

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №5, Том 11 / 2019, No 5, Vol 11 <https://esj.today/issue-5-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/15ECVN519.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования // Вестник Евразийской науки, 2019 №5, <https://esj.today/PDF/15ECVN519.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Arlanova O.I., Zotikov N.Z., Lvova M.V. (2019). Local budgets: problems of formation. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 5(11). Available at: <https://esj.today/PDF/15ECVN519.pdf> (in Russian)

*Работа выполнена в рамках гранта РФФИ №18-010-00357/18 на тему «Совершенствование налогового-бюджетного механизма и его влияние на экономику региона» на 2018–2020 гг.*

**УДК 336.14:352**

**ГРНТИ 06.73.15**

**Арланова Ольга Ивановна**

ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова», Чебоксары, Россия  
Доцент  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: arlanova21@mail.ru

**Зотиков Николай Зотикович**

ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова», Чебоксары, Россия  
Доцент  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: Zotikovcontrol@yandex.ru

**Львова Марина Вячеславовна**

ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова», Чебоксары, Россия  
Доцент  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: lvova-marina@mail.ru

## **Местные бюджеты: проблемы формирования**

**Аннотация.** Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает принципы бюджетной системы России, среди которых следует выделить принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, принцип самостоятельности, сбалансированности бюджетов. Принцип самостоятельности бюджетов в числе других означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов. Согласно принципу сбалансированности бюджетов объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита.

Создание необходимых нормативных, экономических и финансовых условий для полноценного развития местных финансов послужит толчком для развития Российской Федерации в целом, так как экономическое благополучие всей России зависит от благополучия отдельного муниципального образования. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления провозглашен и на международном уровне, и в Конституции РФ. Согласно ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, принятой в Страсбурге 15 октября 1985 г.,

ратифицированной Федеральным законом от 1 апреля 1998 г. №55-ФЗ, органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при выполнении своих полномочий.

Однако провозглашенный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в России практически не соблюдается, превращается в формализм. Проводимые в России реформы налогово-бюджетного законодательства фактически привели к ослаблению собственной доходной базы местных бюджетов при одновременном прекладевании на них значительных функций, расходов.

В статье на фактических данных за продолжительный период времени проанализирован порядок формирования местных бюджетов регионов Приволжского федерального округа, занимающих различные позиции в рейтинге Российской Федерации по уровню социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** муниципальные образования; местные бюджеты; налоговые доходы; неналоговые доходы; безвозмездные поступления; дефицит (профицит) бюджета; местное самоуправление; федеральные налоги; местные налоги; налог на совокупный доход; рейтинг

### Введение

Принципы бюджетной системы Российской Федерации закреплены главой 5 Бюджетного кодекса РФ, где в числе основополагающих можно считать принцип самостоятельности бюджетов. Согласно статье 31 БК РФ «право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; осуществлять бюджетный процесс; устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов<sup>1</sup>». Данные принципы на уровне муниципалитетов могут быть реализованы только за счет доходов муниципальных образований и при условии высокой заинтересованности органов местного самоуправления. Современная бюджетная система характеризуется централизацией финансовых потоков в бюджетах вышестоящих уровней. В связи с этим актуальным является исследование объема финансовых ресурсов, необходимого для выполнения полномочий муниципальных образований и выявление проблем их формирования.

Данные статистического исследования, приведенные в таблице 1 свидетельствуют, что по состоянию на начало 2018 года в России из 21945 муниципальных образований большая их часть сосредоточена в Центральном федеральном округе (ЦФО), Приволжском федеральном округе (ПФО), Сибирском федеральном округе (СФО). При этом преобладают муниципальные образования в форме поселений.

**Таблица 1**

**Муниципальные образования РФ по состоянию на 1 января 2018 года**

	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Муниципальные образования – всего	21 945	4 489	1 419	1 983	1 587	5 785	1 348	4 058	1 276
муниципальные районы	1 758	391	146	157	103	438	93	318	112
городские округа	588	124	53	41	39	85	109	77	60

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ. Ст. 31.

	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
внутригородские районы	19				3	9	7		
внутригородская территория	267	146	111	10					
Поселения	19 310	3 828	1 109	1 775	1 441	5 252	1 138	3 663	1 104

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018 Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 1162 с.

В соответствии со статьей 10 Бюджетного кодекса РФ местные бюджеты включают:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов;
- каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах. Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается, прежде всего, наличием собственных доходных источников, в отношении которых органы местного самоуправления вправе по своему усмотрению определять направления их расходования. Конгресс местных и региональных властей Европы определил, что для обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления доля собственных доходов местных бюджетов должна составлять около 75 %. Здесь следует иметь в виду то, что ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относит все зачисляемые в бюджеты налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления за исключением субвенций, т. е. доход признается собственным доходом муниципального бюджета вне зависимости от того, кем принимается решение о доходе.

Далее рассмотрим, за счет каких налогов формируются налоговые доходы местных бюджетов.

### Состав налогов, формирующих налоговые доходы местных бюджетов

Перечень налогов и сборов, взимаемых на территории РФ, был установлен Федеральным законом №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», в частности, местные налоги – статьей 21 указанного закона.

Таблица 2

#### Местные налоги и сборы (по Федеральному закону от 27 декабря 1991 г. №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и по НК РФ (статья 15)

	01.07.92	01.01.93	НК РФ
Налог на имущество физических лиц	+	+	+
Земельный налог	+	+	+
Регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью	+	+	
Налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне	+	+	
Курортный сбор	+	+	
Сбор за право торговли	+	+	
Целевые сборы с граждан, организаций на содержание милиции, благоустройство территории и другие цели	+	+	

	01.07.92	01.01.93	НК РФ
Налог на рекламу	+	+	
Налог на перепродажу автомобилей, ВТ и ПК	+	+	
Сбор с владельцев собак	+	+	
Лицензионный сбор за право торговли вино-водочными изделиями	+	+	
Лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей	+	+	
Сбор за выдачу ордера на квартиру	+	+	
Сбор за парковку автотранспорта	+	+	
Сбор за право использования местной символики	+	+	
Сбор за участие в бегах на ипподромах	+	+	
Сбор за выигрыш на бегах	+	+	
Сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме	+	+	
Сбор со сделок, совершаемых на биржах	+	+	
Сбор за право проведения кино- и телесъемок	+	+	
Сбор за уборку территорий населенных пунктов	+	+	
Сбор за открытие игорного бизнеса	+	+	
Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы		+	
Торговый сбор			+

*Составлено/разработано авторами*

Как следует из данных таблицы 2, в своем развитии налоговое законодательство постоянно менялось. В течение длительного периода – с 1.07.1992 по 2003 год количество налогов, зачисляемых в местные бюджеты, насчитывало 22 единицы. С введением НК РФ количество местных налогов резко сокращено – до трех: налог на имущество физических лиц, земельный налог, торговый сбор.

Нормативы зачисления налогов и сборов в указанные бюджеты установлены ст. 61–61.5 БК РФ, уточняются при необходимости в ежегодно принимаемых законах о бюджете на очередной год. При этом налоги зачисляются в соответствующие бюджеты в зависимости от того, каким органом власти принимается бюджет того или иного образования.

В настоящее время в местные бюджеты зачисляются следующие налоги и сборы:

1. Местные налоги и сборы:

- налог на имущество физических лиц;
- земельный налог;
- торговый сбор (в городах федерального значения).

2. Федеральные налоги (по установленным нормативам):

- налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – 15 процентов от установленной ставки. «В результате изменений механизмов перераспределения налогов по уровням бюджетной системы был многократно изменен в сторону сокращения нормативов отчислений от НДФЛ, установленного в пользу местных бюджетов – с 50 до 30 % в 2005 г., с 30 до 20 % с 2012 г. и до 15 % с 2014 г. [1];
- акцизы на товары, подлежащие распределению между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами с учетом установленных дифференцированных отчислений в местные бюджеты (на дизельное топливо, на моторные масла, на автомобильный бензин);
- государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления;
- налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

3. Специальные налоговые режимы:
- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог – ЕСХН);
  - система налогообложения в виде единого налога для отдельных видов деятельности – ЕНВД;
  - патентная система налогообложения – ПСН.

Местные органы власти в ряде случаев никак не могут влиять на изменение суммы налогов. Так, «поступления от НДФЛ зависят от места учета работодателя, поскольку сумма налога, исчисленная и удержанная налоговым агентом, уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента в налоговом органе. Получается, что не все муниципальные образования могут получить доходы от таких налогов» [2]. Бедственное положение местных бюджетов является следствием того, что «изменения бюджетного и налогового законодательства не привели к ожидаемому повышению финансовой обеспеченности муниципалитетов и росту собственной доходной базы. Так, снижение налоговых доходов с 2005 г. было связано с отменой муниципальной доли ставки по налогам на прибыль и имущество организаций, а также снижением норматива зачисления НДФЛ в местные бюджеты» [3], отмена с 2001 г. региональной ставки НДС, часть которого поступала и в местные бюджеты.

Таким образом, «финансовая несостоятельность муниципалитетов заложена в самой системе налогообложения. Закрепленные за местными бюджетами налоги по своей значимости ничтожны» [4].

Далее рассмотрим особенности формирования доходов местных бюджетов. В качестве объектов выбраны муниципальные образования регионов Приволжского федерального округа (ПФО), занимающих разные позиции в рейтинге регионов по уровню социально-экономического положения:

Республика Татарстан – лидер в ПФО, занимает 5 позицию в общероссийском рейтинге;

Республики Марий Эл и Чувашская Республика – аутсайдеры в рейтинге;

Республика Мордовия – занимающая 7–8 позиции в рейтинге по округу.

Всего в состав Приволжского федерального округа входят 14 регионов, из них:

6 республик: Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия;

7 областей: Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская;

1 край: Пермский.

### Порядок формирования доходов местных бюджетов регионов ПФО

Таблица 3

#### Доходы местных бюджетов, формирующих консолидированный бюджет Республики Татарстан (тыс. руб.)

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
Доходы – всего	81355975,0	84045695,4	87856374,4	90366411,5	99735747,9	122,6
Налоговые доходы	29369887,5	31152520,8	33873589,7	37099555,2	39140930,7	133,3
Неналоговые доходы	6810324,4	7761067,0	8211882,4	7216397,6	6953327,6	102,1

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
Налоговые и неналоговые доходы	36180211,9	38913587,9	42085475,1	44315952,8	46094258,3	127,4
Безвозмездные поступления	45175763,1	45132107,3	45770899,2	46050458,7	53641489,6	118,7
Из налогов:						
- НДФЛ	17086658,0	17827742,3	19504031,4	21751896,0	23026212,9	134,8
- акцизы	710276,2	762960,7	1109399,3	861909,4	940619,8	132,4
- налог на совокупный доход	3479977,9	3738880,7	3835646,0	4308050,8	4666987,5	134,1
- налог на имущество физлиц	731683,8	754746,3	906702,5	1425850,6	1640513,9	224,2
- земельный налог	6892665,2	7469733,1	7840072,0	8164350,4	8236896,3	119,5
- налог на игорный бизнес	5610,0	6188,9	8725,0	9139,2	16945,8	3 раза
- НДС			74115,0	75553,4	76505,7	-
- госпошлина	461334,6	590989,9	592989,7	501390,3	534686,0	115,9
- задолженность	1681,8	1278,9	1908,8	1415,1	1562,8	92,9
Расходы	82341020,2	83396816,0	85392653,8	89895218,5	98811745,2	120,0
Дефицит (-), профицит (+)	-985045,2	+648879,4	+2463720,6	+471193,0	+924002,7	
То же, в %-ах от дохода	1,2	0,8	2,8	0,5	0,9	
Расчетно:						
Доля в доходах:						
- налоговых доходов	36,1	37,1	38,5	41,0	39,2	108,6
- неналоговых доходов	8,4	9,2	9,3	8,0	7,0	83,3
- безвозмездных поступлений	55,5	53,7	52,2	51,0	53,8	96,9
Доля в налоговых доходах:						
а) местных налогов	26,0	26,5	25,8	25,9	25,2	96,9
б) федеральных налогов	62,2	61,5	62,6	62,4	62,6	100,6
т. ч. НДФЛ	58,2	57,2	57,6	58,6	58,8	101,0
в) налог на совокупный доход	11,8	12,0	11,3	11,7	11,9	100,8
Доходы бюджета на 1-го жителя, тыс. руб.	56,36	62,79	67,57	73,96	97,87	173,6
Место в ПФО	1	1	1	1	1	

Составлено/разработано авторами

Как следует из данных таблицы 3, в 2018 году по сравнению с 2014 годом:

при увеличении налоговых доходов на 33,3 %, неналоговых доходов на 2,1 % общая сумма доходов местных бюджетов Республики Татарстан увеличилась на 22,6 %, на что повлияло увеличение безвозмездных поступлений в меньшем размере (18,7 %) и снижение их доли в доходах бюджетов с 55,5 % в 2014 г. до 53,8 % в 2018 г. или на 3,1 %;

доля налоговых доходов в общей сумме доходов бюджетов увеличилась с 36,1 % до 39,2 % или на 8,6 %, на что повлияло увеличение НДФЛ на 34,8 %, акцизов на 32,4 %;

величина налога на имущество физических лиц увеличилась в 2,2 раза, земельного налога на 19,5 %, однако доля местных налогов уменьшилась на 3,1 % (с 26,0 до 25,2 %). «Региональные и местные налоги ни в одном регионе нашей страны не являются бюджетоформирующими, тогда как серьезное значение в бюджетах субфедерального уровня имеют отчисления от федеральных налогов и сборов, а также финансовая помощь в форме безвозмездных перечислений» [5];

доля федеральных налогов в сумме налоговых доходов (более 60 %), налога на совокупный доход, уплачиваемого субъектами малого предпринимательства в связи с применением специальных налоговых режимов увеличилась незначительно.

Доходы консолидированного бюджета на 1-го жителя с 56,36 тыс. руб. увеличились до 97,87 тыс. руб. или на 73,6 %, по этому показателю Республика Татарстан занимает 1-е место в ПФО (максимальное значение показателя в сумме 201,51 тыс. руб. в 2018 г. имеет г. Москва).

Из анализируемого периода Республика Татарстан имеет в 2014 г. дефицит бюджета, в остальные периоды – профицит в пределах от 0,5 до 2,8 % от доходов бюджета, расходы бюджета увеличились на 6,8 %.

Таблица 4

**Доходы местных бюджетов, формирующих  
консолидированный бюджет Республики Марий Эл (тыс. руб.)**

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
Доходы – всего	12047600,7	11906693,8	10644722,5	12545163,0	13054832,3	108,3
Налоговые доходы	2758598,9	2958601,1	2972155,1	3106870,8	3368950,2	122,1
Неналоговые доходы	947579,9	950571,8	831363,2	755618,0	598880,4	63,2
Налоговые и неналоговые доходы	3706178,8	3909172,9	3803518,3	3862488,8	3967830,6	107,0
Безвозмездные поступления	8341421,9	7997520,9	6841204,2	8682674,2	9087001,7	108,9
Из налогов:						
- НДФЛ	2060500,4	2229551,6	2197806,6	2283509,6	2498615,5	121,3
- акцизы	105311,8	111052,3	156498,6	132544,6	144649,9	137,3
- налог на совокупный доход	350460,5	365646,7	352007,8	375645,3	384470,3	106,7
- налог на имущество физлиц	54361,2	56039,5	67828,2	99171,3	83782,9	154,1
- земельный налог	127676,6	125691,5	132633,5	152024,4	183423,4	143,7
- госпошлина	59821,6	70619,5	65123,1	63888,8	73921,8	123,6
- задолженность	466,8		257,3	86,8	86,4	-
Расходы	12134526,1	11956407,4	10688415,3	12471177,3	13036213,3	107,4
Дефицит (-), профицит (+)	-86925,4	-49443,6	-43692,8	+73985,7	+18619,0	-
То же, в %-ах от дохода	0,7	0,4	0,4	0,6	0,14	-
Расчетно:						
Доля в доходах:						
- налоговых доходов	22,9	24,8	27,9	24,8	25,8	112,7
- неналоговых доходов	7,9	8,0	7,8	6,0	4,5	57,0
-безвозмездных поступлений	69,2	67,2	64,3	69,2	69,7	100,7
Доля в налоговых доходах:						
а) местных налогов	6,6	6,1	6,7	8,1	7,9	119,7
б) федеральных налогов	80,7	81,5	81,4	79,8	80,6	99,9
т. ч. НДФЛ	74,7	75,3	73,9	73,5	74,2	99,3
в) налог на совокупный доход	12,7	12,4	11,9	12,1	11,5	90,6
Доходы бюджета на 1-го жителя, тыс. руб.	38,07	39,87	39,79	44,91	49,22	129,3
Место в ПФО	10	10	12	11	14	

Составлено/разработано авторами

Данные таблицы 4 свидетельствуют о следующем: в 2018 г. по сравнению с 2014 г.

- доходы местных бюджетов Республики Марий Эл увеличились на 8,3 % при увеличении налоговых доходов на 22,1 %, снижении неналоговых доходов на 36,8 % и увеличении безвозмездных поступлений на 8,9 %;
- с увеличением суммы налога на имущество физических лиц на 54,1 %, земельного налога на 43,7 % доля местных налогов в налоговых доходов бюджетов увеличилась на 19,7 %, однако она остается очень низкой (7,9 %). При этом доля земельного налога составляет менее 5,0 % от общей суммы налоговых доходов. «Имущественные источники пополнения доходной базы местных бюджетов требуют особых подходов, связанных с определением

налогооблагаемой базы на основе использования данных кадастров недвижимости и ГИС (геоинформационных систем)» [6];

- в налоговых доходах местных бюджетов велика доля федеральных налогов (80,6 % в 2018 г.), в том числе НДФЛ (74,2 %);
- величина налога на совокупный доход увеличилась на 6,7 %, между тем его доля в общей сумме налоговых доходов уменьшилась на 9,4 %;
- доля безвозмездных поступлений в доходах бюджетов увеличилась на 0,7 %, его доля остается значительной (69,7 % в 2018 г.);
- доходы консолидированного бюджета на 1-го жителя увеличились с 38,07 тыс. руб. до 49,22 тыс. руб. или на 29,3 %, по данному показателю Республика Марий Эл занимает 14-е место в рейтинге в 2018 г. по ПФО.

**Таблица 5**

**Доходы местных бюджетов, формирующих  
консолидированный бюджет Чувашской Республики (тыс. руб.)**

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
Доходы – всего	22870892,4	22547614,0	21844942,6	24959667,9	28136941,4	123,0
Налоговые доходы	5183609,1	5098724,4	5452681,6	5794543,3	6076050,5	117,2
Неналоговые доходы	2445830,0	2153565,2	2007634,1	1987543,5	2113776,8	86,4
Налоговые и неналоговые доходы	7629439,1	7252289,6	7460315,7	7782086,8	8189827,3	107,3
Безвозмездные поступления	15241453,3	15295324,4	14384626,9	17177581,1	19947114,1	130,9
Из налогов:						
- НДФЛ	3247365,1	3217060,3	3364741,3	3649733,6	3988620,2	122,8
- акцизы	145845,1	182900,9	292633,2	208176,5	227188,8	155,8
- налог на совокупный доход	750077,2	783158,0	766541,1	739633,0	676551,9	90,2
- налог на имущество физлиц	118212,1	123644,9	152377,5	178022,1	266491,4	225,4
- земельный налог	720488,5	551485,0	596829,5	723954,1	605333,0	84,0
- транспортный налог	59005,5	69823,7	79303,5	87214,8	91139,0	154,4
- НДСП	37400,6	30767,3	18787,5	17899,4	20816,9	55,6
- госпошлина	104029,2	138922,7	180580,4	189630,3	199500,9	191,8
- сбор за пользование объектами животного мира	130,8	188,1	221,1	251,5	241,7	184,8
- задолженность	1055,0	773,5	666,5	118,0	166,7	15,8
Расходы	22917170,5	22570020,7	21425482,5	24077380,3	27767879,5	121,2
Дефицит (-), профицит (+)	-46278,1	-22406,7	+419460,1	+882287,6	+369061,9	-
То же, в %-ах от дохода	0,2	0,1	1,9	3,5	1,3	-
Расчетно:						
Доля в доходах:						
- налоговых доходов	22,7	22,6	25,0	23,2	21,6	95,2
- неналоговых доходов	10,7	9,6	9,2	8,0	7,5	70,1
- безвозмездных поступлений	66,6	67,8	65,8	68,8	70,9	106,4
Доля в налоговых доходах:						
а) местных налогов	16,2	13,2	13,7	15,6	14,3	88,3
б) федеральных налогов	65,3	70,0	70,7	70,2	73,0	111,8
в т. ч. НДФЛ	62,6	63,1	61,7	63,0	65,6	104,8
в) налог на совокупный доход	14,5	15,4	14,0	12,8	11,1	76,6
Доходы бюджета на 1-го жителя, тыс. руб.	35,82	35,85	39,47	41,76	52,85	147,5
Место в ПФО	12	13	13	13	12	-

Составлено/разработано авторами

Как следует из данных, приведенных в таблице 5, в 2018 г. по сравнению с 2014 г.:

- доходы местных бюджетов, формирующих консолидированный бюджет Чувашской Республики, увеличились на 23,0 % при росте налоговых доходов на 17,2 %, неналоговых доходов на 36,2 %, безвозмездных поступлений на 30,9 %; неналоговые доходы снизились на 13,6 %;
- при увеличении налога на имущество физических лиц в 2,2 раза, уменьшении земельного налога на 16,0 % доля местных налогов в налоговых доходах бюджетов остается незначительной (14,3 % в 2018 г.);
- в налоговых доходах местных бюджетов велика доля федеральных налогов (73,0 % в 2018 г.), в т. ч. НДФЛ – 65,6 %;
- незначительной остается доля малого бизнеса, уплачивающего налог на совокупный доход (11,1 % в 2018 г.); причем по сравнению с 2014 г. налог на совокупный доход уменьшился на 23,4 %;
- доля налоговых доходов в общей сумме доходов местных бюджетов в 2018 г. – 21,6 %, неналоговых доходов – 7,5 %. Следовательно, местные бюджеты на 70,9 % формируются за счет безвозмездных поступлений.

В 2014 г. и 2015 г. доходы местных бюджетов Чувашской Республики являются дефицитными (это с учетом межбюджетных поступлений). «Несбалансированность бюджета (резкие перекосы в сторону дефицита – ситуации нехватки ресурсов) отрицательно влияют на устойчивость финансовой системы» [7].

Доходы бюджета на 1-го жителя в 2018 г. составили 52,85 тыс. руб. по этому показателю Чувашская Республика занимает 12 место в ПФО.

**Таблица 6**

**Доходы местных бюджетов, формирующих  
консолидированный бюджет Республики Мордовия (тыс. руб.)**

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
Доходы – всего	15948753,5	15630929,8	15650326,8	17621671,9	17496813,1	109,7
Налоговые доходы	3597048,4	4224887,9	4242951,9	4203759,6	4276758,1	118,9
Неналоговые доходы	780828,4	742285,2	849156,4	873082,9	746386,4	95,6
Налоговые и неналоговые доходы	4377876,8	4967173,1	5092108,3	5076842,5	5023144,5	114,7
Безвозмездные поступления	11570876,7	10663756,7	10558218,5	12544829,2	12473668,5	107,8
Из налогов:						
- НДФЛ	2328094,4	2837171,8	2782425,1	2747858,1	2854919,6	122,6
- акцизы	123090,1	159273,4	236663,6	177297,7	193489,9	157,2
- налог на совокупный доход	501098,8	513152,3	427306,9	484707,5	412849,3	82,4
- налог на имущество физлиц	45419,8	46374,4	56615,6	100705,2	129171,0	284,4
- земельный налог	507465,4	559848,0	643725,5	600036,5	594106,5	117,1
- госпошлина	91867,3	109045,9	96140,6	93098,4	92219,2	100,4
- задолженность	12,6	22,1	74,6	55,9	2,6	-
Расходы	16869407,3	18448008,8	16740707,4	18121389,4	17909583,7	106,2
Дефицит (-), профицит (+)	-920653,8	-2817079,0	-1090380,6	-499717,5	-412770,6	
То же, в %-ах от дохода	5,8	18,0	7,0	2,8	2,3	
Расчетно:						
Доля в доходах:						
- налоговых доходов	22,6	27,0	27,1	23,8	24,4	108,0
- неналоговых доходов	4,9	4,7	5,4	4,9	4,3	87,7

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 г. к 2014 г., %
- безвозмездных поступлений	72,5	68,3	67,5	71,3	71,3	98,3
Доля в налоговых доходах:						
а) местных налогов	15,4	14,3	16,5	16,7	16,9	109,7
б) федеральных налогов	70,7	73,5	73,4	71,8	73,4	103,8
т. ч. НДС	64,7	67,1	65,6	65,4	66,7	103,1
в) налог на совокупный доход	13,9	12,2	10,1	11,5	9,7	69,8
Доходы бюджета на 1-го жителя, тыс. руб.	49,20	47,10	52,06	49,44	59,03	120,0
Место в ПФО	3	4	3	7	9	

Составлено/разработано авторами

Из данных таблицы 6 следует, что в 2018 г. по сравнению с 2014 г.:

- доходы местных бюджетов увеличились на 9,7 %, налоговые доходы – на 18,9 %, безвозмездные поступления – на 7,8 %, неналоговые доходы уменьшились на 4,4 %;
- доля налоговых доходов с 22,6 % увеличилась до 24,4 % или на 8,0 %;
- доля неналоговых доходов снизилась на 12,3 %;
- доля местных налогов увеличилась на 9,7 %, однако остается незначительной (16,9 % в 2018 г.);
- значительна доля федеральных налогов (73,4 %), в т. ч. НДС – 66,7 %;
- доля налога на совокупный доход уменьшилась на 30,2 % и составила 9,7 % в 2018 г.

Доходы бюджета на 1-го жителя увеличились на 20,0 % и составили в 2018 г. 59,03 тыс. руб., по этому показателю Республика Мордовия занимает 9-е место в ПФО.

### Зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов

В качестве ключевого критерия выбора стран для сравнения Третьякова А.В. [8] использует форму правления и соответствующий ей тип административно-территориального устройства.

Россия по форме правления является президентско-парламентской республикой, а по форме административно-территориального деления федеративным государством, имеет трехуровневый бюджет: федеральный, региональный, местный. Применительно к муниципальному уровню самостоятельность бюджетов предполагает финансовую независимость от других уровней бюджетной системы, однако этот принцип не соблюдается из-за дефицитности подавляющего большинства муниципальных образований в России.

Канада, Швейцария, являющиеся федеративными государствами, имеют аналогичные России виды муниципальных доходов: налоговые, неналоговые и межбюджетные трансферты. В Канаде, как и в России, преобладает доля межбюджетных трансфертов, однако в России их величина на 20 % выше, чем в Канаде. В Швейцарии доля налоговых доходов составляет более 50 %, неналоговых доходов – 24,7 %, межбюджетные трансферты – 21,2 %. Следовательно, в Швейцарии собственные доходы местных бюджетов составляют более 70 %, в Канаде – около 60 %, в России – 36,2 %. Таким образом, швейцарские муниципалитеты можно признать действительно финансово самостоятельными, Канадские – относительно финансово

обеспеченными, а российские – финансово не обеспеченными и несамостоятельными. Схожесть со Швейцарией заключается в том, что, как и в России, у них в доходах местных бюджетов преобладает доля федерального НДФЛ (более 60,0 %). Из проведенного исследования автор делает вывод, что для федеративных государств в большинстве случаев характерна высокая дефицитность местных бюджетов, что обуславливает высокую зависимость местных бюджетов от вышестоящих бюджетов.

Унитарные же государства имеют финансово обеспеченные муниципальные образования, что позволяет иметь существенную автономию. Японская бюджетная система как унитарного государства имеет двухуровневый бюджет: государственный и муниципальный (не имеет регионального уровня). Японские местные бюджеты в огромное количество раз превышают объем доходов российских муниципалитетов, они всегда профицитны. Доходы муниципальных образований (префектур, муниципалитетов) в основном состоят из местных налогов, налогов местного распределения, устанавливаемых с целью недопущения несбалансированности бюджетов (главные доходы, их доля в местных бюджетах более 50 %), финансовых ресурсов, направляемых центральным правительством в пользу местных органов (некий аналог российских межбюджетных трансфертов) и доходов от выпуска муниципальных облигаций (около 10 %). Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов Японии (около 15 %) в 4 раза меньше, чем в России, что является свидетельством большей ориентированности местных бюджетов Японии на формирование доходной части бюджетов за счет собственных ресурсов.

В бюджете же России бюджетобразующим является НДФЛ, а доля местных налогов незначительна.

Структура местных налогов префектур:

- налог на доходы населения – 39,4 %;
- налог на доходы предприятий – 20,4 % (в России налог на прибыль);
- налог на местное потребление – 19,8 %;
- транспортный налог – 9,9 %.

Из приведенного сравнения следуют выводы:

1. в Японии в бюджеты префектур зачисляется налог на доходы предприятий, а в России налог на прибыль в местные бюджеты вообще не поступает. Парадоксом можно считать ситуацию, когда МУП (муниципальное унитарное предприятие), созданное муниципалитетом, в России платит налог на прибыль по ставке 20 % от полученной прибыли, из них по ставке 17 % – в бюджет региона, 3 % – в федеральный бюджет, но не платит в местный бюджет;
2. если в России НДФЛ, являясь федеральным, распределяется по бюджетам по нормативам, то в Японии он изначально закреплен за определенными бюджетами. В России местные органы власти, как уже говорилось, никак не могут влиять на этот налог;
3. японские префектуры заинтересованы в развитии у них производства, получают от этого налог на доход предприятий и НДФЛ, в России в местные бюджеты «оборотные» налоги с выручки (НДС, налог на прибыль организаций) вообще не поступают, перечень местных налогов ограничен земельным налогом и налогом на имущество физических лиц.

В Италии на конституционном уровне установлены равные права местного самоуправления, провинций и областей в налогово-бюджетной сфере. Важной мерой

обеспечения сбалансированности бюджетов провинций, столичных городов и областей и недопущения долговых обязательств является установленный в статье 19 Конституции запрет финансовых заимствований на текущие расходы.

Конституцией ФРГ предусмотрено, что потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории Федерации. Распределение полномочий среди местных и региональных органов власти производится с четким определением полномочий каждого уровня публичной власти с учетом принципа адекватности ресурсов.

Основополагающий принцип обеспечения сбалансированности местных бюджетов заключается в том, что «материально-финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям и что эту соразмерность в установленном законом порядке обеспечивает государство» [9].

### Заключение

Исследование показало, что «в формировании доходов бюджетов находят выражение имеющиеся недостатки механизма функционирования современной бюджетной системы, такие, как:

- стягивание значительной доли финансовых ресурсов в центральный бюджет;
- широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы;
- множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов;
- полное отсутствие у муниципалитетов к расширению своего производственного, налогового потенциала.

Все это не обеспечивает на деле принцип самостоятельности бюджетов, в первую очередь, из-за недостаточности налоговых доходов в бюджетах регионов и муниципалитетов» [10].

Сложившаяся система централизации финансовых потоков в бюджетах вышестоящих уровней власти тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, а, следовательно, и России в целом» [1].

«Современное состояние бюджетной системы характеризуется, с одной стороны, децентрализацией расходных полномочий, с другой – одновременной концентрацией доходных источников на государственном уровне» [11].

Главной проблемой в сфере местных финансов является низкий уровень налоговых доходов в местных бюджетах. Во всех республиках, кроме Республики Татарстан, доля налоговых доходов в общей сумме доходов не превышает 30 %, особенно низка эта доля в Республиках Марий Эл, Мордовия.

В этих условиях основным источником муниципальных финансов остаются межбюджетные трансферты. Во всех рассмотренных субъектах доля межбюджетных трансфертов составляет 70 и более процентов, лишь в Республике Татарстан – 53,8 %. Для выравнивания условий развития всей территории России необходимо «совершенствование межбюджетных отношений как одного из важнейших направлений регулирования финансовых

потоков в системе федеративных связей, формирующихся на всех уровнях бюджетной системы» [12].

При этом основная часть межбюджетных трансфертов являются целевыми, поэтому органы местного самоуправления не могут повлиять не только на установление субсидии или субвенции, но и направления их расходования, что серьезным образом «нарушает провозглашенный Европейской хартией местного самоуправления принцип свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции, согласно которому предоставляемые органам местного самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов, и ни не должны быть целевыми [2].

Низка в налоговых доходах бюджетов доля местных налогов, при этом минимальное значение имеет Республика Марий Эл (7,1 %), максимальное – Республика Татарстан (25,9 %). Одним из недостатков проводимой реформы местного самоуправления является отсутствие у территорий стимулов для администрирования налогов, собираемых на их территориях, что лишает их стимулов по развитию собственной доходной базы. Раньше местные власти отвечали за взимание оборотных налогов: НДС, налог на прибыль.

Преобладает в бюджетах доля федеральных налогов в Республике Марий Эл (80,8 %, в том числе НДФЛ – 74,0 %), минимальное значение имеет Республика Татарстан (62,5 %).

Во всех рассмотренных регионах низка доля налога на совокупный доход, уплачиваемого субъектами малого предпринимательства, что свидетельствует о недостаточной роли малого бизнеса в формировании доходов местных бюджетов (не более 12,1 %).

Выявляется такая закономерность: если в регионе есть налоговый потенциал и он реализуется, выше значение налоговых доходов, в том числе местных налогов, меньше соответственно доля федеральных налогов и межбюджетных трансфертов, и выше доходы консолидированного бюджета на 1-го жителя (в Республике Татарстан – 97,87 тыс. руб. на человека, в Республике Марий Эл – 49,22 тыс. руб.).

В настоящее время бюджет большинства регионов и муниципальных образований имеет превышение расходов над доходами, т. е. являются дефицитными. Это является следствием неравномерного закрепления налогов между различными уровнями бюджетной системы. Республика Мордовия во все рассмотренные периоды имеет дефицит бюджета, Республика Татарстан лишь в течение одного года (2015 год).

Проблема дефицитности бюджетов различных уровней бюджетной системы и обусловила зарождение института межбюджетных отношений. Необходимо стимулировать субъекты РФ к наращиванию собственной доходной базы. «Эта работа должна проводиться и развиваться с муниципальных образований, от эффективности работы которых зависит наличие доходной базы самих субъектов РФ» [13].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьева Елена Евгеньевна. Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов // Вестник евразийской науки. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-dohodov-mestnyh-byudzhetrov-v-usloviyah-tsentralizatsii-finansovyh-resursov> (дата обращения: 12.08.2019).
2. Васильева Наталья Викторовна Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект // Известия БГУ. 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dohody-mestnyh-byudzhetrov-kak-zalog-finansovoy-samostoyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya-pravovoy-aspekt> (дата обращения: 12.08.2019).

3. Орлова Екатерина Владимировна. Факторы и причины финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований в современных условиях // Вестник ГУУ. 2018. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/factory-i-prichiny-finansovo-byudzhetoj-nesostoyatelnosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-sovremennyh-usloviyah> (дата обращения: 12.08.2019).
4. Зотиков Н.З., Ганцгорн Е.Д. Муниципальные финансы, порядок их формирования // Совершенствование финансово-кредитного механизма регионов. Сборник материалов Всероссийской заочной научно-практической конференции. 2017. С. 41–45.
5. Агузарова Ф.С. Роль региональных и местных налогов в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов России // Региональная экономика: теория и практика. 2018. №2 (449). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-regionalnyh-i-mestnyh-nalogo-v-formirovanii-dohodov-konsolidirovannyh-byudzhetoj-subektov-rossii> (дата обращения: 12.08.2019).
6. Богачев Сергей Валентинович, Пинская М.Р. Формирование условий для роста имущественных налогов и сборов местных бюджетов // Имущественные отношения в РФ. 2018. №4 (199). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-usloviy-dlya-rosta-imuschestvennyh-nalogo-i-sborov-mestnyh-byudzhetoj> (дата обращения: 12.08.2019).
7. Руденко М.Н., Долганова Я.А. Исследование и оценка факторов, влияющих на функционирование регионального механизма экономической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. №3 (360). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-i-otsenka-faktorov-vliyayuschih-na-funktsionirovanie-regionalnogo-mehanizma-ekonomicheskoy-bezopasnosti> (дата обращения: 12.08.2019).
8. Третьякова Анна Викторовна Зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2018. №2 (98). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-formirovaniya-dohodov-mestnyh-byudzhetoj> (дата обращения: 12.08.2019).
9. Дементьева Ольга Александровна. Государственные гарантии сбалансированности местных бюджетов (зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. №2 (69). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-garantii-sbalansirovannosti-mestnyh-byudzhetoj-zarubezhnyy-opyt> (дата обращения: 12.08.2019).
10. Зотиков Н.З., Савдерова А.Ф. Роль налоговых доходов в формировании доходов бюджетов различных уровней // Проблемы устойчивого развития экономики в условиях геополитических вызовов современности. Материалы Международной заочной научно-практической конференции. 2017. С. 110–118.
11. Коротаева Елена Анатольевна. Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-ekonomicheskoy-samostoyatelnosti-mestnyh-byudzhetoj> (дата обращения: 12.08.2019).
12. Ляхова Н.И., Понкратова И.А. К вопросу о выравнивании обеспеченности местных бюджетов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. №8–1 (179). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-vyravnivanii-obespechennosti-mestnyh-byudzhetoj> (дата обращения: 12.08.2019).
13. Зотиков Н.З. Межбюджетные трансферты как инструмент обеспечения экономической безопасности регионов // Инновационное развитие экономики. 2018. №4 (46). С. 322–336.

**Arlanova Olga Ivanovna**

Chuvash state university named after I.N. Ulyanov, Cheboksary, Russia  
E-mail: arlanova21@mail.ru

**Zotikov Nikolay Zotikovich**

Chuvash state university named after I.N. Ulyanov, Cheboksary, Russia  
E-mail: Zotikovcontrol@yandex.ru

**Lvova Marina Vyacheslavovna**

Chuvash state university named after I.N. Ulyanov, Cheboksary, Russia  
E-mail: lvova-marina@mail.ru

## Local budgets: problems of formation

**Abstract.** The budget code of the Russian Federation establishes the principles of the budget system of Russia, among which should be highlighted the principle of differentiation of income, expenses and sources of financing budget deficits, the principle of independence, balance of budgets. The principle of autonomy of budgets, among others, means the right and obligation of state and local governments to ensure the balance of the respective budgets. According to the principle of budget balance, the amount of budget expenditures should correspond to the total amount of budget revenues and revenues of sources of financing its deficit.

The creation of the necessary regulatory, economic and financial conditions for the full development of local Finance will serve as an impetus for the development of the Russian Federation as a whole, as the economic well-being of the whole of Russia depends on the well-being of a separate municipality. The principle of financial independence of local self-government is proclaimed both at the international level and in the Constitution of the Russian Federation. According to article 9 of the European Charter of local self-government, adopted in Strasbourg on October 15, 1985, ratified by the Federal law of April 1, 1998. No. 55-FZ, local governments have the right to possess sufficient financial resources, which they can freely dispose of in the exercise of their powers.

However, the proclaimed principle of financial independence of local self-government in Russia is practically not observed, it turns into formalism. The reforms of the tax and budget legislation carried out in Russia actually led to weakening of own revenue base of local budgets at the same time shifting on them considerable functions, expenses.

The article analyzes the order of formation of local budgets of the regions of the Volga Federal district, which occupy different positions in the rating of the Russian Federation on the level of socio-economic development on the basis of actual data for a long period of time.

**Keywords:** municipalities; local budgets; tax revenues; non-tax revenues; gratuitous revenues; budget deficit (surplus); local government; Federal taxes; local taxes; total income tax; rating