

УДК 336.14

## **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

**Сумская Т.В.**

Институт экономики и организации промышленного производства  
Сибирского отделения Российской академии наук  
Новосибирский государственный университет  
экономики и управления «НИНХ»  
E-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

Финансовая самостоятельность местного самоуправления является важнейшим условием его эффективного функционирования. На уровне местных бюджетов в России сконцентрирован основной объем социально значимых расходов. Целью исследования является анализ основных направлений формирования и направлений использования средств местных бюджетов в Российской Федерации. Выполненный комплекс расчетов на материалах муниципальных образований Российской Федерации позволил выявить особенности формирования доходов и расходов местных бюджетов. Результаты исследования могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания и стимулирования муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы. Кроме того, проведенный анализ позволил охарактеризовать бюджетную ситуацию на муниципальном уровне с точки зрения достаточности средств для осуществления собственных и переданных полномочий.

*Ключевые слова:* доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, муниципальные образования, налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления, трансферты, дефицит бюджета, профицит бюджета, бюджетная политика.

## **THE MAIN ASPECTS OF FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS' BUDGETS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Sumskaya T.V.**

Institute of Economics and Industrial Engineering  
of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences  
Novosibirsk State University of Economics and Management  
E-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

The financial independence of local government is the most important condition for its effective functioning. In Russia the most of socially significant expenditures is concentrated at the level of local budgets. The purpose of the study is to analyze the main directions of the formation and directions of the use of local budgets in the Russian Federation. The executed complex of calculations on materials of municipal formations of the Russian Federation has allowed to reveal features of formation of revenues and expenditures of local budgets. The results of the research can be used to study the possibilities of improv-

---

<sup>1</sup> Статья выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 (Проект XI.173.1.2, номер регистрации 0325-2017-0005 в ИСГЗ ФАНО).

ing the budget policy in the direction of equalization and stimulation of municipalities to strengthen their own revenue base. In addition, the analysis made it possible to characterize the budgetary situation at the municipal level from the point of view of the sufficiency of the financial resources for exercising its own and transferred powers.

*Keywords:* revenues of local budgets, expenditures of local budgets, municipal settlements, tax revenues, non-tax revenues, grants, transfers, budget deficit, budget surplus, budget policy.

Важной особенностью федеративного государства является многоуровневое устройство бюджетной системы. Регулирование бюджетной системы в Российской Федерации ориентировано, в первую очередь, на сбалансирование федерального бюджета. Зачастую эта проблема решается в ущерб субфедеральному и муниципальному уровням. Однако муниципальный уровень является базовым уровнем бюджетной системы государства. На уровне местных бюджетов в России сконцентрирован основной объем социально значимых расходов. Целью исследования является анализ основных направлений формирования и направлений использования средств местных бюджетов в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи. Во-первых, выявлены особенности структуры валовых и собственных доходов бюджетов органов местного самоуправления. Во-вторых, определена специфика налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований. В-третьих, показаны особенности структуры трансфертов, поступающих в местные бюджеты и вышестоящих. Теоретическая и практическая значимость работы состоит в возможности использования предложенных подходов при оценке результативности субфедеральной бюджетной политики. Кроме того, проведенный анализ позволил охарактеризовать бюджетную ситуацию на муниципальном уровне с точки зрения достаточности средств для осуществления собственных и переданных полномочий. В настоящее время в Российской Федерации остаются крайне актуальными проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов и повышения заинтересованности местных властей в результатах деятельности функционирующих на их территориях предприятий и организаций.

Одним из важных направлений бюджетного анализа является анализ структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств, а также определение уровня устойчивости бюджета. Результаты такого анализа можно использовать при оценке эффективности федеральной и субфедеральной бюджетной политики. Они также представляются важными для федеральных и субфедеральных органов власти, так как дают информацию о состоянии их финансовой базы и тенденциях ее формирования и использования.

Особый интерес представляет анализ исполнения местных бюджетов в части финансовой поддержки в целом, по отдельным видам финансовой помощи и динамики этих показателей. Данное направление анализа позволяет выявить степень зависимости местных бюджетов от вышестоящего уровня, что может являться индикатором их способности проводить эффективную социально-экономическую политику на территории.

Среди методов, используемых для анализа состояния бюджета, наиболее информативными, на наш взгляд, являются горизонтальный, вертикальный и динамический анализ. Горизонтальный анализ заключается в сравнении текущих показателей бюджета с показателями за прошлый период, а также плановых показателей с фактическими. Вертикальный анализ нацелен на определение структуры бюджета, доли отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияния на общие результаты. Для выявления тенденций изменения бюджетных показателей используется анализ их динамики, по результатам которого изучается ретроспективная ситуация и возможно осуществление прогнозирования бюджетных показателей [2].

Суть бюджетного анализа заключается в выявлении уровня соответствия доходов и расходов, определении причин несбалансированности бюджета и поиска путей движения в направлении формирования бездефицитного бюджета. В структуре доходных источников выделяются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета. Соотношение налоговых и неналоговых (полученных) доходов и безвозмездных перечислений является репрезентативным с точки зрения оценки уровня экономической самостоятельности территории. Для целей анализа направлений использования средств бюджетов территорий все расходы целесообразно сгруппировать в следующие основные группы: расходы на управление, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культуру, здравоохранение и спорт, социальную политику и прочие расходы.

Формирование эффективной системы местного самоуправления невозможно без обеспечения ее финансовой самостоятельности [2, 9, 14, 20, 21]. В то же время выполнение этого очевидного требования до сих пор является проблематичным, несмотря на проводимые реформы местного самоуправления [1, 5]. Попытаемся ответить на вопрос, в какой степени данные реформы продвинули решение вопроса о стабилизации состояния местных бюджетов, обеспечив создание адекватной финансовой базы местного самоуправления. С этой целью проанализируем данные проводимого Министерством финансов РФ мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006–2015 гг. Структура доходов местных бюджетов представлена в табл. 1.

Таблица 1

**Структура доходов местных бюджетов, %**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Налоговые и неналоговые доходы	42,0	42,1	41,4	40,3	40,8	39,3	38,2	38,8	36,2	36,6
Межбюджетные трансферты	58,0	57,9	58,6	59,7	59,2	60,7	61,8	61,2	63,8	63,4

На протяжении анализируемого периода доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных образований сокращалась с 42 % в 2006 г. до 36,6 % в 2015 г. Соответственно с 58 до 63,4 % за этот период увеличивалась доля межбюджетных трансфертов.

Основную роль в обеспечении финансовой самостоятельности любого уровня управления играют собственные доходы [10, 13]. В данной связи необходимо отметить, что в Российской Федерации используется достаточно широкая трактовка понятия «собственные доходы бюджета». В соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся все налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций, а также неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований [4, 6, 19]. Таким образом, в состав собственных доходов местных бюджетов включаются и межбюджетные трансферты, и поступления от федеральных и региональных налогов. Структура собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации представлена в табл. 2.

Таблица 2

**Структура собственных доходов местных бюджетов, %**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Налоговые доходы	43,0	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1	41,7	47,2	42,0	44,2
Неналоговые доходы	15,7	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4	11,7	6,7	13,1	12,4
ИТОГО налоговые и неналоговые доходы	58,7	59,1	53,1	53,4	53,7	51,5	53,4	53,9	55,1	56,6
Межбюджетные трансферты (без учета субвенций из фонда компенсаций)	41,3	40,9	46,9	46,6	46,3	48,3	46,6	46,1	44,9	43,4

По данным табл. 2 налоговые доходы в среднем за период составляли около 40 % собственных доходов, опускаясь ниже этой отметки в 2008, 2009 и 2011 гг. Суммарная доля налоговых и неналоговых доходов уменьшалась с почти 59 % в 2006 г. до 51,5 % в 2011 г. В 2012–2015 гг. произошло увеличение данного показателя до 56,6 %. Соответственно с 41,3% в 2006 г. до 48,3% в 2011 г. возросла доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из фонда компенсаций). Затем удельный вес данного вида доходов уменьшался, составив в 2015 г. 43,4 % собственных доходов местных бюджетов в среднем по Российской Федерации.

Интерес представляет анализ структуры основных статей бюджетных доходов органов местного самоуправления. В табл. 3 представлена структура налоговых доходов местных бюджетов.

Как показывают данные табл. 3, в течение рассматриваемого периода большую часть налоговых доходов составляли отчисления от налога на доходы физических лиц, их доля возрастала с 61,4 % в 2006 г. до 70 % в 2012–2013 гг., в последующие два года она сократилась, составив в 2015 г. 61,8 %. Вторым по значимости налогом для местных бюджетов был земельный налог. В совокупности доля местных налогов (земельного и на имущество физических лиц) увеличивалась за период 2006–2015 гг. с 10 до 19 %.

Таблица 3

## Структура налоговых доходов местных бюджетов, %

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Налог на доходы физических лиц	61,4	66,8	68,6	68,7	65,1	66,4	70,2	69,9	63,5	61,8
Местные налоги, в том числе	10,0	12,2	11,5	14,2	14,4	12,7	15,0	15,1	18,4	19,0
Земельный налог	8,9	11,0	10,2	12,3	12,7	12,2	13,3	13,2	16,0	16,4
Налог на имущество физических лиц	1,0	1,2	1,2	2,0	1,7	0,5*	1,7	1,9	2,4	2,6
Налог на вмененный доход	8,4	8,4	7,4	7,8	7,7	7,7	8,2	7,0	7,8	7,7
Единый сельскохозяйственный налог		0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,2	0,3
Акцизы	–	–	–	–	–	–	–	–	2,5	2,8

\* Объем налога на имущество физических лиц уменьшился в 2011 г. на 67,1 %, так как доход от поступлений по данному налогу за 2011 г. был получен в 2012 г. в связи с внесением изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. Ранее физические лица уплачивали налог на имущество физических лиц за текущий год равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября этого же года. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» с 1 января 2011 г. налог на имущество физических лиц должен уплачиваться не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога. Таким образом, обязательный платеж за 2011 г. должен быть внесен налогоплательщиками до 1 ноября 2012 г.

От 7,6 до 8,6 % варьируется доля налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленными за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ. Основную часть этих средств составляют поступления от налога на вмененный доход, величина которого определяется деятельностью малого и среднего бизнеса.

С 2014 г. в доходы местных бюджетов зачисляются поступления от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации (акцизы на нефтепродукты), по дифференцированным нормативам, установленным субъектами Российской Федерации, исходя из необходимости зачисления в местные бюджеты не менее 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанных акцизов на нефтепродукты.

Особый интерес представляет анализ налоговых доходов, которые были переданы на муниципальный уровень федеральными и региональными органами власти (табл. 4).

Таблица 4

**Доходы местных бюджетов, переданные вышестоящими уровнями власти, %**

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общий объем доходов, поступивших за счет налогов, нормативы по которым установлены на федеральном уровне, млрд руб.	489,1	614,2	647,3	716,6	771,3	865,9	940,8	875,1	887,9
Процент от общего объема доходов местных бюджетов, %	84,4	85,0	89,9	88,8	87,7	92,5	90,2	90,3	88,9
Поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов РФ, млрд руб.	90,4	10,6	72,5	88,1	100,9	59,7	91,1	89,8	95,2
Процент от общего объема доходов местных бюджетов, %	15,6	14,7	10,1	11,0	11,6	6,4	8,7	9,3	9,5
Всего налоговых доходов местных бюджетов, млрд руб.	579,5	720,4	719,8	806,8	879,0	935,8	1042,7	969,3	999,3

Из данных табл. 4 следует, что порядка 90 % налоговых доходов местных бюджетов формируется за счет тех доходных источников, нормативы по которым установлены на федеральном уровне. Около 10 % доходов муниципалитетов формируется за счет поступлений, переданных на муниципальный уровень субфедеральными органами власти. Таким образом, в среднем за рассмотренный период доля налоговых доходов, которые могут устанавливаться местными властями, составляет менее 1 %. В сложившихся условиях говорить о самостоятельности органов местного самоуправления не приходится. У местных властей должны быть налоговые источники, ставки по которым они могли бы определять независимо от вышестоящих уровней власти. Возможно, доля данных доходов не должна быть слишком высокой, но и стремление ее к нулю целесообразным назвать нельзя.

Рассмотрим структуру неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований за период 2006–2015 гг. (табл. 5).

За рассмотренный период структура неналоговых доходов местных бюджетов существенно изменилась. С 20,4 % в 2006 г. до 3 % в 2010 г. сократился удельный вес доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Основной статьёй неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, доля которых в течение всего рассматриваемого периода превышала 40 %, достигнув в 2014 г. 57,5 % совокупных неналоговых доходов. С 17,5 % в 2006 г. до 27,3 % в 2012 г. возрос удельный вес доходов от продажи материальных и нематериальных активов, снизившись к 2015 г. до 22,0 %. Кроме того, в целом за рассмотренный период сокращалась доля доходов от оказания платных услуг. Что касается удельного веса платежей за пользование природными ресурсами, то в среднем за период он находился на уровне 3,4 %.

Таблица 5

## Структура неналоговых доходов местных бюджетов, %

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	20,4	19,0	10,7	7,7	3,0	–	–	–	–	–
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	45,0	44,8	46,4	48,8	49,4	46,6	52,8	54,6	57,5	56,7
Платежи за пользование природными ресурсами	н/д	2,7	н/д	2,9	3,1	3,0	4,3	4,3	3,5	3,7
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	н/д	3,3	н/д	12,6	15,3	14,5	5,9	6,1	5,7	7,2
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	17,5	20,3	24,2	20,5	22,6	24,9	27,3	25,3	24,8	22,0
Другие неналоговые доходы	н/д	10	н/д	7,6	6,6	10,9	9,7	9,6	8,5	10,4

Особый интерес представляет структура безвозмездных перечислений, поступающих в бюджеты муниципалитетов Российской Федерации. В данной связи будем рассматривать две основные группы безвозмездных перечислений. К первой группе относятся трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, сюда относятся дотации, субсидии и прочие межбюджетные трансферты. Вторую группу составляют субвенции, т.е. это те межбюджетные трансферты, которые связаны с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. Распределение межбюджетных трансфертов по основным статьям представлено в табл. 6.

Суммарная доля дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов увеличилась с 2006 по 2011 г. с 50,5 до 60,4 %. Однако с 2012 г. началось сокращение удельного веса указанных безвозмездных перечислений, причем в 2015 г. эта доля составила всего 44,1 %. При этом в течение всего периода 2006–2015 гг. более чем вдвое сократилась доля дотаций с 29,0 до 13,7 % существенно увеличился удельный вес субсидий (с 14,1 до 23,7 %), причем в отдельные годы рассматриваемого периода он составлял более 30 %. Таким образом, доля безвозмездных перечислений, которые местные бюджеты могут тратить по своему усмотрению (т.е. без согласования с вышестоящими органами власти) стабильно сокращается. Учитывая отмеченную выше мизерную долю налоговых доходов, на которые могут не-

Таблица 6

## Структура межбюджетных трансфертов, %

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Дотации	29,0	24,0	23,9	21,2	21,3	22,0	15,9	15,2	12,6	13,7
Субсидии	14,1	23,5	31,1	29,4	29,5	29,0	30,5	32,2	27,1	23,7
Прочие	7,4	2,8	7,4	8,5	8,5	9,4	7,4	7,0	6,5	6,7
Итого межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения	50,5	50,3	62,4	59,1	59,3	60,4	53,9	54,4	46,2	44,1
Субвенции	49,5	49,7	37,6	40,9	40,7	39,6	46,1	45,6	53,8	55,9

посредственно влиять муниципальные образования, можно сделать вывод о практически полном контроле вышестоящих властей над органами местного самоуправления.

Основную долю межбюджетных трансфертов составляют субвенции, т.е. средства, передаваемые органам местного самоуправления для решения вопросов, не относящихся к компетенции органов местного самоуправления. В 2008–2011 гг. их доля по сравнению с 2006–2007 гг. сократилась, однако с 2012 г. она вновь начала расти, достигнув в 2015 г. 55,9 %. Довольно высокий уровень доли субвенций связан, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень все большего числа полномочий органов государственной власти.

Важным аспектом анализа муниципальных бюджетов является распределение основных групп доходов и расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований. Структура доходов органов местного самоуправления по типам муниципалитетов представлена в табл. 7.

В связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципальных образований распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно: в бюджетах городских округов в течение всего рассмотренного периода аккумулируется около 50 % собственных и более 50 % налоговых доходов, на втором месте находятся муниципальные районы, и наименьший удельный вес собственных и налоговых доходов приходится на бюджеты поселений.

Доля городских округов в собственных доходах возрастала в 2006–2010 гг. до 52,2 %, а в налоговых доходах – в 2006–2011 гг. до 64,6 %. Далее эти доли начали сокращаться и в 2015 г. доля городских округов в собственных доходах составляла 49,7 %, а в налоговых доходах – 56,0 %. Что касается удельного веса муниципальных районов в собственных и налоговых доходах, то ситуация здесь складывается следующая. Доля муниципальных районов в собственных доходах на протяжении всего рассматриваемого периода сокращалась с 43 % в 2006 г. до 34,9 % в 2015 г. Доля районов в налоговых доходах в течение рассматриваемого периода была на уровне 26–30 %. Отметим увеличение доли городских и сельских поселений в собственных



Таблица 7

**Доходы местных бюджетов по типам муниципальных образований**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
<i>Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	50,0	54,9	52,8	51,5	52,2	51,7	50,6	50,3	50,1	49,7
Муниципальные районы	43,0	37,0	37,1	35,5	34,6	36,0	35,4	35,5	34,1	34,9
Поселения	7,0	8,1	10,1	13,0	13,2	12,3	14,0	14,2	15,8	15,4
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	н/д	64,5	63,9	63,5	64,1	64,6	61,0	60,3	57,8	57,1
Муниципальные районы	н/д	30,1	29,6	26,5	26	26,3	28,1	28,4	27,3	28,3
Поселения	н/д	5,4	6,5	10,0	9,9	9,1	10,9	11,3	14,9	14,6
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	64,8	69,5	68,3	64,6	65,5	64,5	63,0	62,2	64,0	62,1
Муниципальные районы	29,0	25,2	24,2	24,4	23,0	23,6	23,6	24,0	22,8	28,6
Поселения	6,2	5,3	7,5	11,0	11,5	11,9	13,4	13,8	13,2	9,3
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение субвенций по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	н/д	40,7	40,2	40,2	41,6	42,3	44,0	42,9	45,9	47,0
Муниципальные районы	н/д	55,0	58,3	58,4	57,3	56,7	55,3	56,5	53,6	52,7
Поселения	н/д	4,3	1,5	1,4	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	0,4
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	36,7	38,9	38,8	37,5	38,0	38,0	38,1	38,3	39,3	38,8
Муниципальные районы	53,2	49,1	47,4	46,4	45,4	47,1	44,9	44,8	43,8	43,4
Поселения	10,1	12,0	13,8	16,1	16,6	14,9	17,0	16,9	16,9	17,8
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение дотаций по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	н/д	26,3	28,7	23,6	25,0	26,9	24,7	24,0	24,8	25,4
Муниципальные районы	н/д	56,2	53,5	56,7	56,0	55,2	53,8	54,1	51,2	52,2
Поселения	н/д	17,6	17,8	19,7	19,0	17,9	21,5	21,9	24,0	22,4
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение субсидий по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	42,7	49,0	47,3	47,4	49,0	48,3	47,3	47,9	48,7	48,3
Муниципальные районы	52,1	44,2	43,5	41,0	39,2	42,1	40,9	40,3	39,8	39,2
Поселения	5,2	6,8	9,2	11,6	11,8	9,6	11,8	11,8	11,5	12,1
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

и в налоговых доходах муниципальных образований. За рассматриваемый период доля бюджетов поселений в собственных доходах увеличилась с 7,0 до 15,4 %, достигнув максимума в 2014 г., а доля поселений в налоговых доходах возросла с 5,4 до 14,6 % в последний год анализируемого периода при максимуме в 2014 г.

Основной объем неналоговых доходов (более 60 % за все годы рассматриваемого периода) поступал в бюджеты городских округов. Доля неналоговых доходов в бюджетах муниципальных районов сначала сокращалась с 29 до 24 %, а потом начала возрастать, составив в 2015 г. 28,6 %. Удельный вес указанных доходов в бюджетах поселений возрастал до 2013 г., затем началось уменьшение данного показателя, в 2015 г. он составил 9,3 %.

Рассмотрим распределение безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований Российской Федерации. Более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (субвенций), приходился на бюджеты муниципальных районов. Несколько меньшая доля субвенций направлялась в 2006–2015 гг. в бюджеты городских округов, и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений, поступающих в бюджеты поселений. К 2015 г. эта доля сократилась до 0,4 %.

Трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, распределялись по бюджетам муниципальных образований различного типа следующим образом. Наибольшая их доля приходилась на бюджеты муниципальных районов, хотя в течение рассматриваемого периода данная доля сокращалась с 53,2 до 43,4 %. Доля городских округов оставалась относительно стабильной на уровне 37–39 %. Возрастал удельный вес дотаций, субсидий и прочих трансфертов, направляемых в бюджеты поселений. За 2006–2015 гг. он увеличился с 10,1 до 17,8 %.

И, наконец, рассмотрим распределение основных составляющих межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, т.е. распределение дотаций и субсидий. Более половины дотаций в течение рассмотренного периода аккумулировалось в бюджетах муниципальных районов. Удельный вес дотаций, поступающих в бюджеты городских округов, уменьшался до 2013 г., затем началось его увеличение. Доля данных доходов, направляемая в бюджеты городских и сельских поселений возрастала в 2006–2014 гг. с 17,6 до 24,0 %, с 2015 г. началось ее уменьшение. Удельный вес субсидий, направляемых в бюджеты муниципальных районов, сократился с 52,1 % в 2006 г. до 39,2 % в 2015 г. Доля данных перечислений, поступающая в бюджеты городских округов и поселений, наоборот, возросла с 42,7 до 48,3 % и с 5,2 до 12,1 % соответственно. Субсидии носят целевой характер и, как известно, предоставляются на условиях софинансирования расходных обязательств нижестоящих бюджетов. Это означает, что то или иное муниципальное образование может претендовать на получение субсидии только при наличии у него как соответствующей программы развития, так и определенного задела собственных средств [7, 11, 12, 15, 16]. Очевидно, что городские округа, располагающие более широкой и устойчивой базой для получения собственных доходов, имеют и большие возможности для получения субсидий из вышестоящих бюджетов.

Теперь обратимся к анализу структуры расходов бюджетов муниципальных образований Российской Федерации. Распределение расходов местных бюджетов между направлениями на решение вопросов местного значения и на осуществление государственных полномочий представлено в табл. 8.

Таблица 8

**Структура расходов местных бюджетов, %**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы на решение вопросов местного значения	71,1	71,0	78,0	76,1	73,0	76,1	72,0	72,5	66,0	63,6
Расходы на осуществление государственных полномочий	28,9	29,0	22,0	23,9	26,1	15,1	19,0	16,5	18,0	36,0
Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения	–	–	–	–	0,9	8,8	9,0	11,0	16,0	0,4

Как следует из информации, представленной в табл. 8, начиная с 2008 г. доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается при незначительном увеличении в 2011 г. Удельный вес расходов на осуществление государственных полномочий и на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения в среднем за период уменьшался. Нельзя не отметить резкое и продолжающееся сокращение расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения после 2013 г. и, соответственно, существенный рост (более чем в 2 раза с 16,5 % в 2013 г. до 36,0 % в 2015 г.) расходов на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий.

Важное значение имеет выявление основных направлений расходов органов местного самоуправления [3, 8, 17, 18]. Функциональная структура расходов местных бюджетов представлена в табл. 9.

Таблица 9

**Функциональная структура расходов местных бюджетов, %**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Управление	8,8	9,0	8,8	8,8	8,9	8,5	9,0	9,0	9,0	9,0
ЖКХ	17,7	18,8	19,9	18,3	18,3	18,7	15,0	14,0	14,1	14,1
Образование	35,7	34,8	34,7	36,3	35,8	37,6	41,4	45,7	47,1	47,1
Культура	3,9	4,0	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	4,7	5,1	5,2
Здравоохранение и спорт	13,2	13,2	12,4	11,4	10,9	10,0	5,4	–	–	–
Здравоохранение	–	–	–	–	–	–	–	1,8	0,9	0,9
Физическая культура и спорт	–	–	–	–	–	–	–	1,7	1,8	1,8
Социальная политика	8,1	8,0	7,2	7,9	9,2	8,6	8,7	9,0	9,0	8,2
Прочие расходы	12,6	12,0	13,1	13,4	12,9	12,3	16,0	14,0	13,0	10,6

Наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование. Их доля возросла за исследуемый период с 35,7 до 47,1 %. Далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, их удельный вес находился на уровне 18–20 % при уменьшении до 14 % к 2015 г. Почти в 2,5 раза уменьшилась доля расходов на здравоохранение в структуре расходов местных бюджетов в связи с передачей данного вида расходов на региональный уровень. Доля расходов на управление оставалась в течение 2006–2015 гг. стабильной на уровне 9 %, примерно столько же направлялось на социальную политику.

Распределение удельного веса различных статей расходов по типам муниципальных образований представлено в табл. 10.

Таблица 10

**Расходы местных бюджетов по типам муниципальных образований**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<i>Распределение расходов на управление по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	43,0	45,0	45,0	44,3	44,5	43,8	43,4	42,2	41,6	41,5
Муниципальные районы	39,9	36,3	34,6	31,6	32,0	32,2	32,6	33,2	33,4	34,0
Поселения	17,1	18,7	20,4	24,1	23,5	24,0	24,0	24,6	25,0	24,5
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение расходов на ЖКХ по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	61,1	63,8	63,2	61,4	61,7	59,1	53,0	52,3	51,8	51,5
Муниципальные районы	29,9	23,8	20,9	16,1	13,4	17,9	20,8	22,0	21,8	20,7
Поселения	9,0	12,4	15,9	22,5	24,9	23,0	26,2	25,7	26,4	27,8
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение расходов на образование по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	45,9	48,6	49,0	48,4	49,2	49,5	49,4	50,0	50,6	50,9
Муниципальные районы	52,4	50,0	49,7	50,6	49,8	49,7	50,0	49,6	49,1	48,8
Поселения	1,7	1,4	1,3	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение расходов на культуру по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	34,5	38,0	36,6	35,4	36,4	34,2	34,0	34,2	34,1	35,1
Муниципальные районы	47,7	42,1	40,1	35,8	34,4	34,6	35,4	35,3	35,4	36,0
Поселения	17,8	19,9	23,3	28,8	29,2	31,2	30,6	30,5	30,5	28,9
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение расходов на здравоохранение* по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	53,5	56,3	56,5	56,3	56,9	55,9	56,7	57,5	58,9	64,9
Муниципальные районы	45,7	42,7	42,2	42,1	41,3	43,9	43,2	42,5	40,1	34,9
Поселения	0,8	1,0	1,3	1,6	1,8	0,2	0,1	0	1,0	0,2
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение расходов на физическую культуру и спорт по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	–	–	–	–	–	–	–	55,2	51,3	53,8
Муниципальные районы	–	–	–	–	–	–	–	30,4	33,4	29,5
Поселения	–	–	–	–	–	–	–	14,4	15,3	16,7
Итого								100	100	100

Окончание табл. 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<i>Распределение расходов на социальную политику по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	н/д	51,3	н/д	50,8	49,8	50,5	50,8	42,2	41,6	51,4
Муниципальные районы	н/д	46,7	н/д	47,4	48,7	47,6	47,4	33,2	33,4	46,6
Поселения	н/д	2,1	н/д	1,5	1,5	1,9	1,8	24,6	25,0	2,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Распределение прочих расходов по типам муниципальных образований, %</i>										
Городские округа	н/д	36,6	н/д	35,8	37,8	44,3	49,5	54,4	55,3	58,4
Муниципальные районы	н/д	52,4	н/д	51,8	50,0	45,3	37,0	44,9	44,7	25,6
Поселения	н/д	10,8	н/д	12,4	12,2	10,4	13,5	0,7	0	16,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* До 2012 г. включительно – расходы на здравоохранение и спорт.

Представленные в табл. 10 данные в целом отражают распределение полномочий по типам муниципальных образований в Российской Федерации. В структуре расходов на управление, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, физическую культуру, спорт и социальную политику преобладает доля городских округов. Доля расходов на образование и культуру примерно одинакова для городских округов и муниципальных районов, причем в течение рассмотренного периода возрастает доля поселений по данному типу расходов. Отметим также, что с 2009 г. доля поселений в расходах на ЖКХ превысила долю муниципальных районов. Меньше всего доля поселений в расходах на образование и здравоохранение, что связано с распределением полномочий между рассматриваемыми уровнями управления.

Наконец, рассмотрим результат исполнения бюджетов муниципальных образований по данным субъектов Российской Федерации (табл. 11).

Таблица 11

**Исполнение бюджетов муниципальных образований, % от общего количества муниципалитетов**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
С профицитом	58,0	59,0	61,0	54,0	46,1	49,5	54,0	48,1	55,5	41,7
С дефицитом	29,0	36,0	36,0	43,0	50,9	45,5	43,8	49,7	42,8	56,5
С равенством доходов и расходов	13,0	5,0	3,0	3,0	3,0	5,0	2,2	2,2	1,7	1,8

В целом по Российской Федерации местные бюджеты в последние годы исполнялись с дефицитом. Что касается доли муниципальных образований, исполнявших бюджеты с дефицитом в процентах от общего их количества, то данный показатель в среднем за рассмотренный период возрастает при небольшом снижении в 2011 и 2012 гг.

В заключении отметим, что внедрение новых принципов организации местного самоуправления привело к следующим результатам:

1) возросло число мелких экономически слабых муниципальных образований (главным образом на уровне поселений), обладающих в соответствии с законодательством всей системой органов управления;

2) усилилась финансовая зависимость муниципальных образований от объемов трансфертов или отчислений от регулирующих налогов, поступающих в местные бюджеты из вышестоящих бюджетных уровней. Другими словами, по-прежнему не созданы условия для укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов;

3) сохраняется низкая мотивация у муниципальных образований к стимулированию саморазвития из-за преобладания дотаций и субвенций в структуре межбюджетных трансфертов, а также низкой доли местных налоговых и неналоговых доходов;

4) наблюдается усиление внутренних структурных дисбалансов бюджетов разных типов муниципальных образований, происходящее по причинам сокращения доходной базы местных бюджетов, распределения средств между большим числом территориально разобщенных самостоятельных поселений в условиях игнорирования особенностей муниципальных образований разного типа.

Таким образом, устойчивость местных бюджетов в среднесрочной перспективе по-прежнему не достигнута из-за сохранения их зависимости от средств межбюджетного регулирования. Сохраняется актуальность проблем расширения налоговых полномочий регионов и муниципальных образований с целью увеличения и укрепления доходной базы их бюджетов, а также повышения заинтересованности региональных и муниципальных органов власти в результатах деятельности предприятий и организаций, функционирующих на их территории.

### Литература

1. Бухвальд Е. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121–133.
2. Бюджетная политика и местное самоуправление / под ред. д-ра экон. наук С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 240 с.
3. Горяченко Е.Е., Малов К.В. О тенденциях и направлениях развития МСУ в России // Самоуправление. 2016. № 9 (102). С. 10–15.
4. Горяченко Е.Е., Малов К.В. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. 2017. № 1 (93). С. 271–291.
5. Коломак Е.А. Пространственная концентрация экономической активности в России // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 82–99.
6. Коломак Е.А. Пространственное развитие и приоритеты региональной политики в России // ЭКО. 2014. № 1. С. 41–53.
7. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона // Регион: экономика и социология. 2017. № 2. С. 3–31.
8. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Теоретические основы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием региона // Экономика востока России. 2016. № 2 (6). С. 35–43.
9. Klitorin V.I. Federal relationships, regional policy, and the problem of deformation of Russia's economic space // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. Is. 4. P. 253–259.

10. *Klistorin V.I.* Financial resources of local governments // Local production systems and regional economic development: [collection of papers] / ed. by A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov; Russian academy of sciences, Siberian branch, Institute of economics and industrial engineering, University of national and world economy, Ternopil national economic university, University of Lodz. Novosibirsk-Sofia-Ternopil-Lodz: IEIE SB RAS, 2014. P. 285–291.
11. *Klistorin V.I.* The Accuracy and Reliability of Forecasts // Problems of Economic Transition. 2013. Vol. 56. № 01. P. 35–40.
12. *Kolomak E.A.* The post-Soviet evolution of the Russian urban system // Area development and policy. 2017. Vol. 2. Is. 1. P. 24–39.
13. *Kolomak E.A., Trubekhhina I.E.* A study of agglomeration processes on the territory of Novosibirsk oblast // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. Is. 4. P. 364–373.
14. *Kolomak E.A.* Evolution of Spatial Distribution of Economic Activity in Russia // Regional Research of Russia. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 236–242.
15. *Malov V.J.* What Concept of Political Economy is Adequate for Strategy of Regional Growth in Russia? // Economic Alternatives. 2016. Is. 4. P. 401–408.
16. *Sumskaya T.V.* Specific Features of Regional Budget Policy Using the Example of Novosibirsk Oblast // Studies on Russian Economic Development. 2009. Vol. 20. № 4. P. 374–382.
17. *Sumskaya T.V.* Decentralization of budget system as the organizational basis of the system of local self-government // Journal of European Economy. 2015. Vol. 14. № 1, March. P. 57–69.
18. *Sumskaya T.V.* Features of formation of sub-federal budgets in conditions of the economic crisis // The Strategies of Modern Science Development: Proceedings of the XIII International scientific-practical conference. North Charleston, USA, 3–4 October 2017. North Charleston: CreateSpace, 2017. P. 63–69.
19. *Suspitsyn S.A.* Measurements in the space of regional indicators: Methodology, techniques, and results // Regional Research of Russia. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 223–235.
20. *Suspitsyn S.A.* Problems of coordinating macroeconomic and regional long-term solutions // Regional Research of Russia. 2017. Vol. 7. Is. 1. P. 62–70.
21. *Zhdan G.V., Shchetinina I.V., Voronov Yu.P.* Reindustrialization of the economies of rural territories (a case study of Novosibirsk oblast) // Regional Research of Russia. 2017. Vol. 7. Is. 4. P. 342–351.

### Bibliography

1. *Buhval'd E.* Municipal'naja reforma v Rossii. Nekotorye itogi proshedshego desjatiletija // Federalizm. 2013. № 4. P. 121–133.
2. Bjudzhethnaja politika i mestnoe samoupravlenie / pod red. d-ra jekon. nauk S.A. Suspicyna. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2010. 240 p.
3. *Gorjachenko E.E., Malov K.V.* O tendencijah i napravlenijah razvitija MSU v Rossii // Samoupravlenie. 2016. № 9 (102). P. 10–15.
4. *Gorjachenko E.E., Malov K.V.* Reformirovanie sistemy mestnogo samoupravlenija: ocenki i problemy // Region: jekonomika i sociologija. 2017. № 1 (93). P. 271–291.
5. *Kolomak E.A.* Prostranstvennaja koncentracija jekonomicheskoj aktivnosti v Rossii // Prostranstvennaja jekonomika. 2014. № 4. P. 82–99.
6. *Kolomak E.A.* Prostranstvennoe razvitie i priority regional'noj politiki v Rossii // JeKO. 2014. № 1. P. 41–53.
7. *Marshalova A.S., Novoselov A.S.* Institucional'naja sistema upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem regiona // Region: jekonomika i sociologija. 2017. № 2. P. 3–31.
8. *Marshalova A.S., Novoselov A.S.* Teoreticheskie osnovy strategicheskogo planirovanija i upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem regiona // Jekonomika vostoka Rossii. 2016. № 2 (6). P. 35–43.

9. *Klistorin V.I.* Federal relationships, regional policy, and the problem of deformation of Russia's economic space // *Regional Research of Russia*. 2014. Vol. 4. Is. 4. P. 253–259.
10. *Klistorin V.I.* Financial resources of local governments // *Local production systems and regional economic development: [collection of papers] / ed. by A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov; Russian academy of sciences, Siberian branch, Institute of economics and industrial engineering, University of national and world economy, Ternopil national economic university, University of Lodz. Novosibirsk-Sofia-Ternopil-Lodz: IEIE SB RAS, 2014. P. 285–291.*
11. *Klistorin V.I.* The Accuracy and Reliability of Forecasts // *Problems of Economic Transition*. 2013. Vol. 56. № 01. P. 35–40.
12. *Kolomak E.A.* The post-Soviet evolution of the Russian urban system // *Area development and policy*. 2017. Vol. 2. Is. 1. P. 24–39.
13. *Kolomak E.A., Trubekhina I.E.* A study of agglomeration processes on the territory of Novosibirsk oblast // *Regional Research of Russia*. 2014. Vol. 4. Is. 4. P. 364–373.
14. *Kolomak E.A.* Evolution of Spatial Distribution of Economic Activity in Russia // *Regional Research of Russia*. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 236–242.
15. *Malov V.J.* What Concept of Political Economy is Adequate for Strategy of Regional Growth in Russia? // *Economic Alternatives*. 2016. Is. 4. P. 401–408.
16. *Sumskaya T.V.* Specific Features of Regional Budget Policy Using the Example of Novosibirsk Oblast // *Studies on Russian Economic Development*. 2009. Vol. 20. № 4. P. 374–382.
17. *Sumskaya T.V.* Decentralization of budget system as the organizational basis of the system of local self-government // *Journal of European Economy*. 2015. Vol. 14. № 1, March. P. 57–69.
18. *Sumskaya T.V.* Features of formation of sub-federal budgets in conditions of the economic crisis // *The Strategies of Modern Science Development: Proceedings of the XIII International scientific-practical conference. North Charleston, USA, 3–4 October 2017. North Charleston: CreateSpace, 2017. P. 63–69.*
19. *Suspitsyn S.A.* Measurements in the space of regional indicators: Methodology, techniques, and results // *Regional Research of Russia*. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 223–235.
20. *Suspitsyn S.A.* Problems of coordinating macroeconomic and regional long-term solutions // *Regional Research of Russia*. 2017. Vol. 7. Is. 1. P. 62–70.
21. *Zhdan G.V., Shchetinina I.V., Voronov Yu.P.* Reindustrialization of the economies of rural territories (a case study of Novosibirsk oblast) // *Regional Research of Russia*. 2017. Vol. 7. Is. 4. P. 342–351.