% формируются за счет перечислений из вышестоящих бюджетов.

В Рязанской области в 2016 г. безвозмездные поступления в доходе консолидированного бюджета превысили 12 131 млн руб. и составили 22,4%. При этом, рассматривая бюджеты отдельных сельских поселений Рязанской области, можно отметить их дефицитность. Так, бюджет Кузьминского сельского поселения Рыбновского муниципального района Рязанской области, имеющий в своем составе пять населенных пунктов с численностью населения 1058 человек, при доходе в 3,5 млн руб. более чем на 40% наполняется за счет безвозмездных поступлений. Бюджет Вышетравинского сельского поселения Рязанского муниципального района, имеющего в своем составе 17 населенных пунктов с численностью населения 1525 человек, расположенного рядом с областным центром, также более чем на 30% наполняется за счет безвозмездных поступлений. Существует определенная закономерность: чем дальше от областного и районного центров расположено сельское поселение, тем большая доля его бюджета формируется за счет безвозмездных поступлений. Такие сельские поселения испытывают финансовый и кадровый голод, и с каждым годом эта ситуация усугубляется.

ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА КАНИНСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ САПОЖКОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В своих научных исследованиях авторы основывались на изучении и разработке мероприятий по совершенствованию формирования и исполнения

местного бюджета на примере сельской территории Канинского сельского поселения Сапожковского муниципального района Рязанской области. Он расположен в центральной части региона вдали от районного и областного центров. Можно констатировать тот факт, что изучаемое сельское поселение является типичным для региона. Исторически район был образован в 1929 г. и входил в состав Рязанского округа Московской области. Лишь в 1965 г. район был восстановлен в составе Рязанской области. Исходя из имеющихся статистических данных, население Сапожковского района Рязанской области составляет 10 130 чел., из них 7,2 тыс. чел., или 67,9%, является сельским. По годам исследования численность населения

***В структуре налоговых доходов
местного бюджета до 90% может
составлять НДФЛ. В расходной
части бюджета основную
долю составляют расходы на
образование, здравоохранение
и жилищно-коммунальное
хозяйство.***

Сапожковского района постоянно сокращается. За последние пятнадцать лет население сократилось практически на 10%. В составе Сапожковского района имеется 54 населенных пункта и одно городское поселение — рабочий поселок Сапожок с населением 6466 чел. Населенные пункты объединены в четыре сельских поселения: Березниковское с населением 759 чел., Канинское с населением 939 чел., Михеевское с населением 923 чел. и Морозово-Борковское с населением 1043 чел. Промышленность района представлена частными предприятиями: ООО «Роба», занимающимся пошивом одежды, и ООО «Хрустальный ключ» — производством по добыче и розливу минеральной воды. В агропромышленном комплексе работает четыре сельскохозяйственных предприятия и подсобное хозяйство аграрного техникума, а также 13 крестьянских (фермерских) хозяйств. При этом 73% производимой сельскохозяйственной продукции приходится на личные подсобные хозяйства граждан, крестьянские (фермерские хозяйства) и индивидуальных предпринимателей. В то же время в целом по Рязанской области

Рис. 1 / Fig. 1. Динамика доходов бюджета муниципального образования в 2014–2016 гг., % / Dynamics of the municipal budget revenues in 2014–2016, %

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

только 40% сельскохозяйственной продукции производится в малых формах хозяйствования. Общая площадь землепользования Сапожковского района составляет 95 917 га. При этом сельскохозяйственные угодья занимают 71 225 га, или 74,3% всех площадей. Кроме того, в муниципальном образовании и сельских поселениях отсутствуют крупные промышленные предприятия, что в конечном итоге свидетельствует об агропромышленной направленности деятельности населения. Транспортное сообщение организовано по автомобильным дорогам, железнодорожного сообщения территория не имеет. При этом автомобильным транспортом охвачено только 55% населенных пунктов района.

В современных экономических условиях основные финансовые средства сельских жителей и предпринимателей через несправедливый механизм ценообразования и кредитования присваиваются монополистами, банками и недобросовестными чиновниками различного уровня.

Территория Канинского сельского поселения расположена в центре Сапожковского района и представлена также в основном землями сельскохозяйственного назначения. В поселении, как и в целом по муниципальному району, производ-

ством сельскохозяйственной продукции в основном занимаются личные подсобные хозяйства граждан, крестьянские (фермерские хозяйства) и индивидуальные предприниматели. Таким образом, можно констатировать, что данное поселение является типичным представителем сельских поселений в условиях муниципального района и региона в целом.

Ресурсный потенциал любой территории реализуется в основном посредством действия людей, с учетом функционирования создаваемых людьми механизмов. По ряду объективных и субъективных причин регионального масштаба в сельских поселениях такого уровня в отраслевой структуре доминирует не сельскохозяйственное производство, а непроизводственная сфера деятельности — розничная торговля. Следует отметить, что такая неблагоприятная ситуация во многом также является причиной слабой бюджетной и иной поддержки малого предпринимательства на селе, низких рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию. В современных экономических условиях основные финансовые средства сельских жителей и предпринимателей через несправедливый механизм ценообразования и кредитования присваиваются монополистами, банками и недобросовестными чиновниками различного уровня. Сложившаяся экономическая ситуация недопустима в плане дальнейшего перспективного развития таких сельских территорий. Авторы пришли к выводу, что государственными органами управления всех уровней пока не созданы благоприятные условия для развития потенциала сельских территорий и, в частности, предпосылки для развития малого и среднего предпринимательства в сельскохозяйственном производстве.

Рис. 2 / Fig. 2. Структура налоговых доходов бюджета муниципального образования в 2014–2016 гг., % / Tax revenues structure of the municipal budget in 2014–2016, %

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Особое значение в данном случае приобретает степень оптимальности межбюджетных отношений. Поэтому первоначально рассмотрим специфику формирования доходов и расходов местного бюджета, используя методические разработки, предложенные рядом авторов [13, 14]. Отдельно целесообразно рассмотреть структуру доходов Канинского сельского поселения по укрупненным группам бюджетной классификации за анализируемый период (рис. 1). В 2016 г. доходная часть бюджета муниципально-го образования Канинского сельского поселения исполнена в объеме 531 087,69 тыс. руб., что ниже уровня 2015 г. на 8686,21 тыс. руб., или на 2%.

Это обусловлено снижением объема межбюджетных трансфертов, предоставленных муниципальному образованию.

На рис. 1 в графическом виде представлены изменения поступлений в местный бюджет в 2014–2016 гг. Анализируя изменения доходов по укрупненным группам, можно сделать вывод, что наибольшее влияние на изменение поступлений в бюджет оказывают именно безвозмездные перечисления. При этом график динамики доходов бюджета практически идентичен графику, соответствующему поступлениям трансфертов, несмотря на достаточно стабильную динамику налоговых и неналоговых доходов в 2014–2016 гг. Структура доходов местного бюджета в течение рассматриваемого периода значительно не изменилась: наибольшую долю — 72% в общем объеме

доходов — занимают безвозмездные поступления; на налоговые доходы приходится 24% и всего лишь 4% — на неналоговые доходы.

Анализируя структуру налоговых поступлений, можно констатировать тот факт, что основным бюджетообразующим налогом остается НДФЛ, удельный вес которого составляет около 65%, а в 2016 г. размер поступлений от НДФЛ равен 82 365,38 тыс. руб., или 64,7%. НДФЛ — самый стабильный и предсказуемый налог, так как основными причинами изменения его поступлений в муниципальный бюджет являются изменения заработной платы и других доходов населения, а также норматива зачисления в местные бюджеты (рис. 2).

НДФЛ в условиях межбюджетного регулирования выступает стимулирующим фактором по увеличению доходной базы. Однако следует указать, что в перспективе данный вид налоговых поступлений при стабильной заработной плате может сокращаться, так как рождаемость в сельском поселении намного ниже смертности — на 22%, а приток населения за счет миграционных процессов не покрывает это снижение.

Наблюдается рост поступлений местных налогов. Если в 2014 г. доля налогов на имущество в совокупности составила 10,7%, то в 2016 г. — 18,4%. Объем поступившего в 2016 г. в бюджет Канинского поселения земельного налога составляет 18 131,52 тыс. руб., его удельный вес — 14,25%. Объем налога на имущество физических лиц по сравнению с 2015 г.

Рис. 3 / Fig. 3. Структура неналоговых доходов бюджета муниципального образования в 2014–2016 гг., % / Non-tax revenues structure of the municipal budget in 2014–2016, %

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

увеличился на 1206,23 тыс. руб., а его доля в структуре налоговых доходов увеличилась с 3,23% в 2015 г. до 4,11% в 2016 г.

Доходы от всех налогов, которые предусмотрены и закреплены за бюджетами муниципальных образований, увеличиваются ежегодно в течение анализируемого периода. В 2016 г. общий объем поступлений налогов на совокупный доход составил 19853,05 тыс. руб., или 15,6% налоговых доходов бюджета Канинского сельского поселения Сапожковского района Рязанской области. Из них ЕНВД — 19735,69 тыс. руб., или 15,51%, ЕСХН — 117,36 тыс. руб., или 0,09%. Следует отметить, что органы местного самоуправления не оказывают влияния на формирование доходов бюджета на основе налоговых поступлений, так как ставки налогообложения установлены федеральными органами и не могут быть изменены местными органами.

Неналоговые доходы наряду с налоговыми также играют определенную роль в формировании доход-

ной части местного бюджета. В структуре доходов бюджета Канинского сельского поселения Сапожковского района Рязанской области неналоговые доходы занимают наименьшую долю от 4 до 7%. В 2016 г. фактические поступления неналоговых доходов составили 23 515,78 тыс. руб., или 4,43%. В 2015 и 2016 гг. поступления от неналоговых доходов несколько снизились (рис. 3).

Анализ данных позволил выделить укрупненные статьи в числе неналоговых поступлений в бюджет: доходы от использования имеющегося государственного и муниципального имущества; доходы от реализации активов. За рассматриваемый период практически 50% неналоговых доходов приходилось на продажу материальных и нематериальных активов. Однако за последние годы соотношение несколько изменилось, и теперь более 50%, т.е. 61,43% в 2015 г. и 52,2% в 2016 г., приходится на доходы от использования имущества.

Рис. 4 / Fig. 4. Динамика и структура безвозмездных поступлений в бюджет муниципального образования в 2014–2016 гг., % / Dynamics and structure of gratuitous receipts in the budget of the municipality in 2014–2016, %

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Данные изменения можно рассматривать как позитивные, так как продажа каких-либо материальных и нематериальных активов приведет лишь к единовременному увеличению доходов бюджета в краткосрочном периоде, а использование данного муниципального имущества обеспечивает достаточно стабильные источники дохода для муниципального образования в долгосрочном периоде, что ведет к повышению финансовой устойчивости бюджета [15, 16].

В увеличении собираемости неналоговых платежей особую роль сыграли проверки, проведенные в 2016 г. Контрольно-счетной палатой Рязанской области. По их результатам проведена инвентаризация задолженности по неналоговым доходам.

Как было отмечено ранее, в структуре всех доходов местного бюджета Канинского сельского поселения Сапожковского района Рязанской области большую долю занимают безвозмездные перечисления (см. рис. 1).

В структуре доходов бюджета группа «безвозмездные поступления» составляет наибольшую долю, что свидетельствует о высокой зависимости бюджета. Объем межбюджетных трансфертов из

бюджетов вышестоящих уровней в РФ за 2016 г. составил 531 087,69 тыс. руб., или 71,61% общей суммы доходов местного бюджета. По сравнению с прошлым годом из вышестоящих бюджетов было получено средств меньше на 8686,21 тыс. руб. в основном из-за уменьшения объема выделенных субсидий на реализацию целевых программ (рис. 4).

В структуре межбюджетных трансфертов за рассматриваемый период произошло снижение удельного веса субсидий, а также увеличение доли дотаций и субвенций. Так, в 2016 г. 37,8% приходится на субвенции, 32,9% — на субсидии и 29,7% — на дотации. Следует отметить, что в РФ имеет место высокий уровень централизации бюджетных доходов, поэтому межбюджетные трансферты играют определяющую роль в формировании доходной части бюджета муниципального образования. Финансирование социальных расходов муниципального образования в основном ведется за счет этих доходов. Следует поддержать отдельных авторов, которые предлагают вместо безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня повышать удельный вес закрепленных налоговых доходов местного бюджета.

Рис. 5 / Fig 5. Динамика расходов бюджета муниципального образования в 2014–2016 гг., тыс. руб. / Dynamics of expenditures of the municipal budget in 2014–2016, RUB, in thousands

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Подводя итоги анализа доходной части бюджета муниципального образования Канинского сельского поселения Сапожковского района Рязанской области, можно сделать вывод, что значительный объем доходов местного бюджета (более 70%) формируется за счет межбюджетного трансферта из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ. Основным бюджетообразующим налоговым доходом является НДФЛ. Это самый стабильный и предсказуемый источник доходов бюджета. Вторым по значимости налоговым источником доходов муниципалитета является земельный налог, при этом сумма поступлений от него в 2016 г. составила 82 365,38 тыс. руб.

Доля неналоговых доходов в бюджете муниципального образования Канинское сельское поселение Сапожковского района в среднем за рассматриваемые периоды очень мала и в 2016 г. составила 4,43%. Увеличение неналоговых доходов муниципального образования является важным резервом роста финансовых ресурсов без усиления давления в целом на экономику.

Следует отметить, что расходы финансовых ресурсов местного бюджета в основном направлены на решение социальных задач и обеспечение ряда функций местного самоуправления. При этом расходная часть бюджета, как правило, включает финансирование таких расходов, которые связаны с решением проблем местного самоуправления,

развитием сельской экономики и социальной сферы поселения. Прогнозирование и планирование расходов местного бюджета на предстоящий финансовый период является важной и очень ответственной работой, которая проводится как финансовым органом местной администрации, так и главными распорядителями денежных средств. Расходы бюджета муниципального образования Канинское сельское поселение Сапожковского района Рязанской области в 2016 г. исполнены в объеме 486 006,59 тыс. руб., что ниже показателей за аналогичный период 2015 г. на 11,7%, или на 64 355,21 тыс. руб., и на 18,9% за 2014 г. Структура расходов бюджета Канинского поселения за рассматриваемый период изменилась в связи с изменениями в законодательстве и перераспределением полномочий между государственными органами власти (рис. 5).

Следует отметить, что большая часть расходов местного бюджета идет на финансирование образования (67% в 2016 г.). Далее по значимости следует отметить расходы, производимые на различные общегосударственные вопросы, и последующее положение занимают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Таким образом, на бюджет муниципального образования значительное влияние оказывают постоянные изменения как налогового, так и бюджетного законодательства,

Рис. 6 / Fig. 6. Динамика доходов и расходов бюджета муниципального образования в 2014–2016 гг., % / Dynamics of revenues and expenditures of the municipal budget in 2014–2016, %

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

а также корректировка других параметров внешней среды.

Подводя итоги анализа расходов бюджета муниципального образования Канинское сельское поселение Сапожковского района Рязанской области отмечаем, что расходы муниципального образования имеют ярко выраженную социальную направленность, что предопределено самой сущностью местного самоуправления. Наблюдается постепенное снижение общего объема расходов бюджета, прежде всего, это связано с передачей расходных полномочий в области финансирования здравоохранения на региональный уровень.

Результаты исполнения бюджета характеризуются дефицитом в 2014 г. — в размере 3628,48 тыс. руб., в 2015 г. — в размере 10 587,9 тыс. руб. и в 2016 г. — 45 081,10 тыс. руб. (рис. 6).

В процессе исследования рассчитывались коэффициенты результативности и бюджетной обеспеченности бюджета муниципального образования. В реальной ситуации значения этих параметров во многом зависят от структуры расходов бюджета, так как при расчете коэффициента бюджетной обеспеченности в его состав включаются расходы, которые по ряду причин не имеют прямого отношения к повышению уровня жизни населения, поэтому результат расчетов оказывается несколько завышенным.

Повышение коэффициента бюджетной обеспеченности приводит к более рациональному расходованию средства бюджета с точки зрения социального обеспечения населения.

На каждого человека, проживающего на территории Канинского сельского поселения, в 2016 г. приходилось 16,38 тыс. руб. из общей доходной

части бюджета. При этом безвозмездные поступления сократились на 1,41 тыс. руб. Рассматривая коэффициент бюджетной обеспеченности, ориентированный только на социальные расходы, можно сделать вывод, что в целом за рассматриваемый период наблюдается сокращение суммы предоставления услуг из бюджета на одного человека с 14,5 тыс. руб. в 2014 г. до 11,68 тыс. руб. в 2016 г., что на 2,82 тыс. руб. меньше, чем в 2014 г. С 2014 по 2016 г. наблюдается снижение коэффициентов бюджетной обеспеченности.

В качестве одного из инструментов обоснования перспективных направлений развития сельского поселения был выбран SWOT-анализ. Такой анализ позволяет оценить сильные стороны субъекта, которые обеспечивают конкурентные преимущества территории и ее выгодное местоположение. Слабые стороны, которые затрудняют рост и развитие территории, необходимо знать, улучшать, а также разрабатывать специальные программы для минимизации рисков. Целесообразно проанализировать возможности территории, оценить их и разработать мероприятия по их использованию. Угрозы необходимо оценить в плане их возникновения, предложить решения в целях их минимизации. Последовательность проведения SWOT-анализа включает оценку окружающей среды, анализ внутренних и внешних факторов с точки зрения определения угроз, возможностей, сильных и слабых сторон. Затем формируются выводы о необходимости и целесообразности определенных действий. Результаты такого анализа представлены в табл. 3.

Результаты проведенного SWOT-анализа муниципального образования Канинское сельское поселение позволяют сделать следующие выводы:

Таблица 3 / Table 3

Перспективные направления развития муниципального образования Канинское сельское поселение / Perspective directions of development of the municipality Kaninskoe rural settlement

Фактор / Factors	Сильная сторона / Strengths	Слабая сторона / Weaknesses	Возможности / Opportunities	Угрозы / Threats
1. Демографические процессы / Demographic processes	Наличие свободной рабочей силы / Available spare labor	Сокращение населения / Population reduction	Увеличение рождаемости, снижение смертности населения / Increase of fertility, reduction of mortality	Старение населения / Population aging
2. Экономика / Economy	Наличие свободных земель сельскохозяйственного назначения / Available spare agricultural land	Недостаточная государственная поддержка малых форм хозяйствования / Insufficient government support for small businesses	Развитие сельского хозяйства / Development of agriculture	Высокий уровень износа основных фондов, устаревшие технологические процессы / High level of depreciation of fixed assets, outdated technological processes
3. Социальная политика / Social politics	Обеспечение бюджетного финансирования образования / Providing budget funding for education	Незначительный уровень доходов сельского населения / Minor rural incomes	Улучшение благосостояния населения за счет роста доходов. Сокращение поддержки малоимущим / Improving the welfare of the population due to the growth of income. Reduced support for the poor	Возрастание безработицы / Increasing unemployment
4. Экономическая политика / Economic policy	Развитие сети розничной торговли / Retail Network Development	Незначительный уровень бюджетных доходов / Low level of budget revenues	Увеличение производства сельскохозяйственной и промышленной продукции / Increased agricultural and industrial production	Низкие закупочные цены на продукцию сельского хозяйства / Low purchase prices for agricultural products

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Сильные стороны:

- наличие земель сельскохозяйственного назначения, пригодных для развития сельского хозяйства;
- хорошая транспортная сеть;
- стабильное развитие розничной торговли;
- наличие на территории сельского поселения водоемов в целях организации баз отдыха.

Слабые стороны:

- слабая государственная поддержка личных подсобных и крестьянских хозяйств;
- значительный износ всех систем жилищно-коммунального хозяйства;
- недостаточный уровень налоговых и неналоговых поступлений;
- высокий уровень износа основных фондов, устаревшие технологические процессы.

Возможности:

- развитие агропромышленных организаций;
- создание условий в целях привлечения инвестиций;

- организация новых рабочих мест;
- развитие социальной инфраструктуры;
- развитие промышленности и туризма.

Угрозы:

- рост безработицы;
- спад промышленного производства;
- нестабильные и невысокие цены на продукцию сельского хозяйства;
- неразвитая инфраструктура туризма.

Следует также указать на отдельные проблемы доходной части бюджета, которые зачисляются в бюджет муниципальных образований. Как указывалось ранее, НДФЛ является основополагающим поступлением в доходную часть бюджета. В структуре поступлений его удельный вес в 2016 г. составил 15,5%. НДФЛ является важным инструментом в процессе регулирования занятости населения и его уровня оплаты, а также легализации доходов. При помощи этого налога в конечном счете регулируются объемы поступлений в бюджет. Для сельского поселения важное значение приобретает некоторое возрастание налогооблагаемой базы по этому доходу.

Следует отметить, что расходы бюджета Канинского сельского поселения были направлены в основном на решение главной задачи, связанной с финансированием образования. Другие, также достаточно важные статьи расходов, связанные с работой жилищно-коммунального комплекса и охраной окружающей среды, носили остаточный характер.

Следует особо отметить тот факт, что в системе расходов бюджета муниципального образования практически не выделялись финансовые ресурсы на реализацию целевых программ, которые намечены в Программе социально-экономического развития муниципального образования [15], а именно:

- развитие промышленного потенциала;
- строительство и реконструкция объектов культуры;
- увеличение объемов жилищного строительства;
- модернизация систем жилищно-коммунальной инфраструктуры;
- развитие туристско-рекреационного комплекса;
- улучшение экологической обстановки.

ВЫВОДЫ

Как и большинство местных бюджетов сельских территорий региона, муниципальное образова-

ние Канинское сельское поселение Сапожковского района Рязанской области имеет низкую обеспеченность собственными доходами. Администрация сельского поселения не обладает достаточными резервами для формирования собственных бюджетных ресурсов. Местный бюджет пополняется за счет неподконтрольных администрации финансовых средств. При этом низкая обеспеченность собственными доходами муниципальных образований имеет ряд негативных последствий:

- высокая зависимость местного бюджета от внебюджетных поступлений не позволяет активизировать действия органов местного самоуправления по увеличению налоговых сборов;
- низкая ответственность органов местного самоуправления по исполнению бюджетов и выполнению обязательств перед населением;
- несовершенство нормативно-правовых актов по привлечению финансовых средств в местные бюджеты, не способствует развитию хозяйственной инициативы [13].

Среди основных проблем в области администрирования НДФЛ можно выделить следующие:

- уменьшение темпов роста оплаты труда по всем видам экономической деятельности;
- сокрытие и наличие недекларированных доходов;
- безработица или скрытая безработица;
- инфляция, рост уровня цен;
- изменения законодательства в части предоставления налоговых вычетов;
- сокрытие доходов от сдачи недвижимого имущества в аренду.

Также за пределами налогового регулирования пока остается НДФЛ. Ставка налога неизменна на протяжении последних лет, хотя имеет место значительная дифференциация населения по уровню доходов.

В целом, подводя итог имеющимся проблемам в области налоговых доходов, можно отметить следующее:

- уплата налогов часто происходит не по месту фактической деятельности предприятий и организаций;
- численность населения и уровень собственных доходов зачастую не обеспечивает должный уровень доходов бюджета;
- уровень предоставляемых бюджетных услуг находится на низком уровне по сравнению с налоговыми бременем;
- имеет место уклонение от налогообложения и др.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Адукова А.Н., Корсун М.Ю. Оценка муниципального управления развитием сельских территорий: современное состояние и пути решения. *Экономика и предпринимательство*. 2016;(9):44–51.
2. Гершанок Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической емкости. М.: Экономика; 2016. 418 с.
3. Ильин В.А. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы. Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН; 2005. 191 с.
4. Колпакова Г.М., Евдокимова Ю.В. Специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов. *Экономика и предпринимательство*. 2016;(9):153–155.
5. Пинчукова О.Н., Шенаева Т.А. Роль и значение местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации. *Инновационная наука*. 2018;(3):40–42.
6. Кривоносова Н.Я. Организация местного самоуправления и состояние местных бюджетов Германии и России: сравнительный анализ. *Известия Байкальского государственного университета*. 2018;28(2):208–222.
7. Макварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе. *Пространственная экономика*. 2017;(3):40–61. DOI: 10.14530/se.2017.3.040–061
8. Kelli K. New rules for the new economy: 10 radical strategies for a connected world. New York: Viking Press; 1998. 192 p.
9. Weiss L., ed. States in the global economy: Bringing domestic institutions back in. Cambridge: CUP Publ.; 2003. 380 p.
10. Parker B. Introduction to globalization and business: Relationships and responsibilities. London: SAGE Publications Ltd.; 2005. 525 p.
11. Wäckerle M., Rengs B., Radax W. An agent-based model of institutional life-cycles. *Games*. 2014;5(3):160–187. DOI: 10.3390/g5030160
12. Толмачев М.Н., Кочетыгова О.В., Сомов В.Л. Мониторинг социально-экономического положения муниципальных образований Саратовской области. *Учет и статистика*. 2018;(4):154–165.
13. Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Монография. М.: ЛИБРОКОМ; 2009. 368 с.
14. Осадчук Л.М., Баяндурян Г.Л., Ужвенко М.Ф. Структурный анализ регионального бюджета: проблемы сбалансированности и точки роста. *Экономика и предпринимательство*. 2017;(5–1):264–272.
15. Чепик О.В. Механизм программно-целевого подхода как инструмент государственного управления регионами. Липецк: Максимальные информационные технологии; 2017. 170 с.
16. Чепик С.Г. Эколого-экономическая оценка эффективности работы органов местного самоуправления. *Научные труды Московского университета им. С.Ю. Витте*. 2017;(4):122–127.

REFERENCES

1. Adukova A.N., Korsun M. Yu. Assessment of municipal management of rural development: Current status and solutions. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2016;(9):44–51. (In Russ.).
2. Gershanok G.A. Forming a strategy for sustainable development of local territories based on an assessment of socio-economic and ecological capacity. Moscow: Ekonomika; 2016. 418 p. (In Russ.).
3. Il'in V.A. Local government in the rural area: trends, problems and prospects. Vologda: Vologodskiy nauchno-kordinatsionnyy tsentr TSEMI RAN; 2014. 196 p. (In Russ.).
4. Kolpakova G.M., Evdokimova Yu. V. The specifics of the formation of revenues and expenditures of local budgets. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2016;(9):153–155. (In Russ.).
5. Pinchukova O.N., Shenaeva T.A. The role and importance of local budgets in the budget system of the Russian Federation. *Innovatsionnaya nauka = Innovation Science*. 2018;(3):40–42. (In Russ.).
6. Krivonosova N. Ya. The organization of local self-government and the state of local budgets of Germany and Russia: A comparative analysis. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*. 2018;28(2):208–222. (In Russ.).
7. Makvart E., Franzke J. Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2017;(3):40–61. DOI: 10.14530/se.2017.3.040–061 (In Russ.).

8. Kelli K. New rules for the new economy: 10 radical strategies for a connected world. New York: Viking Press; 1998. 192 p.
9. Weiss L., ed. States in the global economy: Bringing domestic institutions back in. Cambridge: CUP Publ.; 2003. 380 p.
10. Parker B. Introduction to globalization and business: Relationships and responsibilities. London: SAGE Publications Ltd.; 2005. 525 p.
11. Wäckerle M., Rengs B., Radax W. An agent-based model of institutional life-cycles. *Games*. 2014;5(3):160–187. DOI: 10.3390/g5030160
12. Tolmachev M.N., Kochetygova O.V., Somov V.L. Monitoring of the socio-economic situation of the municipalities of the Saratov region. *Uchet i statistika = Accounting and Statistics*. 2018;(4):154–165. (In Russ.).
13. Leksin V.N., Shvetsov A.I. State and regions. Theory and practice of state regulation of territorial development. Monograph. Moscow: LIBROKOM; 2009. 368 p. (In Russ.).
14. Osadchuk L.M., Bayanduryan G.L., Uzhvenko M.F. Structural analysis of the regional budget: problems of balance and growth points. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2017;(5–1):264–272. (In Russ.).
15. Chepik O.V. The mechanism of the program-target approach as an instrument of state management of the regions. Lipetsk: Maximal Information Technology Publ.; 2017. 170 p. (In Russ.).
16. Chepik S.G. Ecological and economic assessment of the effectiveness of local government. *Nauchnye trudy Moskovskogo universiteta im. S. Yu. Vitte*. 2017;(4):122–127. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Сергей Георгиевич Ченук — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической безопасности, анализа и учета, Рязанский государственный радиотехнический университет, Рязань, Россия

Sergei G. Chepik — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Professor at the Department of economic security, analysis and accounting, Ryazan State Radioengineering University, Ryazan, Russia
sgchepik@yandex.ru

Ольга Викторовна Ченук — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры бухгалтерского учета, анализа, финансов и налогообложения, Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, Рязань, Россия

Olga V. Chepik — Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor at the Department of accounting, analysis, finance and taxation, Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service, Ryazan, Russia
ovchepik@yandex.ru

Статья поступила 16.10.2018; принята к публикации 12.03.2019.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received on 16.10.2018; accepted for publication on 12.03.2019.

The authors read and approved the final version of the manuscript.