

УДК: 336.14:352

Регион: экономика и социология, 2019, № 1 (101), с. 225–249

Т.В. Сумская

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Финансовая самостоятельность местного самоуправления является важнейшим условием его эффективного функционирования. На уровне местных бюджетов в России сконцентрирован основной объем социально значимых расходов. Целью настоящего исследования является анализ ключевых направлений формирования и использования средств местных бюджетов в РФ. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: 1) выявлены особенности структуры валовых и собственных доходов бюджетов органов местного самоуправления; 2) определена специфика налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований; 3) показаны особенности структуры трансфертов, поступающих в местные бюджеты из вышестоящих. В ходе исследования использованы системный подход, компаративный анализ, анализ структуры важнейших бюджетных показателей в динамике. При решении поставленных задач задействованы экономико-математические, статистические и балансовые методы. Выполненный комплекс расчетов на материале муниципальных образований РФ позволил выявить особенности формирования доходов и расходов местных бюджетов. Результаты исследования могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания бюджетов и стимулирования муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы. Теоретическая и практическая значимость работы состоит в возможности использования предложенных подходов при оценке результативности субфедеральной бюджетной политики. Кроме того, проведенный анализ позволил охарактеризовать бюджет-

ную ситуацию на муниципальном уровне с точки зрения достаточности средств для осуществления собственных и переданных полномочий. В настоящее время в России остаются крайне актуальными проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов и повышения заинтересованности местных властей в результатах деятельности функционирующих на их территориях предприятий и организаций.

Ключевые слова: доходы местных бюджетов; расходы местных бюджетов; муниципальные образования; налоговые доходы; неналоговые доходы; безвозмездные перечисления; трансферты; дефицит бюджета; профицит бюджета

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

Усиление экономической самостоятельности муниципальных образований имманентно связано с необходимостью формирования и укрепления их финансовой системы, без чего невозможны осуществление экономической деятельности, эффективное управление социально-экономическим развитием территории и создание благоприятного климата для развития экономики и жизни людей. Большое значение в решении этой проблемы имеет государственная бюджетная политика, нацеленная на активизацию социально-экономического развития страны в целом и ее отдельных регионов и муниципалитетов.

В системе управления экономикой в разрезе территорий важная роль принадлежит местному уровню власти в лице органов самоуправления. Как известно из мировой практики регулирования регионального развития, в сферу компетенции местных властей входят преимущественно вопросы благоустройства территории, обеспечения функционирования объектов социально-бытовой инфраструктуры, прежде всего городского транспорта, разработка и реализация социальных программ поддержки незащищенных слоев населения [5; 6; 10; 17]. В России местное самоуправление в настоящее время представляет собой элемент системы органов власти, чьи полномочия сводятся главным образом к исполнению таких принимаемых на федеральном уровне обязательств государства и государством гарантиро-

ванных, которые могут быть выполнены только на уровне муниципалитетов. Поэтому сохраняется опасность дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций.

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна, как Россия с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий развития, не в состоянии успешно развиваться ни в ближайшей, ни в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, способно решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др. [1; 2; 12]. В случае же превращения муниципалитетов в наиболее слабое звено в сложившейся системе власти, лишенное необходимых полномочий и ресурсов, вся полнота ответственности за неэффективное решение повседневных проблем граждан будет ложиться на главу государства, что приведет к еще большему обострению проблем местного уровня.

Важно также учитывать, что система бюджетного федерализма в России формируется сверху вниз, когда определены полномочия, возложенные на местный уровень власти, но из-за усиливающейся централизации финансовых ресурсов данные полномочия оказываются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют местному самоуправлению эффективно выполнять присущие ему функции. Поэтому обязательным условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений является экономическая самостоятельность местного самоуправления. Такая самостоятельность обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, которое невозможно без достаточных собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление. В то же время выполнение этого очевидного требования до сих пор является проблематичным, несмотря на проводимые реформы местного самоуправления [3; 7; 10].

АНАЛИЗ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Попытаемся ответить на вопрос, в какой степени реформы продвинули решение проблемы 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 2007–2016 гг. Структура доходов местных бюджетов представлена в табл. 1. На протяжении анализируемого периода доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных образований сокращалась, соответственно увеличивалась доля межбюджетных трансфертов.

Основную роль в обеспечении финансовой самостоятельности любого уровня управления играют собственные доходы [4; 8; 9; 13; 14, 18]. В связи с этим необходимо отметить, что в Российской Федерации используется достаточно широкая трактовка понятия «собственные доходы бюджета». Согласно 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. Таким образом, в состав собственных доходов местных бюд-

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов, %

Вид доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые и неналоговые доходы	42,1	41,4	40,3	40,8	39,3	38,2	38,8	36,2	36,6	36,6
Межбюджетные трансферты	57,9	58,6	59,7	59,2	60,7	61,8	61,2	63,8	63,4	63,4

Таблица 2

Структура собственных доходов местных бюджетов, %

Вид доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1	41,7	47,2	42,0	44,2	44,8
Неналоговые доходы	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4	11,7	6,7	13,1	12,4	11,8
Итого налоговые и неналоговые доходы	59,1	53,1	53,4	53,7	51,5	53,4	53,9	55,1	56,6	56,6
Межбюджетные трансферты (без учета субвенций из фонда компенсаций)	40,9	46,9	46,6	46,3	48,3	46,6	46,1	44,9	43,4	43,4

жетов включаются и межбюджетные трансферты, и поступления от федеральных и региональных налогов. Структура собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации представлена в табл. 2.

Согласно данным табл. 2 налоговые доходы в среднем за рассмотренный период составляли около 40% собственных доходов, опускаясь ниже этой отметки в 2008, 2009 и 2011 гг. Суммарная доля налоговых и неналоговых доходов уменьшалась с 59,1% в 2007 г. до 51,5% в 2011 г. В 2012–2016 гг. данный показатель увеличился до 56,6%. Соответственно в 2007–2011 гг. возрастала доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из фонда компенсаций), затем удельный вес этого вида доходов уменьшался.

Представляет интерес анализ структуры основных статей бюджетных доходов органов местного самоуправления. В таблице 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. Вторым по значимости налогом для местных бюджетов был земельный налог. В совокупности доля местных налогов (земельного и налога на имущество физических лиц) за рассматриваемый период увеличивалась. От 7,4 до 8,6% варьирует доля налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленных за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ. Основную часть этих средств составляют по-

Таблица 3

Структура налоговых доходов местных бюджетов, %

Вид доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налог на доходы физических лиц	66,8	68,6	68,7	65,1	66,4	70,2	69,9	63,5	61,8	62,7
Местные налоги	12,2	11,5	14,2	14,4	12,7	15,0	15,1	18,4	19,0	17,6
В том числе:										
земельный налог	11,0	10,2	12,3	12,7	12,2	13,3	13,2	16,0	16,4	14,8
налог на имущество физических лиц	1,2	1,2	2,0	1,7	0,5	1,7	1,9	2,4	2,6	2,7
Налог на вмененный доход	8,4	7,4	7,8	7,7	7,7	8,2	7,0	7,8	7,7	6,9
Единый сельскохозяйственный налог	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	1,1
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	–	–	–	–	–	–	0,2	0,2	0,3	0,4
Акцизы	–	–	–	–	–	–	–	2,5	2,8	3,5

Примечание. 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 РФ. Ранее налог на имущество физических лиц за текущий год уплачивался 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.

ступления 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 Федерации исходя из необходимости зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта 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). Из данных табл. 4 следует,

Таблица 4

Доходы местных бюджетов, переданные вышестоящими уровнями власти, %

Вид, уд. вес доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	936,5
Доля от общего объема доходов местных бюджетов, %	84,4	85,0	89,9	88,8	87,7	92,5	90,2	90,3	88,9	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	102,1
Доля от общего объема доходов местных бюджетов, %	15,6	14,7	10,1	11,0	11,6	6,4	8,7	9,3	9,5	9,7
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	1053,6

что около 90% налоговых доходов местных бюджетов формируется за счет тех доходных источников, нормативы по которым установлены на федеральном уровне. Примерно 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 2007–2016 гг. (табл. 5). За анализируемый период структура неналоговых доходов местных бюджетов существенно изменилась. Сократился удельный вес доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Основной статьей неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, возрос удельный вес доходов от продажи материальных и нематериальных активов. 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%.

Особый интерес представляет структура безвозмездных перечислений, поступающих в бюджеты муниципалитетов. В связи с этим будем рассматривать две основные группы безвозмездных перечислений. К первой относятся трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения: дотации, субсидии и прочие межбюджетные трансферты. Вторую группу составляют субвенции, т.е. те межбюджетные трансферты, которые связаны с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправле-

Таблица 5

Структура неналоговых доходов местных бюджетов, %

Вид доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	19,0	10,7	7,7	3,0	–	–	–	–	–	–
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	44,8	46,4	48,8	49,4	46,6	52,8	54,6	57,5	56,7	56,1
Платежи за пользование природными ресурсами	2,7	...	2,9	3,1	3,0	4,3	4,3	3,5	3,7	4,3
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	3,3	...	12,6	15,3	14,5	5,9	6,1	5,7	7,2	8,2
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	20,3	24,2	20,5	22,6	24,9	27,3	25,3	24,8	22,0	20,3
Другие неналоговые доходы	10,0	...	7,6	6,6	10,9	9,7	9,6	8,5	10,4	11,1

ния государственных полномочий. Распределение межбюджетных трансфертов по основным статьям представлено в табл. 6.

Суммарная доля дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов увеличилась с 2007 по 2011 г., однако с 2012 г. началось сокращение удельного веса указанных безвозмездных перечислений. При этом в течение всего периода 2007–2016 гг. почти вдвое сократилась доля дотаций. Таким образом, процент 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 непосредственно влиять муници-

Таблица 6

Структура межбюджетных трансфертов, %

Вид трансфертов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Дотации	24,0	23,9	21,2	21,3	22,0	15,9	15,2	12,6	13,7	14,0
Субсидии	23,5	31,1	29,4	29,5	29,0	30,5	32,2	27,1	23,7	23,1
Прочие	2,8	7,4	8,5	8,5	9,4	7,4	7,0	6,5	6,7	6,8
Итого межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения	50,3	62,4	59,1	59,3	60,4	53,9	54,4	46,2	44,1	43,8
Субвенции	49,7	37,6	40,9	40,7	39,6	46,1	45,6	53,8	55,9	56,0

пальные образования, можно сделать вывод о практически полном контроле вышестоящих властей над органами местного самоуправления. Основную часть 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 2007 г. сократилась, однако с 2012 г. она вновь начала расти. Довольно высокий удельный вес 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.

Доходы и расходы местных бюджетов зависят от структуры экономики муниципальных образований, от распределения полномочий, связанных с типом муниципалитетов, от степени их социально-эконо-

Таблица 7

Распределение доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований, %

Тип муницип. образования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Собственные доходы</i>										
Городские округа	54,9	52,8	51,5	52,2	51,7	50,6	50,3	50,1	49,7	49,9
Муниципальные районы	37,0	37,1	35,5	34,6	36,0	35,4	35,5	34,1	34,9	34,6
Поселения	8,1	10,1	13,0	13,2	12,3	14,0	14,2	15,8	15,4	14,6
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Налоговые доходы</i>										
Городские округа	64,5	63,9	63,5	64,1	64,6	61,0	60,3	57,8	57,1	56,0
Муниципальные районы	30,1	29,6	26,5	26,0	26,3	28,1	28,4	27,3	28,3	28,8
Поселения	5,4	6,5	10,0	9,9	9,1	10,9	11,3	14,9	14,6	13,7
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Неналоговые доходы</i>										
Городские округа	69,5	68,3	64,6	65,5	64,5	63,0	62,2	64,0	62,1	62,8
Муниципальные районы	25,2	24,2	24,4	23,0	23,6	23,6	24,0	22,8	28,6	28,4
Поселения	5,3	7,5	11,0	11,5	11,9	13,4	13,8	13,2	9,3	8,8
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Субвенции</i>										
Городские округа	40,7	40,2	40,2	41,6	42,3	44,0	42,9	45,9	47,0	48,8

Окончание табл. 7

Тип муницип. образования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Муниципальные районы	55,0	58,3	58,4	57,3	56,7	55,3	56,5	53,6	52,7	50,7
Поселения	4,3	1,5	1,4	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Межбюджетные трансферты, связанные с финансированием обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения</i>										
Городские округа	38,9	38,8	37,5	38,0	38,0	38,1	38,3	39,3	38,8	39,0
Муниципальные районы	49,1	47,4	46,4	45,4	47,1	44,9	44,8	43,8	43,4	43,9
Поселения	12,0	13,8	16,1	16,6	14,9	17,0	16,9	16,9	17,8	17,1
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Дотации</i>										
Городские округа	26,3	28,7	23,6	25,0	26,9	24,7	24,0	24,8	25,4	27,8
Муниципальные районы	56,2	53,5	56,7	56,0	55,2	53,8	54,1	51,2	52,2	51,4
Поселения	17,6	17,8	19,7	19,0	17,9	21,5	21,9	24,0	22,4	20,8
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Субсидии</i>										
Городские округа	49,0	47,3	47,4	49,0	48,3	47,3	47,9	48,7	48,3	49,7
Муниципальные районы	44,2	43,5	41,0	39,2	42,1	40,9	40,3	39,8	39,2	37,9
Поселения	6,8	9,2	11,6	11,8	9,6	11,8	11,8	11,5	12,1	12,0
И т о г о	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

мического развития. Поэтому 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 и налоговых доходах возрастала в 2007–2010 гг., затем эта доля начала сокращаться. 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. Доля районов в налоговых доходах в течение периода была на уровне 26–30%. Отметим увеличение доли городских и сельских поселений в собственных и налоговых доходах муниципальных образований за рассматриваемый период.

Основной объем неналоговых доходов поступал в бюджеты городских округов. Доля неналоговых доходов в бюджетах муниципальных районов сначала сокращалась, а потом начала возрастать, составив в 2015 г. 28,6%. Удельный вес указанных доходов в бюджетах поселений увеличивался до 2013 г., затем данный показатель начал уменьшаться.

Рассмотрим распределение безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований. Более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (субвенций), приходилось на бюджеты муниципальных районов. Несколько меньшая доля субвенций направлялась в бюджеты городских округов, и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений, поступающих в бюджеты поселений.

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, доля городских округов оставалась относительно стабильной, при этом воз-

растал удельный вес дотаций, субсидий и прочих трансфертов, направляемых в бюджеты поселений.

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, возросла в 2007–2014 гг., с 2015 г. начала уменьшаться. Удельный вес субсидий, направляемых в бюджеты муниципальных районов, в 2007–2016 гг. сократился. Доля этих перечислений, поступающая в бюджеты городских округов и поселений, наоборот, возросла. 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 резерва собственных средств. Очевидно, что городские округа, располагающие более широкой и устойчивой базой для получения собственных доходов, имеют и большие возможности для получения субсидий из вышестоящих бюджетов.

АНАЛИЗ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Теперь обратимся к анализу структуры расходов бюджетов муниципальных образований. Распределение расходов местных бюджетов между решением вопросов местного значения и осуществлением государственных полномочий представлено в табл. 8.

Как следует из данных табл. 8, начиная с 2008 г. доля расходов, связанных с решением вопросов местного значения, в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается при незначительном

Таблица 8

Структура расходов местных бюджетов, %

Вид расходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы на решение вопросов местного значения	71,0	78,0	76,1	73,0	76,1	72,0	72,5	66,0	63,6	63,4
Расходы на осуществление государственных полномочий	29,0	22,0	23,9	26,1	15,1	19,0	16,5	18,0	36,0	36,2
Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения	–	–	–	0,9	8,8	9,0	11,0	16,0	0,4	0,4

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 расходов на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий.

Функциональная структура расходов местных бюджетов представлена в табл. 9. Наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование, далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. 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 2007–2016 гг. стабильной на уровне 9%, примерно столько же направлялось на социальную политику.

Распределение удельного веса различных статей расходов по типам муниципальных образований показано в табл. 10. Представленные в таблице данные в целом отражают распределение полномочий по типам муниципальных образований. В структуре расходов на управление, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение,

Таблица 9

Функциональная структура расходов местных бюджетов, %

Направление расходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Управление	9,0	8,8	8,8	8,9	8,5	9,0	9,0	9,0	9,0	9,6
ЖКХ	18,8	19,9	18,3	18,3	18,7	15,0	14,0	14,1	14,1	12,6
Образование	34,8	34,7	36,3	35,8	37,6	41,4	45,7	47,1	47,1	48,2
Культура	4,0	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	4,7	5,1	5,2	5,1
Здравоохранение и спорт	13,2	12,4	11,4	10,9	10,0	5,4	–	–	–	–
Здравоохранение	–	–	–	–	–	–	1,8	0,9	0,9	0,4
Физическая культура и спорт	–	–	–	–	–	–	1,7	1,8	1,8	1,6
Социальная политика	8,0	7,2	7,9	9,2	8,6	8,7	9,0	9,0	8,2	8,0
Прочие расходы	12,0	13,1	13,4	12,9	12,3	16,0	14,0	13,0	10,6	11,8

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 удельный вес поселений в данном типе 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). 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.

Таблица 10

Распределение расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований, %

Тип муницип. образования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Расходы на управление</i>										
Городские округа	45,0	45,0	44,3	44,5	43,8	43,4	42,2	41,6	41,5	43,2
Муниципальные районы	36,3	34,6	31,6	32,0	32,2	32,6	33,2	33,4	34,0	33,4
Поселения	18,7	20,4	24,1	23,5	24,0	24,0	24,6	25,0	24,5	23,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Расходы на ЖКХ</i>										
Городские округа	63,8	63,2	61,4	61,7	59,1	53,0	52,3	51,8	51,5	51,7
Муниципальные районы	23,8	20,9	16,1	13,4	17,9	20,8	22,0	21,8	20,7	21,3
Поселения	12,4	15,9	22,5	24,9	23,0	26,2	25,7	26,4	27,8	27,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Расходы на образование</i>										
Городские округа	48,6	49,0	48,4	49,2	49,5	49,4	50,0	50,6	50,9	52,0
Муниципальные районы	50,0	49,7	50,6	49,8	49,7	50,0	49,6	49,1	48,8	47,6
Поселения	1,4	1,3	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Расходы на культуру</i>										
Городские округа	38,0	36,6	35,4	36,4	34,2	34,0	34,2	34,1	35,1	37,0
Муниципальные районы	42,1	40,1	35,8	34,4	34,6	35,4	35,3	35,4	36,0	35,7
Поселения	19,9	23,3	28,8	29,2	31,2	30,6	30,5	30,5	28,9	27,3
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Окончание табл. 10

Тип муницип. образования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Расходы на здравоохранение*</i>										
Городские округа	56,3	56,5	56,3	56,9	55,9	56,7	57,5	58,9	64,9	58,2
Муниципальные районы	42,7	42,2	42,1	41,3	43,9	43,2	42,5	40,1	34,9	41,0
Поселения	1,0	1,3	1,6	1,8	0,2	0,1	0,0	1,0	0,2	0,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Расходы на физическую культуру и спорт</i>										
Городские округа	-	-	-	-	-	-	55,2	51,3	53,8	56,6
Муниципальные районы	-	-	-	-	-	-	30,4	33,4	29,5	28,1
Поселения	-	-	-	-	-	-	14,4	15,3	16,7	15,3
Итого	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Расходы на социальную политику</i>										
Городские округа	51,3	...	50,8	49,8	50,5	50,8	42,2	41,6	51,4	53,6
Муниципальные районы	46,7	...	47,4	48,7	47,6	47,4	33,2	33,4	46,6	44,5
Поселения	2,1	...	1,5	1,5	1,9	1,8	24,6	25,0	2,0	1,9
Итого	100,0	...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Прочие расходы</i>										
Городские округа	36,6	...	35,8	37,8	44,3	49,5	54,4	55,3	58,4	58,4
Муниципальные районы	52,4	...	51,8	50,0	45,3	37,0	44,9	44,7	25,6	25,2
Поселения	10,8	...	12,4	12,2	10,4	13,5	0,7	0,0	16,0	16,4
Итого	100,0	...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Таблица 11

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

Исполнение бюджетов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
С профицитом	59,0	61,0	54,0	46,1	49,5	54,0	48,1	55,5	41,7	41,5
С дефицитом	36,0	36,0	43,0	50,9	45,5	43,8	49,7	42,8	56,5	57,1
С равенством доходов и расходов	5,0	3,0	3,0	3,0	5,0	2,2	2,2	1,7	1,8	1,4

ВЫВОДЫ

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

1) возросло количество мелких, экономически слабых муниципальных образований (главным образом поселений), имеющих в соответствии с законодательством всю систему 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) у муниципальных образований сохраняется низкая мотивация к саморазвитию из-за преобладания дотаций и субвенций в структуре межбюджетных трансфертов, а также из-за 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. Для укрепления

ния финансовых основ местного самоуправления можно предложить несколько путей наращивания доходов муниципальных образований:

- 1) совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;
- 2) законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;
- 3) создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта РФ, прежде всего софинансирования инвестиционных проектов и программ;
- 4) использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций на законной, гласной и прозрачной основе;
- 5) выработка более четких критериев выделения муниципальных образований с учетом фактической и потенциальной базы местного самоуправления.

Реализация данных путей требует прежде всего усиления финансовой самостоятельности органов региональной и муниципальной власти посредством увеличения доли в местных бюджетах собственных налоговых источников, которые должны быть закреплены на постоянной основе за территориальными бюджетами. В этом случае соответствующие органы власти не только будут иметь возможность прогнозировать формирование налоговых доходов, но и получат стимулы для развития производства на территории и, соответственно, для увеличения доходной части бюджета. Такое налоговое регулирование послужит необходимым условием для обеспечения долгосрочной сбалансированности и самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы, сведя к минимуму финансовую помощь нижестоящим бюджетам путем передачи в различных формах финансовых средств из федерального бюджета [9; 11; 16]. Это, в свою очередь, требует, на наш взгляд, решения ряда важных задач.

Прежде всего, необходимо изменить сложившиеся подходы к распределению налоговых полномочий между уровнями власти. Речь идет о децентрализации налоговых полномочий и установлении более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями. В настоящее время в налоговой системе преобладают федеральные налоги и сборы, что, с одной стороны, ведет к масштабным

встречным потокам финансовых средств из-за необходимости их распределения, а с другой – к снижению заинтересованности территориальных органов власти в развитии производства и расширении собственной налоговой базы. Следствием такого положения являются, во-первых, усиление иждивенчества и поиск поддержки от центра и, во-вторых, несовершенство управления налогами на региональном и местном уровнях как в части федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты, так и при установлении многих элементов по закрепленным Налоговым кодексом региональным и местным налогам.

Поэтому представляется актуальным расширение полномочий территориальных органов власти в области установления обязательных элементов соответствующих налогов при условии сокращения полномочий федеральных органов. Это особенно важно в отношении таких федеральных налогов, доходы от которых являются определяющими в наполнении доходной части региональных и местных бюджетов. В частности, следовало бы, на наш взгляд, придать обязательный характер (вместо существующего в настоящее время разрешительного) установлению единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в их бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов. При этом для всех местных бюджетов должны быть единые принципы разграничения доходов от федеральных и региональных налогов [9; 15; 19]. Все это позволило бы создать необходимые предпосылки для формирования надежной финансовой основы для территориальных бюджетов в части укрепления налогового потенциала и повышения экономической заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии своих территорий.

Статья выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 (проект XI.173.1.1, номер регистрации 0325-2017-0004 в ИСГЗ ФАНО, АААА-А17-117022250125-4)

Список источников

1. *Бабун Р.Б.* Местное самоуправление России на новом этапе муниципально-строительства // ЭКО. – 2017. – № 3. – С. 60–77.

2. *Баклаева Н.М.* Проблемы реализации экономических интересов регионов как субъектов межбюджетных отношений в кризисных условиях // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15, вып. 1. – С. 35–49.
3. *Бухвальд Е.* Муниципальная реформа в России: Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. – 2013. – № 4. – С. 121–133.
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. *Клисторин В.И.* Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. – 2014. – № 9. – С. 5–19.
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.* Теоретические основы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием региона // Экономика Востока России. – 2016. – № 2 (6). – С. 35–43.
8. *Новоселов А.С., Маршалова А.С.* Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием региона: методологический аспект // Экономика Востока России. – 2016. – № 1. – С. 5–15.
9. *Пансков В.Г.* НДС и укрепление местных бюджетов // Финансы. – 2013. – № 2. – С. 38–43.
10. *Пинская М.Р., Тихонова А.В.* Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т.15, вып. 9. – С. 1689–1709.
11. *Пронина Л.И.* Местное самоуправление и совершенствование разграничения полномочий // Финансы. – 2007. – № 9. – С. 18–20.
12. *Пронина Л.И.* Об укреплении финансовой базы местных бюджетов // Финансы. – 2009. – № 5. – С. 26–29.
13. *Татаркин А.И.* Саморазвитие территориальных социально-экономических систем как потребность федеративного обустройства России // Экономика региона. – 2013. – № 4. – С. 9–26.
14. *Швецов А.* Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.
15. *Швецов А.Н.* Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 38–61.
16. *Klistorin V.I.* Federal relationships, regional policy, and the problem of deformation of Russia's economic space // Regional Research of Russia. – 2014. – Vol. 4, Iss. 4. – P. 253–259.
17. *Kolomak E.A.* Evolution of spatial distribution of economic activity in Russia // Regional Research of Russia. – 2015. – Vol. 5, Iss. 3. – P. 236–242.
18. *Malov V.Yu.* What concept of political economy is adequate for strategy of regional growth in Russia? // Economic Alternatives. – 2016. – Iss. 4. – P. 401–408.
19. *Suspitsyn S.A.* Measurements in the space of regional indicators: Methodology, techniques, and results // Regional Research of Russia. – 2015. – Vol. 5, Iss. 3. – P. 223–235.

Информация об авторе

Сумская Татьяна Владимировна (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: stv@ieie.nsc.ru).

DOI: 10.15372/REG20190110

Region: Economics & Sociology, 2019, No. 1 (101), p. 225–249

T.V. Sumskaya

PROBLEMS OF CREATING FINANCIAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

The financial independence of local self-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 this study is to analyze the main directions of the formation and use of local budgets in the Russian Federation. To achieve this goal, we accomplish the following tasks: 1) we reveal the peculiarities of the structure of gross and own budgetary revenues of local self-governments; 2) we determine specifics of tax and non-tax budgets of municipalities; 3) we describe the structure of transfers to the local budgets from higher ones. System approach, comparative analysis, analysis of the structure of the most important budget indicators in dynamics are used during the research. Economic, mathematical, statistical and balance methods are involved to solve the tasks posed in the research. The calculations performed on materials of municipal settlements in the Russian Federation have revealed features of revenue and expenditure budgeting at the local level. The results of the research can be used to study the possibilities of improving the budget policy towards budget equalization and stimulation of municipalities to strengthen their own revenue base. The theoretical and practical significance of the research consists in the possibility of using the proposed approaches in assessing the effectiveness of subfederal fiscal policy. In addition, this analysis has made it possible to characterize the budgetary situation at the municipal level regarding how sufficient the financial resources are for exercising proper and transferred powers. At present, the problems of strengthening

the revenue base of local budgets and increasing the interest of local authorities in the performance of enterprises and organizations operating in their territories remain extremely relevant in the Russian Federation.

Keywords: revenues of local budgets; expenditures of local budgets; municipal settlements; tax revenues; non-tax revenues; grants; transfers; budget deficit; budget surplus

The publication is prepared within the priority XI.173 (project No. XI.173.1.1) according to the research plan of the IEIE SB RAS

References

1. Babun, R.B. (2017). Mestnoe samoupravlenie Rossii na novom etape municipalnogo stroitelstva [Local government in Russia at the new stage of municipal construction]. EKO, 3, 60–77.
2. Baklaeva, N.M. (2017). Problemy realizatsii ekonomicheskikh interesov regionov kak subyektov mezhyudzhetykh otnosheniy v krizisnykh usloviyakh [Realization of the economic interests of regions as subjects of inter-budget relations in crisis: Problems and challenges]. Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika [Regional Economics: Theory and Practice], Vol. 15, Iss. 1, 35–49.
3. Bukhvald, E. (2013). Munitsipalnaya reforma v Rossii. Nekotorye itogi proshedshego desyatiletiya [Municipal reform in Russia. Some results of the last decade]. Federalizm [Federalism], 4, 121–133.
4. Goryachenko, E.E. & K.V. Malov. (2017). Reformirovanie sistemy mestnogo samoupravleniya: otsenki i problemy [Reforming the system of local government: estimates and problems]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 1 (93), 271–291.
5. Klistorin, V.I. (2014). Finansovye resursy mestnogo samoupravleniya [Financial resources of local governments]. EKO, 9, 5–19.
6. Kolomak, E.A. (2014). Prostranstvennoe razvitiye i priority regionalnoy politiki v Rossii [Spatial development and priorities of the regional policy in Russia]. EKO, 1, 41–53.
7. Marshalova, A.S. & A.S. Novoselov. (2016). Teoreticheskie osnovy strategicheskogo planirovaniya i upravleniya sotsialno-ekonomicheskim razvitiem regiona [Theoretical foundations of strategic planning and management of regional socio-economic development]. Ekonomika vostoka Rossii [Economics of Russian East], 2 (6), 35–43.
8. Novoselov, A.S. & A.S. Marshalova. (2016). Problemy strategicheskogo upravleniya sotsialno-ekonomicheskim razvitiem regiona: metodologicheskii aspekt [Problems of strategic management of socio – economic development of the region: methodological aspects]. Ekonomika vostoka Rossii [Economics of Russian East], 1, 5–15.
9. Panskov, V.G. (2013). NDS i ukrepleniye mestnykh byudzhетov [VAT and consolidation of local budgets]. Finansy [Finance], 2, 38–43.

10. *Pinskaya, M.R. & A.V. Tikhonova.* (2017). Nalogovo-byudzhelnaya politika Rossiyskoy Federatsii: otvety na glavnye voprosy [Fiscal policy of the Russian Federation: Answers to the main questions]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], Vol. 15, Iss. 9, 1689–1709.

11. *Pronina, L.I.* (2007). Mestnoe samoupravlenie i sovershenstvovanie razgraničeniya polnomochiy [Local self-government and perfecting jurisdictional delineation]. *Finansy* [Finance], 9, 18–20.

12. *Pronina, L.I.* (2009). Ob ukreplenii finansovoy bazy mestnykh byudzheto [On the strengthening of local budgets financial base]. *Finansy* [Finance], 5, 26–29.

13. *Tatarkin, A.I.* (2013). Samorazvitie territorialnykh sotsialno-ekonomicheskikh sistem kak potrebnost federativnogo obustroystva Rossii [Self-development of regional socioeconomic systems as the need for Russia's federal development]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 4, 9–26.

14. *Shvetsov, A.* (2016). Reformy i kontrreformy mestnogo samoupravleniya: marafon dlinoi v poltora stoletiya [Reforms and counter-reforms of local government: marathon of century and a half length]. *Federalizm* [Federalism], 1, 77–90.

15. *Shvetsov, A.N.* (2015). Rol gosudarstva v preobrazovanii sotsioekonomicheskogo prostranstva [Transformation of socioeconomic space: the role of the state]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 1, 38–61.

16. *Klistorin, V.I.* (2014). Federal relationships, regional policy, and the problem of deformation of Russia's economic space. *Regional Research of Russia*, Vol. 4, Iss. 4, 253–259.

17. *Kolomak, E.A.* (2015). Evolution of spatial distribution of economic activity in Russia. *Regional Research of Russia*, Vol. 5, Is. 3, 236–242.

18. *Malov, V.Yu.* (2016). What concept of political economy is adequate for strategy of regional growth in Russia? *Economic Alternatives*, 4, 401–408.

19. *Suspitsyn, S.A.* (2015). Measurements in the space of regional indicators: Methodology, techniques, and results. *Regional Research of Russia*, Vol. 5, Iss. 3, 223–235.

Information about the author

Sumskaya, Tatiana Vladimirovna (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: stv@ieie.nsc.ru).

Поступила в редколлегию 06.03.2018.

После доработки 21.11.2018.

Принята к публикации 10.12.2018.