

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Дагестанский государственный университет
Экономический факультет
Кафедра финансов и кредита**

**СОМОЕВ Р.Г., МАХДИЕВА Ю.М., СААДУЕВА М.М.,
СУЛЕЙМАНОВ М.М.**

**ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И
РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН**

Монография

Махачкала – 2024

УДК 332.14
ББК 65.261.3
Ф48

Сомоев Р.Г., Махдиева Ю.М., Саадуева М.М., Сулейманов М.М. Фискальная децентрализация и развитие местных бюджетов Республики Дагестан : монография. – Махачкала: ФОРМАТ, 2024. – 343 с.

Предлагаемая монография посвящена наиболее острым проблемам функционирования местных бюджетов Республики Дагестан в условиях фискальной (бюджетно-налоговой) децентрализации, укреплению их доходной базы и реструктуризации расходов, совершенствованию межбюджетных отношений.

Монография рассчитана на финансовых и управленческих работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и бакалавров, обучающихся по финансово-экономическим направлениям и профилям.

Рецензенты:

Денисова И.П., д.э.н., профессор кафедры «Финансы» Ростовского государственного экономического университета «РИНХ»;

Залибекова Д.З., к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» Дагестанского государственного университета народного хозяйства, заслуженный экономист Республики Дагестан.

ISBN 978-5-907837-86-7

DOI:

© Р.Г.Сомоев, Ю.М. Махдиева,
М.М. Саадуева, М.М. Сулейманов, 2024.
© Оформление ИП Тагиев Р.Х., 2024.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА..... | 7 |
| 1.1. Концептуальные основы фискального федерализма | 7 |
| 1.2. Бюджетная система Российской Федерации: содержание, принципы построения, основные параметры..... | 34 |
| 1.3. Роль межбюджетных отношений в сбалансированном развитии бюджетов территорий..... | 72 |
| ГЛАВА 2. МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ... | 114 |
| 2.1. Эволюция местных бюджетов Дагестана в советский период..... | 114 |
| 2.2. Анализ доходной части муниципальных бюджетов республики за последние годы..... | 128 |
| 2.3. Структурные особенности расходов бюджетов местных органов самоуправления Республики Дагестан..... | 162 |
| ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ МИНИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ..... | 187 |
| 3.1. Бюджетные риски на муниципальном уровне: сущность, факторы, методы оценки..... | 187 |
| 3.2. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности на муниципальном уровне..... | 231 |
| 3.3. Налоговый федерализм как основа формирования доходов муниципальных бюджетов..... | 246 |
| 3.4. Трансформация муниципальной бюджетно-налоговой политики в условиях финансово-экономических рисков..... | 266 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 312 |
| ЛИТЕРАТУРА..... | 315 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ..... | 334 |

ВВЕДЕНИЕ

Развитие рыночных отношений в Российской Федерации положило начало развитию двух объективно неизбежных процессов – децентрализации системы управления экономикой и федерализации государственного устройства. Децентрализованная структура управления экономикой обуславливает поиск новых средств поддержки стабильности бюджетной системы РФ и устойчивости межбюджетных отношений. Большое значение в решении указанных проблем приобретает полная и последовательная реализация принципов фискального федерализма, которые предполагают самостоятельность бюджета любого уровня.

Становление федеративной системы бюджетно-налоговых отношений в России началось с принятия в декабре 1991 г. федеральных законов об основах налоговой системы и об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, утвердивших принципы и механизмы формирования и взаимодействия бюджетов разных уровней власти. Создание этой системы еще далеко не завершено. Оно с самого начала сопровождалось острыми противоречиями в финансовых отношениях между центром и регионами, что вызывало постоянные дискуссии о приемлемости выбранных принципов, форм и методов организации бюджетной и налоговой систем РФ.

В ответ на потребности практики развития федеративных отношений и под воздействием массовой критики формировавшаяся система фискального федерализма многократно корректировалась. Однако эти коррективы затрагивали главным образом собственно финансовые технологии межбюджетных отношений, что приводило только к накоплению и обострению проблем, в связи с чем в последнее время все чаще стали говорить о кризисе фискального (бюджетного) федерализма в России. С такой оценкой трудно не согласиться, но причины сложившейся ситуации, по нашему мнению, следует искать не в частных недостатках принятой модели бюджетно-налогового федерализма, а в изначальном несоответствии условиям, в которых ей предстояло работать.

В предложенной для использования в России модели фискального федерализма, построенной по образцу развитых федеративных государств, все еще не учитывается не имеющая

аналогов в мире дифференциация исходных региональных условий. Различия в потенциалах саморазвития отдельных регионов и муниципалитетов настолько велики, что использование бюджетно-налоговых методов выравнивания, принятых, например, в США или ФРГ, оказывается обреченным на низкую результативность.

Исходной базой формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы страны является разграничение налоговых полномочий между уровнями власти, распределение налогов и закрепление их конкретных видов за федеральным, региональными и местными бюджетами, т.е. налоговый федерализм. Это обеспечивает не только самостоятельность бюджетов территорий, но и активизирует их роль в проведении территориальной бюджетной и налоговой политики, дает возможность субъектам РФ и муниципальным образованиям без вмешательства центра формировать свои бюджеты и составлять прогнозы социально-экономического развития на длительную перспективу. Сегодня речь должна идти о финансовом обеспечении самостоятельности бюджета и на уровне региона, и на уровне местного самоуправления, о создании стабильной системы доходов каждого уровня власти и современной модели бюджетно-налогового федерализма в РФ.

Предоставление широких бюджетных прав органам местного самоуправления и повышение их финансовой самостоятельности позволит решать задачи местного уровня, не отвлекая значительные средства из федерального и региональных бюджетов, что весьма важно в условиях дефицитности бюджетной системы России на современном этапе (ожидаемый дефицит в 2024 году составляет 3 987 млрд руб., это 2% ВВП, прогнозное значение на 2025 год – 1 742 млрд руб., или 0,8% ВВП; см. табл. 1.5). Радикальные изменения в сфере бюджетных отношений требуют всестороннего анализа новых явлений в бюджетном устройстве, выработки соответствующих современным требованиям подходов к решению сложных задач бюджетного планирования и финансирования.

При этом местные бюджеты служат важнейшим финансовым институтом, обеспечивающим реализацию задач и функций местного самоуправления. Однако у местных органов самоуправления до сих пор не сформировалась необходимая материальная база в виде целостной системы его финансового обеспечения. Более того, статистические данные свидетельствуют, что эта база все более

размывается. Итоги последних лет показывают, что более половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети – на уровне субъектов Федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных бюджетов. В то же время за счет бюджетов муниципальных образований финансируется значительная часть расходов на социально-культурную сферу, начальное и среднее образование, детские дошкольные учреждения, жилищно-коммунальные услуги и др. Поэтому закономерно то, что эти сферы не могут нормально функционировать из-за недостатка средств в местных бюджетах.

Большинство бюджетов муниципальных образований России в настоящее время являются дотационными. В Республике Дагестан таковыми являются практически все местные бюджеты. Даже относительно экономически благополучная столица региона – г. Махачкала в силу сложившихся острых проблем с администрированием доходов, в первую очередь земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также налогов с предпринимательской деятельности, имеет высокий дефицит своего бюджета (плановый объем на 2024 год – 750,5 млн руб.) и уровень межбюджетных трансфертов (8 441,1 млн руб., или 61,8% всех запланированных доходов).

В условиях санкционного развития российской экономики и финансов количество дотационных бюджетов в общей совокупности бюджетов муниципальных образований продолжает расти. Налицо кризис формирования доходной части местных бюджетов за счет собственных налоговых доходов и все большая их зависимость от бюджетов других уровней. Сложившаяся ситуация ведет к дискредитации местной власти и, как следствие, государственной власти вообще. Есть и еще один важнейший аспект проблемы: практика территориальной бюджетной политики показывает невозможность эффективно управлять местными бюджетами, делая ставку на поиске более рационального механизма распределения налогов между бюджетами. Основная задача в области стабилизации и развития местных бюджетов - постоянно осуществлять меры, обеспечивающие улучшение финансового положения налогоплательщиков и растущую наполняемость бюджетов на основе роста реального сектора экономики, наращивания инвестиционных

программ на местах, создания дополнительных рабочих мест и повышения платежеспособного спроса населения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА

1.1. Концептуальные основы фискального федерализма

Проводимые в Российской Федерации с 90-х годов прошлого столетия радикальные экономические преобразования, ориентированные на рыночные отношения, потребовали разработки новой бюджетно-налоговой политики, выступающей важной и составной частью в системе мер государственного воздействия на процессы территориального воспроизводства. Построение федеративного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти и муниципальным образованиям в решении социально-экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватной модели фискального (бюджетно-налогового) федерализма, отвечающей и общегосударственным интересам, и интересам субъектов Федерации, а также местных органов самоуправления. При этом возрастает роль и значение научной разработки современной концепции теории федеративных отношений во всех сферах жизни общества, в бюджетно-налоговой сфере в особенности.

В толковом словаре русского языка федерализм характеризуется как принцип государственного устройства, основанного на федерации, а федерация, в свою очередь, как «союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований, сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность» [161, с. 838].

Понятие «федерализм» специалисты рассматривают шире, чем понятие «федерация». В энциклопедическом словаре по федерализму (1997 г.) дается следующее толкование этих понятий: «Федерализм» (от лат. *federatio* – союз, объединение) – форма государственности, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территориальных членов (субъектов) федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.п.); субъекты федерации обычно наделяются учредительной властью, обладают ограниченным суверенитетом, включая принятие собственной конституции; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной

конституцией, каждый субъект федерации имеет свою правовую и служебную системы; одновременно существует единое федеративное (союзное) гражданство и гражданство союзных единиц» [235, с. 244].

В настоящее время в мире насчитывается 28 стран с федеративным устройством (США, ФРГ, Канада, Индия, Россия, Пакистан, Нигерия, Бразилия, Австралия, Мексика, Эфиопия, Объединенные Арабские Эмираты, Бельгия, Австрия и др.), охватывает более половины территории земного шара и примерно треть населения земли. Еще большее число стран мира имеют те или иные элементы федерализма. Процесс становления федеративных государств нельзя считать завершенным. Даже в уже устоявшихся федерациях в ходе исторического развития постоянно меняются конкретные формы федерализма, отражая различные варианты взаимоотношений между федеральной властью и властями субъектов федерации, прежде всего, в области бюджета и налогов. Поэтому не существует и единого мнения о числе моделей федерализма. Обычно выделяют три наиболее известные – договорную, централистскую (конституционную) и кооперативную. Им соответствует и определенный финансово-экономический механизм взаимодействия властных структур разных уровней. Таким образом, модель или форма федерализма радикально влияет на организацию бюджетной системы страны и принципы (основы) ее построения, т.е. на бюджетное устройство государства.

В традиционном смысле под *федерацией* понимают форму государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно [235, с. 258]. Федерация – это форма государственного устройства, при которой части государства (субъекты федерации) являются государственными образованиями, обладающими юридически определённой политической самостоятельностью в рамках федерации. В современных условиях этот термин не обязательно означает объединение государств (федерация снизу), а подразумевает исторически сложившееся государство, которое в ходе эволюции переходит на путь федерализации, на применение принципов федерализма (федерация сверху). Именно такой федерацией является Россия.

Выделяют следующие признаки федерации:

- состоит из субъектов федерации (штатов, земель, республик и т.д.), то есть политических образований, имеющих ряд признаков государства, но не имеющих государственного суверенитета;

субъекты имеют собственное административно – территориальное деление;

- единая территория страны;
- верховная власть принадлежит федеральным государственным органам;
- двух или трехуровневая система законодательства;
- единые вооружённые силы. В некоторых федерациях субъекты имеют свои вооруженные силы. Например, вооруженные силы Швейцарии состоят из вооруженных сил кантонов;
- единая денежная система;
- двух или трехуровневая система налогов;
- компетенция федеральных властей и властей субъектов федерации разграничена союзной конституцией;
- субъекты федерации имеют свои конституции, свои высшие органы власти и управления, судебные органы;
- высший орган федерации имеет двухпалатную структуру;
- единое федеральное гражданство, допускается гражданство субъектов федерации [68].

Для раскрытия сущности фискального федерализма следует вкратце остановиться на общих принципах федерализма вообще, которые выработаны научной теорией и международной практикой. [247, с. 11-32]. Важнейшим принципом федерализма является отсутствие полного суверенитета у составных частей федерации. Государства, которые вошли в состав федерации, сохраняют определенный объем власти, но утрачивают суверенитет. Важным фактором отсутствия суверенитета у субъектов федерации является запрещение их выхода из состава федерации и внешнеполитической деятельности, предполагающей функционирование в качестве самостоятельного государственного образования, заключающего двусторонние политические соглашения с другими государствами. Это объективное требование, поскольку суверенитет субъекта федерации находится в полном противоречии с самой сущностью федерации.

Вторым значимым принципом федерализма является провозглашение федеральными конституциями верховенства федерального права над правом субъектов федерации. Данный принцип закреплен в ст. 76 Конституции РФ (см. ниже). Именно на верховенство федеральной конституции и федеральных законов возлагается функция обеспечения государственно-территориального

и правового единства федерации, а также защиты гражданских прав и свобод человека, равноправия граждан, народовластия, функционирования демократических институтов государства.

Третьим объективным принципом федерализма является единство экономической и социальной системы федеративного государства. В развитии единого экономического рынка значительную роль играет создание единой системы денежного оборота. Финансовая система, согласно конституциям федеративных государств, находится под абсолютным контролем федеральных правительств. Они осуществляют выпуск и изъятие денег и ценных бумаг, определяют условия кредитования и основы функционирования банковской системы. Весьма существенны полномочия федеральных органов по введению единых налогов на всей территории федерации.

Четвертый принцип федерализма – единство системы государственных органов власти на всей территории федерации. Принцип единства государственной власти в федеративном государстве, обусловленный как универсальным характером самой государственной власти, так и природой федерализма, построен на сочетании соподчиненности, децентрализации и кооперации отношений всех ветвей власти в федерации и ее субъектах. Именно данный характер взаимоотношений органов государственной власти федерации и ее субъектов обеспечивает целостное развитие федеративного государства, устойчивое функционирование его демократических и гражданских основ.

Пятым фундаментальным принципом федерализма является принцип равноправия субъектов федерации. В договорном процессе по установлению федеративного государства граждане самоуправляющегося общества исходят, прежде всего, из понимания, что все человеческие ценности лучше всего осуществляются через поддержку свободы граждан. Поэтому их соглашение по учреждению федерального государства «остается таковым, пока оно покоится на разделяемом здравомыслии и понимании, и является законным, пока оно воплощает фундаментальные принципы человеческой свободы и равенства», - указывает Д. Элазар [247, с. 25].

Шестой принцип федерализма – территориальный подход к строительству федерации. Этот принцип обусловлен самой природой федерализма. Исследователи процесса формирования и развития федерализма в разных странах приняли территориальный принцип

построения государства как единственно легитимную основу гражданского общества. Этот подход позволяет эффективно решать культурно-национальные проблемы народов, не прибегая к этническому фактору в развитии внутренней государственной структуры федерации, а укрепляя и объединяя общество в одну гражданскую нацию.

Седьмой принцип федерализма заключается в законодательном, главным образом конституционном способе разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Данные принципы универсальны по отношению к любому гражданскому обществу, осознавшему необходимость создания новой системы взаимоотношений. С признания и утверждения этих принципов, как исходных положений, необходимо начинать преобразование общества. Основополагающее значение указанных принципов доказано практикой, историей развития и функционирования федеративных государств.

Новым юридическим актом в государственном строительстве РФ являлся Федеративный договор «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ» от 31 марта 1992 г. (отменен). Этим договором впервые в современной России был юридически провозглашен и гарантирован федеративный характер Российского государства. Конституция РФ 1993 года (в п. 1 раздела 2) объявила о верховенстве своих норм над нормами Федеративного договора, но одновременно подтвердила (в п. 3 ст.11) его действие в сфере регулирования федеративных отношений.

Российская Федерация является конституционной, а не договорной федерацией, поскольку Конституция РФ имеет верховенство и высшую юридическую силу, а Федеративный договор не является государствообразующим (его сущность и содержание — разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). Федеративный договор регулирует общественные отношения в сфере построения Федерации и взаимоотношения её с субъектами, а также отношениями между субъектами РФ.

В статье 5 Конституции РФ (ред. от 01.07.2020 г.) записано:

«1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» [1].

Без разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти государство не может быть де-юре и де-факто федеративным. Как отмечал бывший председатель Совета Федерации РФ Егор Строев, «...жизнестойким может быть лишь федеративное устройство с крепким фундаментом, ориентированным не на сиюминутное соотношение сил и не на текущую конъюнктуру, а на долговременное, бесконфликтное существование народов России в едином федеративном государстве. Основа же этого лежит в сфере бюджетного федерализма, являющегося как бы «альфой и омегой» федерализма вообще» [222, с. 51]. Именно неразграниченность предметов ведения и полномочий является наиболее важной проблемой, определяющей динамику и противоречия в сфере федеративных отношений в РФ, следовательно, и в сфере бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

В связи с принципиальностью данного условия представляется необходимым уточнить содержание понятий: «предмет ведения» и «полномочия». Под предметом ведения понимается государственная функция по основным сферам жизни общества, являющаяся прерогативой государства и его субъектов. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами отражает сущность самостоятельности федерального Центра и самостоятельности входящих в состав федерации субъектов. Разграничение же полномочий отражает объем юридически предоставленных

федеральным органам и органам власти субъектов Федерации прав на решение определенного круга вопросов социально-экономической и политической жизни общества, в том числе путем принятия определенных нормативно-правовых актов.

Полномочия отражают круг предоставленных законом или другими юридическими актами прав (компетенций) субъекту (органу или должностному лицу) совершать действия и принимать решения по конкретным вопросам управления, вытекающим из разграничения предметов ведения. Следовательно, полномочия более конкретны, они устанавливаются определенными частными законами, подвержены частым оперативным изменениям и, самое главное, производны от предметов ведения. Последние закрепляются в федеральной Конституции (а внутри республик в составе РФ – конституциями республик). Для их реализации принимаются федеральные (региональные) законы, в которых определяются полномочия государственных органов федерации и ее субъектов (региональных и местных органов).

Данное положение закреплено в ст. 76 Конституции РФ, где говорится:

«1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным

законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» [1].

В Конституции РФ закреплен принцип трехуровневой системы разграничения предметов ведения и полномочий. В ст. 71 регламентируется перечень 18 позиций, находящихся в ведении РФ, в том числе «федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» (п. 3.); в ст. 72 – 15 позиций, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов, в том числе «установление общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации» (п. и).

Следует заметить, что в силу ряда причин (угроза распада России, кризис в экономике, слабая законодательная база и т.д.) в 1993 г. не удалось предметы ведения разбить на три части (как это сделано в конституциях других федеративных государств): предметы ведения федерального центра; совместные предметы ведения и предметы ведения субъектов РФ. Например, в Конституции Канады четко обозначены отдельные предметы ведения и полномочия кантонов – их всего 16. В Федеративном договоре и в Конституции РФ, как мы видим, выделены только две группы предметов ведения: федерального центра и совместные. А все остальные предметы ведения и полномочия автоматически перешли в ведение субъектов Федерации, т.е. их перечень остался практически безграничным. Воспользовавшись этим пробелом в Конституции, в уставе ряда субъектов Федерации в одностороннем порядке вписаны более 50 позиций. Безусловно, в соответствии с п. 5 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Хотя Конституцией РФ разграничены в общих чертах предметы ведения Федерации и субъектов Федерации, конкретные механизмы обеспечения принципов федерализма, в том числе в бюджетно-налоговой сфере, до сих пор не определены. Неопределенность же по ключевым вопросам федеративных отношений приводит ко многим противоречиям, в том числе и бюджетно-налоговому противостоянию Федерации и ее субъектов.

Следует отметить, что основой сохранения государственной целостности РФ является не столько политический федерализм, объектом которого служит разделение властных полномочий между Федерацией и ее субъектами при сохранении верховенства государственной (центральной) власти, сколько развитие экономического федерализма.

Под экономическим федерализмом мы понимаем принцип разделения полномочий в экономической сфере между федерацией и ее субъектами; это внутренняя целостная система их взаимодействия в сфере экономической деятельности и экономических интересов, основанных на Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ, законодательных и подзаконных актах РФ, субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Базой экономического федерализма выступают отношения собственности на землю, недра, а также капитал (имущество, недвижимость) и финансовые ресурсы. Соответственно выделяют три уровня или звена экономического федерализма: федерализм собственности на землю, недра и природные ресурсы; федерализм собственности на капитал и федерализм собственности на финансовые ресурсы или бюджетно-налоговый федерализм, который иначе называется фискальным федерализмом.

В зависимости от типа государственного устройства бюджетная система страны имеет два (при унитарном государстве) или три (при федеративном) уровня. Это означает, что различные уровни государственной власти располагают определенными денежными средствами, концентрируемыми в бюджет соответствующего уровня, в целях выполнения возложенных на них функций и задач. При централизованной, административно-командной системе управления в СССР финансовые средства сосредотачивались в основном в руках центрального правительства и соответственно общественные блага предоставлялись населению всей страны по единому государственному плану. Права административно-территориальных образований распоряжаться имуществом и финансовыми ресурсами были значительно урезаны. После распада СССР и проведения демократических реформ в РФ ее субъекты получили широкие хозяйственные и бюджетные права. Бюджетная самостоятельность региональных и местных органов власти означает их способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора, что делает власть территориальных органов реальной.

В связи с тем, что на практике имеет место противоречие между централизацией и децентрализацией имущественных и бюджетных прав, для его разрешения используется сложная система межбюджетных взаимоотношений. Для раскрытия сущности и механизма функционирования этих отношений между бюджетами разных уровней, их оптимизации, а также для устранения условий, приводящих к антагонизму в бюджетно-налоговой сфере между уровнями управления, признана теория фискального федерализма. Федерализм в данном случае предполагает наличие обособленных территориальных звеньев бюджетной системы страны.

Наличие имущественных прав субъектов Федерации и муниципальных образований должно быть подкреплено соответствующими бюджетными правами. Иначе выполнение ими своих функций и задач в социально-экономическом развитии территорий окажется под вопросом. Но изначально проблема состоит в том, какие функции должны быть переданы нижестоящим органам власти, а какие должны быть сохранены (переданы) федеральному центру. Проблема разграничения полномочий между федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления в первую очередь в экономической и политической сферах (экономический и политический федерализм) является определяющей при становлении фискального федерализма. Децентрализация во всех сферах уместна в том случае, если, в отличие от централизованного принятия решений и разделения общественных благ, она окажется более эффективной, т.е. способствует лучшему (с точки зрения качества, количества, временных, трудовых, материальных и финансовых затрат и т.д.) удовлетворению общественных потребностей жителей данного региона, иначе говоря приведет к Парето - улучшениям.

В федеративных государствах постоянно ведется поиск формулы распределения доходов и расходов (властных полномочий) между различными уровнями власти, которая бы улучшила финансовое состояние и качество выполнения возложенных функций и задач без ухудшения положения других уровней власти. Однако в жизни трудно добиться такого состояния. Итальянским экономистом В. Парето (1848–1923) было введено понятие оптимума (оптимум Парето), означающее такое состояние, при котором невозможно улучшить положение какого-либо из участников обмена без того, чтобы не ухудшить положение хотя бы одного из остальных [215, с.

11]. Но иногда наблюдаются изменения, которые, улучшая положение одних, не затрагивают положения других. Подобные изменения получили название улучшение по Парето.

Увеличение доли федерального бюджета РФ одновременно приводит к снижению доли бюджетов территорий. Это ущемляет интересы субъектов Федерации муниципальных образований. Теория фискального федерализма направлена на поиск такой модели бюджетного устройства, которая бы позволила максимально удовлетворять нужды населения в общественных услугах, независимо от того, на каком уровне они будут оказываться. Структурные изменения в бюджетной системе страны не должны ухудшить качество и снизить объем оказываемых услуг гражданам. По большому счету последним индифферентно из местного или из федерального бюджета финансируются расходы на содержание, скажем, местной больницы. Главное, чтобы качество обслуживания было на высоком уровне. Но если оно снизится в ходе передачи объекта (больницы) с одного уровня на другой, то граждане вправе потребовать возврата к исходной позиции и перечисления уплачиваемых ими налогов именно в тот уровень бюджета, откуда ранее шло финансирование этого объекта.

Таким образом, можно заключить, что изменения в построении бюджетной системы, направленные на максимальное повышение самостоятельности каждого ее звена, не должны привести к ограничению самостоятельности какого-либо другого бюджетного уровня и, соответственно, к снижению объема и качества оказываемых соответствующим уровнем власти услуг. В то же время в условиях дифференциации регионов по уровню экономического развития, налоговому потенциалу, распределение ВВП через бюджетную систему в пользу нуждающихся территорий (слоев общества, сфер экономики) невозможен без ущерба другим территориям (слоям населения, сферам экономики). Как отмечал американский экономист Дж. Ю. Стиглиц: «Наиболее серьезное ограничение принципа Парето заключается в том, что он не дает какого-либо руководства по проблемам распределения доходов, большая часть государственных программ (когда принимается во внимание их стоимость) несет блага одним за счет других» [Цит. по: 223, с. 39]. Это, можно сказать, закон жизни, от которого невозможно избавиться.

Как видно из рисунка 1.1, в 2025 году доля консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных перераспределений в общем объеме доходов консолидированного бюджета РФ составляет 35,4%, против 38,1% в 2023 г. (см. табл.1.5) [30].

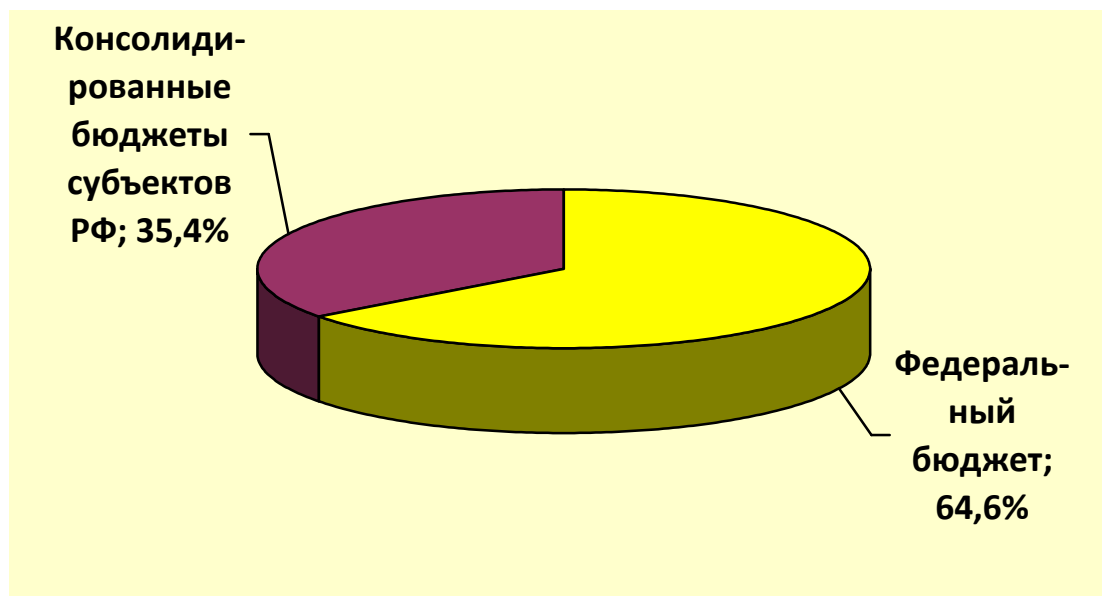


Рис. 1.1. Соотношение в распределении доходов между федеральным бюджетом РФ и консолидированными бюджетами субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов в 2025 году, в процентах
Источник: Составлен авторами по [30]

Такое соотношение доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ никак не отражает реальное стремление федерального Центра к формированию в РФ полноценной модели бюджетного федерализма, отражающей интересы субъектов РФ и муниципальных образований.

Об ограниченных правах субъектов РФ в формировании своих бюджетных доходов можно судить по закону Республики Дагестан «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» от 10.06.2022 № 39. Так, статья 4 «Собственные доходы республиканского бюджета» данного закона гласит:

«К собственным доходам республиканского бюджета относятся:

- 1) налоговые доходы, зачисляемые в республиканский бюджет в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством РФ о налогах и сборах;
- 2) неналоговые доходы, зачисляемые в республиканский бюджет в соответствии с законодательством РФ;

3) доходы, полученные республиканским бюджетом в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций» [9].

Существуют виды государственных услуг общенационального характера, децентрализация которых или невозможна или неэффективна. Например, нельзя передавать регионам оборонную функцию. Во-первых, потому что это прерогатива центрального правительства, оно лучше будет справляться с этой задачей. Ведь одной из причин возникновения государства является необходимость решения именно оборонной задачи. Во-вторых, данная услуга будет затрагивать интересы граждан в одинаковой степени, где бы они ни проживали на территории своей страны. Поэтому децентрализация тут неуместна и регионы должны участвовать в финансировании данных расходов общенационального характера путем уплаты налогов в федеральный (общенациональный) бюджет.

В отличие от общенациональных общественных благ и услуг, оказываемых централизованно, есть такие блага, которые выгоднее локализовать. Децентрализованные решения тут могут приниматься не только по тем услугам, в которых нуждается отдельно взятый регион, но и по общим общественным услугам, оказываемым населению всех регионов страны, но нуждающихся в их дифференциации по различным причинам объективного характера (из-за природно-климатических условий, исторических тенденций и обычаев народов, населяющих тот или иной регион и т.д.). Так, например, из-за разной продолжительности отопительного сезона по регионам в связи с природно-климатическими условиями затраты на эту статью расходов также имеют разброс: на севере страны – максимальные, на юге – минимальные. Поэтому нормы расходов на отопление должны быть дифференцированными по регионам и, кроме того, решение об оказании такого рода жилищно-коммунальных услуг должно быть принято децентрализованно.

Как отмечается в энциклопедическом словаре по федерализму, распределение расходной нагрузки на бюджеты разных уровней непосредственно связано с распределением полномочий и с функциями, закрепленными за тем или иным уровнем бюджетной системы. «При прочих равных условиях за федеральным центром должны быть закреплены те виды государственных расходов, которые удовлетворяют одно из следующих требований: (1) осуществление этих расходов федеральным центром обеспечивает максимальный эффект масштаба с точки зрения макроэкономической

эффективности (например, национальная оборона, общенациональные транспортные коммуникации); (2) эффект от осуществления этих расходов носит размытый характер и не является узколокализованным (например, расходы на финансирование фундаментальной науки); (3) осуществление этих расходов не испытывает на себе влияния местных предпочтений, а является достаточно однородным по всей стране.

За субъектами федерации при прочих равных условиях считается целесообразным закрепить те расходы, которые удовлетворяют одно из нижеследующих условий: (1) при осуществлении этой категории отсутствует эффект масштаба (например, расходы на детские дошкольные учреждения или начальное образование); (2) расходы, при которых практически отсутствует явление размывания эффекта данных (например, содержание дорог местного значения); (3) расходы, по которым существуют весьма значительные различия во вкусах и предпочтениях жителей различных регионов (например, некоторые расходы по статье «культура»)» [235, с. 252].

Вместе с тем децентрализованное оказание общественных благ (локализация выгод) не будет эффективным, если эти услуги (решения) не будут подкреплены адекватными децентрализованными финансовыми ресурсами, в первую очередь бюджетными. Нужна соответствующая бюджетная децентрализация, определяемая как бюджетный федерализм. Нижестоящие бюджеты, как известно, регулируются (балансируются) путем нормативных отчислений от федеральных налогов, выделения межбюджетных трансфертов в форме дотаций, субвенций, субсидий (ст. 129 БК РФ). Но это не является бюджетной децентрализацией в полном смысле этого слова. Данные отношения, называемые межбюджетными, лишь отражают степень бюджетной самостоятельности регионов, уровень бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм предполагает определенную самостоятельность в изыскании денежных средств, необходимых для реализации экономического федерализма, для финансирования децентрализованно применяемых решений и программ регионального (локального) развития. Только в этом случае можно говорить о реальной бюджетной (а, значит, и экономической) самостоятельности регионов.

Однако для выполнения данного требования необходимо одно важное условие, а именно: регионы должны обладать достаточно

высокой доходной базой, бюджетным потенциалом. Ведь основной причиной регулирования (сбалансирования) бюджетов территорий является не столько субъективная – высокая концентрация денежных средств в федеральном бюджете и дальнейшее их выделение регионам, сколько объективная – отсутствие реальной доходной базы, способной обеспечить регионы своими собственными финансовыми ресурсами. В этой связи децентрализация управления, передача регионам существенных имущественных (хозяйственных) прав подкрепляется соответствующей передачей им денежных средств из федерального бюджета, тем самым устанавливаются односторонние межбюджетные отношения по схеме: федеральный центр – регион. Так как и дотационные регионы обязаны уплачивать федеральные налоги в одноименный бюджет, то данные отношения носят двусторонний характер: регион – центр – регион. А если перераспределение средств через федеральный бюджет осуществляется в территориальном разрезе от «богатого» региона к «бедным», то межбюджетные отношения имеют многосторонний характер. Кроме вертикальной схемы перераспределения средств в мировой практике используется и горизонтальная. При этом средства от «богатого» региона «бедному» могут передаваться минуя федеральный бюджет, что обуславливает возникновение межбюджетных территориальных двусторонних или многосторонних отношений.

Таким образом, если выгода от оказания общественного блага в децентрализованном порядке очевидна, то очевидной должна быть и фискальная (бюджетная) децентрализация. С другой стороны, децентрализованное оказание общественных благ (или локализация выгод) предполагает территориальное возмещение издержек (полностью или хотя бы частично) за счет всех звеньев финансовых ресурсов региона (бюджета территории, внебюджетных фондов, средств предприятий и населения). При их полном возмещении за счет указанных средств можно сказать о фискальном федерализме в полном смысле слова. А при недостаточности своих средств для реализации экономической самостоятельности регионов используются межбюджетные отношения в различных формах. Следовательно, межбюджетные отношения обусловлены бюджетным федерализмом, а точнее степенью реализации его основных принципов, и в первую очередь принципа самостоятельности

бюджетов всех уровней, и призваны реализовать общегосударственные, общенациональные интересы.

В силу отсутствия единого подхода в определении сущности бюджетного федерализма представляется целесообразным рассмотреть имеющихся точек зрения с целью выработки общего подхода в интерпретации этого понятия. Первоначальный проект Бюджетного кодекса РФ характеризовал бюджетный федерализм как «...отношения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ исходя из сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов РФ и входящих в них муниципальных образований».¹

В данном определении была представлена только одна сторона функционирования бюджетной системы федеративного государства – это сфера межбюджетных отношений по поводу разграничения и перераспределения доходов и расходов, бюджетных прав и полномочий. Ведь по существу бюджетный федерализм есть не что иное, как сама бюджетная система с присущими федеративному государству принципами ее организации и построения (создание трехуровневой системы бюджетных отношений и четкое разграничение функций между этими уровнями; самостоятельность каждого бюджета и высокую степень автономии региональных и местных бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов федерации и др.) Главным недостатком в этом определении являлось отсутствие законодательной основы бюджетных прав и полномочий, распределяемых между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления. Без законодательного распределения бюджетных полномочий, расходов и доходов между ними не может быть и речи о построении эффективной модели бюджетного федерализма.

Указанные недостатки исключены в определении, данном составителями энциклопедического словаря по федерализму, которые рассматривают бюджетный федерализм как «многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней

¹ При представлении на второе чтение в Госдуму 15 апреля 1998 г. из проекта Бюджетного кодекса изъяли статью о бюджетном федерализме.

государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Под федерализмом бюджетным обычно понимают форму автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанную на четко сформулированных и закрепленных в законодательстве нормах, положениях» [235, с. 251].

Однако, как показывает практика, ни в одной стране мира не удалось еще построить такую идеальную модель бюджетного федерализма, при которой объем доходных полномочий субъектов Федерации или местных органов власти полностью совпадал с расходными полномочиями, закрепленными за данным уровнем власти. Тем более этого трудно достигнуть в РФ, где практически каждый регион в силу целого ряда обстоятельств имеет ярко выраженную специфику, отличающую его от других. В результате несовпадения доходных и расходных полномочий формируются вертикальный и горизонтальный дисбалансы, для покрытия которых используются различные формы межбюджетных отношений. Целью бюджетного выравнивания является обеспечение всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг независимо от региона их проживания. Это в свою очередь снижает уровень нерациональной межрегиональной миграции населения («голосования ногами»), исключает возможность значительного завышения уровня налогообложения в относительно более бедных регионах и сокращения объема и качества оказываемых услуг в целях ликвидации дефицита их бюджетов.

В приведенном в словаре определении не оговаривается возможность возникновения и существования межбюджетных отношений. А ведь они являются индикатором реального бюджетного федерализма и, с другой стороны, его проводником. Вот что по этому поводу писал проф. М. И. Ходорович в своем автореферате докторской диссертации: «Практически межбюджетные отношения являются механизмом реализации принципа разделения полномочий в финансовой сфере, т.е. решение проблем бюджетного федерализма реализуется через систему межбюджетных отношений» [242, с. 14]. Бюджетный федерализм он рассматривал как «... принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов федерации, основанный на учете общегосударственных интересов. Межбюджетные

отношения – взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами всех уровней» [242, с. 14].

Следует заметить, что и в унитарных государствах производится разграничение полномочий между центральной властью и властями на местах, в том числе в бюджетно-налоговой сфере. Например, в условиях командно-административной системы и жесткой централизованной плановой экономики Конституцией СССР предусматривались для республик широкие права, вплоть до выхода из состава Союза (что и было сделано с успехом в 1991 г.!). Также функционировали элементы бюджетного федерализма, закрепленные законами о бюджетных правах от 1959 и 1961 годов. При утверждении единого государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных республик, а также автономных республик, консолидированных бюджетов краев, областей и округов, органы государственной власти на любом уровне имели право на самостоятельное составление и утверждение своих бюджетов, на определение объема доходов и расходов с учетом установленных сверху показателей бюджетного регулирования. С этой точки зрения, определение бюджетного федерализма, данное проф. М.И. Ходоровичем, не соответствует в полной мере тем принципам, которые положены в основу построения бюджетной системы развитых демократических государств федеративного типа.

К такому выводу приходит и эксперт по проблемам бюджетного федерализма О.В. Богачева, которая пишет: «Термин «бюджетный федерализм» является экономическим понятием – он не имеет отношения к государственному политическому устройству, а характеризует многоуровневость бюджетной системы любого государства... Каждый уровень власти имеет свой бюджет и действует в рамках своих бюджетных полномочий. Функционирование и взаимодействие бюджетов отдельных уровней и называется бюджетным федерализмом» [53, с. 105].

Бюджетный федерализм представляет собой чрезвычайно емкое, сложное и многомерное явление, охватывающее самые разные аспекты общественной жизни – политический, правовой, экономический, финансовый и др. Поэтому для его характеристики нужен системный подход. С этой позиции вполне можно согласиться с А. Лавровым, который рассматривает бюджетный федерализм как «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного

процесса, основанную»... на принципах самостоятельности бюджетов разных уровней, законодательного разграничения бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления, соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым им функциям и др. [129, с. 21].

На многогранность форм и содержания исследуемого нами понятия одной из первых обратила внимание проф. В.М. Родионова: «Бюджетный федерализм – это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Содержание бюджетного федерализма и местного самоуправления включает: трехуровневую систему бюджетных отношений и четкое разграничение функций между ними; самостоятельность каждого бюджета, обеспечивающую высокую степень автономии региональных и местных бюджетов; сохранение за федеральным бюджетом доминирующего положения в общей бюджетной системе страны; прозрачность межбюджетных отношений, основанную на понятных и приемлемых для всех субъектов Федерации подходах (критериях) определения размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам» [194, с. 8].

По мнению проф. Е.Г. Ясина «Бюджетный федерализм – понятие, отражающее организацию финансовой системы в странах с федеративным устройством, в рамках которой определены принципы и методы распределения доходов и расходов между уровнями власти... Бюджетный федерализм обладает тем преимуществом, что, опираясь на правила распределения доходных и расходных полномочий, повышает ответственность всех уровней власти, прекращает иждивенчество» [Цит. по: 223, с. 47].

В «Словаре терминов по курсу «Финансы, деньги и кредит»» отмечается: «Федерализм (бюджетный) – законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счет оптимального сочетания их налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных,

социальных функций и имеющихся общественно-необходимых потребностей» [209].

Таким образом, проведенное исследование показывает, что бюджетный федерализм пронизывает не только отношения между различными уровнями власти и управления по поводу распределения доходов и расходов, но и охватывает все этапы бюджетного процесса и уровни бюджетной системы; распределение бюджетных прав и полномочий; участие субъектов Федерации в разработке единой бюджетно-налоговой политики в стране; систему администрирования и контроля за исполнением бюджетов всех уровней; блок федеральных, региональных и местных законодательных актов по бюджету и налогам; блок специальных бюджетных фондов финансовой поддержки нижестоящих бюджетов; блок федеральных и региональных программ; механизм бюджетного регулирования и система межбюджетных трансфертов. Совокупность этих компонентов образует систему бюджетного федерализма. И главной характерной чертой, на наш взгляд, должна служить такая реализация названных составных частей, при которой и Федерация, и субъекты Федерации, и местные органы самоуправления оставались бы максимально самостоятельными и независимыми друг от друга. В этом будет выражаться и форма, и содержание бюджетного федерализма.

Следует отметить, что как в зарубежных, так и в отечественных публикациях, несмотря на многочисленные толкования, пока не сформировано достаточно емкого терминологического определения бюджетного федерализма. Как указывали известные российские исследователи региональных проблем В. Лексин и А. Швецов: «В строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения самого понятия, не существует» [132, с.19]. Проблема бюджетного федерализма, занимая, по словам проф. В.М. Родионовой, ключевое положение в вопросах построения бюджетной системы, относится к числу наименее разработанных в теоретическом плане [195, с. 6]. Нужно сказать, что в зарубежных странах используется понятие «фискальный федерализм» (*fiscal federalism*), впервые введенное американским экономистом Р.А. Масгрейвом в работе «Государственные финансы: теория и практика» [141, с. 34].

На наш взгляд под бюджетным федерализмом следует понимать совокупность отношений в бюджетной сфере между Федерацией,

субъектами Федерации и местными органами самоуправления, которая формируется в политически согласованных и юридически закрепленных рамках, позволяющим каждому уровню власти в полной мере финансово реализовать возложенные законодательством полномочия на самостоятельной основе в общенациональных и территориальных интересах.

Бюджетный федерализм служит одной из ключевых составляющих механизма функционирования федеративного государства. Поэтому принципы, на которых он основывается, не должны противоречить общим принципам федерализма. Итак, бюджетный федерализм предполагает:

- четкое разграничение бюджетной ответственности, бюджетных доходов и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;

- высокую самостоятельность бюджетов всех звеньев управления;
- обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности нижестоящих бюджетов за счет применения единых нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений и предоставления межбюджетных трансфертов;

- проведение единой, согласованной с федеральным центром, налоговой и бюджетной политики;

- наличие возможности использования асимметричных взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами для максимального учета интересов и особенностей последних, предотвращения и разрешения конфликтов («бюджетно-налоговых войн») между ними;

- равенство бюджетных прав субъектов Федерации;

- использование научно разработанных, объективных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их территориальных особенностей для корректировки межбюджетных отношений.

Общие принципы российского бюджетного федерализма определены Конституцией РФ, Федеративным договором, Бюджетным и Налоговым кодексами, а также другими законодательными актами по бюджету и налогам. К ним относятся:

- разграничение бюджетной системы РФ на федеральный, региональные и местные бюджеты и их равноправное сосуществование;

-совместное с субъектами Федерации установление общих принципов налогообложения в РФ;

-распределение налогов между уровнями бюджетной системы исходя из критериев достаточности для покрытия расходов, обусловленных законодательным закреплением за каждым уровнем власти предметов ведения и полномочий;

-наделение региональных и местных органов власти правом на самостоятельное составление, рассмотрение, утверждение и исполнение своих бюджетов;

-предоставление субъектам Федерации бюджетных, налоговых и финансовых полномочий в рассмотрении федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, видов и объема финансовой помощи регионам, нормативов отчислений от федеральных налогов;

-регулирование территориального развития через создаваемые в федеральном бюджете специальные целевые фонды, выделения межбюджетных трансфертов;

-наделение законодательных органов власти субъектов Федерации правом законодательной инициативы в области бюджетного устройства, бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политики в РФ.

В Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584, впервые были определены критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней:

-субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

-территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

-внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

-эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные / местные различия в производстве и потреблении

бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

- эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств) [19].

Механизм бюджетного федерализма отражает всю гамму экономических, социальных и политических интересов различных уровней власти, их взаимосвязи и противоречия, обусловленные формированием, присвоением и использованием денежных ресурсов общества. При этом происходит циркулирование этих ресурсов внутри государства, нарастание взаимных денежных потоков. И задача оптимальной модели бюджетного федерализма заключается как раз в снижении этих потоков за счет гармонизации межбюджетных отношений, четкого разграничения доходов между бюджетом так, чтобы они покрывали максимум расходов этих бюджетов, вызванных предоставленными полномочиями разным уровням власти.

Бюджет всегда представляет собой циркулирование (распределение и перераспределение) денежных средств между источниками их формирования (налогоплательщиками), органами власти (бюджетом) и конкретными получателями бюджетных денег. А бюджетный федерализм предполагает взаимоотношения внутри бюджетной системы, оставляя за рамками налогоплательщиков и бюджетополучателей. Он выполняет функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями власти через различные формы межбюджетных отношений и прямое бюджетное финансирование. В этом и заключается, на наш взгляд, одна из причин низкой эффективности всех предпринимаемых шагов в РФ по совершенствованию межбюджетных отношений, что они игнорируют интересы налогоплательщиков и конечных получателей бюджетных средств. Сказанное подтверждает и факт установления единых нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, когда у богатых регионов теряется стимул к наращиванию доходной базы и их бюджеты становятся дефицитными. Поэтому модель бюджетного федерализма и межбюджетные отношения должны строиться таким образом, чтобы они стимулировали действия региональных и местных властей в укреплении доходной базы своих бюджетов, росте экономики и

инвестиций, получении максимальной эффективности от выделяемых бюджетных трансфертов.

Важной задачей бюджетного федерализма, на наш взгляд, является бесперебойное, с минимальными издержками обеспечение денежными средствами, поступающими по бюджетному каналу в распоряжение всех уровней власти и управления в целях эффективного выполнения ими своих функций. Процесс создания такой модели бюджетного федерализма в РФ все ещё не завершен. В настоящее время важнейшим документом в области бюджетного федерализма и межбюджетных отношений является Государственная программа РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 №455 (с изменениями от 31.12.2020 г.) [20].

В этой связи совершенно непонятно, исходя из каких соображений были изъяты из проекта Бюджетного кодекса РФ, представленного на второе чтение в Государственную Думу РФ 15 апреля 1998 г., вопросы, относящиеся к бюджетному федерализму. Ведь именно они, как было отмечено, и составляют главное направление совершенствования бюджетных отношений в РФ, гарантирующее целостность и единство государства. Из Кодекса исключена статья «Основы бюджетной системы РФ», где говорилось, что в ее основе лежит «федеративное устройство государства, которое реализуется через бюджетный федерализм». Изъята и статья «Бюджетный федерализм», где впервые в бюджетном законодательстве было дано приведенное нами выше определение этого понятия. Мы считаем, что в целях устойчивого развития России как федеративного государства важное значение имеет глубокая разработка понятий «бюджетный федерализм», «бюджетное устройство» и обязательное их отражение в Бюджетном кодексе РФ.

Для любой модели бюджетного федерализма характерны три главных условия ее эффективного функционирования:

- четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий доходными источниками;
- сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов доходов и расходов нижестоящих бюджетов, вызванных как

объективными, так и субъективными причинами, с помощью системы бюджетных грантов (трансфертов).

Как известно, политический тип государственного устройства (унитарное или федеративное) определяет бюджетную систему страны и принципы ее построения. Однако существование двух или трех уровней власти не означает наличие соответствующих независимых звеньев бюджетной системы. Территориальное управление может осуществляться путем прямого финансирования расходов из федерального (государственного) бюджета. Следовательно, степень централизации или децентрализации государственного управления является определяющим фактором формирования моделей бюджетного федерализма.

По нашему мнению, можно выделить три типа моделей бюджетного федерализма, вытекающие из степени выполнения названных выше условий. Назовем их условно так:

- централизованная;
- децентрализованная;
- комбинированная (кооперативная) (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Модели бюджетного федерализма

| Общие характерные черты | Централизованная | Децентрализованная | Комбинированная |
|---------------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| 1. Разграничение расходов | + | + | + |
| 2. Разграничение доходов | - | + | + |
| 3. Межбюджетные отношения | + | - | + |

Источник: составлена авторами по результатам проведенного исследования.

Централизованной мы называем такую модель бюджетного федерализма, когда разграничение полномочий между уровнями власти по расходам (1-е условие) не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов (2-е условие). В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет системы межбюджетных трансфертов (3-е условие). Такой тип модели можно назвать моделью бюджетного федерализма только условно, т.к. он исключает реальное функционирование нижестоящих звеньев бюджетной системы на самостоятельной основе из-за отсутствия достаточных собственных источников доходов и возможностей заниматься налоготворческой

деятельностью. Это уже не федерализм в собственном смысле этого слова, а бюджетный централизм.

Децентрализованной модели присущи следующие особенности:

а) в соответствии с объемом предоставленных полномочий в сфере расходов (1-е условие) разным уровням власти предоставляются равнозначные полномочия и в сфере доходов (2-е условие), т.е. в пределах имущественных прав региональным и местным органам власти предоставляются и бюджетные права;

б) признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности бюджетов территорий. Величина финансовой помощи (трансфертов) из вышестоящих бюджетов, которая характеризует степень зависимости территориальных органов от властей более высокого уровня, при данной модели бюджетного федерализма сведена к минимуму (3-е условие).

Примером децентрализованной модели служит американский вариант бюджетного федерализма. При этом для устранения существующих горизонтальных диспропорций используются главным образом целевые бюджетные гранты, выделяемые непосредственно нуждающимся категориям населения в соответствии с утвержденными федеральным правительством программами («Медикэр», «Пособия и услуги ветеранам», «Специальное обеспечение» и др.). Расходы же из федерального бюджета США на региональное и местное развитие занимают незначительное место – 0,5–0,8% к общей сумме расходов [65].

Недостатками децентрализованной модели бюджетного федерализма являются ослабление контроля за бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по их долгам, невозможность проведения единой бюджетно-налоговой и экономической политики в масштабе всего общества.

Из сказанного вытекает, что для данного этапа российской государственности наиболее приемлемой (с точки зрения сохранения государственной целостности, усиления роли центра в регулировании социально-экономического развития территорий и экономическом росте в целом) можно считать комбинированную или кооперативную модель бюджетного федерализма. Для нее характерны:

а) наличие и рациональное сочетание всех трех главных составляющих условий бюджетного федерализма;

б) сравнительно более широкое участие регионов и муниципалитетов в перераспределении вновь создаваемой на территории стоимости (ВРП) через свои бюджетные (внебюджетные) фонды и в процессах макроэкономической стабилизации. Это предполагает относительно высокий удельный вес бюджетов территорий в консолидированном бюджете страны, привлечение источников финансирования наиболее перспективных инвестиционных, инновационных проектов, участие в них и создание крепкой доходной базы бюджетов, проведение согласованной с федеральным центром единой бюджетно-налоговой политики;

в) использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания, повышенная ответственность Центра за состояние региональных и местных бюджетов, уровня социально-экономического развития территорий, что предусматривает усиление контроля со стороны федерального правительства и к некоторому ограничению самостоятельности региональных и муниципальных властей;

г) усиление роли межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для бюджетного выравнивания территорий, реализации переданных полномочий в социальной и других сферах.

Величина передаваемых трансфертов показывает, во-первых, несбалансированность нижестоящих бюджетов, их слабую доходную базу, высокую зависимость от вышестоящих бюджетов; во-вторых, возможность проведения единой социально-экономической политики в стране и контроля за деятельностью нижестоящих органов власти; в-третьих, ограниченность бюджетных прав последних; в-четвертых, высокая дифференциация в развитии территорий, уровнях доходов между группами населения и необходимость их выравнивания.

Комбинированную или кооперативную модель бюджетного федерализма используют многие европейские страны (см. табл. 3.14). Сравнительный анализ бюджетных систем России и этих стран показывает, что у нас формировалась аналогичная модель. Кроме перечисленных выше характерных особенностей, можно назвать и такие присущие этой модели черты: сохранение традиций сильного централизованного государства, в том числе в налоговой сфере, финансирование преобладающей доли расходов на социально-

культурные мероприятия за счет бюджетов территорий, повышение роли региональных властей в системе перераспределения валового регионального продукта, проведение централизованной политики выравнивания территориальных различий и достижения минимальной бюджетной обеспеченности, вытекающее отсюда увеличение доли бюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований.

1.2. Бюджетная система Российской Федерации: содержание, принципы построения, основные параметры

Формирование рыночных отношений в Российской Федерации усиливает значение устойчивого и сбалансированного функционирования бюджетов бюджетной системы страны, призванных обеспечивать как общефедеральные, так и территориальные интересы. В связи с этим повышаются требования к дальнейшему совершенствованию теории и практики бюджетного устройства РФ. В процессе развития решается ряд важных проблем, связанных с использованием бюджетного механизма в регулировании территориальных диспропорций, проведении структурных преобразований в экономике, направленных на импортозамещение в условиях западных санкций.

От реального планирования бюджетных показателей, полного и качественного их исполнения, гармонизации межбюджетных отношений, надлежащего соблюдения принципов бюджетного федерализма и построения бюджетной системы РФ, наличия совершенного бюджетного и налогового законодательства в стране во многом зависит исход проводимых социально-экономических преобразований в России, определенных Указами Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», государственными (федеральными и региональными) целевыми программами, постановлениями исполнительных органов власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

В этих условиях особенно актуален целый ряд вопросов теоретического характера, касающихся экономической сущности и

содержания бюджета, его функций, принципов построения бюджетной системы, фискального (бюджетного и налогового) федерализма, форм и методов межбюджетных отношений, субфедеральной и муниципальной бюджетной политики, сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Для раскрытия сущности бюджета представляется необходимым провести краткое историческое исследование относительно самого термина, его возникновения и толкования различными экономистами. Бюджет («budget»), первоначально означал «мешок» - при утверждении палатой общин Англии в XVI-XVII вв. субсидий королю канцлер казначейства выходил на трибуну и открывал портфель (читай - мешок) с соответствующим законопроектом. Эта процедура называлась открытием бюджета и с конца XVII века сама роспись доходов и расходов стала называться бюджетом.

Причиной возникновения налогов и формирования бюджета является образование государства, но это не значит, что на всех этапах своего развития оно имело единый финансовый документ объединявший расходы и доходы. В каждом случае, при появлении расходов государство изыскивало и закрепляло соответствующий доход.

Коренные перемены, которые происходили в конце 18 и в начале 19 веков в области развития промышленности (промышленные революции в Англии и других странах запада), науки, в социально-политической сфере (образование новых государств, в том числе США, французская революция), а также рост военных расходов, потребовали наведения определенного порядка, контроля и систематизации в области обложения налогами и проведения государственных расходов. Налогоплательщики, в особенности зарождающийся класс промышленников и крупных землевладельцев, были заинтересованы в получении поддержки со стороны государства путем проведения протекционистской налоговой и таможенной политики, в установлении справедливой системы налогообложения, её простоты и стабильности, в получении адекватной выгоды от государства за их участие в расходах и права контроля за расходованием передаваемой части собственных доходов государству.

Считается, что именно борьба налогоплательщиков в области налогов и государственных расходов послужила исходной предпосылкой возникновения и развития бюджета и бюджетного

права. Вот что пишет по этому поводу известный французский экономист начала XX в. Гастон Жез в своей фундаментальной работе «Общая теория бюджета», которая была переведена на русский язык и издана в 1930 г.: «Исходным пунктом было положение, что налог подлежит одобрению со стороны представителей налогоплательщиков, что далось с немалым трудом. Представители налогоплательщиков стали доказывать, что право вотирования налогов включает в себя право наблюдения за расходом собранных средств и обсуждение мотивов, вызывающих необходимость данного налога, т.е. следовательно, и данных расходов. Затем они добились прав обсуждения всех доходов и расходов без исключения. С тех пор как представители налогоплательщиков завоевали право регулярно вотировать, только с этого дня бюджет начал свое существование» [86, с. 28—29].

По словам проф. В.М. Пушкаревой «Бюджет появляется не тогда, когда государство производит расходы и добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит плановое начало, составляет смету доходов и расходов на определенный период» [191, с. 40].

Ежегодное утверждение бюджета стало впервые практиковаться в Англии. При этом периодом, на который он принимался, был определен один год, получивший название финансового (бюджетного) года, и совпадал с календарным годом. На сегодня финансовый год в Великобритании действует с 1 апреля по 31 марта, в России он совпадает с календарным годом (ст. 12 БК РФ).

Основные принципы построения бюджетной системы России были заложены в 19 веке. Ежегодные бюджеты начали составляться с 1803 года, когда с утверждением министерств в 1802 г., в том числе Министерства финансов, была составлена первая роспись доходов (97,7 млн. руб. ассигнациями) и расходов (95,6 млн. руб.) с профицитом 2,1 млн. руб. [191, с. 41].

После отмены крепостного права в 1861 г. начался новый этап в истории российского бюджета. К бюджету 1863 г. были приняты новые сметные и кассовые правила, которые базировались на двух главных принципах – единстве бюджета и единстве кассы. Первый означал составление брутто-бюджета, в который включались все государственные доходы и расходы (без сумм специального назначения), а второй – сосредоточение их в кассах Минфина и перевод на казначейскую систему исполнения бюджета. Начиная с

1863 г. росписи доходов и расходов стали публиковаться. Такой порядок функционирования бюджета царской России сохранялся вплоть до революции 1917 г.

Можно сказать, что в зарубежной финансовой науке и праве до сих пор нет единого определения бюджета. В начале XIX века под бюджетом понимали акт, содержащий предварительное одобрение государственных расходов и доходов. Иными словами, многие экономисты (Р. Штурм и др.) видели в бюджете закон, разрешающий правительству сбор доходов и их расходование. Другие (например, Геккель, Эберг) рассматривали бюджет как роспись доходов и расходов. Именно так трактовался бюджет в России до 1917 г. и в первые годы советской власти. А третьи - как приказ, данный народом через своих депутатов по управлению государственными финансами в границах и на условиях, заранее строго определенных законом. Эта точка зрения является, на наш взгляд, весьма удачной и соответствующей демократическим принципам организации общества, т.к. отмечается о праве налогоплательщиков оказывать влияние на государственный аппарат, спрашивать и требовать от президента и правительства отчета о целевом и эффективном использовании уплаченных ими налогов.

В Бюджетном кодексе РФ бюджет рассматривается как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6) [2]. Такая трактовка бюджета сразу же вызвала немало нареканий и критики со стороны экономистов. Например, профессор И.В. Подпорина считает, что главные недостатки БК РФ исходят из неверного, «суженного» понимания исходного теоретического понятия «бюджет». [183, с. 70-71].

Мы разделяем данную позицию и считаем, что экономическое содержание бюджета гораздо шире. В данном Кодексе определении бюджет по-прежнему трактуется как фонд денежных средств государства и местного самоуправления. Бюджет, как и финансы, – денежные отношения. Одной стороной этих отношений выступает государство в лице федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления. Выражая их взаимоотношения с юридическими и физическими лицами – налогоплательщиками и бюджетополучателями, бюджет тесно связан со всей совокупностью рыночных отношений и институтов. Бюджет в большей части выражает отношения безэквивалентного прямого распределения и

перераспределения определенной доли валового внутреннего продукта.

На основе проведенного исследования мы пришли к выводу, что бюджет представляет собой систему денежных отношений, обусловленных необходимостью эффективного выполнения органами власти разных уровней возложенных обществом функций и задач, имеющих силу закона, временные и территориальные рамки, возникающих в процессе перераспределения части валового внутреннего продукта, отражаемых в форме плана мобилизации и использования основного фонда денежных средств государства и его административно-территориальных единиц.

Данное определение рассматривает бюджет, во-первых, не только как фонд денежных средств, но и как систему денежных отношений, возникающих между государственными и местными органами, с одной стороны, юридическими и физическими лицами – налогоплательщиками и бюджетополучателями, с другой, по поводу мобилизации и использования фондов денежных средств соответствующих органов власти. Во-вторых, в нем указывается на придание бюджету силы закона (т.е. исполнение доходной и расходной частей бюджета должно основываться только на нормах закона (решения), а не подзаконных актов). В-третьих, оно оговаривает ограниченность бюджета во времени (на бюджетный период, обычно равный одному году) и месте (т.е. каждое административно-территориальное деление и уровень власти имеют свои самостоятельные бюджеты, формируемые в соответствии с федеративным устройством государства). В-четвертых, в определении отражены цель и необходимость мобилизации денежных средств в бюджеты разных уровней, плановый характер бюджета, его значение и функции.

Особое место бюджета во всей системе рыночных отношений определяется его ролью в качестве важного инструмента государственного регулирования экономики, осуществляемого через прямое и в большей части безэквивалентное распределение части ВВП. Как видно из табл. 1.5, доходы бюджетов бюджетной системы РФ в 2024 г. составляют (оценка) 35,2% к ВВП, в 2025 г. (план) в 36,4% ВВП [30].

Бюджет, как известно, представляет собой форму прямого распределения определенной доли вновь созданной стоимости в зависимости от возложенных на тот или иной уровень

государственной власти и местного самоуправления функций и задач. При безэквивалентном распределении части ВВП в условиях рынка меняются лишь пропорции его распределения и использования разными сферами и секторами национальной экономики, отдельными регионами и уровнями бюджетной системы.

Из таблицы 1.2 следует, что расходы бюджетов бюджетной системы РФ в 2025-2027 годы растут как в номинальном, так и относительном (к ВВП) выражении.

Таблица 1.2

Структура расходов бюджетов бюджетной системы РФ
в 2025-2027 гг.*

| Показатель | 2025 | | 2026 | | 2027 | |
|-------------------------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | млрд руб. | %ВВП | млрд руб. | %ВВП | млрд руб. | %ВВП |
| Всего | 79 920 | 37,2 | 84 928 | 36,8 | 89 833 | 36,2 |
| <i>из них:</i> | | | | | | |
| Общегосударственные вопросы | 4 289 | 2,0 | 4 932 | 2,1 | 4 908 | 2,0 |
| Национальная оборона | 13 602 | 6,3 | 12 914 | 5,6 | 13 189 | 5,3 |
| Нацбезопасность и правоохрана | 3 822 | 1,8 | 3 946 | 1,7 | 4 143 | 1,7 |
| Национальная экономика | 9 590 | 4,5 | 10 362 | 4,5 | 10 798 | 4,3 |
| ЖКХ | 4 508 | 2,1 | 4 277 | 1,9 | 4 223 | 1,7 |
| Охрана окружающей среды | 1 008 | 0,5 | 1 377 | 0,6 | 1 637 | 0,7 |
| Образование | 7 027 | 3,3 | 7 536 | 3,3 | 7 982 | 3,2 |
| Культура, кинематография | 1 119 | 0,5 | 1 237 | 0,5 | 1 302 | 0,5 |
| Здравоохранение | 7 605 | 3,5 | 8 041 | 3,5 | 8 515 | 3,4 |
| Социальная политика | 23 231 | 10,8 | 24 831 | 10,8 | 26 291 | 10,6 |
| Физкультура и спорт | 618 | 0,3 | 650 | 0,3 | 677 | 0,3 |
| СМИ | 206 | 0,1 | 166 | 0,1 | 166 | 0,1 |
| Обслуживание госдолга | 3 255 | 1,5 | 3 549 | 1,5 | 3 667 | 1,5 |
| <i>Условно утвержденные расходы</i> | - | | 1 101 | 0,5 | 2 296 | 0,9 |

*без учета накопительной составляющей пенсионной системы

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. - URL: <http://www.minfin.ru>.

С либерализацией экономики и ослаблением в ней роли государственного сектора возрастает роль средств, направляемых в социальную сферу, при снижении бюджетных вложений в реальный сектор экономики. Это способствует формированию активной предпосылки для уменьшения объема денежных средств, перераспределяемых через бюджетную систему страны. Именно с

этих позиций можно понять, почему бюджеты развитых стран с рыночной экономикой имели столь критикуемый у нас в советское время «непроизводительный характер». Ведь государство, по сути, не обязано вкладывать бюджетные средства в производство, когда оно почти полностью находится в руках частного капитала и регулируется рыночными законами. Производители сами создают условия и стимулы для труда, прогнозируют свою финансово-хозяйственную деятельность с расчетом получения высоких конечных финансовых результатов. В связи с этим, выражая интересы товаропроизводителей, государство обязано брать на себя в основном непроизводственные функции – управление, оборону, образование, здравоохранение, науку, социальную сферу, охрану окружающей среды и т.п.

Мобилизация средств в бюджетную систему является актом одновременного изъятия их из сферы действия рыночного закона стоимости. Вследствие чего происходит ограничение сферы деятельности налогоплательщиков. Но это «ограничение» направлено на удовлетворение общественных нужд государства, интересов населения. Оно хотя и не возмещает в полной и прямой форме стоимости изъятия, но косвенным образом стимулирует и развивает факторы общественного воспроизводства. Без этого невозможно было бы дальнейшее развитие общества. На данных постулатах основаны многие общие теории налогообложения, оправдывающие необходимость налоговых изъятий («теория услуг», «атомистическая теория», «теория страхования», «теория обмена» и др.). В то же время недопустим переход определенных для данной страны и для данного периода времени рамок налогового бремени. Сегодня в России оно считается сопоставимым (в соответствии с методикой, применяемой ОЭСР за 2021 г. – 32,29% ВВП) со странами-членами ОЭСР (в среднем 33,51%) [30].

Практика показывает, что излишняя централизация денежных средств, их перераспределение через бюджетную систему, неоправданно высокое изъятие вновь созданной стоимости из реального сектора экономики приводит к дестимулированию воспроизводственных процессов, снижению заинтересованности предприятий в расширении производства, исчезает мотивация к труду, снижается налогооблагаемая база, повышается уровень уклонения от уплаты налогов, их незаконной оптимизации. В этих условиях на основе использования бюджетных и налоговых систем

должно достигаться разумное сочетание централизованной и децентрализованной систем управления, государственное вмешательство в процессы воспроизводства должно быть ограничено с необходимостью обеспечения свободы действий и развития хозяйствующих субъектов.

Одной из граней экономического содержания бюджета выступают выполняемые им функции. Данный вопрос является предметом продолжительных научных дискуссий. Актуальность и значимость теоретического его переосмысления проявляется в большей степени в период функционирования рыночных отношений в РФ и повышения роли бюджетных инструментов в государственном регулировании социально-экономического развития общества. Кроме того, развитие бюджетного федерализма в РФ требует нового подхода в оценке и определении функции, роли и значения региональных и местных бюджетов в регулировании территориального развития.

В переводе с латинского слово *functio* означает совершение, исполнение, деятельность, назначение [269]. Функция – это способ выражения самой экономической категории; поэтому действует функция всегда в рамках тех экономических отношений, которые составляют содержание соответствующей категории.

Бесспорно, что бюджету, как экономической категории, присущи определенные функции, в которых проявляется его сущность и общественное назначение, свойства и признаки, роль и значение. Между функциональным назначением экономической категории и ее ролью имеется различие, осознание которого позволит нам четко выделить функции, присущие данной категории. На это различие особое внимание обращал теоретик финансов Э.А. Вознесенский, который считал, что через функции проявляется общественное назначение экономической категории, а практическое ее использование и значение выражается в роли. Он отмечал: «При этом нельзя игнорировать исходные положения методологического характера: функция должна быть специфичной, свойственной только данной категории и никакой другой; нельзя смешивать функцию экономической категории как форму проявления ее общественного назначения с ролью категории как результата практического ее использования в воспроизводстве» [78, с. 25].

Если через использование бюджетных инструментов государство достигает определенной цели, то в этом проявляется

роль и значение бюджета, а не функция. За счет бюджета государство может регулировать общественное воспроизводство, стимулировать или дестимулировать развитие тех или иных территорий, секторов экономики и субъектов хозяйствования, контролировать ход выполнения программ социально-экономического развития страны, решать социальные, экологические, политические, внутренние и внешние задачи, перераспределять создаваемый ВВП в территориальном, отраслевом и социальном разрезах.

Именно на эти объекты направлена сила воздействия функций бюджета, для чего используются различные инструменты (целевое бюджетное финансирование, субсидирование процентных ставок, государственные гарантии, государственные и муниципальные закупки, межбюджетные трансферты, налоговые льготы, ставки, скидки, вычеты, и т.д.). Общественное же назначение бюджета, которое изначально обусловлено возникновением и функционированием государства, заключается в формировании денежного фонда государства и муниципальных образований в целях дальнейшего его использования для выполнения ими своих функций. Следовательно, бюджету присущи только две функции – формирования и использования денежного фонда государства и его территориальных образований. В ходе выполнения этих функций проявляется фискальное, распределительное и перераспределительное, экономическое (регулирующее, стимулирующее), социальное, контрольное значение и роль бюджета, в чем, по сути, и раскрывается его сущность и экономическое содержание. Классификация функций бюджета, а также их роль представлена в табл. 1.3.

Бюджетные отношения объективно обусловлены существованием государства. Но само возникновение государства вызвано объективными потребностями общественного развития на определенном этапе его становления (для защиты от внешних врагов, внутренних раздоров, регулирования общественных процессов и т.д.) Для удовлетворения этих потребностей общество выделяет часть своих доходов государству, создавая тем самым единый централизованный денежный фонд. При его формировании и использовании происходит перераспределение создаваемого обществом части ВВП, а также воздействие государства на процессы воспроизводства и его факторы. Это связано с тем, что аккумуляция денежных средств происходит в обязательной

форме путем применения налоговых и неналоговых методов и направление средств из бюджета носит целевой характер.

Таблица 1.3

Функции и роль бюджета

| Функции | Содержание функции бюджета | Роль бюджета |
|------------------------------------|---|---|
| <i>Первичные (базовые) функции</i> | | |
| Распределительная | Перераспределение финансовых ресурсов между отраслями экономики страны и сферами общественной деятельности | Централизация денежных средств в масштабах государства, а также использование их в качестве удовлетворения общегосударственных потребностей |
| Фискальная | Создание денежных фондов государства и местных органов самоуправления | Обеспечение финансовыми ресурсами выполнения государственных и муниципальных услуг, возложенных на них обществом |
| Контрольная | Наличие необходимости обязательного контроля за поступлением и использованием средств бюджета органами финансового контроля | Анализ эффективности расходования бюджетных средств |
| <i>Вторичные (производные)</i> | | |
| Регулирующая | Путем использования в качестве инструмента регулирования и стимулирования налоговых доходов и бюджетных расходов повышение эффективности производства | Обеспечение сбалансированности финансовых ресурсов между бюджетами различного уровня |
| Социальная | Использование бюджетных средств на решение социальных задач и реализацию социальных программ в различных сферах | Обеспечение конституционных гарантий через бюджет государства |
| Информационная | Реализация принципа прозрачности и гласности о процессе планирования, исполнения и контроля эффективности использования бюджетных средств | Определение дальнейших перспектив развития государства |

Источник: Составлена авторами на основании изученных источников.

При помощи контроля за формированием и целевым использованием бюджетного фонда страны государство добивается осуществления присущих ему функций. Бюджет выступает одним из составляющих в системе государственного контроля. Следовательно, перераспределение денежных средств, социально-экономическое регулирование, контроль, обусловлены процессами формирования и использования денежного фонда государственных органов власти и муниципальных образований. В то же время, без перераспределения

вновь созданной стоимости невозможно аккумулировать средства в указанный фонд и использовать их. Значит, данные процессы взаимообусловлены и взаимовлияют друг на друга, они суть единого целого.

Государство, аккумулируя в своих руках значительную часть ВВП, целенаправленно использует её, оказывая существенное влияние на ход социально-экономического развития общества. Оно имеет в своем распоряжении такие действенные бюджетные инструменты, как бюджетные инвестиции, государственные закупки, гарантии, кредиты, налоги, страховые взносы, таможенные пошлины, социальные расходы, средства регулирования межбюджетных отношений (дотации, субсидии, субвенции, бюджетные кредиты), госдолг и другие, регулируя уровень и направления которых можно добиться желаемых результатов в процессе территориального развития.

Для оценки состояния бюджетной системы РФ и принятия управленческих решений с начала рыночных преобразований стали использоваться новые бюджетные показатели. В частности, с 1992 г. в РФ применяется новая единая бюджетная классификация, которая была дополнена двумя новыми блоками: «Бюджетное финансирование» дефицита бюджетов всех уровней и «Государственный долг».

В соответствии со ст. 19 БК РФ бюджетная классификация РФ включает в себя классификацию доходов бюджетов, классификацию расходов бюджетов, классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов и классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления) [2]. Такая классификация расширяет возможности создания в РФ эффективного механизма регулирования государством через бюджетные доходы и расходы развития экономики и социальной сферы.

Именно показатели «бюджетный дефицит» и «государственный долг» использовались преимущественно администрацией Р. Рейгана в 80-е годы XX века в США для анализа эффективности государственной бюджетной политики. На их основе был сделан вывод о её низкой эффективности и глубоких противоречиях, существующих в бюджетной и налоговой системе, были приняты адекватные меры выхода из бюджетного кризиса.

Таким образом, высокая эффективность использования бюджетных инструментов обусловлена тем, что, во-первых, они находятся в сфере непосредственного влияния государства и потому гораздо легче и с меньшими затратами поддаются регулированию со стороны государственных властных структур. Во-вторых, государство, используя свою силу и влияние, может наращивать объем выделяемых бюджетных средств, привлекая в необходимых случаях неналоговые источники доходов (от выпуска и размещения на внутреннем и внешнем рынках долговых обязательств, реализации части национального богатства, эмиссии денег и т.д.).

В-третьих, воздействуя на инвестиционные процессы и корректируя через бюджет ход воспроизводства, государство не должно затрагивать в условиях рыночной экономики основы процесса накопления и интересы частных инвесторов, предпринимателей. Рынок предполагает равномерное существование всех форм собственности и свободу частному предпринимательству. В-четвертых, участие государства в регулировании воспроизводственных процессов создает благоприятный психологический настрой у обычных граждан и предпринимателей, у них появляется уверенность в стабильности проводимой политики, вера в завтрашний день, повышается доверие к государственной власти и ее поддержка.

Сложность и многогранность бюджетных отношений обуславливается, на наш взгляд, следующими признаками. Во-первых, бюджет в условиях рынка выступает как активный инструмент прямого и косвенного регулирования социально-экономического развития отдельных территорий и страны в целом. Во-вторых, бюджет является индикатором товарно-денежных отношений в рыночной экономике. В-третьих, он выступает в качестве мощного орудия контроля за деятельностью субъектов хозяйствования (через налогообложение и бюджетное финансирование), а также региональных и местных органов (через выделение финансовой помощи, в ходе бюджетного процесса и т.д.), исполнительных органов власти законодательными. В-четвертых, через бюджет происходит распределение и перераспределение вновь созданной стоимости в территориальном, отраслевом и социальном разрезах, что сопровождается целой гаммой экономических отношений между различными рыночными контрагентами (государством, бюджетополучателями и налогоплательщиками,

федеральным Центром и субъектами Федерации и т.д.). Перечисленные признаки определяют особенность бюджетных отношений на современном этапе развития РФ.

Итак, в условиях формирования рыночных отношений заметно возрастает роль и значимость бюджетной политики и бюджетного регулирования процессов воспроизводства. Только в конце 30-х годов XX века взгляды на бюджетную и налоговую политику были кардинально пересмотрены под влиянием кейнсианской теории регулирования общественного спроса и предложения. Дело в том, что к этому времени объективный ход развития экономики многих стран мира и, в особенности, США, вплотную подошел к необходимости поиска новых, нетрадиционных способов и рычагов экономической и социальной стабилизации общества. Это было обусловлено тем, что в условиях острого социально-экономического кризиса рыночный механизм оказался недееспособным саморегулировать воспроизводственные процессы, способствовать расширению инвестиции, созданию дополнительных рабочих мест, повышению платежеспособности, спроса и предложения. Для этого потребовалось вмешательство государства через активное использование бюджетных и налоговых инструментов в экономическом регулировании. Бюджет и налоги стали рассматриваться не только с фискальной, но и социально-экономической точки зрения.

Каждое государство имеет своё бюджетное устройство, под которым понимается организация бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными бюджетами, порядок распределения доходов и расходов между ними. Оно определяется типом государственного устройства, спецификой административно-территориального деления и предполагает такое взаимодействие элементов бюджетной системы, которое обеспечивает ее целостность, единство и обособленность существования каждого бюджета.

С нашей точки зрения сущность дефиниции «децентрализованная модель бюджетного устройства» характеризуется как бюджетная система, обусловленная федеративным типом государственного устройства, организованная на принципах бюджетного федерализма и регламентируемая нормами права, позволяющая каждому уровню власти реализовать закрепленные законодательством бюджетные полномочия на самостоятельной основе за счет собственной доходной базы.

Бюджетный кодекс РФ применяет понятие «бюджетного устройства» (Раздел 1 «Бюджетное устройство РФ»), но не раскрывает его содержания. Отмененный с 1 января 2000 г. закон РФ от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» определял бюджетное устройство как организацию бюджетной системы и принципы ее построения [269].

Существуют различные точки зрения по поводу сущности бюджетной системы. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) бюджетная система РФ представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [2].

Главный положительный смысл указанного определения состоит в том, что бюджетная система есть результат воздействия на нее государственного устройства, что, кстати, имеет немаловажное значение для решения проблем сегодняшней практики бюджетной деятельности. Проявление государственного устройства в бюджетной сфере возможно через придание бюджетной системе признаков единства и иерархичности. То есть, проблема реализации принципа иерархичности элементов бюджетной системы решена через упоминание основы ее построения - государственного устройства, что предполагает придание ведущей роли федеральному бюджету. В федеративном государстве целостность государства обеспечивается его ведущим звеном - федерацией. *Принцип иерархии* построения элементов бюджетной системы имеет определяющее значение для построения межбюджетных отношений.

В действительности бюджетная система имеет более сложную структуру, нежели это указано в определении БК РФ. Функционирование бюджетной системы предполагает деятельность государства, муниципальных образований, их уполномоченных органов по поводу подготовки и принятия бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением. В целом эту форму деятельности можно охарактеризовать как бюджетную деятельность. Субъекты бюджетной деятельности вырабатывают и реализуют бюджетную политику, руководствуются при этом определенными принципами, правовыми нормами, определяющими статус и порядок осуществления

бюджетной деятельности. Бюджеты в таком понимании выступают лишь объектами, по поводу которых складываются отношения между субъектами. Также следует помнить, что бюджетная система является составной частью финансовой системы, которая функционирует под воздействием и при участии государства.

Авторы учебного пособия «Бюджетное право России» считают, что бюджетная система - это совокупность уполномоченных органов государства и органов местного самоуправления, других участников бюджетной деятельности, которые находятся между собой в урегулированных Конституцией РФ, другими актами бюджетного законодательства отношениях по поводу подготовки, принятия, исполнения бюджетов федерального, регионального и местного уровней, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также осуществления контроля за их исполнением и применения мер юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства [116, с. 13].

Бюджетная система, как уже отмечалось, имеет иерархическое строение, должна соответствовать государственному устройству и определять порядок взаимоотношений по поводу бюджетной деятельности между органами власти федерального, регионального и местного уровней. При этом важно, чтобы каждый орган власти как субъект бюджетных отношений на всех трех уровнях имел свой сектор полномочий и свою зону ответственности. Определяющим звеном в данном случае выступают федеральные органы власти.

Активным элементом бюджетной системы являются субъекты, которые реализуют бюджетную деятельность, обеспечивают функционирование бюджетной системы. Именно между ними складываются бюджетные правоотношения. Причем они становятся субъектами бюджетных правоотношений будучи одновременно участниками бюджетного процесса.

Мы считаем, что под бюджетной системой страны следует понимать совокупность бюджетов разных уровней публично-правовых образований, основанных на государственном устройстве, имеющих единые принципы функционирования и предназначенных для финансового обеспечения реализации возложенных на правовой основе общественных задач и функций.

В основе организации и функционирования бюджетной системы лежат определенные принципы. Они прошли довольно длинный и противоречивый путь своего развития, подчиняясь

изменениям и требованиям общественно-политических и финансово – экономических задач, решаемых государством на том или ином этапе своего становления, о чем свидетельствует проведенное нами ниже исследование.

Бюджетная система федеративного государства отличается от бюджетной системы государства унитарного типа наличием трех уровней - федерального, субъектов федерации и местного. Для РФ на разных этапах своего развития были характерны оба варианта. За более чем тысячелетнюю историю России ее бюджетное устройство прошло путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеральном государственном устройстве.

Из истории следует, что первый в России бюджет - смета государственных доходов и расходов - был составлен в 1645 году. В XV в. начала складываться двухзвенная бюджетная система. Реальное становление бюджетной системы России, как таковой, началось при Петре I. Дело в том, что к концу XVII века наша страна отставала в своем социально-экономическом развитии от многих других западноевропейских стран. Требовалось проведение коренных реформ всех сторон жизни российского государства. Переход к этим реформам символически связан с введением с 1 января 1700 г. нового календаря Петром I [99, с. 43 -51].

Резкий рост денежных налогов требовал создания такой финансовой системы, которая позволяла бы устанавливать общую сумму доходов и расходов государства. Делались попытки составления росписи доходов и расходов, организации учета и отчетности. Отсутствие единого бюджета создавало условия для злоупотреблений и завышения расходов по взиманию налогов.

Продолжательницей реформ Петра I стала Екатерина II. При ней стали составлять ведомость, в которой указывались следующие сведения: сколько ожидается доходов; сколько из них собрано фактически; сколько в недоборе; сколько из собранных доходов израсходовано; сколько доходов не использовано, и где эти остатки находятся; какие остались недоимки, и нет ли неуказанных расходов. Вместе с ведомостью предоставляли доклад об исполнении государственной росписи доходов и расходов.

Следующим этапом формирования бюджетной системы России стало образование Александром I в 1802 г. ряда министерств: военных сухопутных сил; морских сил; иностранных дел; юстиции;

внутренних дел; финансов; коммерции; народного просвещения. Из-за тяжелого состояния государственных финансов страны император был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил графу М. Сперанскому составить бюджетную роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства.

С 1803 г. росписи государственных доходов и расходов России стали составляться ежегодно, но лишь с 1811 г. начинается составление бюджетов. Они представляли собой простую совокупность доходов и расходов, осуществляемых министерствами бесконтрольно. Установление бюджетного равновесия – бюджетного баланса не было главной целью финансового управления. Эти бюджеты носили формальный, а не публично-правовой характер. Бюджет тогда не имел силу закона и не публиковался, сведения и отчеты обо всех доходах и расходах содержались в тайне. Расходы были первичны по отношению к доходам: сначала устанавливалась величина расходов, а потом источники их покрытия. Каждое министерство имело свой бюджет и не представляло сведений о своих доходах министру финансов, т.е. отсутствовало единство кассы. Бюджет не придавался гласности вплоть до 1862 г. В этом году был впервые введен *принцип публичности* государственного бюджета. Хотя необходимо заметить, что этот факт свершился в большей степени под давлением иностранных инвесторов.

После отмены крепостного права в 1861 г. начался новый этап в истории российского бюджета. К бюджету 1863 г. были приняты новые сметные и кассовые правила, которые базировались на двух главных принципах – на *единстве бюджета* и на *единстве кассы*. Первый означал составление брутто – бюджета, в который включались все государственные доходы и расходы (без сумм специального назначения); а второй – сосредоточение их в кассах Министерства финансов и перевод на казначейскую систему исполнения бюджета. Начиная с 1863 г. росписи доходов и расходов стали публиковаться. Такой порядок функционирования бюджета России сохранялся вплоть до революции 1917 г.

После Октябрьской революции кардинально изменилось государственное устройство в целом, соответственно и бюджетное устройство страны. Первым нормативным актом советского бюджетного права были Правила составления, рассмотрения и утверждения смет на январь – июль 1918 г., изданные 28 января 1918

г. В Конституции РСФСР 1918 г. бюджетному праву посвящался раздел, в котором были сформулированы общие принципы бюджетного устройства нового государства.

В июле 1920 г. сессия ВЦИК отменяет деление бюджетов на общегосударственный и местные. Все доходы стали поступать в единую государственную казну, а все расходы на удовлетворение общегосударственных нужд и потребностей местного значения производились из казны.

Образование в 1922 г. СССР послужило основой для создания новой бюджетной системы государства. В нее вошла широко разветвленная сеть бюджетов местных Советов, которая была наделена собственными источниками доходов, получала надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевом участии собственных средств. Организация различных видов бюджетов и порядок их составления регулировались законодательными актами государства. В 1923–1924 гг. перешли к составлению твердых квартальных планов, а в 1924–1925 гг. – твердых годовых планов.

Централизованное управление экономикой по единому государственному плану в период существования СССР предопределяло высокую централизацию финансовых ресурсов в руках государства, что выражалось в формировании единого государственного бюджета. Бюджетное устройство, состоящее из союзного бюджета, финансирующего общегосударственные потребности, бюджетов союзных республик и местных бюджетов, зафиксированное в Конституции СССР 1924 г., было коренным образом изменено только в 1991 г. (рис. 1.2).

Бюджетная система СССР строилась на принципах единства и централизма. Принцип единства означал вхождение нижестоящих бюджетов в вышестоящие и формирование единого государственного бюджета страны. Госбюджет СССР включал в себя союзный бюджет, государственные бюджеты РСФСР и других союзных республик. В состав бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты, бюджеты автономных республик, краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения. Бюджеты территорий объединяли региональные и местные бюджеты. Такое структурное единство бюджетной системы СССР (насчитывавшее свыше 53 тысяч бюджетов) и РСФСР (около 30 тысяч бюджетов) было закреплено первоначально в Конституции РСФСР от 1918 года,

а затем в Законах «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (1959 г., ст. 2) и «О бюджетных правах РСФСР, АССР и местных Советов депутатов трудящихся РСФСР» (1961 г., ст. 3).

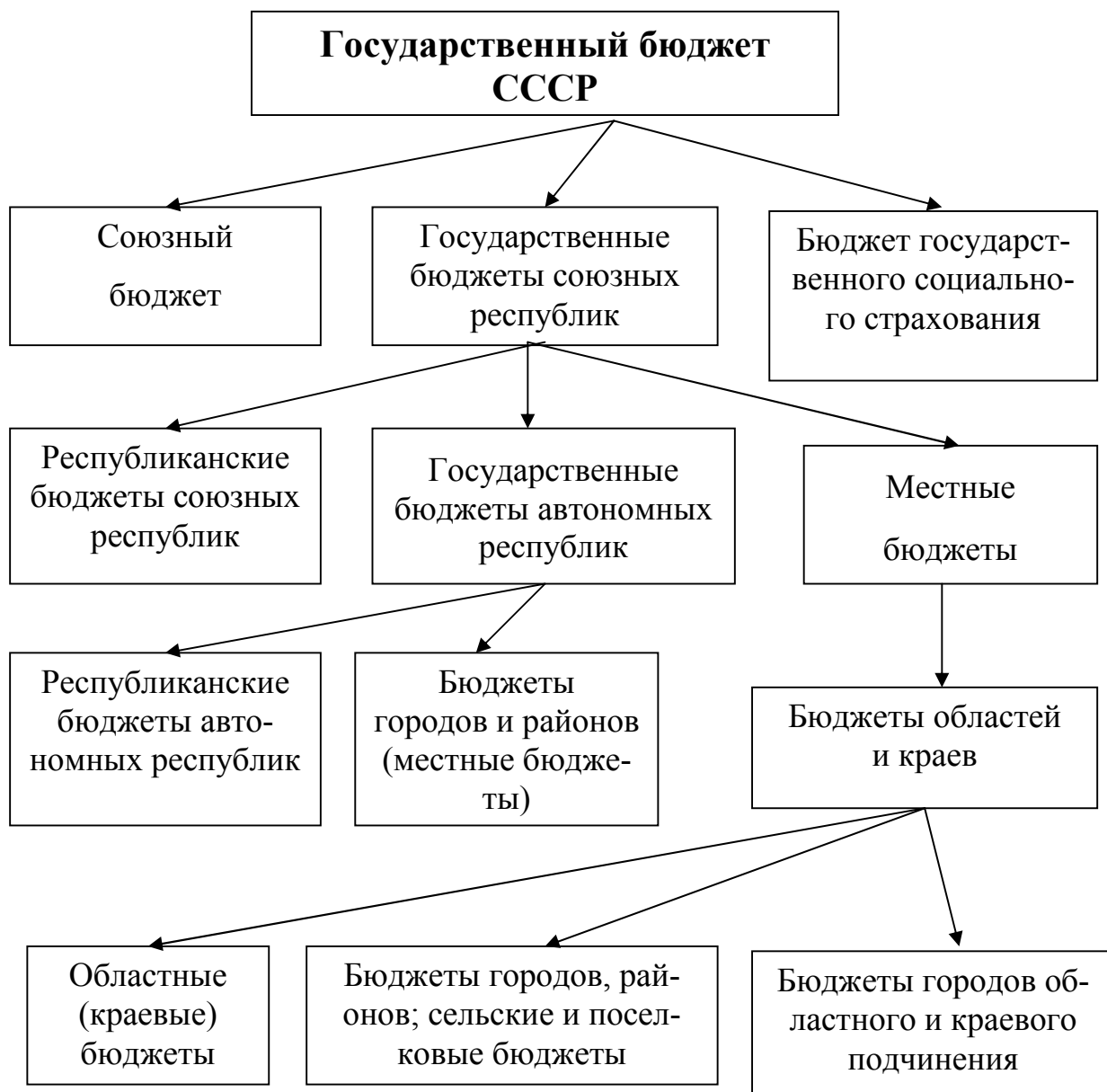


Рис. 1.2. Бюджетная система СССР

В советский период развития одним из основных принципов бюджетного устройства СССР был *демократический централизм*, который проявлялся «... в том, что в условиях централизации финансово – бюджетной системы все административно – территориальные единицы имеют самостоятельные бюджеты и все советы депутатов трудящихся наделены бюджетными правами. В то же время местные бюджеты составляются на основе единых директив и указаний, даваемых вышестоящими органами нижестоящим органам [144, с.8].

Принцип централизма финансовых ресурсов был впервые выдвинут В.И. Лениным на I Всероссийском съезде представителей финансовых отделов Советов в 1918 году и закреплен в первой Конституции РСФСР, принятой в июне 1918 года. Централизм в бюджетной системе СССР и РСФСР означал проведение централизованной политики в вопросах составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и образование общегосударственного фонда денежных средств. В результате ущемлялись бюджетные права бывших республик Союза, практически полностью отсутствовала бюджетная самостоятельность низовых органов государственной власти. До 1959 года они даже не имели право самостоятельно распоряжаться доходами, дополнительно выявленными в ходе бюджетного процесса, и экономией в расходах, полученной при исполнении своих бюджетов.

В связи с централизованной системой перераспределения бюджетных средств доходы нижестоящих бюджетов в основном формировались за счет нормативных отчислений от регулирующих (союзных) доходов (налога с оборота, платежей из прибыли предприятий в бюджет и др.), а также дотаций. Это снижало заинтересованность региональных и местных органов власти в мобилизации дополнительных (собственных) источников доходов, в расширении налогооблагаемой базы, в экономном использовании денежных средств (так как экономия изымалась в вышестоящий бюджет, на местах старались осваивать выделенные средства любыми путями, без высокой конечной отдачи).

Соотношение отдельных звеньев государственного бюджета СССР за 1926-1990 года характеризуется данными таблицы 1.4. По ним четко прослеживается эволюция территориальной политики, проводимой лидерами партии и правительства СССР.

Начальный период после революции 1917 года характеризуется формированием единой системы хозяйственного руководства в стране, утверждением ведомственного подхода при фактическом отходе от территориального. В связи с иностранной интервенцией и гражданской войной государство вынуждено было принимать чрезвычайные меры для концентрации материальных и финансовых ресурсов в своих руках. Было принято решение (июль 1920 г.) о включении доходов и расходов местных бюджетов в общегосударственный бюджет.

Таблица 1.4

Распределение расходов между отдельными звеньями
государственного бюджета СССР за 1926-1990 годы

В процентах

| Наименование бюджета | 1926-1927 | 1932 | 1940 | 1946 | 1955 | 1965 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 |
|--|-----------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| Государственный бюджет СССР | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе: | | | | | | | | | | |
| Союзный бюджет | 48,1 | 77,0 | 75,8 | 79,5 | 73,9 | 42,5 | 51,1 | 53,6 | 52,5 | 49,5 |
| Бюджеты союзных республик | 51,9 | 23,0 | 24,2 | 20,5 | 26,1 | 57,5 | 48,9 | 46,4 | 48,5 | 50,5 |
| Из них: | | | | | | | | | | |
| Республиканские бюджеты | 17,6 | 6,0 | 7,0 | 6,3 | 11,6 | 36,7 | 31,0 | 30,3 | 31,6 | 33,8 |
| Местные бюджеты | 34,3 | 17,0 | 17,2 | 14,2 | 14,5 | 20,8 | 17,9 | 16,1 | 15,9 | 16,7 |
| <i>Справочно:</i> Общий объем расходов госбюджета СССР, млрд руб. | 4,8 | 34,4 | 17,4 | 30,7 | 54,0 | 101,6 | 214 | 235 | 387 | 513 |

Источник: Соляникова С.П. Бюджеты территорий - М.: Финансы и статистика, 1993.

Переход к новой экономической политике (НЭПу) в начале 20-х годов способствовал оздоровлению общей финансовой ситуации в стране, укреплению и расширению роли местных бюджетов. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено постановлением ВЦИК от 10 октября 1921 года. Выделение местных бюджетов в отдельное звено имело для страны огромное экономическое и политическое значение. Оно создавало финансовую базу для социально-экономического развития территорий, содействовало мобилизации и рациональному использованию местных ресурсов, стимулировало поиск дополнительных доходов, разгружало общегосударственный бюджет от незначительных по объему расходов.

В 1923 году был утвержден уточненный состав доходов и расходов местных бюджетов и основные бюджетные права местных Советов. Произвольное перенесение расходов с вышестоящего бюджета на нижестоящий, как и местное налоготворчество, категорически запрещалось. Местные доходы состояли из поступлений от местных предприятий, имуществ и мероприятий; отчислений от государственных доходов; надбавок к государственным налогам и сборам; местных налогов и сборов по установленному единому для всех республик и регионов перечню.

Для окончательного регулирования местных бюджетов был создан дотационный фонд в размере, ежегодно определяемом Совнаркомом СССР. В результате принятых мер местные бюджеты быстро росли - с 279,5 млн руб. в 1922-1923 годах до 549,3 млн руб. в 1923-1924 годах, т. е. за один год в 2,3 раза. Удельный вес их в своде государственного и местных бюджетов поднялся с 17,2 до 23,5 [144, с.129].

В 1924-1931 годах происходил постепенный отход от НЭПа, имело место усиление централизующей тенденции в управлении. Этому способствовало объединение республик бывшего Союза в одно государство, которое требовало ужесточения административно-командных методов управления. Отражение этих центристских тенденций мы находим в сосредоточении бóльшей части доходов и расходов в союзном бюджете. Удельный вес союзного бюджета в государственном бюджете СССР к 1932 году значительно вырос и составил 77% против 48,1% в 1926-1927 годах. На долю местных бюджетов приходилось 17,0% всех расходов, что на 17,3% ниже уровня 1926-1927 бюджетного года.

1917—1953 годы характеризуются высокоцентрализованной системой управления народным хозяйством. Проведение всеобщей, обязательной коллективизации, индустриализации и культурной революции, невиданные по масштабам военные расходы в 1941—1945 годах, послевоенное восстановление народного хозяйства, обострение международной обстановки и гонка вооружения потребовали мобилизации значительных финансовых и материальных ресурсов, их концентрации в руках центрального правительства. За период с 1932 по 1955 года удельный вес союзного бюджета в госбюджете СССР не опускался ниже 70%-й отметки. К концу войны он достигал точки апогея - 79,5%, а доля местных бюджетов - самого минимального значения - 14,1%.

В 1953—1964 гг. была проведена реорганизация управления промышленностью и строительством на основе образования территориальных советов народного хозяйства (совнархозов - СНХ) экономических районов. Образование СНХ было мотивировано «ленинским принципом демократического централизма в хозяйственном строительстве», необходимостью перенесения на места центра тяжести оперативного управления промышленностью и строительством. В бюджетной системе это отразилось в снижении доли национального дохода, перераспределяемой через союзный

бюджет, и в увеличении роли республиканских и местных бюджетов. Удельный вес союзного бюджета в госбюджете СССР упал до 42,5% в 1965 году против 73,9% в 1955 году. Доля местных бюджетов выросла с 14,5% в 1955 году до 20,8% в 1965 году, а республиканских бюджетов союзных республик - с 11,6 до 36,7% [144, с. 267].

Однако уже с 1960 года (еще при власти Н.С. Хрущева), наблюдается тенденция постепенной трансформации децентрализованной территориальной системы управления народным хозяйством в централизованную многоуровневую систему отраслевых, функциональных и территориальных органов. Объяснением тому служит неудача административно-хозяйственных реорганизаций, низкая эффективность СНХ, что усилило диспропорции в экономическом развитии страны и отдельных ее регионов. В результате произошел возврат к отраслевому принципу управления хозяйством.

С 1965 года наметилась тенденция снижения удельного веса местных бюджетов в общем объеме государственного бюджета СССР: в 1975 году он составлял 17,9%, 1980 году - 16,1%, 1985-1988 годах - 15,9%. Рост доли местных бюджетов в 1990 году до 16,7% (на 0,8 пункта) и республиканских бюджетов до 33,8% против 31,6% в 1985 году объясняется углублением перестроечных процессов в народном хозяйстве и в бюджетной сфере, децентрализацией отраслей, связанных с удовлетворением нужд населения, нарастанием территориального подхода в управлении экономикой и социальной сферой.

Таким образом, в рамках сложившейся административной системы основные рычаги управления экономикой сосредоточивались в руках центральных отраслевых министерств и ведомств. В связи с этим происходило межотраслевое и межтерриториальное перераспределение огромных объемов финансовых ресурсов. Это приводило к значительному изъятию средств у одних предприятий, отраслей и регионов для передачи другим, что вызывало у реципиентов иждивенчество и безответственность, а у первых (доноров) - безразличие к конечным результатам. Административно-командные методы управления не обеспечивали комплексного развития регионов. Социально-культурная, бытовая сфера, отрасли местного хозяйства испытывали постоянные материальные и финансовые затруднения. Региональные и местные органы власти сами не могли решить эти проблемы, т.к.

распределение ресурсов в лимитированной форме производилось из центра. Вышестоящие органы власти принимали решение по своевременному и полному исполнению всех бюджетов на своей территории. Бюджетные права местных органов власти фактически ограничивались возможностью реализации всех этапов бюджетного процесса в строго регламентированных рамках. При этом основные источники доходов и направления использования средств определялись вышестоящими органами власти.

В этих условиях на фоне нарастания кризиса в экономике и финансах, снижения реального уровня жизни населения появились признаки регионализма. Региональные и местные власти были вынуждены попытаться решать эти проблемы самостоятельно. Это вылилось сперва в межрегиональные и внутрирегиональные хозрасчетные отношения, а в последующем - в рыночные. Был принят ряд законодательных актов, закрепляющих самостоятельность административно-территориальных образований РФ в правовой и финансово-хозяйственной сферах. Через свои бюджеты, которые также приобрели (де-юре) самостоятельный характер, регионы активно стали влиять на формирование производственной и социально-бытовой инфраструктуры, создавать благоприятную среду для инвестиционной и инновационной деятельности, решать экологические проблемы, управлять региональной экономикой и социальной сферой.

Вслед за разграничением полномочий и выполняемых функций между федеральными, региональными и местными органами власти (процесс, который еще не завершен окончательно) происходит разделение их финансовых ресурсов. Законом РФ от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в РФ» впервые была предпринята попытка разграничения налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы.

Принципиальные изменения в бюджетной системе произошли в 1990-1991 годах, что было связано с распадом СССР, началом перехода к рыночным отношениям и появлением многоукладной экономики, различных форм собственности, усилением самостоятельности регионов. Еще в 1990 году, до распада СССР, были приняты нормативные акты, регулирующие бюджетные и налоговые отношения между различными уровнями управления. Были упразднены государственные бюджеты СССР, союзных и автономных республик, а также бюджеты краев, областей, округов,

городов и районов. В результате этих преобразований в РФ образовалось около 30 тысяч самостоятельных бюджетов (принцип самостоятельности пока что имел декларативный характер).

С принятием «Декларации о государственном суверенитете России» в 1991 году начался новый этап в строительстве бюджетной системы РФ. В соответствии с законом РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года республиканский (федеральный) бюджет РФ, республиканские бюджеты республик в составе РФ, бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований, а также местные бюджеты стали формироваться на самостоятельной основе. Трехуровневая система бюджетного устройства РФ, основанная на обновленных принципах - самостоятельности, единства, реальности, полноты и гласности, получила дальнейшее законодательное оформление в Конституции РФ от 12 декабря 1993 года и в законе РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной РД, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 года. Завершающим этапом законодательного оформления новой бюджетной системы РФ с четко обозначенным механизмом регулирования бюджетных отношений служат принятые Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

Основы бюджетного устройства РФ определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации, которыми являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа. В соответствии с Конституцией РФ (статьи 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (статья 10) бюджетная система РФ состоит из трех уровней (см. рис. 1.3).

Бюджетная система Российской Федерации:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, 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 [2].

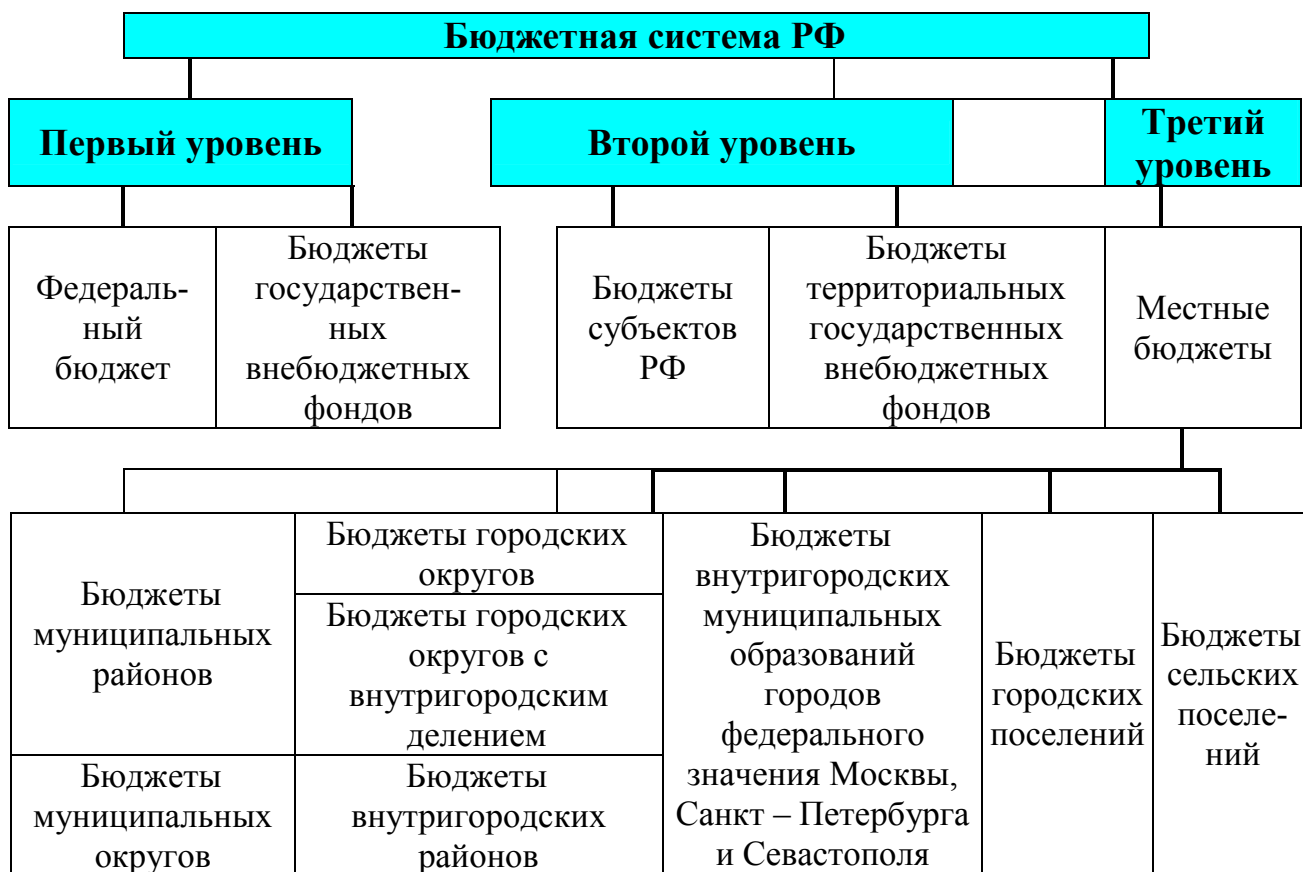


Рис. 1.3. Структура бюджетной системы Российской Федерации [2]

В соответствии со ст. 14 Бюджетного кодекса РФ каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ [2]. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается.

Схема бюджетной системы Республики Дагестан представлена на рис. 1.4.

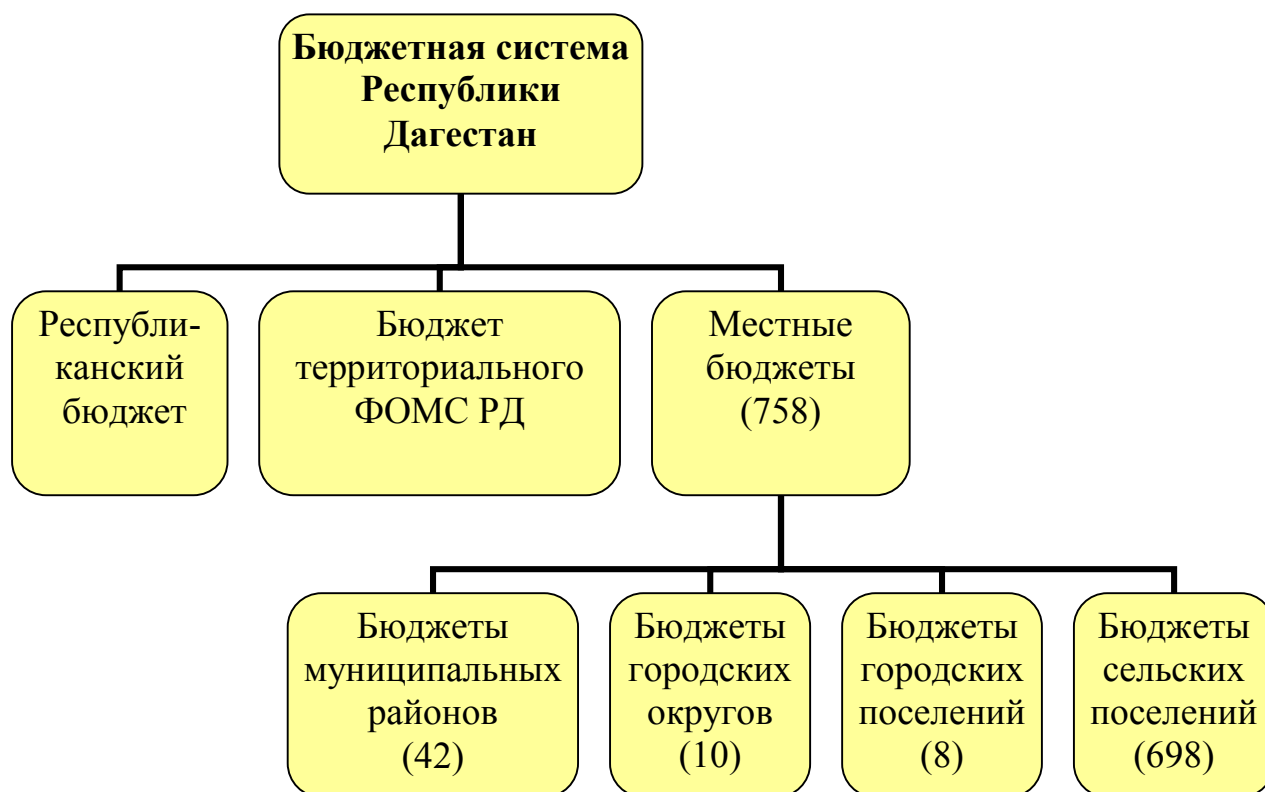


Рис. 1.4. Структура бюджетной система Республики Дагестан

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ. В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют консолидированный бюджет РФ.

Основные параметры бюджетов бюджетной системы РФ на 2019 - 2027 годы отражены в табл. 1.5.

Динамика основных параметров бюджетной системы в 2025-2027 гг. характеризуется увеличением доходов в номинальном выражении с 78 178 млрд рублей в 2025 г. до 87 394 млрд рублей в 2027 г. Вместе с тем на фоне роста ВВП и снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета по отношению к ВВП наблюдается сокращение доходов с 36,4% ВВП в 2025 г. до 35,2% ВВП в 2027 г. [30].

Таблица 1.5

Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2019 - 2027 годы

Млрд. рублей

| Показатель | 2019 | 2023 | 2024** | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Доходы, всего | 39 431 | 59 034 | 68 877 | 78 178 | 82 966 | 87 394 |
| %% ВВП | 36,0 | 34,3 | 35,2 | 36,4 | 36,0 | 35,2 |
| Федеральный бюджет | 20 189 | 29 124 | 36 111 | 40 296 | 41 841 | 43 154 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>20 140</i> | <i>29 049</i> | <i>35 325</i> | <i>40 288</i> | <i>41 837</i> | <i>43 153</i> |
| Консолидированные бюджеты субъектов | 13 572 | 22 325 | 23 690 | 25 344 | 26 938 | 28 562 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>11 119</i> | <i>18 294</i> | <i>20 094</i> | <i>22 082</i> | <i>23 648</i> | <i>25 257</i> |
| Государственные внебюджетные фонды | 11 615 | 16 503 | 19 475 | 20 894 | 23 305 | 24 831 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>8 172</i> | <i>11 691</i> | <i>13 459</i> | <i>15 807</i> | <i>17 481</i> | <i>18 984</i> |
| ПФР/ФСС*** | 9 491 | 13 213 | 15 622 | 16 555 | 18 527 | 19 670 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>6 127</i> | <i>8 829</i> | <i>10 093</i> | <i>12 005</i> | <i>13 275</i> | <i>14 419</i> |
| ФОМС | 2 124 | 3 291 | 3 852 | 4 339 | 4 777 | 5 162 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>2 045</i> | <i>2 862</i> | <i>3 366</i> | <i>3 802</i> | <i>4 206</i> | <i>4 566</i> |
| Расходы, всего | 37 326 | 62 966 | 72 864 | 79 920 | 84 928 | 89 833 |
| %% ВВП | 34,1 | 36,6 | 37,2 | 37,2 | 36,8 | 36,2 |
| Федеральный бюджет | 18 215 | 32 354 | 39 407 | 41 470 | 44 022 | 45 916 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>12 402</i> | <i>23 975</i> | <i>30 271</i> | <i>33 649</i> | <i>35 471</i> | <i>37 357</i> |
| Консолидированные бюджеты субъектов | 13 568 | 22 525 | 23 792 | 25 397 | 26 978 | 28 574 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>13 457</i> | <i>22 080</i> | <i>23 481</i> | <i>25 039</i> | <i>26 590</i> | <i>28 159</i> |
| Государственные внебюджетные фонды | 11 489 | 17 006 | 20 063 | 21 410 | 23 045 | 24 496 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>11 468</i> | <i>16 911</i> | <i>19 111</i> | <i>21 231</i> | <i>22 866</i> | <i>24 317</i> |
| ПФР/ФСС*** | 9 301 | 13 819 | 15 551 | 16 934 | 18 213 | 19 334 |
| ФОМС | 2 187 | 3 186 | 3 888 | 4 476 | 4 833 | 5 163 |
| <i>без учета МБТ</i> | <i>2 167</i> | <i>3 092</i> | <i>3 560</i> | <i>4 297</i> | <i>4 654</i> | <i>4 983</i> |
| Дефицит, всего | 2 105 | -3 932 | -3 987 | -1 742 | -1 962 | -2 439 |
| %% ВВП | 1,9 | -2,3 | -2,0 | -0,8 | -0,9 | -1,0 |

* без учета накопительной составляющей пенсионной системы;

** оценка;

*** до 2023 г. аналитическое объединение параметров ПФР и ФСС

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2027 и 2027 годов. - <http://www.minfin.ru>

Объем расходов по отношению к ВВП соответствует динамике нефтегазовых доходов – 37,2% ВВП в 2025 г. и 36,2% в 2027 г. В 2025-2027 гг. ожидается дефицит бюджетной системы РФ в размере

0,8% ВВП в 2025 г. и 1,0% ВВП в 2027 г. В структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам классификации расходов в 2025-2027 гг. основную долю продолжают занимать расходы на социальную политику (около 11% ВВП). Расходы на человеческий капитал (образование, здравоохранение) в течение планового периода ожидаются на уровне 6,6% ВВП в 2025 г. и 6,6% ВВП в 2027 г. [30].

Параметры консолидированных бюджетов субъектов на 2025-2027 гг. определены с учетом сохранения стабильных объемов собственной доходной базы регионов и продолжения оказания финансовой поддержки, ориентированной на достижение национальных целей развития (табл. 1.6). При этом прогнозируемые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составят в 2025 году 25 344,2 млрд. рублей (11,8% ВВП), а расходы – 25 396,5 млрд. рублей (11,8 % ВВП), дефицит – 52,4 млрд руб. (0,02% ВВП) [30].

Таблица 1.6

Параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2019-2027 гг.

Млрд рублей

| Показатель | 2019* | 2023* | 2024** | 2025 | 2026 | 2027 |
|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Доходы | 13 572,3 | 22 325,0 | 23 689,7 | 25 344,2 | 26 938,0 | 28 561,6 |
| %% ВВП | 12,4 | 13,0 | 12,1 | 11,8 | 11,7 | 11,5 |
| Собственные доходы | 11 185,2 | 18 392,7 | 20 093,6 | 22 082,3 | 23 647,7 | 25 257,4 |
| %% ВВП | 10,2 | 10,7 | 10,3 | 10,3 | 10,3 | 10,2 |
| МБТ*** | 2 387,2 | 3 932,4 | 3 596,1 | 3 261,9 | 3 290,4 | 3 304,3 |
| Расходы | 13 567,6 | 22 525,1 | 23 792,4 | 25 396,5 | 26 978,3 | 28 573,9 |
| %% ВВП | 12,4 | 13,1 | 12,1 | 11,8 | 11,7 | 11,5 |
| Профицит/ Дефицит | 4,7 | -200,1 | -102,7 | -52,4 | -40,3 | -12,3 |
| %% ВВП | <0,01 | -0,1 | -0,1 | -0,02 | -0,02 | -0,01 |

* с учетом исполнения бюджета г. Байконур;

** с учетом сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 1 сентября 2024 г.;

*** из федерального бюджета

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. - <http://www.minfin.ru>

Объем налоговых и неналоговых доходов на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер поддержки, направленных на увеличение собственных доходов регионов и стимулирование экономического развития. На всем периоде 2025-2027 годов прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов вблизи 106% [30].

Нужно отметить, что с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и вступлением его в действие с 1 января 2006 г. в России фактически произошел переход на четырехуровневую бюджетную систему.

Предусмотренные новой редакцией БК РФ изменения в структуре бюджетной системы обусловлены тем, что в соответствии с прежними нормами Кодекса бюджетная система РФ имела 3 уровня, реально в большинство субъектов РФ присутствовало 4 уровня. Так, в 24 субъектах Федерации были созданы местные бюджеты 2 уровней, 15 - местные бюджеты на уровне поселений и районные "государственные" бюджеты. Кроме того, в составе бюджетов районов имеются сметы доходов и расходов поселков и сельских администраций (например, в г. Махачкале). В связи с тем, что число уровней бюджетной системы должно соответствовать числу уровней публичной власти, установленному федеральными законами, местные бюджеты делятся на бюджеты двух уровней, как указано выше [ст. 10 БК РФ].

В законодательной практике к вопросам «местного значения», или к предметам ведения органов местного самоуправления, относят вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований – районов, городов, поселков, селений. Отсюда местный бюджет – это бюджет соответствующего муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Поскольку согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и управления, местные бюджеты также не относятся к системе государственных финансов, хотя, безусловно, составляют интегральный элемент единой финансово-бюджетной системы страны.

Функционирование системы местных бюджетов в РФ регулируется тремя основными федеральными законодательными актами: Конституцией РФ, федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) и Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 года, а также законодательными актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Формирование обновленной бюджетной системы РФ, отвечающей современным политическим и экономическим требованиям, немислимо без разработки и законодательного закрепления адекватных принципов ее построения. Профессор В.М. Родионова отмечала, что «одной из самых острых и сложных проблем, ждущих своего скорейшего решения, является формулирование принципов, которые должны быть положены в основу построения современной бюджетной системы РФ. Сегодня абсолютно всем ясно, что прежние принципы, определявшие функционирование бюджетной системы России в дореформенное время, безнадежно устарели и должны быть заменены» [195, с.6].

Одним из основных принципов бюджетной системы является требование обязательного придания бюджету формы законодательного акта, принимаемого избранниками народа. В ст. 106 Конституции РФ говорится, что «Обязательному рассмотрению в Совете федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов ...». [1].

О том, что федеральный, региональные или местные бюджеты принимаются в форме закона или правовых актов представительных органов местного самоуправления говорится в ст. 11 Бюджетного кодекса РФ. Получив правовую форму, бюджет приобретает и юридическое значение: в правовых актах на конкретный отрезок времени определяются права и обязанности РФ, ее субъектов, муниципальных образований на получение, распределение и использование средств. Тем самым Кодекс исключил возможность прямого, административного установления бюджетных показателей путем издания указов Президента или принятия постановлений Правительства РФ, что очень часто у нас происходило в годы перестройки.

Ежегодное утверждение бюджета стало впервые практиковаться в Англии. При этом периодом, на который он принимался, был определен один год (получил название финансового года) и совпадал первоначально с календарным годом. Но в последующем многие государства стали переносить начало бюджетного года на другой срок. Например, в США он начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября следующего календарного года, в Норвегии и Швеции – с 1 июля по 30 июня, в Англии, Японии,

Канаде – с 1 апреля по 31 марта. Расхождение финансового года с календарным объясняется историческими причинами, традициями, связанными со сроками созыва сессий парламента, а также, как это требует теория бюджета, необходимостью приспособления «начала бюджетного периода ко времени наибольшей платежеспособности тех групп населения, с которых собирается большая часть государственных поступлений» и с началом произведения крупных расходов из бюджета. В России, ФРГ, Франции и в других государствах начало бюджетного года совпадает с календарным годом.

В федеративных государствах бюджетный год субъектов Федерации может не совпадать с федеральным бюджетом. Такая практика существует в США и служит одним из показателей бюджетной автономии штатов, развития бюджетного федерализма. В связи с тем, что у нас существуют значительные природно – географические, социально – экономические, национальные особенности и отличия между регионами доходы и расходы бюджетов субъектов Федерации подвержены воздействию этих факторов. Так, например, предоставление одной и той же услуги в области коммунального обслуживания населения в Карелии обойдется значительно дороже, чем в Республике Дагестан из-за более длительного отопительного сезона, низкой плотности населения, разбросанности населенных пунктов и других условий. Поэтому, на наш взгляд, регионам следует дать возможность самим устанавливать сроки начала и конца бюджетного года. Это вывело бы их также из зависимого положения от федерального бюджета, расширило бы финансовую и хозяйственную самостоятельность территорий.

Важнейшим принципом нового бюджетного устройства РФ служит *принцип самостоятельности бюджетов*, входящих в бюджетную систему страны. Он закреплен законодательными актами на федеральном (ст. 31 БК РФ) и региональном уровнях. Самостоятельность бюджетов заключается в том, что все звенья государственной власти и управления в РФ имеют свои бюджеты и право на их самостоятельное становление, рассмотрение, утверждение и исполнение. Он обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования.

В условиях построения федеративного государства основным принципом функционирования бюджетной системы должен являться *принцип федерализма* (см. 1.1). Несмотря на то, что в БК РФ отсутствует этот принцип, его содержание просматривается в других принципах (глава 5 БК), на которых должна базироваться бюджетная система РФ.

Несмотря на наличие указанных в гл. 5 БК РФ принципов, их содержание не может заменить принцип бюджетного федерализма. Только от его реализации зависит проблема построения оптимальной модели бюджетной системы. Правильное определение содержания этого принципа и его объективация непосредственно связаны с решением проблемы распределения властных полномочий и ответственности между РФ, ее субъектами и органами местного самоуправления.

На наш взгляд, в законодательных актах РФ и субъектов Федерации следует более четко и ясно изложить все принципы бюджетного устройства, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в РФ с обеспечением административно-судебной их защиты. В Бюджетном кодексе предпринята попытка такого рода. Глава 5 раздела I полностью посвящена принципам построения бюджетной системы РФ (см. табл. 1.7).

Принцип сбалансированности бюджета впервые в российском законодательстве закреплён БК РФ (ст. 33). Он предполагает необходимость ежегодного сбалансирования доходной и расходной частей бюджета. Требование сбалансированности бюджета отражено в бюджетных правах многих государств, также закреплено международным договором стран ЕС как необходимое условие для стабилизации и укрепления национальных валют и перехода к единой валютной системе, эффективного проведения бюджетной политики стран содружества. Соглашением предусмотрен предельный дефицит бюджетов общественного сектора в пределах 3 процентов ВВП.

Достижение бюджетного равновесия является весьма трудной финансово-политической задачей, стоящей перед каждым правительством. Теория бюджета еще не дает оптимального варианта по соотношению доходов и расходов бюджета. Поэтому проблема сбалансированности бюджетов, в первую очередь территориальных, укрепления их доходной базы остается до сих пор актуальной.

Эволюция принципов построения бюджетной системы России

| Этапы развития | Наименование принципов |
|--|--|
| <i>Принципы построения бюджетной системы СССР</i> | <ul style="list-style-type: none"> • единства; • ленинской национальной политики; • демократического централизма. |
| <i>Принципы, установленные Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • самостоятельности; • единства; • реальности; • полноты; • гласности. |
| <i>Принципы, установленные гл. 5 Бюджетного кодекса РФ (вступил в силу с 1 января 2000 г.)</i> | <ul style="list-style-type: none"> • единства бюджетной системы РФ; • разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; • самостоятельности бюджетов; • равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; • полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; • сбалансированности бюджета; • эффективности и экономичности использования бюджетных средств; • общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; • прозрачности бюджета; • достоверности бюджета; • адресности и целевого характера бюджетных средств; • подведомственности расходов бюджета; • единства кассы. |

Источник: Составлена авторами на основании нормативных актов.

В эпоху феодализма, как известно, не было единого финансового документа, объединявшего расходы и доходы государства. Расходы и изыскиваемые для их покрытия доходы оформлялись в виде отдельных самостоятельных смет, число которых иногда достигало многих десятков. Это негативно отражалось на общем финансовом хозяйстве государства, маскировало его реальное

положение, вносило путаницу в определение действительно необходимого уровня налогообложения, создавало благоприятные условия для злоупотреблений и махинаций с расходами. Поэтому, с административной централизацией остро встал вопрос о единстве бюджета, централизации в один бюджет всех государственных доходов и расходов. Первоначально это вылилось в систему составления единых брутто – бюджетов (во Франции к брутто – бюджету перешли в 1818 г., в России – в 1863, спустя два года после отмены крепостного права). Он, в отличие от нетто-бюджета, показывает не только чистый доход от налогообложения, но и валовой, т.е. включает и расходы по взиманию налогов, которые отражаются в расходной части бюджета.

Принцип единства бюджета (ст. 29 БК РФ) предполагает сосредоточение в нем всех производимых государством расходов и собираемых доходов, взаимодействие всех звеньев бюджетной системы по линии доходов (путем распределения налогов между ними, выделения дотаций, субвенций и т.п.) и расходов (путем участия различных уровней управления в реализации общих программ и т.д.). Единство бюджета также выражается в существовании единой бюджетной системы страны и единой правовой базы, в использовании единой бюджетной классификации, обеспечивающей сопоставимость бюджетных показателей, единстве статистической информации, позволяющей составить консолидированные бюджеты; в согласовании и единстве принципов бюджетного процесса и бюджетного финансирования, в единстве санкций за бюджетные и налоговые правонарушения, в единстве денежно–кредитной системы, в единообразии бюджетной документации, регистров учета и отчетности. Единство бюджетной системы служит необходимым условием проведения единой бюджетной и социально–экономической политики в масштабе всей страны, усиления контроля за эффективностью расходования бюджетных средств и за собираемостью налогов.

Бюджет не будет полным, если все отражаемые данные по доходам и расходам не будут реальными, достоверными. Принцип реальности в достаточной степени обеспечивает возможность в полном объеме устанавливать на предстоящий бюджетный год все источники и размеры бюджетных доходов, выявлять резервы их повышения, что дает возможность определять реальные размеры расходов бюджета, а значит, и их финансирование в полном объеме.

Он также предусматривает полное отражение финансовых операций государства.

Важным представляется закрепление в законодательстве положения о недопущении включения в бюджет статей, касающихся других областей, кроме финансовой, бюджетной и налоговой сферы. К сожалению, проведенный анализ показал, что довольно часто встречается практика, когда с целью быстрого проведения «нефинансового» положения через закон о бюджете на очередной год, некоторые члены (или комитеты) парламента или правительства (лоббисты) стараются решить вопросы субъективного характера.

Весьма интересно высказался по этому поводу проф. Г. Жез: «Нет такой страны, в которой законодательные собрания не пытались бы использовать вотирование бюджета для того, чтобы включать в него законодательные меры, чуждые бюджету. Подобные действия можно назвать бюджетными загромождениями. Практикой бюджетных загромождений стремятся достигнуть следующего: или – в целях избежания обычно затяжной законодательной процедуры – более быстро провести данные мероприятия путем включения их в бюджет, или получить необходимое согласие от той государственной власти, которая противодействует этим мероприятиям. Расчет покоится исключительно на том факте, что бюджет должен быть утвержден к определенному сроку» [86, с.63].

Исходя из сказанного, по нашему мнению, в Бюджетном кодексе РФ следует выделить положение о недопущении включения нефинансовых статей в закон о бюджете на очередной год, возведя его в отдельный принцип построения бюджетной системы.

Единство бюджета предполагает также реализацию принципа полноты и универсальности. Брутто-бюджет должен точно и в полном объеме отражать все доходы и расходы государства, и притом, по каждой статье и по каждому звену бюджетной системы. Принцип полноты и универсальности облегчает установление контроля за общественными финансами, введения учета и отчетности, обеспечивает прозрачность и эффективность принимаемых мер по бюджетным вопросам, позволяет узнать общие бюджетные показатели и направления финансово-экономической деятельности государства. Таким образом, он указывает на необходимость количественно-качественного определения бюджетных параметров и установления строгого финансового (бюджетного) контроля за ними.

Создание различного рода внебюджетных и специальных бюджетных фондов, предоставление индивидуальных налоговых льгот и режимов наибольшего «бюджетного» благоприятствования некоторым регионам РФ является отходом от принципов единства, полноты и универсальности бюджетной системы страны, в результате которого снижается эффективность бюджетного и налогового контроля, завуалируется истинное состояние государственных финансов. Об этом красноречиво свидетельствует нынешняя ситуация в РФ, когда около 10 % ВВП (в 2025 г. - 21 410 млрд руб.; табл. 1.5) перераспределяется через внебюджетные фонды социального характера (Социальный фонд России, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования).

Универсальность бюджета дополняет принцип единства и полноты относительно содержания бюджета. Он предполагает объединение в едином фонде налоговых и других доходов и их использование для покрытия всех расходов государства. Отсюда вытекает обязательность внесения в бюджет расходов и доходов в их валовом объеме (составление брутто-бюджета). Это правило регистрации валового объема запрещает сокращение какого-либо расхода или дохода, что позволяет повысить качество управления и контроля за бюджетными потоками.

Важным требованием к бюджету является гласность его показателей на всех стадиях бюджетного процесса, их обсуждение на открытых заседаниях парламента. По поводу принципа гласности и публичности С.Ю. Витте писал: «... требование гласности бюджета вытекает из понятия, как финансового закона, обязательного к выполнению. Кроме того, только путем гласного ведения финансового хозяйства, с соблюдением полной ясности и точности в бюджетном деле, государство может рассчитывать на упрочение своего кредита, основанного всецело на доверии к государственным финансам страны. Поэтому все современные государства публикуют свои государственные росписи во всеобщее видение» [75, с. 27].

Этот принцип имеет более широкое содержание, нежели публикация и открытость проектов и отчетов об исполнении бюджета. Для общественности очень важно знать предстоящие планы и намерения правительства; иметь информацию о том, полностью ли учтены в основном финансовом законе ее интересы и проблемы; кто именно отвечает за реализацию той или иной конкретной программы, заложенной при составлении бюджета и т.д.

Существенным недостатком в реализации принципа публичности (по ст. 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)») является отсутствие наглядности и ясности бюджета. Данное требование в зарубежном праве возведено до ранга принципа и неукоснительно соблюдается. Сущность его заключается в представлении бюджетных показателей в наиболее информативной, доступной, ясной и наглядной для понимания формах (в графической, схематической, табличной и т.д.), с учетом всех денежных потоков через бюджет за ряд предыдущих лет, отчетный и плановый периоды и на несколько лет вперед, как в текущих, так и в сопоставимых ценах. Справедливости ради следует отметить, что в последние годы на федеральном и региональном уровнях начали формироваться и публиковаться на официальных информационных порталах финансовых органов «Бюджеты для граждан», где в той или иной степени реализуется принцип прозрачности бюджета. Однако на местном уровне такая практика отсутствует или существует не везде.

В условиях поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти в бюджетном процессе возрастает значение единых для бюджетной системы Российской Федерации принципов. Принцип *единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ) обеспечивает полную прозрачность и подотчетность формирования и использования бюджетных средств, существенно повышает управляемость государственными (муниципальными) финансами.

Введение *принципа подведомственности расходов бюджетов* (ст. 38.1 БК РФ) обусловлено необходимостью усиления ответственности за осуществлением непосредственных задач поставленных перед главными распорядителями, устранения дублирования отдельных полномочий, установления прозрачной и четкой подведомственной сети главного распорядителя.

В заключение рассмотрения данного вопроса отметим, что эффективность организации и функционирования бюджетной системы страны определяется совокупностью принципов ее построения. Процесс их формирования прошел довольно длинный и противоречивый путь, подчиняясь изменениям и требованиям общественно-политических и финансово-экономических задач, решаемых государством на каждом этапе своего становления. Проведенное исследование показывает, что многие проблемы и недостатки в функционировании современной бюджетной системы России обусловлены недостаточно полной и качественной

реализацией выработанных теорией и испытанных на практике многих стран принципов ее построения. В связи с чем важное значение в улучшении механизма бюджетного устройства РФ будет иметь законодательное закрепление с обеспечением административно-судебной защиты и строгое соблюдение предложенных нами дополнительных принципов, отражающих требования рыночной экономики и российской действительности. От прочной, сбалансированной и эффективно действующей бюджетной системы зависит успешное выполнение задач социально-экономического развития на всех уровнях власти.

1.3. Роль межбюджетных отношений в сбалансированном развитии бюджетов территорий

Россия все ещё находится на стадии перехода от формального федерализма к реальному. А федеративное устройство государства, как отмечалось выше, предполагает наличие взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы, построенных на принципах федерализма. Межбюджетные отношения, которые являются основой реализации территориальной бюджетной политики, в настоящее время являются главной проблемой во взаимоотношениях федерального центра с субъектами Федерации, а также субъектов РФ и муниципальных образований.

Особую остроту им придает экономическая и финансовая нестабильность в стране, высокая дифференциация уровня социально-экономического развития регионов, дефицит их бюджетов и рост долговых обязательств. Так, долговые обязательства регионов РФ по итогам 2023 года приросли на 14,4% г/г и составили 3,2 трлн рублей, что является историческим максимумом за последние более чем 10 лет (рис. 1.5). Такой рост обусловлен привлечением регионами инфраструктурных бюджетных кредитов и специальных казначейских кредитов, которые являются долгосрочными и имеют низкую стоимость обслуживания (3,0% годовых).

В 2024 году дефицит бюджетов субъектов РФ может составить примерно 0,4 трлн руб. Плановый объем дефицита республиканского бюджета РД на 2024 год составляет почти 13 млрд руб., верхний предел государственного внутреннего долга РД по состоянию на 1

января 2025 года - 28,2 млрд руб. против 26,4 млрд руб. на 1 января 2024 г. [30].



Рис. 1.5. Динамика государственного долга субъектов РФ в 2016-2025 годы

Источник: расчеты агентства «Эксперт РА» по данным Единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Минфина России.

Субъекты РФ довольно дифференцированы с точки зрения экономического развития, а также по уровню жизни. Всемирный банк в своем рейтинге поставил Россию на 3 позицию по региональному неравенству. Традиционно аутсайдерами в экономическом развитии являются регионы Северного Кавказа и представители Приволжского и Сибирского федеральных округов. Лидирующие позиции стабильно занимают высокоразвитые в экономическом плане регионы г. Москва, Республика Саха, Тюменская, Магаданская и Сахалинская области, Чукотский автономный округ. Экономическая дифференциация регионов России непосредственно отражается на их финансовую дифференциацию.

Так, по итогам 2023 года сложился дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в объеме 200,2 млрд рублей (для сравнения, по итогам 2022 года сформировался совокупный профицит в объеме 50,6 млрд руб.). С суммарным профицитом в объеме 314,6 млрд рублей исполнены бюджеты 35 регионов, с суммарным дефицитом в

объеме 514,8 млрд рублей – бюджеты 55 регионов, из них дефицит г. Москвы составил 189,6 млрд рублей (36,8 % суммарного дефицита). Около 68 % суммарного профицита формировали бюджеты всего 8 регионов. В остальных регионах объем профицита незначителен. Из числа дефицитных, в 34 регионах темп роста расходов превышал темп роста доходов. В 28 регионах дефицит не превышал 5 % налоговых и неналоговых доходов, в 27 регионах он составил от 5 % до 77 %. Отношение дефицита к налоговым и неналоговым доходам регионов имеет наибольшие показатели в Чеченской Республике – 39,8 %, Еврейской автономной области – 32,3 %, Республике Ингушетия – 22,2 %, Республике Дагестан – 20,5 % [257].

Совокупный профицит бюджетов муниципальных образований РФ на 1 января 2024 года сформировался в 46 регионах общим объемом в 44,2 млрд руб. Наибольший совокупный профицит МО сложился в Свердловской области (7,8 млрд руб.), ХМАО (4,3 млрд), Ленинградской области (3,9 млрд), ЯНАО (3,4 млрд) и Иркутской области (1,9 млрд руб.). Совокупный дефицит бюджетов МО РФ по итогам 2023 года составил 25,5 млрд руб. Наибольший совокупный дефицит бюджетов МО наблюдался в Ростовской области (-3,1 млрд руб.), Воронежской области (-2,6 млрд), Московской области (-2,0 млрд), Белгородской области (-1,6 млрд) и Дагестане (-1,5 млрд).

Для эффективного использования бюджетной системы страны в регулировании воспроизводственных процессов, стимулировании экономического роста, снижения дотационности региональных и местных бюджетов весьма важно, чтобы она имела стабильные источники доходов. Доходы региональных бюджетов по итогам 2023 года увеличились на 9,9%, в т. ч. налоговые и неналоговые доходы (ННД) – на 16,0%, а вот межбюджетные трансферты снизились на 11,0%. Расходы также увеличились на 11,2%, однако они росли более высокими темпами по сравнению с доходами, что привело к исполнению бюджетов с дефицитом в размере 1,4% от ННД [257].

Несмотря в целом на положительную динамику по доходам региональных бюджетов, в 18 регионах наблюдалась отрицательная динамика, которая в большей степени связана с сокращением межбюджетных трансфертов. Кроме того, в пяти регионах снижение доходов связано с сокращением как ННД, так и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета: в Санкт-Петербурге, Республиках Коми и Ингушетия, Кемеровской области и Ненецком автономном округе. В Сахалинской области и Республике Хакасия

снижение доходов связано с сокращением поступлений по НДС. Расходная часть приросла в большем количестве регионов, чем доходная. Только в 11 регионах наблюдалось снижение расходов, при этом четыре из них демонстрировали сокращение расходов более чем на 10%: Республики Ингушетия, Дагестан, Самарская область, Карачаево-Черкесская Республика.

В связи с тем, что НДС продемонстрировали положительную динамику, а межбюджетные трансферты – отрицательную, доля НДС в доходах субъектов РФ по итогам 2023 г. выросла на 4,2 п. п. и составила 80%. В шести регионах доля НДС превышает 90%: Москве, Санкт-Петербурге, Тюменской, Сахалинской, Ленинградской областях, ЯНАО. Среди регионов с наименьшей долей НДС в структуре доходов все республики Северо-Кавказского федерального округа. Доля менее 20% зафиксирована в трех регионах – Чеченской Республике, Республиках Ингушетия и Тыва, как и годом ранее. Положительные результаты поступлений НДС были зафиксированы почти во всех регионах, кроме семи. Это в основном те регионы, у которых был значительный рост поступлений налогов в 2022-м – сработал эффект высокой базы, кроме того, на поступления оказывали влияние изменение логистических цепочек, макроэкономических параметров в угледобывающем, нефтегазовом секторах, прекращение действия института КГН с 1 января 2023 года. Прирост поступлений более чем на 40% по НДС наблюдался в трех регионах: Забайкальском крае, ХМАО, Республике Саха (Якутия), это регионы с высокой ролью транспортно-логистического комплекса (Забайкальский край) и нефтегазовой специализацией (ХМАО, Республика Саха (Якутия)) [257].

В структуре НДС налоговые доходы продемонстрировали рост на 16,8%, а неналоговые – снижение на 5,6%. В связи с тем, что налоговые доходы приросли, их доля в НДС повысилась на 0,6 п. п. и составила 93,5%. Наибольший рост доли налоговых доходов наблюдается в Чукотском автономном округе (+4,8 п. п.), Тюменской (+3,1 п. п.) и Липецкой (+3,0 п. п.) областях, что связано в т. ч. с частичной компенсацией снижения налоговых доходов в 2022 году.

Критический уровень дифференциации регионов РФ связан не только с теми объективными причинами, но и со спецификой структурного кризиса в различных территориях, их приспособленностью к рыночным условиям хозяйствования, а также с особенностями бюджетно-налоговой и инвестиционной политики

региональных и местных властей. Финансовая помощь из федерального бюджета, оказываемая в различных формах, лишь отчасти сокращает эти разрывы, но не решает в целом проблемы территориальных дисбалансов.

В этой связи даже самая идеальная модель бюджетного федерализма, основанная на четком разграничении доходов и расходов между всеми звеньями бюджетной системы, а также на соблюдении других ее принципов, не способна решить проблему развития регионов, выравнивания их территориальных различий в социально-экономическом развитии. Поэтому все ещё остро стоит вопрос о создании принципиально новой системы межбюджетных отношений в РФ, которая позволила бы решить отмеченную выше проблему посредством оказания финансовой помощи нуждающимся субъектам Федерации и муниципальным образованиям.

Как в зарубежных, так и в отечественных публикациях по проблемам межбюджетных отношений единая точка зрения по поводу экономического содержания этого понятия не прослеживается. Многие авторы не видят различия между бюджетным федерализмом, межбюджетными отношениями и бюджетным регулированием. На самом деле это взаимообусловленные, но разные понятия. Как было отмечено выше, модель бюджетного федерализма определяется бюджетным устройством страны, а механизмом и своеобразным индикатором ее реализации служат межбюджетные отношения.

Бюджетное регулирование предусматривает сбалансирование нижестоящих бюджетов (до минимально необходимого уровня) посредством распределения и перераспределения средств между бюджетами в форме нормативных отчислений от регулирующих доходов (налогов), выделения дотации, субвенций, субсидий и другой финансовой помощи. Именно в процессе бюджетного регулирования возникают межбюджетные отношения. Однако межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, они охватывают гораздо широкий спектр вопросов взаимных отношений между различными уровнями власти. Проф. А.Г. Игудин вполне обоснованно заметил, что «в понятие «межбюджетные отношения» входит также законодательное разграничение расходов и доходов на долговременной (без указания срока) основе между звеньями бюджетной системы. Не решив эту проблему, нельзя рассчитывать на

качественное улучшение механизма бюджетного регулирования» [101, с. 9].

Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет межбюджетные отношения как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Проф. В.М. Родионова характеризует данное понятие в более узком смысле - как финансовую помощь нижестоящим бюджетам: «...межбюджетное перераспределение финансовых ресурсов - это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий» [195, с. 14]. Такой точки зрения придерживаются и многие другие экономисты (в частности, проф. И.В. Подпорина).

Проф. А.Г. Игудин рассматривает межбюджетные отношения как «отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной, без указания срока) основе видов расходов, а также налогов и других платежей (полностью или частично), поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой» [101, с. 7]. Из определения вытекает, что межбюджетные отношения включают в себя и отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения налогов и закрепления их на постоянной или долговременной основе в качестве собственных за соответствующими бюджетами. Цель такого разграничения - создание необходимых исходных условий для сбалансированности бюджетов разных уровней с учетом возлагаемых на публично-правовые образования полномочий по расходам при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов и исходя из имеющегося налогового потенциала территорий, необходимости их стимулирования расширения собственной доходной базы. При недостаточности для достижения этих целей собственных (закрепленных) доходов вышестоящие органы власти осуществляют бюджетное регулирование через систему взаимосвязанных форм вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов нижестоящих органов власти. Таким образом, модель бюджетного федерализма будет эффективно

функционировать при наличии научно обоснованных форм и методов вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания.

Процесс вертикального выравнивания предполагает устранение несоответствий между расходными функциями бюджетов всех трех уровней и их доходными возможностями, т.е. достижение сбалансированности всех звеньев бюджетной системы по вертикали. При этом распределение компетенций по расходам является первоочередным этапом по построению эффективной модели бюджетного федерализма. Только после доведения до каждого уровня власти надлежащих к выполнению функций и определения общего объема расходов можно говорить о закреплении за ними доходных источников, а также о передаче по вертикали финансовых средств, необходимых для бюджетного регулирования.

Выше мы отмечали, что локальные блага реализуются наиболее эффективно, если они предоставляются децентрализованно. Это правило распределения функций по расходам с максимальной их локализацией с целью более полного учета различий населения в потребностях в государственных услугах получило название принципа «нижнего уровня». Он возлагает на региональные и местные органы власти высокой ответственности за реализацию и финансовое обеспечение закрепленных за ними функций и задач, в том числе по увеличению собственного доходного потенциала.

В силу того, что налоговый потенциал субъектов Федерации неравномерен, а стабильная налоговая система с эффективно функционирующей моделью налогового федерализма пока еще не создана, возникает острая необходимость в сглаживании проблемы вертикальной несбалансированности бюджетов за счет использования комбинированных форм межбюджетных отношений. Бюджетный федерализм без высокой самообеспеченности всех звеньев бюджетной системы своими собственными доходами и без права на их использование по своему усмотрению будет носить формальный, декларативный характер. Высокая доля межбюджетных финансовых потоков, которую мы имеем сегодня, означает, по сути, отсутствие эффективной модели бюджетного федерализма, о высокой зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих, что в свою очередь ставит под сомнение курс правительства РФ по построению цивилизованного, демократического федеративного государства.

Вертикальное бюджетное выравнивание должно сочетаться с горизонтальной сбалансированностью с целью достижения

нормативного уровня потребления государственных услуг на всей территории страны, обеспечения социальной справедливости в региональном и местном разрезах. Решение этих задач связано с большими различиями в экономическом и социальном развитии субъектов РФ, с различным уровнем затрат и значительной дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти.

Рассматривая сущность межбюджетных отношений, необходимо исходить из основных принципов, лежащих в их основе. В ст. 130 БК РФ регламентированы условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, но не принципы. В отмененном законе РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (ст. 9) были отражены следующие принципы построения межбюджетных отношений:

- взаимная ответственность между звеньями бюджетной системы за соблюдением межбюджетных обязательств;

- применение единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;

- выравнивание доходов муниципальных образований;

- гласность межбюджетных отношений;

- максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;

- компенсация местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;

- повышение заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов [269].

Мы считаем целесообразным актуализировать указанные принципы межбюджетных отношений и включить их в БК РФ. Принципы являются ориентирами и критериями для определения направлений совершенствования межбюджетных отношений и оценки достигнутых результатов.

Проведенное исследование позволяет заключить, что *межбюджетные отношения* – это денежные отношения, возникающие между органами власти и управления разных уровней, а также между административно-территориальными единицами, обусловленные необходимостью максимально эффективного выполнения возложенных на них функций и задач и обеспечения

всем гражданам страны государственных услуг примерно равного уровня через систему горизонтального и вертикального выравнивания.

Эффективность механизма бюджетного выравнивания в значительной степени зависит от выработки обоснованных решений по следующим вопросам:

– цель выравнивания. Если таковой является выравнивание уровня бюджетных доходов населения различных регионов, то бюджетные трансферты будут направляться в основном по текущему бюджету, а не по бюджету развития, что не создает будущей основы для упрочения доходной базы регионов-реципиентов;

– масштабы горизонтального выравнивания. Вследствие горизонтального выравнивания происходит территориальное перераспределение средств от «богатых» регионов к «бедным», что приводит к усилению иждивенческих настроений у последних и ослаблению фискальной заинтересованности первых. Поэтому нужно стремиться к сглаживанию данных тенденций и настроений за счет проведения умеренной политики, нахождения оптимальной формулы перераспределения средств, при котором стимулировалось бы развитие собственной доходной базы регионов-реципиентов при сохранении фискальной заинтересованности регионов-доноров;

– последствия выравнивания. В зависимости от типа выделяемых бюджетных грантов (трансфертов) изменяется поведение хозяйствующих субъектов и регионов-реципиентов, достигаются или не достигаются отмеченные выше цели. Мировая практика показывает, что наиболее эффективными являются целевые гранты, выделяемые как отдельным категориям населения, так и на решение тех или иных социально-экономических задач территорий.

В Государственной программе РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (с изменениями от 31.12.2020 г.) поставлена следующая *цель* - содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов РФ и повышению качества управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами.

Задачи Программы:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ;

- сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;
- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;
- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Программа имеет четыре *подпрограммы*:

- подпрограмма 1 "Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ";
- подпрограмма 2 "Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов";
- подпрограмма 3 "Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по повышению уровня социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований";
- подпрограмма 4 "Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий"

Реализация Программы позволит:

- совершенствовать систему распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ;
- повысить прозрачность и предсказуемость предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- сократить уровень просроченной кредиторской задолженности;
- стимулировать рост собственного экономического (налогового) потенциала субъектов РФ, собственных доходов бюджетов субъектов РФ, а также уровня социально-экономического развития субъектов РФ;
- обеспечить развитие программно-целевых методов управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях;
- обеспечить рост качества управления региональными и муниципальными финансами;
- исключить случаи закрепления за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления

полномочий с нарушением общих принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти;

- повысить эффективность реализации федеральных полномочий, возложенных на исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также эффективность контроля за осуществлением указанных полномочий;

- минимизировать установленные на федеральном уровне требования, предопределяющие объемы финансовых средств на реализацию собственных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления [20].

К теории бюджетного федерализма относится проблема изучения влияния выделяемых бюджетных грантов на децентрализованно принимаемые решения. Данная сфера бюджетной политики слабо изучена российской финансовой наукой, в отличие от зарубежной. Причиной тому является тот факт, что в России более 70-ти лет не было реальной децентрализации. Регионы не имели права самостоятельно распоряжаться финансово-материальными ценностями, принимать без ведома центра какие-либо существенные решения по социально-экономическому развитию своих территорий, вводить или отменять налоги, т.е. низовые органы полностью находились во власти командно-административной системы управления.

При децентрализованной системе управления региональные и местные органы власти получают возможность не только регулировать хозяйственные процессы на подведомственной им территории (в пределах оговоренных с Центром рамок), но и определять уровень региональных и местных налогов и, при недостаточности налоговых поступлений для эффективного выполнения закрепленных полномочий, взятых публичных денежных обязательств, обращаться за финансовой помощью в вышестоящую инстанцию, выходить на денежный рынок и т.д. Естественно, что это будет отражаться на принимаемых субъектами Федерации и местными органами самоуправления решениях в децентрализованном порядке. В свою очередь, типы выделяемых бюджетных грантов могут значительно корректировать управленческие решения.

Данные обстоятельства исходят из того факта, что не всегда передача полномочий или переложение расходов на нижестоящий уровень управления сопровождается адекватным наделением их финансовыми ресурсами. Это противоречие между децентрализацией

управления и централизацией доходов служит причиной порождения различных государственных пособий и бюджетных грантов, т.е. форм межбюджетных отношений.

На первый взгляд кажется, что проблему можно снять, разрешив данное противоречие постепенной децентрализацией управления, влекущей за собой рост функций региональных властей, проведением политики децентрализации государственных финансов. Такая политика стала проводиться в России в последние годы, что соответствует взятому курсу перехода на рыночные отношения. Но в то же время в стратегическом и тактическом плане центральному правительству не выгодна максимальная (абсолютная) децентрализация управления экономикой и финансами. Это означало бы попросту развал страны на мелкие государственные образования, о чем, к сожалению, свидетельствует история распада такого мощного государства, как СССР. Сказанное свидетельствует о существовании тонкой грани между бюджетным федерализмом и функционированием федеративного государства, о том, что качественные характеристики бюджетного федерализма и межбюджетных отношений имеют и политическое значение. Поэтому Центр заинтересован в сохранении в своих рамках таких мощных инструментов регулирования макро- и микроэкономических процессов, как государственный кредит, денежное обращение, налоги, государственные расходы, в том числе выделяемые нижестоящим звеньям бюджетной системы бюджетные гранты (трансферты).

Под бюджетными грантами, как правило, подразумевают различные формы передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие. В этот термин заложено собирательное значение и, по сравнению с используемым у нас понятием «финансовая помощь», он имеет более широкий смысл. Бюджетным грантам больше соответствует термин «трансферты», который применяется в России с 1994 г. Между тем до сих пор данное понятие не имеет четкого определения, зафиксированного каким-либо нормативно-правовым актом, и употребляется в научных публикациях в совершенно разноплановых ситуациях. Под французским *transfert* (от лат. *transfero* - переношу, перемещаю) в начале XX в. подразумевался перевод иностранной валюты из золота одной страны в другую. На сегодня за рубежом трансфертные платежи выступают как форма перераспределения части денежных средств, мобилизованных в

доходы государственного бюджета, и являются одним из наиболее динамичных компонентов межбюджетных отношений.

Энциклопедический словарь по федерализму определяет трансферты как: 1) безвозмездные перечисления денежных сумм из бюджетов различных уровней получателем (гражданам, предприятиям, бюджетам других уровней); 2) безвозмездное (безэквивалентное) перечисление денежных средств от одного юридического лица другому или гражданину (в денежной или натуральной формах) [235, с. 239]. В словаре выделены следующие виды трансфертов: по получателям - межбюджетные трансферты, трансферты гражданам и трансферты бизнесу (предприятиям); по условиям предоставления - обусловленные (т.е. их выделение предполагает соблюдение реципиентом ряда условий, фиксируемых бюджетом-донором); по объемам финансирования - открытые или закрытые (в случае открытого трансферта его абсолютная величина ничем не ограничивается. В случае закрытого трансферта оговаривается его максимальная величина); по характеру участия уровней государственной власти в финансировании - «встречные» (или пропорциональные) и не являющиеся таковыми (в случае «встречных» трансфертов федеральное правительство «встречно» пропорционально финансирует или компенсирует фактические расходы субъекта Федерации).

«Финансово-кредитный словарь» под редакцией Н.В. Гаретовского выделяет три разновидности трансфертных платежей за рубежом: субвенции предпринимателям, выплаты процентов по государственному долгу и расходы на социальные нужды, т.е. пенсии и пособия [236].

Начиная с 1994 г. употребление понятия «трансферты» в России начало приобретать все более широкий смысл. Сейчас под этим термином нередко подразумеваются практически любые платежи, перераспределяемые на федеральном, региональном и местном уровнях. При проведении взаимозачетов на региональном уровне практика погашения сумм отчислений от регулирующих и закрепленных источников, подлежащих перечислению в федеральный бюджет за счет причитающихся трансфертов, вносит еще большую путаницу при определении сущности данного понятия.

В статье 6 Бюджетного кодекса РФ дано следующее определение межбюджетным трансфертам – это «средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской

Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации» [2]. Данное определение не раскрывает в полной мере юридическое и экономическое содержание межбюджетных трансфертов. Исходя из приведенной трактовки, бюджетные кредиты также можно отнести к межбюджетным трансфертам, а в статьях 21 и 129 БК РФ они не отражены в составе форм межбюджетных трансфертов.

С 2005 года в соответствии с новой редакцией БК РФ и постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» средства финансовой помощи и бюджетных компенсаций из федерального бюджета предоставляются в рамках нового раздела расходов «Межбюджетные трансферты». С 1 января 2011 года раздел 14 бюджетной классификации РФ называется «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» (ст. 21 БК РФ) и включает в себя следующие виды:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- иные дотации;
- прочие межбюджетные трансферты общего характера [2].

Классификация бюджетных грантов производится по различным признакам. Немецкий экономист Рейценштейн считал главным основанием деления отношение размера гранта к расходам нижестоящих бюджетов [116, с. 132]. Те гранты или пособия, которые распределяются независимо от этого отношения, он называл блочными или дотациями. А если вышестоящий орган власти участвует в определенных расходах нижестоящих органов путем выделения пособий, то они получили у него название субвенций. Впервые классификацию бюджетных пособий по таким характеристикам, как продолжительность, назначение, источник выплаты в российской финансовой науке дал Н.М. Цытович в изданной в г. Киеве в 1898 г. работе «Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов».

В современной западной финансовой литературе принято выделять блочные и категориальные типы бюджетных грантов [248, с.305]. *Блочный грант* не имеет целевого характера и поступает в полное распоряжение территориальных органов власти, и используется ими по своему усмотрению. Аналогом блочного гранта

у нас является дотация, выделяемая на текущие расходы для ликвидации дефицита бюджета, на выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме дотаций регионы получают и отчисления от федеральных налогов по установленным нормативам, которые также не имеют целевой направленности и используются для регулирования нижестоящих бюджетов. Следовательно, блочные гранты включают в себя дотации и отчисления от общих (федеральных) налогов.

Категориальный грант выделяется территориям для использования на конкретные цели, определенные органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня в соответствии с общегосударственной программой. Категориальные гранты делятся на долевые и недолевые. На рис. 1.6 дана классификация бюджетных грантов, разработанная авторами.

Выделение долевых грантов означает, что регион обязан участвовать в выполнении той программы, на которую выделяется грант, за счет собственных источников доходов, т.е. входить в долю. Программа, под которую выделяются долевые гранты, может быть не только федерального значения, но и регионального. Регион может обратиться к федерации за финансовой помощью для выполнения своей программы социально-экономического развития, улучшения экологической обстановки на подведомственной им территории в том случае, если данная программа поддерживается федеральным центром и сам регион готов участвовать в ее осуществлении путем выделения собственных финансовых ресурсов. В противном случае категориальный грант является *не долевым*, т.е. грант будет носить целевой характер, но регионы в финансовом плане не участвуют в выполнении данной федеральной программы. Территориальный бюджет при этом выступает в роли канала передачи финансовых средств. Аналогом недолевого гранта в России являются субвенции, а долевого - субсидии.

Долевые гранты в свою очередь делятся на *лимитированные* и *нелимитированные*. Последние неограниченно растут с увеличением степени достижения цели, для которой они выделены, и ростом целевого финансирования из бюджета территории. Центр при взятии на себя полномочий по долевному участию в расходах, связанных с выполнением общегосударственных программ, должен исходить из реально имеющихся финансовых возможностей территориальных органов власти.



Рис. 1.6. Схема классификации бюджетных грантов (трансфертов)

Источник: Составлен авторами

Лимитированным считается грант, предоставляемый из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету в предельно установленном размере, на который вправе рассчитывать регион. К лимитированным практически всегда относятся блочные и долевого категориальные бюджетные гранты. Иначе у получателей развились бы иждивенческие настроения, снизилась бы эффективность грантов из-за нерационального, расточительного их использования.

Между трансфертами и долевыми отчислениями от налогов имеется определенное сходство и различие. Сходство заключается в том, *что они оба имеют (как и другие виды источников доходов) одну общую цель* - укрепление и сбалансирование бюджета территории, а различие - в том, что долевыми отчисления предполагают нормативное закрепление за ним стабильного источника дохода, что создает финансовую заинтересованность территориальных органов власти в увеличении собираемости федеральных налогов, создании крепкой налоговой базы.

Трансферты же зависят от решений органов, распоряжающихся вышестоящим бюджетом, откуда они выделяются, и подвержены частым изменениям. Зависимость территорий от трансфертов сковывает их самостоятельность и стимул в разработке и реализации бюджетной политики. Поэтому рекомендуется, чтобы доля трансфертов в доходах бюджета территории была невысокой. Мировая практика показывает, что для поддержания существующего способа производства в регионах и для проведения единой социальной политики по всей стране достаточно выделять местным и региональным бюджетам трансферты в пределах 30% от их доходов.

В таблице 1.8 и рис. 1.7 отражены доходы федерального бюджета РФ, республиканского бюджета Республики Дагестан и бюджета города Махачкалы в 2024 году (план). Откуда видно, что в доходной части бюджета региона доля безвозмездных поступлений составляет 74,3%, а в бюджете наиболее промышленно развитого муниципального образования – г. Махачкалы – 61,8%

Таблица 1.8

Структура доходов федерального бюджета РФ, республиканского бюджета Республики Дагестан и бюджета города Махачкалы в 2024 году (план)

| Наименование групп доходов | Федеральный бюджет РФ | | Республиканский бюджет РД | | Бюджет города Махачкалы | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------|---------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| | млрд руб. | уд. вес, в % | млрд руб. | уд. вес, в % | млрд руб. | уд. вес, в % |
| Доходы, всего | 35 065,2 | 100 | 175,5 | 100 | 13,6 | 100 |
| В том числе: | | | | | | |
| Налоговые и неналоговые доходы | 34 253,4 | 97,7 | 45,2 | 25,7 | 5,2 | 38,2 |
| Безвозмездные поступления | 811,8 | 2,3 | 130,3 | 74,3 | 8,4 | 61,8 |

Составлена авторами по данным законов о соответствующих бюджетах на 2024 – 2026 годы.
- URL: <http://www.consultant.ru>

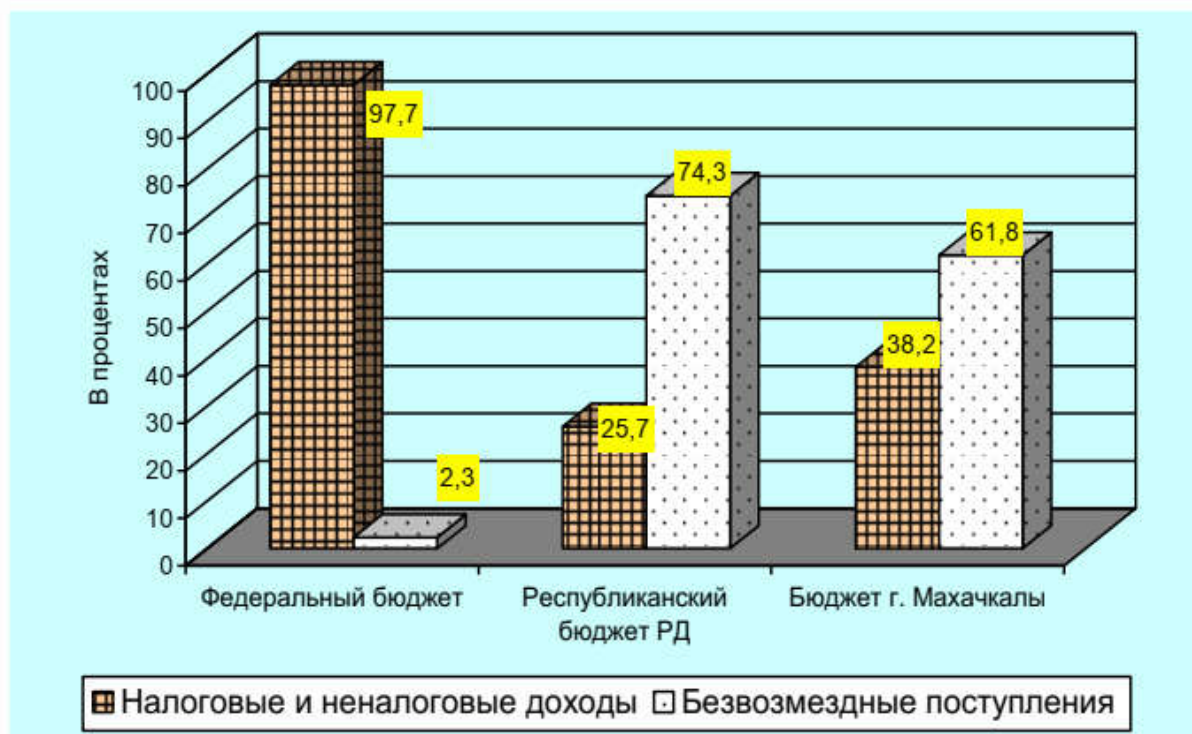


Рис. 1.7. Структура доходов федерального бюджета РФ, республиканского бюджета РД и бюджета г. Махачкалы в 2024 г.

Источник: Составлен авторами по данным таблицы 1.8

Преобладание доли собственных налогов, устанавливаемых регионом, в доходной части территориального бюджета, как известно, обеспечивает высокую самостоятельность и гибкость

бюджетной политики субъекта федерации. Именно такая модель бюджетного федерализма используется в США, где доходная часть бюджетов всех трех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, т.е. федеральные налоги поступают в федеральный бюджет, штатовские налоги - в бюджеты штатов, местные налоги - в местные бюджеты. Недостаток средств компенсируется преимущественно целевыми субсидиями из вышестоящих бюджетов. Основными источниками федерального бюджета (около 82%) являются личный подоходный налог (41%), выплаты по социальному страхованию (31%) и корпоративный подоходный налог (10%); бюджетов штатов - налоги с продаж (около 20%), подоходный налог с граждан (около 19%) и взносы по социальному страхованию (21%); местных бюджетов - налоги на имущество (38%), доходы от винных магазинов (14%) [65].

В целях горизонтального выравнивания в США используются в основном целевые субсидии, предоставляемые преимущественно на условиях встречного финансирования (т.е. на долевой основе). Некоторые целевые гранты могут выделяться на реализацию определенных федеральных программ независимо от финансового положения штата или муниципалитета. В целом реальные субсидии достигают четвертой части доходов штатов и около 45% доходов местных бюджетов (в том числе доля трансфертов штатов - около 36%, федерального правительства - 9%) [65].

Германская модель бюджетного устройства основана на использовании довольно сложного механизма горизонтального и вертикального выравнивания. Отличительная черта этой модели заключается в том, что налоговые доходы всех трех звеньев власти формируются преимущественно на базе долевого участия в главных видах налогов: личном и корпоративном подоходных налогах и НДС. В федеральном бюджете совместные налоги составляют около 75%, в бюджетах земель - в среднем 87%, в местных бюджетах - 41%. Удельный вес трех общих налогов в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет ФРГ с середины 60-х годов увеличился с 39 до 75% [68].

Прежняя редакция Бюджетного кодекса РФ определяла следующие формы межбюджетных отношений:

- дотации;
- субвенции;
- бюджетные ссуды.

В статье 129 действующей редакции БК РФ говорится: «Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов» [2].

Рассмотрим вкратце сущность этих форм трансфертов. Становление бюджетно-налогового федерализма в России, как известно, началось в конце 1991 г., когда были приняты два важных, основополагающих федеральных закона - «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (от 10 октября 1991 г.) и «Об основах налоговой системы в РСФСР» (от 27 декабря 1991 г.). Первым законом была провозглашена независимость бюджетов всех уровней власти, был положен (де-юре) конец механизму автоматического покрытия дефицита бюджетов нижестоящего уровня из вышестоящего и изъятия дополнительно выявленных или сэкономленных доходов в вышестоящие бюджеты. Вторым законом были определены виды налогов, поступающие в федеральный, региональные и местные бюджеты.

Регламентируя перечень закрепленных и регулирующих налогов (доходов), составители закона предполагали обеспечить бюджеты субъектов Федерации достаточными источниками доходов, способными выполнить на должном уровне возложенные на них задачи и функции, и уменьшить объем средств, передаваемых им из федерального бюджета. Однако, с началом введения в силу указанных законов в 1992 г., состояние региональных и местных бюджетов стало быстро ухудшаться. В этой ситуации возникла острая необходимость в разработке срочных мер, направленных на финансовую поддержку территорий. В результате уже в июне 1992 г. был принят закон «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу», который, к сожалению, не работал в полной мере и оказался неудачной попыткой упорядочить процесс формирования и движения

финансовой помощи из федерального бюджета. Отмененным законом подробно регламентировались понятие и виды субвенций, порядок и условия их предоставления и использования регионами.

Субвенция (от лат. *subvenire* - приходить на помощь) - это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты на определенный срок для конкретных целей, для выравнивания социально-экономического развития субъектов федерации и административно-территориальных единиц.

Закон «О субвенциях» подразделял субвенции на два вида: а) текущие и б) инвестиционные. Текущие субвенции предназначены для выравнивания условий финансирования общегосударственных социальных расходов, таких как социальная защита населения, содержание бюджетных учреждений и организаций, текущие затраты на социально-культурные мероприятия. Таким образом, они обеспечивают для различных регионов страны равные социальные гарантии. Этому способствует и тот факт, что фонд субвенции входил в число защищенных статей расходов федерального бюджета РФ. Критерием для предоставления субвенции служил уровень доходов бюджета данного региона, необходимый для гарантированного финансирования государственных социальных расходов. Инвестиционные субвенции предназначены для выравнивания бюджетных возможностей территорий по финансированию закрепленных за ними капитальных вложений. Они включают в себя капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территорий.

Нужно отметить, что в статье 6 БК РФ не раскрываются понятия субвенции и субсидии, кроме дотации, что, на наш взгляд, является недопустимым. Определения этих понятий даются в главе 16 БК РФ «Межбюджетные трансферты». Так, в ст. 133 говорится: «Под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке». По сути, как следует из

Кодекса, субвенции являются взаимными расчетами или бюджетными компенсациями (о них будет сказано ниже).

Согласно БК РФ, субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах РФ.

Использование при распределении субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), не допускается [2].

Субвенции широко применялись в СССР в 20-е годы и занимали ведущее место в доходах местных бюджетов - в 1924/25 ф.г. - 3,9% (а на долю дотаций приходилось 2,0%, субсидий - 0,6%), в 1925/26 ф.г. - 5,0% (дотаций - 3,4%, субсидий - 0,4%) [214, с.80]. После налоговой реформы в 1931 г., когда основным методом бюджетного регулирования стали нормативные (процентные) отчисления от налогов и доходов, субвенции были отменены. Для окончательного сбалансирования бюджетов начали применять дотации.

Под *дотациями* (от лат. *dotare* - снабжать, снаряжать; *dotatio* - дар, пожертвование) в те годы понимались пособия территориям из государственных средств общего назначения, т.е. не имеющие какого-либо целевого назначения [187]. Такая интерпретация этого понятия сохранилась и в настоящее время. Так, в прежней редакции БК РФ дотации рассматривались как «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов». В ред. ФЗ от 18.07.2017 N 172-ФЗ под дотациями понимаются «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования». (ст. 6 БК РФ).

В зарубежной теории и практике дотации рассматриваются в широком и узком смысле слова. В узком значении их суть не отличается от традиционной трактовки данного термина российскими экономистами. В широком смысле дотации характеризуются как

централизуемая часть национального дохода, используемая государством с целью финансовой поддержки отдельных убыточных отраслей и предприятий. Со второй половины XX в. дотации стали распространенным методом государственного регулирования территориального развития. Так, в странах ЕС ежегодно около 70% союзного бюджета расходуется на финансовую поддержку сельского хозяйства, фермеры США и ФРГ около 50% своего чистого дохода получают за счет федеральных средств [68].

В России этот термин трактуется в узком смысле, т.е. только с фискальной точки зрения. Следует заметить, что многие годы проблема выделения дотаций является остро дискуссионной. Совершенно очевидно, что регулирование местных и региональных бюджетов за счет дотаций имеет или преследует только фискальную цель и является неэффективным. Дотация лишена стимулирующих свойств, создает у местных органов иждивенческое настроение, не способствует повышению хозяйственной активности на местах и увеличению собственной доходной базы. Механизм выделения дотаций сложился у нас в стране еще в 30-е годы, когда система регулирования местных бюджетов стала строиться на прямом изъятии доходов в твердых суммах. В результате была снижена хозяйственная инициатива как у самих субъектов хозяйствования, так и органов власти на местах. У дотационных регионов возобладали иждивенческие настроения. Усилилось значение фондов регулирования, через которые оказывалась финансовая помощь регионам.

Таким образом, дотации, как и субвенции, являются результатом противоречия в развитии государственных и местных финансов: с одной стороны, это централизация доходов в руках тоталитарного государства, а с другой - децентрализация управления и расширение полномочий местных органов без соответствующей финансовой компенсации. В целом эта система, как основа данного противоречия, сохранились до сих пор.

Необходимо отметить, что для отечественной экономической науки понятие бюджетной дотационности является относительно новым; о проблеме дотационности региональных (как, впрочем, и местных) бюджетов в нашей стране заговорили практически лишь с переходом к рыночным отношениям. Ранее, в советский период истории, отсутствовали как теоретические разработки в экономической литературе, касающиеся сущности и развития этого

явления, так и практический опыт решения данной проблемы. В отечественной специальной литературе превалировал сугубо отрицательный взгляд на саму проблему бюджетного дефицита и бюджетной дотационности.

Вновь в отечественную социально-экономическую литературу характеристика "дотационный" применительно к бюджету региона, района и других территориальных образований возвращается в период "перестроечных" процессов в нашей стране на рубеже 80-х-90-х годов прошлого века. В этот период в связи с развертыванием процессов децентрализации экономической и политической жизни впервые за многие десятки лет проблемы региональных и местных бюджетов оказываются в центре внимания бюджетно-финансовой политики государства. Вместе с прежней системой управления ушла в прошлое и иллюзия самообеспеченности всех регионов, которая, как считалась, имела место в Советском Союзе. Рыночные принципы хозяйствования в экономике способствовали увеличению количества дотационных территорий, дифференциации основных региональных показателей развития. В самом деле, сама структура бюджета в условиях рыночной экономики является принципиально иной, нежели в экономике плановой; соответственно, различными являются как способы формирования доходной, так и направления расходной частей бюджета.

Что касается самого понятия дотационности, то здесь предлагаются различные определения и, соответственно, разные методы ее оценки. Так, профессор В.М. Родионова относила к дотационным "региональные и местные органы власти, которые в силу сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий", то есть не могут без финансовой помощи выполнять возложенные на них Конституцией РФ и законодательством необходимые функции [195, с. 4].

В зарубежной экономической литературе проблема дотационности бюджетов территорий (регионов), отстающих в своем экономическом развитии, вот уже на протяжении десятилетий является предметом оживленных дискуссий. В западной литературе понятию "дотационный регион" соответствует термин "бенефициар" (от франц. *benefice* – прибыль), означающий лицо, получающее какие-либо выплаты, доходы. В России дотационный регион называется регионом-реципиентом, а к регионам-донорам относят те, которые не получают дотации на бюджетное сбалансирование

(субсидии и субвенции получают, но они в основном предназначены для реализации федеральных мандатов в регионах).

Основываясь на определениях и экономических взглядах ученых и специалистов, мы придерживаемся следующего определения дотационности. *Дотационность бюджета* - это такое состояние нижестоящего бюджета, которое характеризует его финансовую зависимость от средств вышестоящего бюджета, возникающую вследствие недостаточности налоговых и неналоговых доходов для выполнения возложенных на соответствующие органы власти публичных обязательств в рамках существующего законодательства.

Дотационный регион - это регион, в котором для саморазвития отсутствуют не только собственные ресурсы, но и необходимые для этой цели условия. По нашему мнению, под *дотационностью регионального (территориального) бюджета* следует понимать потребность в финансовых ресурсах, необходимых для сбалансирования бюджетов регионов после того, как для этой цели были полностью использованы все налоговые и неналоговые доходы, мобилизуемые на данной территории. Следовательно, в качестве главной причины, обуславливающей возникновение состояния дотационности, мы можем обозначить отсутствие собственных возможностей для выполнения региональными органами власти и органами местного самоуправления своих конституционно-правовых обязанностей.

Следующей формой межбюджетных отношений является *субсидия* (от лат. *subsidium* - помощь, поддержка). В отличие от дотации, субсидии выделяются на финансирование конкретных учреждений или мероприятий, т.е. как и субвенции имеют целевое назначение. Следует констатировать, что в научной литературе отсутствует четкое определение понятия субсидии. В отмененном законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991 г.) отмечалось, что средства целевых и резервных бюджетных фондов, создаваемых в бюджетах вышестоящих уровней, «могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижних уровней» (ст. 18). Законом проводилась граница между тремя этими понятиями, но не давалась их характеристика по отдельности.

Согласно ст. 132 БК РФ «под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются

межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения» [2].

Условием предоставления субсидии бюджету субъекта РФ является наличие в бюджете субъекта РФ (сводной бюджетной росписи бюджета субъекта РФ) бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в объеме, необходимом для их исполнения, включая размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, а также заключение соглашения о предоставлении из федерального РФ, предусматривающего обязательства субъекта РФ по исполнению расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, и ответственность за невыполнение предусмотренных указанным соглашением обязательств [2].

В целом в отечественной литературе можно выделить три точки зрения на понятие субсидии:

1) целевые пособия общего типа, без долевого участия [94, с. 436];

2) бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (прежняя редакция БК РФ, ст. 6);

3) «наиболее общее понятие, означающее предоставление финансовой помощи из бюджета одного уровня в другой без конкретизации различных форм ее, или в виде суммы, утверждаемой и выделяемой на безвозмездной основе юридическим лицам, не являющимся бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям. Такая субсидия может предоставляться и на конкретную цель как субвенции со всеми присущими ей особенностями...» [Цит. по: 222, с. 165].

Как видно из приведенных определений, точки зрения экономистов и законодателей на понятие субсидии разнятся

противоположно. Проф. А.Г. Игудин характеризует субсидии и как дотации («без конкретизации различных форм») и как субвенции («на конкретную цель») [101, с. 8–9]. Такая интерпретация данного понятия является превалирующей.

В табл. 1.9. приведены основные характерные признаки дотаций, субвенций и субсидий, откуда видно, что субсидии отличаются от субвенций по двум существенным позициям - получателям и долевого участию.

Таблица 1.9

Характерные признаки форм межбюджетных отношений

| Характерные признаки | Дотация | Субсидия | Субвенция | Бюджетные кредиты |
|----------------------------|---------|----------|-----------|-------------------|
| Целевой характер | - | + | + | + |
| Безвозмездность | + | + | + | - |
| Безвозвратность | + | + | + | - |
| Срочность | + | + | + | + |
| Долевое участие | - | + | - | - |
| Направление использования: | | | | |
| а) на текущие расходы | + | + | + | + |
| б) на инвестиции | - | + | + | + |
| Получатели: | | | | |
| а) бюджеты другого уровня | + | + | + | + |
| б) юридические лица | - | + | + | + |
| в) физические лица | - | + | - | - |

Источник: Составлена авторами по изученным источникам.

При выделении субвенции на конкретные цели не имеет значения, участвуют ли местные или региональные органы власти в этих расходах или они финансируются целиком за счет получаемого трансферта из вышестоящего бюджета, т.е. нижестоящие органы власти могут войти в долю расходов, но это не обязательно. А субсидия означает обязательное доленое участие вышестоящего бюджета в финансировании определенных территориальных программ.

Субсидии как инструмент государственного регулирования экономического развития имеет широкий спектр применения. В развитых странах они используются для решения определенных общенациональных, территориальных и местных задач. Например, прямые субсидии выделяются для развития здравоохранения, образования («субсидии на образование»), жилищного строительства («жилищные субсидии») и т.д. Они призваны также воздействовать

на формирование необходимой структуры бюджетов территорий, стимулировать увеличение бюджетных доходов. Особым направлением государственного субсидирования в РФ является финансовая помощь северным территориям, предоставляемая в рамках ряда федеральных программ и проектов финансирования расходов по завозу товаров и погашению кредитов, частичных компенсаций лицам, проживающим в северных регионах и др.

Основу раздела 14 бюджетной классификации РФ «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» с 1 января 2008 года составляли Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд компенсаций (предоставление субвенций на выполнение федеральных социальных законов), Фонд софинансирования социальных расходов (долевое финансирование приоритетных расходов территориальных бюджетов, в том числе – связанных с проведением структурных реформ). БК РФ (глава 16) содержала краткую характеристику этих фондов бюджетного выравнивания, однако с 2014 г. Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов упразднены, а субвенции и субсидии предоставляются в рамках соответствующих разделов функциональной классификации расходов бюджетов.

Эксперты НИУ "Высшая школа экономики" отмечают, что "при одной из наиболее высоких в мире дифференциации регионов по уровню развития и бюджетной обеспеченности расходы на ее выравнивание в России намного ниже, чем в целом ряде развитых и развивающихся стран. До кризиса страны ОЭСР в среднем тратили на эти цели в среднем 2,5% ВВП, что соответствует 50% от общего объема трансфертов, передаваемых регионам, и 5% расходов расширенного бюджета. В России на бюджетное выравнивание в 2021 г. запланировано потратить менее 0,6% ВВП (3% федерального бюджета и 1,6% расходов российского расширенного бюджета), а далее в течение трех лет эта доля снижается. Для того, чтобы российские регионы могли успешно развиваться и выполнять свои бюджетные функции в среднесрочной перспективе, целесообразно постепенно увеличивать их финансовую поддержку в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности" [256].

Нужно отметить, что по итогам 2023 года динамика безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ отставала от темпов

инфляции – по сравнению с прошлогодними суммами эти поступления увеличились на 2,7% или на 107,6 млрд руб. В реальном исчислении они составили 97,0% прошлогодних сумм. При этом безвозмездные поступления «старым» регионам РФ сократились на 376,5 млрд руб., а поступления новым регионам составили 543,3 млрд руб. [104]. Динамика различных видов межбюджетных трансфертов в 2023 г. была неоднородна. Так, существенно увеличились поступления дотаций – на 52,1% или 531,1 млрд руб. (рис. 1.8).

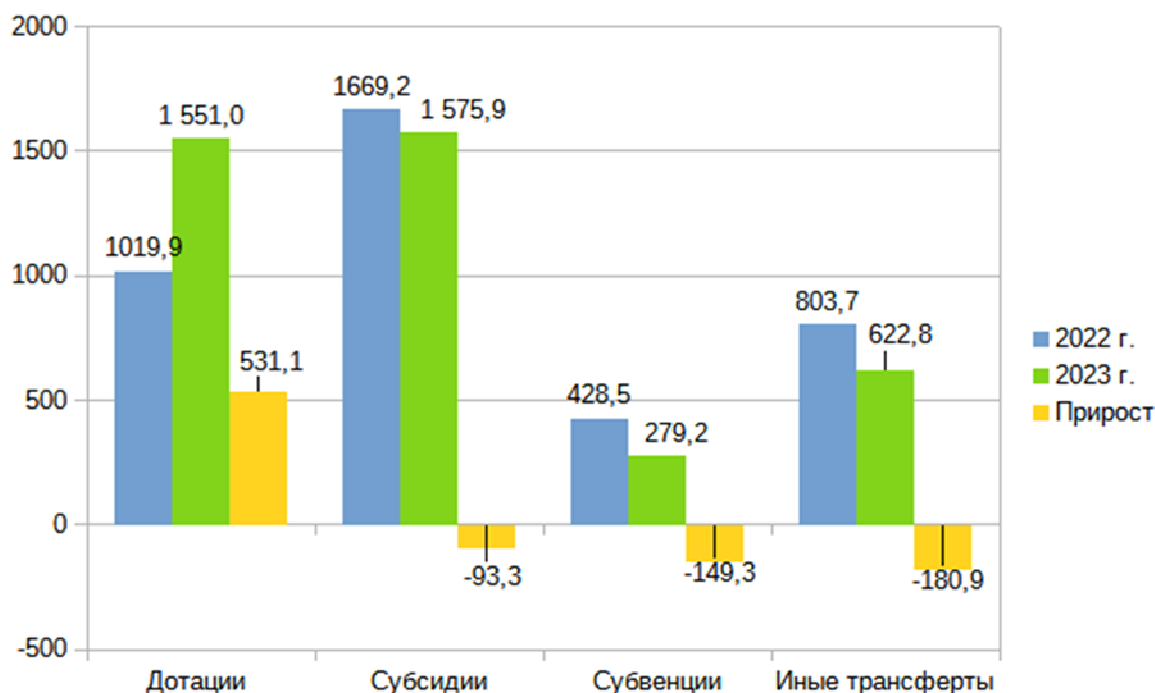


Рис. 1.8. Безвозмездные поступления из федерального бюджета РФ в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2022-2023 годы, млрд руб. [104]

Более 30% прироста приходится на дотации «новым» регионам. Все иные виды безвозмездных поступлений по итогам 2023 г. оказались ниже значений 2022 г. Так, поступления субсидий сократились на 93,3 млрд руб., субвенций – на 149,3 млрд руб., а иные трансферты – на 180,9 млрд руб. [104].

Благодаря введению межбюджетных трансфертов система исполнения федерального бюджета может устранить горизонтальные и вертикальные диспропорции между бюджетами, помочь в реализации дорогостоящих, но необходимых социальных государственных программ и национальных проектов. О структуре

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2019-2027 гг. можно судить по данным табл. 1.10.

Таблица 1.10

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации 2019-2027 годов

Млрд. рублей

| Показатель | 2019 | 2023 | 2024* | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Межбюджетные трансферты | 2 387,2 | 3 932,4 | 3 596,1 | 3 261,9 | 3 290,4 | 3 304,3 |
| %% ВВП | 2,2 | 2,3 | 1,8 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Дотации | 924,0 | 1 553,0 | 1 304,8 | 1 279,2 | 1 279,8 | 1 293,5 |
| в % к МБТ (всего) | 38,7 | 39,5 | 36,3 | 39,2 | 38,9 | 39,1 |
| Субсидии | 556,6 | 1 573,5 | 1 747,7 | 1 474,5 | 1 507,8 | 1 500,2 |
| в % к МБТ (всего) | 23,3 | 40,0 | 48,6 | 45,2 | 45,8 | 45,4 |
| Субвенции | 396,6 | 278,4 | 318,5 | 327,9 | 343,5 | 351,0 |
| в % к МБТ (всего) | 16,6 | 7,1 | 8,9 | 10,1 | 10,4 | 10,6 |
| Иные МБТ | 510,0 | 527,5 | 225,2 | 180,2 | 159,3 | 159,5 |
| в % к МБТ (всего) | 21,4 | 13,4 | 6,3 | 5,5 | 4,8 | 4,8 |

* с учетом сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 1 сентября 2024 г.

Источник: [30].

На 2024 г. объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ запланирован в сумме 23,7 трлн руб., в том числе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - 3,6 трлн руб., или 15,2,3%. Основной формой передачи регионам финансовой помощи являются целевые субсидии – 1,7 трлн руб. или 48,6% всех трансфертов. Далее идут дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов – 1,3 трлн руб. или 36,3%. Субвенции составляют 8,9% (0,3 трлн руб.) безвозмездных поступлений субъектов Федерации.

В формировании доходов республиканского и местных бюджетов РД межбюджетные трансферты традиционно имеют ведущее значение. По данным годового отчета об исполнении республиканского бюджета РД доходы бюджета РД за 2023 год фактически составили 179 791,6 млн рублей, или 99,2 % от утвержденных (уточненных) назначений (181 181,7 млн рублей), в том числе:

- безвозмездные поступления – 137 187,1 млн рублей, или 100,1 % от уточненных назначений (137 103,9 млн рублей);
- налоговые и неналоговые доходы – 42 604,5 млн рублей, или 96,7 % от уточненных назначений (44 077,8 млн рублей), в том

числе налоговые доходы – 37 933,1 млн рублей (94,3 %) и неналоговые доходы – 4 671,4 млн рублей (121,2 %) [36].

Дотационность республиканского бюджета РД (дотация к общим доходам без субвенции) за 2023 год составила 51,05 % против 41,9 % за 2022 год. По отношению к уровню 2022 года доходы республиканского бюджета РД уменьшились на 17 619,0 млн рублей, или на 8,9 %, за счет уменьшения объема безвозмездных поступлений на 20 647,2 млн рублей, или на 13,1 %, при этом, увеличились поступления налоговых и неналоговых доходов на 3 028,2 млн рублей, или на 7,7 % [36].

Поступление доходов в республиканский бюджет РД за 2022-2023 годы приведено в табл. 1.11.

Таблица 1.11

Поступление доходов в республиканский бюджет Республики Дагестан за
2022-2023 годы

| Наименование показателя | 2022 (отчет) | 2023 | | | 2023/2022 (отчет) | |
|--|-----------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|--------------|
| | | план | факт | % | (+;-) | % |
| Доходы, всего | 197,4 | 181,2 | 179,8 | 99,2 | -17,6 | 91,1 |
| в том числе: | | | | | | |
| Налоговые и неналоговые доходы | 38,9 | 44,08 | 42,6 | 96,7 | 3,7 | 109,5 |
| Безвозмездные поступления | 158,5 | 137,1 | 137,2 | 100,1 | -21,3 | 86,6 |
| Безвозмездные поступления от других бюджетов, всего | 157,0 | 136,1 | 136,9 | 100,6 | -20,1 | 87,2 |
| - дотации | 84,8 | 89,2 | 90,5 | 101,5 | 5,8 | 106,8 |
| - субсидии | 58,6 | 41,0 | 40,5 | 98,8 | -18,1 | 69,1 |
| - субвенции | 8,4 | 2,4 | 2,4 | 99,5 | -5,9 | 29,0 |
| - иные межбюджетные трансферты | 5,2 | 3,5 | 3,5 | 100,5 | -1,7 | 66,6 |
| Безвозмездные поступления от государственных организаций | 0,04 | 1,0 | 1,0 | 99,7 | 1,0 | 2 500,0 |
| Безвозмездные поступления от негосударственных организаций | 0,01 | 0,003 | 0,016 | 477,9 | 0,004 | 138,5 |
| Доходы от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет | 1,5 | 0,0 | 1,3 | | -0,2 | 84,2 |
| Возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет | -0,7 | 0,0 | -2,1 | | -1,4 | 295,0 |

Источник: Составлена автором по: Отчет об исполнении консолидированного бюджета РД за 2023 год. – Официальный сайт Минфина РД.

В структуре доходов республиканского бюджета РД доля безвозмездных поступлений составляет 76,3 % против 80,3 % в 2022 году. В составе безвозмездных поступлений за 2023 год 99,8 % составляют межбюджетные трансферты из федерального бюджета – 137,2 млрд рублей. В общем объеме поступлений из федерального бюджета доходы в виде дотаций бюджетам субъектов РФ составили 66,1 %, или 90,5 млрд рублей, субсидий – 29,6 %, или 40,5 млрд рублей, субвенций – 1,8 %, или 2,4 млрд рублей, иные межбюджетные трансферты – 2,5 %, или 3,5 млрд рублей [36].

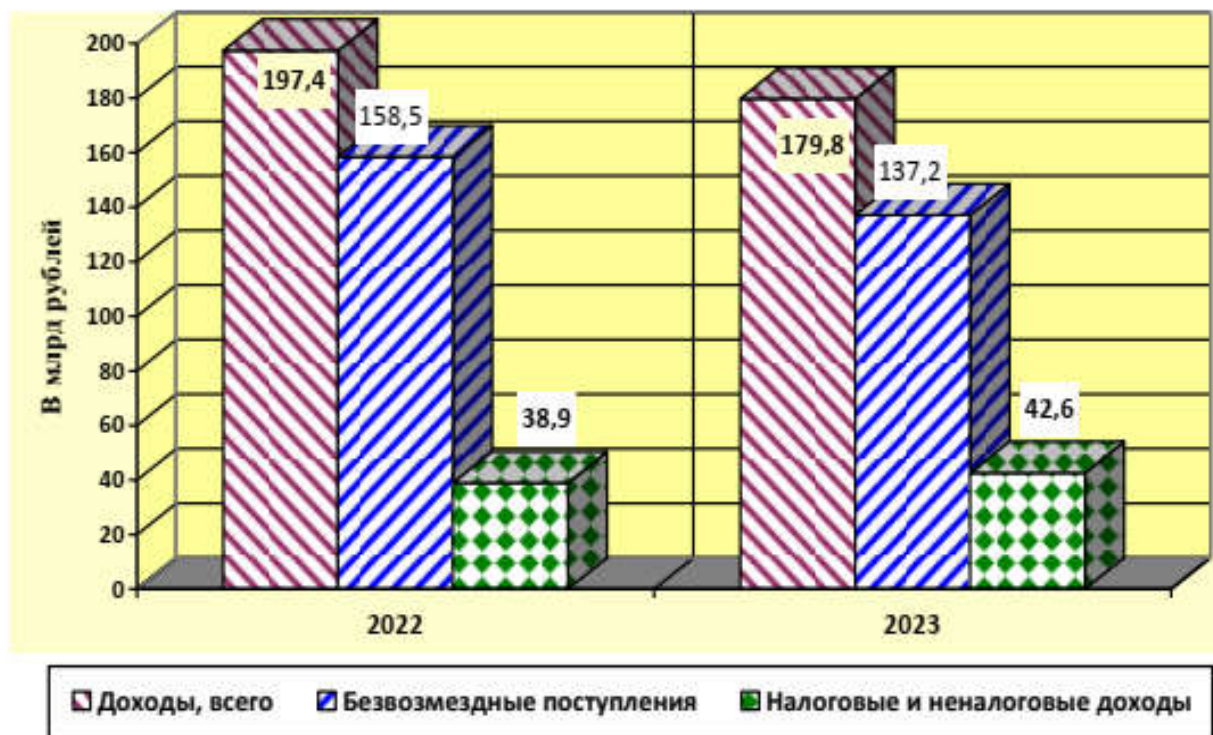


Рис. 1.9. Структура доходов республиканского бюджета РД в 2022 - 2023 годы (факт), в млрд руб.

Источник: Составлен авторами по данным табл. 1.11.

Поступление налоговых и неналоговых доходов в 2023 году составило 42,6 млрд рублей, что на 3,03 млрд рублей, или 7,7 % больше уровня 2022 года (38,9 млрд рублей). В структуре доходов республиканского бюджета РД доля налоговых и неналоговых доходов в 2023 году увеличилась по сравнению с уровнем 2022 года на 4,0 процентных пункта и составила 23,7 % против 19,7 % в 2022 году [36].

По итогам рассмотрения в Народном Собрании РД проекта закон РД «О республиканском бюджете РД на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», с учетом замечаний и предложений Счетной палаты РД, профильных комитетов, во втором

чтении он был существенно откорректирован в сторону повышения доходов и расходов в целом и по отдельным позициям бюджетной классификации. Налоговые и неналоговые доходы увеличены незначительно (с 44,5 до 45,2 млрд руб.), а безвозмездные поступления из федерального бюджета РФ выросли на 116,7% (с 111,6 до 130,3 млрд руб., т.е. на 18,7 млрд руб.) [33].

5 июня 2024 г. были внесены изменения в закон о республиканском бюджете, в соответствии с которыми налоговые и неналоговые доходы увеличились до 50,2 млрд руб. (27,9%), а безвозмездные поступления немного (на 0,3 млрд руб.) сократились и составляют 130,0 млрд руб. (72,1%) (рис. 1.10).

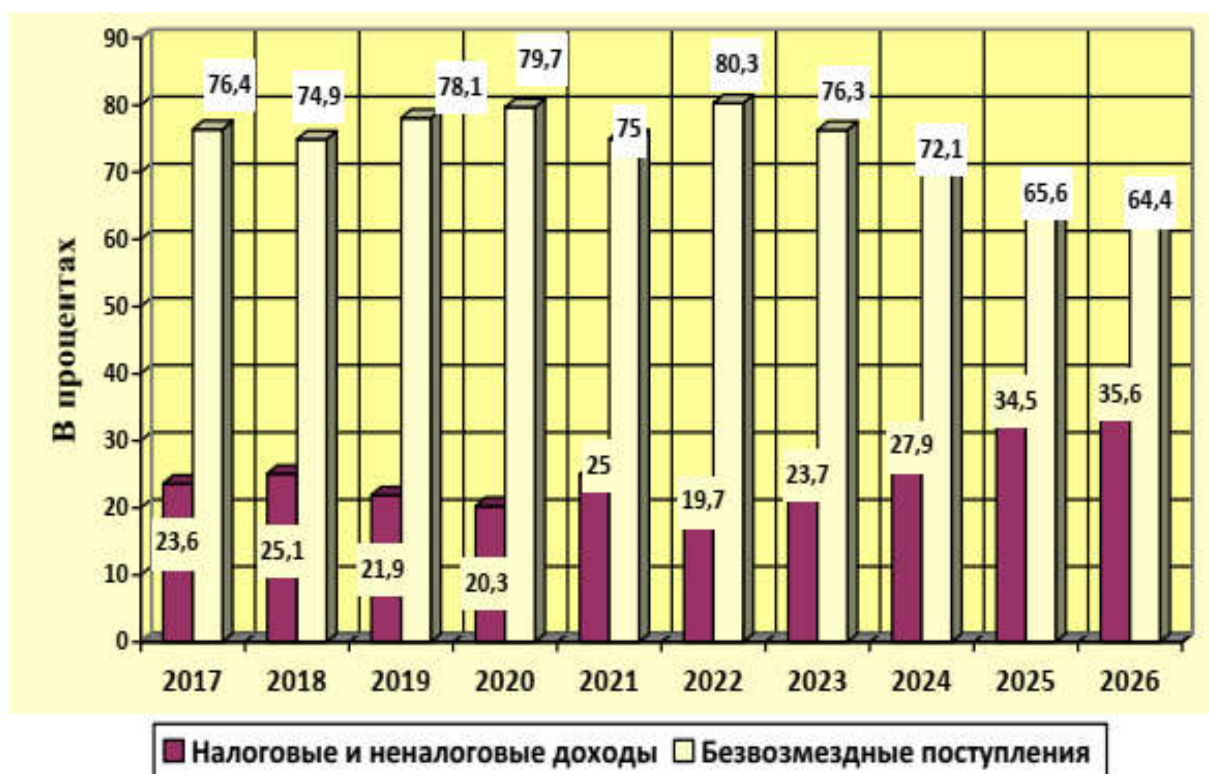


Рис. 1.10. Структура и динамика групп доходов республиканского бюджета РД в 2017 - 2026 годы, в процентах к итогу (за 2022 и 2023 годы – отчетные данные) [11,12,33-36]

Как видно из представленных в рис. 1.10 данных, несмотря на предпринимаемые усилия органами власти РД и РФ, принципиальные изменения в части дотационности бюджета РД не происходят за последние годы.

Из табл. 1.12 видно, что налоговые и неналоговые доходы на 2024 год определены в 50,2 млрд рублей, то есть составляют лишь 27,9% от ожидаемых совокупных поступлений.

Таблица 1.12

**Структура и динамика доходов республиканского бюджета
Республики Дагестан в 2024 - 2026 годы (план) (с измен. от 5.06.2024 г.)**

| Показатели | 2024 | | 2025 | | 2026 | | 2026/ 2024, в % |
|---|--------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|-----------------------|
| | млрд руб. | уд. вес, в % | млрд руб. | уд. вес, в % | млрд руб. | уд. вес, в % | |
| Доходы, всего | 180,2 | 100 | 142,19 | 100 | 150,67 | 100 | 85,5 |
| 1. Налоговые и неналоговые доходы | 50,22 | 27,86 | 50,41 | 35,44 | 54,02 | 35,9 | 107,8 |
| 2. Безвозмездные поступления | 130,0 | 72,14 | 91,78 | 64,54 | 96,64 | 64,14 | 74,3 |
| Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, в т. ч.: | 127,96 | 71,0 | 91,78 | 64,54 | 96,64 | 64,1 | 75,5 |
| а) Дотации | 100,61 | 55,8 | 69,16 | 48,64 | 73,82 | 49,0 | 73,4 |
| Из них: | | | | | | | |
| ➤ Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | 96,22 | 53,39 | 69,16 | 48,64 | 73,82 | 49,0 | 76,7 |
| ➤ Дотации бюджетам субъектов РФ на частичную компенсацию доп. расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели | 4,39 | 2,44 | - | - | - | - | - |
| б) Субсидии | 23,3 | 12,93 | 17,59 | 12,37 | 17,69 | 11,74 | 75,9 |
| в) Субвенции | 2,69 | 1,49 | 2,72 | 1,9 | 2,81 | 1,87 | 104,5 |
| г) Иные межбюджетные трансферты | 2,35 | 1,28 | 2,32 | 1,6 | 2,31 | 1,53 | 98,3 |
| Безвозмездные поступления от гос. (мун.) организаций в бюджеты субъектов РФ | 1,95 | 1,08 | - | - | - | - | |
| Предоставление негосударственными организациями грантов | 0,041 | | - | - | - | - | |
| Доходы бюджетов субъектов РФ от возврата остатков субсидий, имеющих целевое назначение, прошлых лет из бюджетов субъектов РФ | 0,092 | | - | - | - | - | |

Источник: Составлена автором по: Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.12.2023 №102 (с измен. от 5.06.2024 г.). – Официальный сайт Минфина РД.

Ведущее место в формировании доходов республики принадлежит безвозмездным поступлениям из федерального бюджета РФ – 130,0 млрд руб., или 72,1% всех доходов бюджета. Правда в

последующие два плановых года эта сумма существенно снизится: с 130,0 до 96,6 млрд руб. (темп роста 74,0%), однако эти суммы являются прогнозными и подвержены существенной корректировке при росте социальных обязательств государства и снижении налоговой базы в условиях западных санкций [11].

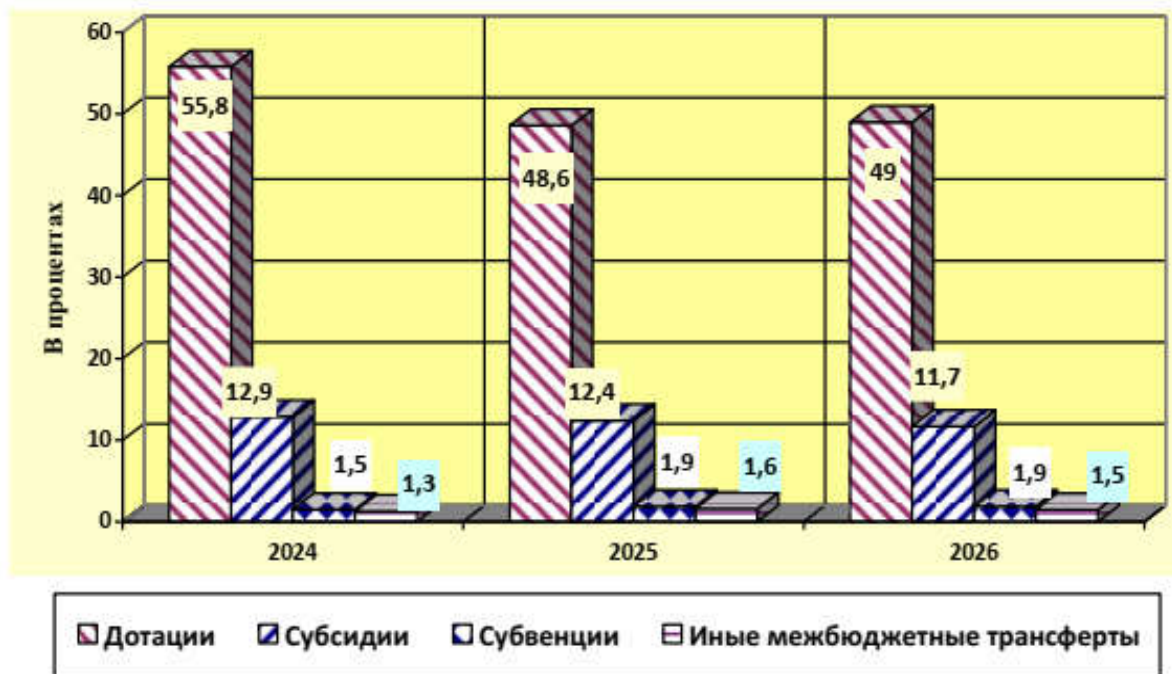


Рис. 1.11. Структура межбюджетных трансфертов в доходах республиканского бюджета Республики Дагестан в 2024 - 2026 годы (план), в процентах к итогу доходов
 Источник: Составлен авторами по данным табл. 1.12

Из таблиц 1.11 и рисунка 1.11 следует, что, как и в предыдущие годы, основной формой безвозмездных поступлений из федерального бюджета РФ в республиканский бюджет РД в 2024-2026 годы является дотация, предоставляемая на выравнивание бюджетной обеспеченности региона. На её долю в 2024 г. приходится 55,8% всех доходов бюджета РД или 77,4% безвозмездных поступлений (рис. 1.12), на 2026 г. эта доля планируется в размере 49,0% и 76,4% соответственно.

В переходный период (конец 20, начало 21 веков), когда политика децентрализации финансово-экономических отношений в России имела стихийный, непоследовательный характер, актуальным стал вопрос о *бюджетных компенсациях*. Под ними понимаются средства, утверждаемые и передаваемые из бюджета одного уровня в другой для возмещения выпадающих доходов и покрытия дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти

другого уровня. В мировой практике принято одновременно определять источники покрытия дополнительных расходов и возмещения выпадающих доходов соответствующим бюджетам в случае проведения реформы децентрализации.

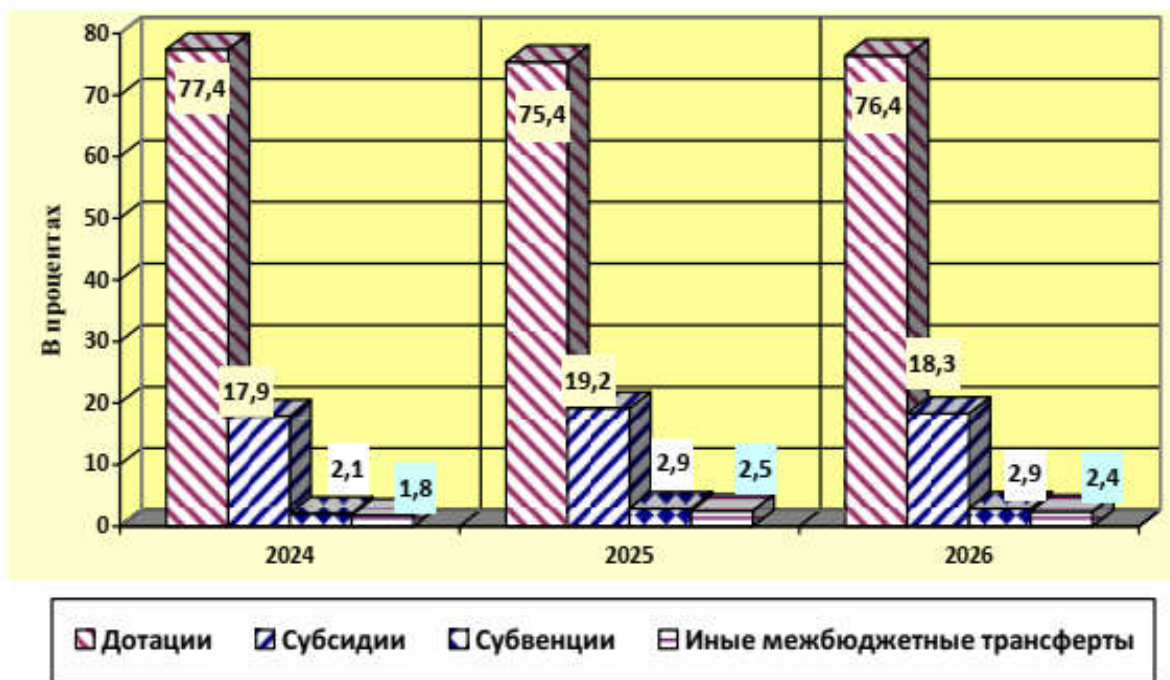


Рис. 1.12. Структура форм межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях республиканского бюджета РД в 2024 - 2026 годы (план), в процентах

Источник: Составлен авторами по данным табл. 1.12.

Под децентрализацией в узком смысле слова понимается передача властных полномочий представителям государства на местном уровне, признание местных интересов. Передача полномочий должна всегда сопровождаться передачей и финансовых ресурсов, т.е. бюджетной децентрализацией. Например, во Франции в связи с децентрализацией некоторых государственных полномочий в 1982-1983 гг. компенсация местным бюджетам осуществлялась через «дотацию на децентрализацию», которая ежегодно индексировалась, им также были переданы некоторые налоги и сборы. Общая функциональная дотация в этой стране делится на три вида:

1) базовая дотация - выделяется нижестоящим бюджетам с учетом численности населения и демографического коэффициента в объеме 40% от общей суммы;

2) компенсационная дотация в размере 22,5%, в том числе:
а) 4,5% - в зависимости от числа учащихся; б) 13,5%- протяженности путей сообщения; в) 13,5% - объема льготной жилой площади;

3) уравнительная дотация (37,5%) распределяется в зависимости от фискальной нагрузки и налогового потенциала территорий (30%), а также в случае нехватки своих налогов и доходов (7,5%) [145, с.101].

Как видно, каждый вид дотации имеет целевой характер и распределяется по определенным критериям в процентах. При этом выделяемая финансовая помощь строго контролируется в соответствии с законом о финансовом контроле. Во Франции также существует судебный (прокурорский) контроль за бюджетным процессом. Опыт реформы децентрализации во Франции в 1982-1983 гг. был бы для нас очень полезен.

Близко по содержанию к бюджетным компенсациям примыкает такая форма межбюджетных отношений, как *взаимные расчеты*. К ним относятся операции по передаче средств из одних бюджетов в другие, вызванные изменениями в налоговом и бюджетном законодательствах, передачей полномочий по финансированию тех или иных расходов, не учтенные при утверждении бюджетов, а также возникновением условий для бюджетных компенсаций. Следовательно, бюджетные компенсации есть средства, передаваемые из одних бюджетов в другие в качестве взаимных расчетов. Регионы должны получать этот вид трансферта независимо от состояния их бюджета (дефицита или профицита).

Бюджетные ссуды (англ. budget loan) не относят к выравнивающим платежам в межбюджетных отношениях. Это средства, выделяемые из одного бюджета в другой на возвратной, но не обязательно платной основе. В первоначальной редакции БК РФ (ст. 6) бюджетная ссуда рассматривалась как бюджетные средства другому бюджету на возвратной безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года. Бюджетная ссуда выделялась из бюджета вышестоящего территориального уровня на покрытие кассовых разрывов в связи с сезонным характером осуществления расходов, либо поступления доходов. Она предоставлялась на срок до шести месяцев на безвозмездных или возмездных условиях с погашением не позднее чем до конца текущего финансового года и оформлялась соглашением. Начисляемый по нему процент как правило был намного ниже, чем на денежном рынке. Зачастую бюджетная ссуда не возвращалась в вышестоящий бюджет. Эта непогашенная до конца

года сумма рассматривалась как средства, участвовавшие в бюджетном регулировании истекшего года.

В действующей редакции БК РФ это понятие отсутствует и в межбюджетных отношениях бюджетные ссуды не используются, вместо него применяется бюджетный кредит (ст. 93.2). Под *бюджетным кредитом* понимают денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах (ст. 6 БК РФ). Бюджетный кредит может быть предоставлен РФ субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных БК РФ, иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Таким образом, получателем бюджетного кредита являются публично-правовое образование, то есть РФ, субъект РФ, муниципальное образование и юридические лица. Одним из условий предоставления бюджетного кредита является то, что он может быть предоставлен только субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц - также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности). Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований). Особенности предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) устанавливаются ст. 93.5 БК РФ, а в случае реструктуризации обязательств юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам по нормам, установленным главой 15 БК РФ.

Система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ ориентирована на необходимость

обеспечения равного доступа граждан РФ к получению государственных и муниципальных услуг, гарантированных Конституцией РФ в соответствии с установленными стандартами, в том числе в сфере социальной, медицинской помощи, образования и других сферах в рамках полномочий соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований.

Уровень развития региона непосредственно зависит от наличия определенных факторов и условий, формирующих конкурентное преимущество административно-территориального образования. Безусловно, основной целью правительства России должна являться сокращение дифференциации экономического развития между субъектами федерации за счет механизмов стимулирующего характера и на этой основе снижение объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета.

Следует отметить, что величина финансовой помощи показывает, во-первых, несбалансированность нижестоящих бюджетов, их слабую доходную базу, высокую зависимость от вышестоящих бюджетов; во-вторых, возможность проведения единой социально-экономической политики в стране и контроля за деятельностью нижестоящих органов власти; в-третьих, ограниченность бюджетных прав и свободы последних в решении бюджетных и социально-экономических задач; в-четвертых, высокая дифференциация различий в развитии территорий, в уровнях доходов между группами населения и необходимость их выравнивания.

Можно выделить характерные черты дотационности региона, необходимые, во-первых, для объективной оценки этой стадии развития региональной бюджетной системы, во-вторых, для выработки эффективных мер, адаптированных к данной конкретной ситуации, по выводу бюджета территории из этого состояния. Так, к основным признакам дотационности бюджета региона, на наш взгляд, относятся:

- недостаточность собственных источников доходов, закрепленных за данной территорией, для обеспечения населения минимальным объемом услуг, гарантированных государством, без установления относительно более высокого уровня налогообложения и других чрезвычайных мер;

- наиболее низкие показатели экономического потенциала по сравнению со средними по стране;

- низкая налогооблагаемая база (вследствие убыточности профилирующих предприятий, преобладания аграрного сектора в экономике, низкого уровня доходов граждан, миграции трудоспособного населения, невыгодности вложения капитала из-за чрезвычайно неблагоприятной экономической, политической обстановки в РФ и Республике Дагестан);

- высокий уровень теневой экономики (по разным оценкам в РД он составляет от 40 до 50 процентов);

- консерватизм ряда регионов (слабая восприимчивость к экономическим реформам, проводимым в стране; отсутствие необходимой рыночной инфраструктуры и т. п.);

- необратимость негативных тенденций, угрожающих безопасному развитию страны в случае непринятия мер по государственной финансовой поддержке.

Отметим, что на фоне низкого уровня бюджетно-налогового потенциала хорошие показатели исполнения ряда региональных бюджетов по доходам обеспечиваются во многом за счет ручного управления параметрами бюджетных правил для субъектов РФ через подписание соглашений по реструктуризации бюджетных кредитов и предоставление выравнивающих дотаций из федерального бюджета. В предстоящие годы федеральный центр, скорее всего, продолжит активное вмешательство в бюджетную политику регионов (например, в 2024 г. решено списать 2/3 бюджетных кредитов, выделенных регионам), что явно противоречит логике децентрализации в бюджетной системе и самостоятельности регионов к проведению собственной бюджетной политики (по опросам регионов, до 95% все расходных полномочий регионов так или иначе определяются требованиями федеральных стандартов, регламентов, решений) [257].

Таким образом, доходы регионального и местных бюджетов формируются по принципу: чем ниже уровень бюджетной системы, тем меньше доходов он получает ("принцип перевернутой пирамиды"), то есть без учета межбюджетных трансфертов в пропорциях близких к золотому сечению (68%:32%) [257].

Централизация финансовых средств в федеральном бюджете РФ при значительном дефиците региональных и местных бюджетов приводит к перераспределению их значительной части между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы РФ в форме межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что приводит к финансовой зависимости территориальных властей, снижению

заинтересованности в развитии бюджетно-налогового потенциала. Такая система выравнивания бюджетной обеспеченности публично-правовых образований приводит к возникновению случаев применения субъективных подходов к распределению межбюджетных трансфертов и несет в себе коррупционные риски.

Многие специалисты и политики отмечают, что межбюджетные отношения являются предметом политического торга и компромисса различных ведомств и политических сил в федерации. Можно сказать, что межправительственные трансферты не могут быть независимыми от субнациональных интересов, они часто осуществляются в корыстных интересах политических фигур, чтобы остаться у власти. Кроме того, формула, используемая для распределения трансфертов выравнивания, также отличается от страны к стране. Замечено, что, когда в межправительственные финансовые механизмы вносятся серьезные изменения, они часто являются результатом важных политических событий, которые создают необходимость и возможность для изменений, но без адекватного осмысления изменений. После достижения политического урегулирования в рамках межправительственных механизмов зачастую оказывается исключительно трудным его изменить.

В широком смысле фискальный (бюджетный) федерализм связан с законодательным, экономически обоснованным распределением расходов и бюджетно-налоговых полномочий и обязанностей между федеральными и субнациональными органами власти, а также органами местного самоуправления, и разработкой эффективной системы межбюджетных отношений. Именно принципы фискального (бюджетного) федерализма лежат в основе формирования федеративной модели бюджетного устройства и бюджетной системы страны.

На наш взгляд, с учетом зарубежного опыта при осуществлении налоговых полномочий как федеральных, так и региональных органов власти РФ необходимо учитывать следующие соображения. Во-первых, оба правительства обязаны обеспечивать, чтобы любой налог был связан с источником облагаемых налогом доходов, и чтобы он определялся в соответствии с надлежащими процедурами расчета налоговой базы, планирования и прогнозирования. Во-вторых, оба правительства должны стремиться к тому, чтобы налог не оказывал отрицательного влияния на взаимоотношения между ними, и чтобы

ставка и сумма налогов были соразмерны услугам, которые налоги помогают предоставлять. В-третьих, обоим правительствам нужно запретить взимать налоги с имущества (недвижимости) друг друга.

Общий принцип, лежащий в основе распределения полномочий и законодательной ответственности в федеральных бюджетных системах, заключается в том, чтобы вопросы, представляющие общий интерес и интерес для страны в целом, должны быть переданы федеральному правительству, а вопросы, имеющие явно региональный или местный характер, - региональным и муниципальным правительствам.

Таким образом, можно отметить, что межбюджетное регулирование является одним из основных инструментов преодоления последствий социально-экономического неравенства, возникающего на разных уровнях государственного управления. Это способствует поддержанию стабильности экономики и обеспечению ее сбалансированности, предотвращению кризисных ситуаций. В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов и отчислений от федеральных налогов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены. Все эти факты свидетельствуют о настоятельной необходимости формирования транспарентной модели межбюджетных отношений и бюджетно-налоговой системы страны.

ГЛАВА 2. МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

2.1. Эволюция местных бюджетов Дагестана в советский период

Изучение исторического опыта функционирования местных бюджетов имеет принципиальное значение в разработке теоретических предпосылок и практических направлений совершенствования бюджетной работы на местах. За последние годы мы все чаще стали обращать свое внимание на зарубежный опыт и зачастую внедряем его без какого-либо учета российской специфики и территориальных особенностей, что не всегда приводит к желательным результатам. Богатый опыт развитых стран с рыночной экономикой, бесспорно, полезен для России, которая сама выбрала рыночный путь развития. В то же время нельзя ни в коем случае игнорировать и умалять свой отечественный, включая советский опыт функционирования местных бюджетов, который изобилует нас интересными и полезными фактами и событиями.

В начале 20-х годов XX века местные бюджеты Дагестана не были выделены в самостоятельные звенья¹. Только в декабре 1922 г. состоялся II Вседагестанский съезд Советов, на котором был рассмотрен вопрос о местных бюджетах. Однако первый государственный бюджет Дагестана на 1922/23 годы, утвержденный на заседании ЦИК, СНК и экономсовета республики, был составлен без разбивки на республиканский, городские, районные и сельские бюджеты. Это объясняется тем, что перед местными бюджетами в первые годы образования Дагестана (20 января 1921 г.) стояли сложные проблемы. Прежде всего, необходимо было создавать во всех частях республики представительные органы власти - Советы - и наделить их самостоятельными бюджетами, подготовить финансовые кадры. Не менее важной проблемой было разграничение бюджетных и имущественных прав Советов разных уровней с тем, чтобы равномерно распределить созданную часть национального дохода между территориями и развивать местное хозяйство. Решение проблем требовало больших затрат времени.

Несмотря на все трудности социально - экономического, военного характера проводилась большая работа в центре и на местах

¹ При подготовке данного вопроса использован материал авторской монографии «Местные бюджеты Дагестана: история становления, современное состояние, тенденции развития» – Ростов – на – Дону, РГЭУ, 1995. – 156 с.

по созданию финансовой базы местных Советов. В этом отношении важными законодательными актами явились постановления СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах» (оно закрепило территориальный принцип формирования доходов местных бюджетов), Положения «Об имуществах местных Советов» и «О кредитных операциях местных Советов». Оба эти Положения укрепляли материальную базу местных Советов - местное хозяйство. Наиболее четко разделение имущественных и бюджетных прав местных Советов проведено во «Временном положении о местных финансах», утвержденном третьей сессией ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. Распределение доходов и расходов между республиканскими, городскими и окружными бюджетами осуществлялось решением Вседагестанского съезда Советов. Принятые законодательные акты позволили уже в 1923 г. сформировать местный бюджет Дагестана в целом на 1923/24 бюджетный год. Объем его доходов и расходов виден из табл. 2.1.

Таблица 2.1

Динамика местных бюджетов Дагестана в 1923 – 1931 годы

В тыс. руб. в текущих ценах

| Бюджетный год | Доходы | | | Расходы | | |
|---------------|---------|--------|-----------------|---------|--------|-----------------|
| | План | Факт | Исполнение, в % | План | Факт | Исполнение, в % |
| 1923-24 | 2864,3 | 1443,8 | 50 | 2906,3 | 1381,7 | 47 |
| 1924-25 | 3326,3 | 2855,9 | 85 | 3914,6 | 2723 | 70 |
| 1925-26 | 5009,7 | 5034,8 | 100,5 | 5009,7 | 4454,9 | 88,9 |
| 1926-27 | 7351,2 | 9192,2 | 125,7 | 7351,2 | 7691,3 | 104,6 |
| 1927-28 | 9454,4 | - | | 9454,4 | - | |
| 1928-29 | 15715,6 | - | | 15715,6 | - | |
| 1929-30 | 22551,1 | - | | 22551,1 | - | |
| 1931 | 36272,7 | | | 36272,7 | | |

Однако этот бюджет был исполнен всего лишь на 50% по доходам и 47% по расходам. В следующем (1924/25 гг.) бюджетном году произошло значительное улучшение в плане исполнения бюджета: на 85% и 70% по доходам и расходам соответственно. Улучшение было достигнуто в результате укрепления бюджетной дисциплины, проведения принципа единства кассы, использования местных источников и увеличения налоговых поступлений за счет передачи в местные бюджеты 75% отчислений от сельхозналога. Динамику поступлений налоговых и неналоговых доходов и их удельный вес в местных бюджетах Дагестана ясно иллюстрирует табл. 2.2.

Таблица 2.2

Поступление налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты
Дагестана за финансовый 1924/28 год

| Бюджетный год | Всего доходов (тыс. руб.) | В том числе | | | | | |
|------------------|---------------------------------|-------------|------|-------------|------|--------|------|
| | | Налоговые | | Неналоговые | | Прочие | |
| | | Сумма | % | Сумма | % | Сумма | % |
| 1924-25 | 2855,9 | 1202 | 42,1 | 1058,2 | 37,0 | 595,7 | 20,9 |
| 1925-26 | 5034,8 | 1658,7 | 33,0 | 1623,5 | 32,2 | 1752,6 | 34,8 |
| 1926-27 | 9192,2 | 2805,7 | 30,5 | 2886,6 | 31,4 | 3499,9 | 38,1 |
| 1927-28 (план) | 9454,4 | 2876,4 | 30,4 | 3660,6 | 38,7 | 2917,4 | 30,9 |

Удельный вес налоговых доходов в 1924/25 бюджетном году составил 42,1% общего объема доходов, но в следующем году резко упал и составил 33,0% (всего на 0,8% больше неналоговых поступлений). Это объясняется, в частности, недопоступлением доходов по сельскому хозяйству на 134,8 тыс. руб., от промышленности и торговли - 233,4 тыс. руб. и т. д. В 1926 - 27 году также произошло снижение доли налоговых доходов до 30,5%.

В то время возникали огромные затруднения во взаимоотношениях между бюджетами округов (их в Дагестане было 14), городов и республиканским бюджетом. Не были еще окончательно сформированы все местные бюджеты, не было четкого разграничения доходов и расходов между ними, что приводило иногда к двойному финансированию, к дефициту, затрудняя контроль за использованием средств. Большое значение в решении этих проблем имело Временное положение о местных финансах, принятое ЦИК СССР 29 октября 1924 г. Согласно ему было сокращено количество местных налогов и сборов, в целях бездефицитного сбалансирования местных бюджетов были увеличены отчисления от государственных доходов и надбавки к ним. Кроме того, бесцелевые дотации заменялись целевыми субвенциями. Теперь государство целенаправленно могло повлиять на развитие местного хозяйства, социальной сферы.

Как уже отмечалось выше, местные Советы Дагестана испытывали огромный дефицит финансовых средств в первые годы своего образования. Первый государственный бюджет республики не покрывался налоговыми поступлениями на 50%. В целях сбалансирования бюджетов приходилось секвестировать важные статьи расходов. Большую финансовую и материальную помощь

оказывали правительства РСФСР и СССР в рамках принятого постановления ЦИК СССР от 29 октября 1924г. "О дополнительной помощи из общесоюзного бюджета на 1924/25 год наиболее отсталым автономным республикам и областям». Так, Дагестан получил в рассматриваемом году 100 тыс. руб. на просвещение от правительства РСФСР. Расходы из местных бюджетов республики на эти цели составили 164,8 тыс. руб.

За 1921 – 1923 гг. также было получено 200 млн. руб. на восстановление разрушенных аулов и хозяйств, 650 тыс. руб. (в том числе 235 тыс. руб. червонцами и золотом и 200 тыс. руб. валютой) – на строительство стекольного завода «Дагестанские огни» и т. д. Продовольственный налог в размере 65 тыс. пудов был полностью оставлен в распоряжении республики, что имело большое значение в условиях, когда выращенного хлеба хватало ей всего на 5 - 6 месяцев.

Как уже отмечалось, первый бюджет Дагестана без отдельного выделения местных бюджетов был утвержден 8 мая 1923 г. Объем его доходной части составлял 2864, 3 тыс. руб., расходной - 2906, 3 тыс. руб., т.е. предусматривался дефицит в размере 42 тыс. руб. (1,4% расходов).

На финансирование народного хозяйства из этого бюджета было выделено 27,1% средств, на народное образование - 16,5%, здравоохранение - 15,2%, управление - 11,5%. Новый бюджет отличался от прежних смет доходов и расходов высоким удельным весом расходов на социально - культурные мероприятия (31,7%) и на народное хозяйство, благодаря чему только в начале 20 - х годов было построено более 144 школ на 8,9 тыс. мест. Для подготовки учителей были открыты педагогические курсы и техникумы в городах Буйнакске, Махачкале и Дербенте. На восстановление сельского хозяйства из бюджета было выделено в 1923/24 г. 261 тыс. руб., или 8,9% его объема. Это позволило в частности завершить строительство канала им. Октябрьской революции протяженностью 75 км, что увеличило площадь орошаемых земель на 24 тыс. гектаров. В эти годы были введены в действие нефтеперегонный завод, канатная фабрика, гвоздильный завод, морской порт и другие предприятия. Они в основном размещались в равнинной части республики. Одновременно шло хозяйственное и культурное строительство в горной части. На эти цели правительством России было ассигновано 1,5 млн. руб.

На развитие просвещения Совнаркомом РСФСР было выделено в 1924/25 г. 100 тыс. руб., в 1926/27 г. и 1927/28 г. бюджетных годах – 663 тыс. руб. Объем финансирования из местных бюджетов за этот период возрос со 164,8 тыс. руб. до 840 тыс. руб., или на 510%. В результате этого число школ в республике к 1928 г. достигло 211, а численность учащихся - 16,8 тыс. человек. За 1925 - 1926 гг. из бюджета было вложено в основные фонды промышленности 8 млн. руб., из них 3 млн. руб. – из республиканского, 5 млн. руб. - из местных бюджетов. Их стоимость к 1 октября 1928 г. достигла 19,3 млн. руб. Однако, несмотря на рост капвложений в промышленность, по объему производства продукции она отставала сельского хозяйства. В 1927 г. последнее давало 61,7% продукции народного хозяйства, в нем было занято 87% трудоспособного населения Дагестана.

Не оставалось вне внимания и здравоохранение. На его финансирование в 1927/28 г. было направлено 1693 тыс. руб., или 11,2% расходов бюджета республики (2 руб. 73 коп. на душу населения). К 1927 г. функционировали 22 больницы на 725 коек, 49 амбулаторий и 6 поликлиник.

Принятие местного бюджета республики на 1925/26 г. затянулось до июня 1926 г. из-за неоднократного пересмотра ориентировочного бюджета и размера дотаций. В конечном итоге он был впервые принят в сбалансированном виде в сумме 4572,6 тыс. руб. Пересмотренный после получения дотаций из бюджета РСФСР объем местного бюджета выразился в сумме 5,0 млн. руб. Это позволило выполнить расходную часть бюджета без особого кассового напряжения.

Для покрытия дефицита окружных, районных, городских и сельских бюджетов республики в фонд регулирования были собраны отчисления от госпромналога в размере 100%, 50% арендной платы за рыбопромысловые угодья и средства ("воспособления") из центрального фонда в объеме 300,0 тыс. руб. (заметим, что фонд регулирования был образован не путем отчислений от более мощных бюджетов, а за счет выделения определенных источников доходов по общедагестанскому бюджету).

Состав пособий из общегосударственных средств местным бюджетам Дагестана за 1923/26 гг. характеризуется данными табл. 2.3.

Таблица 2.3

Состав пособий местным бюджетам Дагестана за 1923/26 гг.

В тыс. руб.

| | 1923/24 | 1924/25 | 1925/26 |
|---|---------|---------|---------|
| 1. Отчисления от госпромналога и сельхозналога | 329,0 | 588,0 | 857,8 |
| Удельный вес в общем объеме доходов в бюджет, % | 22,7 | 20,6 | 12,2 |
| 2. Субвенция и дотация | 314,0 | 454,0 | 1397,6 |
| Удельный вес, % | 21,7 | 16,0 | 27,7 |
| Итого пособий | 643,0 | 1042,0 | 2255,4 |
| Удельный вес, % | 44,5 | 36,5 | 44,7 |
| Объем доходов местных бюджетов | 1443,8 | 2855,9 | 5034,8 |

Составлена по: Местный и государственный бюджеты ДАССР на 1926/27 бюджетный год. - Изд. Наркомфина ДАССР. - Мах., 1927.

С восстановлением местных бюджетов была установлена система дотаций. Дотация выделялась из одноименного фонда местным бюджетам в случаях, когда местные доходы не покрывали наиболее существенные статьи расходов. Некоторые местные органы допускали злоупотребления при составлении своих бюджетов в целях получения большего объема дотаций. Кроме того, сам процесс рассмотрения в центре ходатайств субъектов Федерации, их расчетов и смет занимал немало времени и труда, из-за чего низовые бюджеты принимались несвоевременно, исполнялись с напряжением.

Поэтому при составлении бюджета на 1924/25 г. государство отказалось от системы дотаций и перешло к субвенциям. Был образован специальный субвенционный фонд, из которого выделялись пособия местным бюджетам в виде участия государства в определенных местных расходах. Доля субвенции в местных бюджетах Дагестана за 1924/25 г. составила 16,0%~за 1925/26 г. (вместе с дотациями) - 27,7%. Дотация выделялась в виде отчислений от централизованного государственного промышленного налога (300,0 тыс. руб.), первоначальной денежной суммы (139,4 тыс. руб.) и дополнительной помощи (409,7 тыс. руб.).

Субвенции местным органам власти выделялись под конкретные цели. При не целевом использовании они подлежали возврату. В этом заключается их принципиальное отличие от дотаций. Источниками выделения субвенции служили: а) государственный субвенционный фонд (его размер в бюджете РСФСР на 1926/27 г. предусматривался в размере 15,5 млн. руб.,

или 1,2% объема расходов местных бюджетов Российской Федерации) и б) часть отчислений от госпромналога (13,1 млн. руб. или 1,0%). Эти средства распределялись на две части: 1) на субвенирование заработной платы (17,8 млн. руб.) и 2) на субвенирование строительства в сельской местности (10,8 млн. руб.).

При предоставлении субвенции учитывалась платежеспособность населения данного района, определялись конкретные статьи субвенирования, размер субвенций, условия выдачи и порядок контроля за их целевым использованием.

На 1926/27 бюджетный год субвенция на зарплату была назначена 34 регионам РСФСР, где не могли обеспечить выплату ее минимального размера эти регионы были разбиты по их экономической и финансовой мощности на 3 группы. Дагестан входил в 3 группу, что означало получение большей доли субвенций. В субвенции на строительство нуждались 44 субъекта РСФСР, которые также были разбиты на 4 группы. Дагестан входил в последнюю группу, что и давало право на получение субвенции в размере 66,6% от общего объема расходов его бюджета.

Заслуживает внимания существовавшая в 20 - е годы система местных надбавок к государственным налогам и сборам, которая была введена Положением о местных финансах СССР с 1 января 1924 г. "... как система, уже испытанная и учтенная ..., наиболее просто и легко проводимая, дающая наибольшие финансовые результаты ..., заинтересовывающая места в поступлениях надбавок, влечет за собой единовременно успешность поступлений государственных налогов", - такова оценка роли местных надбавок, данная НКФ СССР.

Местным Советам было предоставлено право устанавливать и взимать надбавки к государственному промысловому налогу (в пределах 300% к его ставке), к цене патентов на право продажи питей и табака (для крупных городов - 200, отсталых местностей - 100%), к государственному общему подоходному налогу и подоходному налогу с государственных и кооперативных предприятий и смешанных обществ (25%), к единому сельхозналогу (устанавливался на год вперед СНК СССР) и охотничьему сбору (50%), к судебной пошлине. (100%) и нотариальному сбору (200%).

В доходах местных бюджетов Дагестана за 1924/25 г. удельный вес надбавок составил 17,4% (497, 5 тыс. руб.), в том

числе надбавки к промналогу - 11,6% (332,7 тыс. руб.), к сельхозналогу - 3,4% (107,7 тыс. руб.). Большая часть надбавок (54,7% или 272,0 тыс. руб.) падает на районные бюджеты.

Помимо надбавок к перечисленным выше налогам и сборам, местные органы имели право устанавливать и взимать местные налоги и сборы, но не вводить новые их виды, не указанные в перечне СНК СССР. Всего местных налогов было около 20 и все они имели предельные ставки, выше которых местные Советы не имели права перешагнуть. В то же время налоги и сборы не носили обязательный характер - каждый район вводил те налоги, сбор которых представлял наибольшую эффективность для своего бюджета и не разорял плательщиков. Состав основных видов местных налогов и сборов, взимаемых в Дагестане в 1925/26 гг. демонстрируют данные табл. 2.4.

Таблица 2.4

Состав местных налогов и сборов, взимаемых на территории Дагестана в 1925 – 1927 годы

В тыс. руб.

| Наименование налогов | Назначено на 1925/26 г. | Предположено На 1926/27 г. | Рост в % |
|---|-------------------------|----------------------------|----------|
| 1. Налог со строений | 19,6 | 26,0 | 32,8 |
| 2. Налог с грузов | 63,3 | 116,1 | 83,4 |
| 3. Налог со сделок на бирже | 8,8 | 19,9 | +124,9 |
| 4. Сбор с древесины | 5,3 | 4,0 | -25,9 |
| 5. Налог с транспортных средств | 5,2 | 9,2 | +76,8 |
| 6. Налог со скота | 3,0 | 3,7 | 22,2 |
| 7. Сбор за ветеринарно-санитарный осмотр скота | 6,4 | 7,4 | +16,4 |
| 8. Налог с посетителей публичных зрелищ | 4,9 | 7,0 | +44,0 |
| 9. Целевой квартирный налог | - | 22,8 | - |
| 10. Прочие отмененные | 18,7 | - | - |
| ИТОГО: | 135,3 | 216,2 | +59,7 |
| Удельный вес в общем объеме доходов местных бюджетов, % | 2,7 | 3,3 | +22,2 |

Составлена по: Местный и государственный бюджеты ДАССР на 1926 – 27 бюджетный год. - Махачкала: Наркомфин ДАССР, 1927. - С. XXX ЧП.

Из таблицы видно, что произошел значительный рост местных налогов (по плану) в 1926/27 г. по сравнению с предыдущим годом на 59,7%. Увеличение налога со строений объясняется расширением объектов обложения (в том числе фабрично – заводских строений), повышением оценки строений. Повышение поступлений по налогу с грузов и биржевых сделок допущено в связи с ростом

оборотов на бирже и увеличением грузовых перевозок и т.д. Таким образом, уже к 1926 г. в республике была сформирована своя система регулирования местных бюджетов. Основными ее методами выступали отчисления от государственных налогов (от сельхозналога и промыслового налога), выделения дотаций, субвенций и других ассигнований из общегосударственных средств и специальных фондов (запасной, регулирования), установление местных надбавок к государственным налогам. Они сохранили свою актуальность и на сегодняшний день, о чем будет сказано ниже.

Крупным шагом в сторону укрепления доходной базы местных бюджетов явилась налоговая реформа от 2 сентября 1930 г. В соответствии с ней в местные бюджеты Дагестана поступали часть налога с оборота, в полном объеме отчисления от прибыли государственных предприятий местного подчинения, подоходный налог с кооперативных предприятий и организаций местного значения, а также сельхозналог, подоходный налог с частных лиц, промысловый налог с частных предприятий и промыслов, налог на сверхприбыль и государственная пошлина, Налог с оборота поступал в абсолютной сумме (косвенная форма дотаций) из вышестоящего бюджета, а не в форме отчислений от формируемого на местах контингента налога. Кроме того, в целях сбалансирования низовых бюджетов производилось прямое изъятие в твердых суммах средств тех бюджетов, у которых имелись излишки (как продналог!). В результате такого акта местные Советы теряли стимул к расширению доходной базы своих бюджетов, Однако таких "донорских" бюджетов в Дагестане почти не было. И в целях окончательного сбалансирования дефицитных бюджетов привлекались дотации, займы и другие заемные средства.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. "О республиканском и местных бюджетах" была установлена практика передачи налога с оборота в местные бюджеты в дифференцированных размерах в форме отчислений от территориальных поступлений, что заинтересовало местные органы власти в мобилизации доходов, в выполнении хозяйственных планов. Фактически этим постановлением были закреплены в качестве основной формы бюджетных взаимоотношений и ведущего метода регулирования бюджетов отчисления от государственных доходов и налогов. Они

передавались в местные бюджеты двумя методами: 1) в дифференцированных размерах и 2) в виде единого твердого для всех бюджетов процента и предназначены решать две задачи: а) укрепить доходную базу низовых бюджетов и б) усилить заинтересованность местных властей в поступлении государственных и местных налогов.

Размер отчислений зависел от объема бюджета данной территории, от размера его закрепленных доходов, сезонности поступления и контингента доходов. Согласно вышеназванному постановлению в местные бюджеты Дагестана направлялось 50% территориальных поступлений единого сельхозналога, целевые средства, самообложение, взносы социального страхования. В районные бюджеты кроме этих доходов перечислялись отчисления от налога с оборота за счет части, направляемой в республиканский бюджет и другие налоги. В результате создания сельских бюджетов в республике районные бюджеты стали регулирующими.

За период с 1926 по 1959 гг. объем местных бюджетов возрос в 91 раз, их доля в государственном бюджете республики - с 40,0% до 69,2%. Ускоренными темпами росли расходы по районным бюджетам - в 116,0 раз. При этом их удельный вес в государственном бюджете увеличился с 20,7% в 1926 г. до 46,0% в 1959 г., что служит показателем повышения ответственности и полномочий районных Советов народных депутатов в проведении социально - экономической политики на подведомственной территории. С другой стороны это означает умаление роли сельских и поселковых бюджетов самого низшего звена бюджетной системы.

Данные о темпах прироста свидетельствуют, что на отрезке 1930 - 1940 гг. произошел значительный рост объемов местных бюджетов, чем на других отрезках времени. Так, в 1940 г. темпы прироста относительно 1930 г. составили 542,1%, в том числе по городским бюджетам - 1170,0%, районным - 431,0%, а в 1950 г. относительно 1940 г. - 196,8%. Стремительный рост местных бюджетов связан с расширением жилищного строительства в городах, развитием сети предприятий коммунального хозяйства и других услуг; ростом расходов на народное образование в связи с переходом на всеобщее обязательное начальное обучение, созданием девяти - и десятилетних школ, расширением сети

учреждений здравоохранения, особенно в сельской местности республики.

Дальнейшее развитие бюджетного законодательства получило в конце 50 - х - начале 60 - х годов. В 1959 г. был издан закон о бюджетных правах Союза СССР и союзных республик, который четко регламентировал бюджетные права Союза и республик, подвел под законодательную основу бюджетный процесс. В 1960 - 1961 гг. такие же законы были приняты в РСФСР и Дагестане, они служили основой бюджетного права до 1991 г. В них было отмечено главное назначение местных бюджетов, заключающееся в обеспечении необходимыми денежными средствами финансирования хозяйственного и культурного строительства, осуществляемого Советами народных депутатов на соответствующей территории.

В распоряжении местных Советов оставались суммы превышения доходов над расходами, образовавшиеся в результате экономии средств и выявления дополнительных доходных источников. Это заинтересовало местные органы в расширении доходной базы, в экономном использовании бюджетных денег. Происходил рост промышленности местного подчинения, увеличились платежи в бюджет, в том числе отчисления от прибыли. За семилетие 1959 - 1965 гг. они поступили в местные бюджеты Дагестана в размере 16 млн. руб., или на 12, млн. руб. (79, 3%) больше, чем за 1949 - 1955 гг.

В 1960 - е годы произошли значительные изменения в структуре доходов местных бюджетов республики. Были увеличены отчисления от подоходного налога с предприятий и организаций в вышеназванные бюджеты, в результате чего их доля возросла с 3,4% в 1950 г. до 13,6% в 1960г. Кроме того, появились новые источники доходов - отчисления от прибыли предприятий и организаций республиканского (РСФСР) подчинения, поступления от реализации денежно - вещевой лотереи, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, а также отчисления от подоходного налога с населения, от заработной платы учителей сельских средних и восьмилетних школ, выплачиваемой за счет вышестоящих бюджетов. С 1 января 1960 г. в бюджеты сельских и поселковых, а затем и районных Советов стали поступать дополнительные отчисления от НСО в зависимости от

перевыполнения плана розничного товарооборота организаций потребительской кооперации

С начала 90-х годов в бюджетно – налоговой системе России стали происходить принципиальные изменения. Началом этому послужили процесс перестройки гласности и переход к новым, рыночным отношениям в экономике. Стала закладываться новая правовая база под деятельность местных и региональных органов власти, укрепляться их материальная и финансовая основа. Важнейшие законодательные акты нового периода деятельности низовых органов самоуправления перечислены в первой главе. Соответствующие законы были приняты на уровне РД и бюджетного процесса в РД» от 27 февраля 1992 г. дается характеристика бюджета, бюджетной системы и бюджетного процесса республики. В нем закреплён принцип единства и самостоятельности бюджетов, определены их доходы и расходы, а также методы сбалансирования.

Однако, несмотря на принимаемые законы и постановления, в функционировании местных бюджетов имеются существенные недостатки и проблемы. Они проявляются в несоответствии бюджетных и имущественных прав местных органов власти, низкой доле закрепленных доходов в их бюджетах и, отсюда, в высокой зависимости от вышестоящих бюджетов, несвоевременном принятии бюджетов (всех уровней), методах их регулирования и т. д. Некоторое представление об этих недостатках дают нижеприведенные данные об объеме и структуре доходов местных бюджетов РД за 1985 - 1993 годы, которые представлены в виде таблицы 2.5.

Данные таблицы 2.5 показывают, что доходы местных бюджетов Республики Дагестан за период с 1985 г. по 1993 г. выросли в 615,6 раза. Понятно, что причиной столь высоких темпов роста является повышение цен, высокий уровень инфляции. Однако предметом беспокойства здесь является снижение удельного веса собственных (с 9,0% в 1985 г. до 2,3% в 1993 г.) и регулирующих доходов (с 83,0 до 13,1%) при одновременном увеличении доли дотации (субвенции) и других привлеченных средств из вышестоящего бюджета (с 8,1% до 84,6% за рассматриваемый период, или в 6440,2 раза).

Таблица 2.5

Объем и структура доходов местных бюджетов РД в 1985 - 1993 годы

| Годы | Объем доходов местных бюджетов | | В том числе: | | | | | |
|---------------------|--------------------------------|-----|---------------------|------|---------------------|-------|---------------------|-------|
| | млн. руб. | в % | закрепленные доходы | | регулирующие доходы | | дотация (субвенция) | |
| | | | млн. руб. | в % | млн. руб. | в % | млн. руб. | в % |
| 1985 | 460,8 | 100 | 41,8 | 9,0 | 381,3 | 82,9 | 37,2 | 8,1 |
| 1987 | 551,6 | 100 | 45,0 | 8,1 | 451,7 | 81,9 | 55,3 | 10,0 |
| 1989 | 706,7 | 100 | 47,7 | 6,7 | 549,1 | 77,7 | 110,4 | 15,6 |
| 1991 | 2866,8 | 100 | 161,8 | 5,6 | 1404,7 | 49,0 | 1302,4 | 45,4 |
| 1992 | 22602,1 | 100 | 668,4 | 3,0 | 4194,3 | 18,6 | 17739,4 | 78,4 |
| 1993 | 283169,1 | 100 | 6556,6 | 2,3 | 337035,4 | 13,1 | 239577,1 | 84,6 |
| 1993 к 1985 г., раз | 615,6 | - | 156,8 | -6,7 | 97,1 | -69,8 | 6440,2 | +76,5 |

Доля закрепленных доходов в районных бюджетах республики до 1992 г. колебалась в пределах от 5,3% (в 1987 г.) до 14,1% (в 1990 г.). В 1992/93 г, она упала до 0,6%. Причиной тому явилось ослабление налоговой базы и повышение доли дотаций и субвенций, имеющих в основном характер противодействия инфляционному росту расходов из бюджетов. Кроме того, с 1992 г. прекращено внесение платежей из прибыли предприятий местного подчинения в соответствующие бюджеты.

Снижение налоговых источников доходов местных бюджетов привело к росту дотаций, субвенций и средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов. Например, в районных бюджетах Дагестана за 1991 г. их удельный вес вместе взятых составил 72,3% объема доходов, за 1992 г. - 87,3%, за 1993 г. - 92,9%. Налоговые поступления составляли соответственно 27,7; 12,7 и 7,1%. Столь слабая налоговая база местных бюджетов ставит муниципальные органы власти в сильное зависимое положение от вышестоящих органов. От того, когда и сколько они перечислят им средства, зависит выполнение социально - экономических программ на местах. Именно из - за несвоевременного поступления субвенций из вышестоящего бюджета сводный бюджет Дагестана (его расходная часть) на 1992 г. исполнен на 94,2%, при этом расходы на социальное обеспечение нацелены были профинансированы на 96,9%.

Проведение налоговой реформы в 1992 г. отнюдь не способствовало увеличению удельного веса налоговых

поступлений в местные бюджеты республики, а наоборот, произошло их снижение по сравнению с предыдущим годом на 13,9%, в том числе по районным бюджетам - на 12,7%. Однако причиной тому является не столько новизна и несовершенство налоговой системы, сколько спад промышленного и сельскохозяйственного производства и снижение реальной базы налогообложения (например, объем промышленной продукции в 1992 г. составил 20,2 млрд. руб. (в сопоставимых ценах), что на 6,5 млрд. руб. или 24,5% ниже объема 1991 г.; спад сельхозпроизводства в 1991 г. составил 3,5%, а в 1992 г. - 15%. Поэтому тенденция снижения поступления налоговых источников в бюджетах разных уровней прослеживается наиболее ярко с 1991 г., т.е. до проведения налоговой реформы.

Заключая рассмотрение данного вопроса, отметим коротко основные тенденции и проблемы функционирования местных бюджетов Дагестана на период начала формирования новой бюджетной и налоговой систем РФ. Прежде всего, следует констатировать существенное снижение доли налоговых источников доходов местных бюджетов. С 1991 г. резко упал удельный вес собственных (закрепленных) доходов всех звеньев, а также отчислений от государственных доходов и налогов. При этом одновременно выросла доля дотаций и субвенций, используемых в качестве основного регулирующего источника доходов.

Значительное снижение налоговых поступлений в доходах местных бюджетов (в 1993 г. по сравнению с 1983 г. их удельный вес снизился с 66,7% до 15,4%) и соответствующее повышение доли привлеченных средств в виде дотаций, субвенций, ссуды свидетельствует о серьезном ослаблении налоговой базы, о высокой доле централизации доходов, формируемых на местах, а также о неэффективности форм и методов регулирования бюджетов всех уровней. Эти и другие факторы послужили также причиной снижения в 90-е годы удельного веса низовых бюджетов в консолидированном бюджете РД. За 1993 г. доля городских бюджетов составила 18,8% против 27,9% в 1983 г. (темп роста - 67,4%). Доля районных бюджетов упала с 26,2% до 20,8% (78,2%), поселковых с 1,1% до 0,2% (18,1%), сельских - с 10,2% до 2,4% (23,5%). При этом доля республиканского бюджета, напротив, пошла вверх и составила 57,6% в 1993 г. против 34,0% в 1983 г. (169,4%).

Уменьшение удельного веса доходов и расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете РД, сохранение высокой доли межбюджетных трансфертов, существование вот уже более тридцати лет несовершенной модели бюджетно-налогового федерализма и другие негативные тенденции в функционировании муниципальных бюджетов, которые наиболее остро проявились за последние годы в Дагестане, не могли не отразиться негативно на социально - экономическом развитии республики.

2.2. Анализ доходной части муниципальных бюджетов республики за последние годы

Центральным звеном муниципальных финансов выступают местные бюджеты, формирующие материальную основу для реализации задач и функций органов местного самоуправления. В системе муниципальных финансов это один из главных инструментов регулирования социально-экономических процессов на местном уровне. В общем понимании местный бюджет представляет собой специальный фонд финансовых ресурсов, находящийся в распоряжении местного органа власти, предназначенный для выполнения этим органом возложенных на него функций.

В новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. № 131 вместо гл. 5 «Финансово-экономическая основа местного самоуправления» введена гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» [4]. Установлено, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Как следует из ст. 49, собственно финансовые ресурсы составляют средства местных бюджетов, в которых аккумулируются: налоговые и неналоговые доходы, включая доходы от использования и приватизации муниципальной собственности; безвозмездные перечисления и добровольные пожертвования; другие источники финансовых средств местного самоуправления (ст. 52, 55—59, 62) (рис. 2.1) [4].

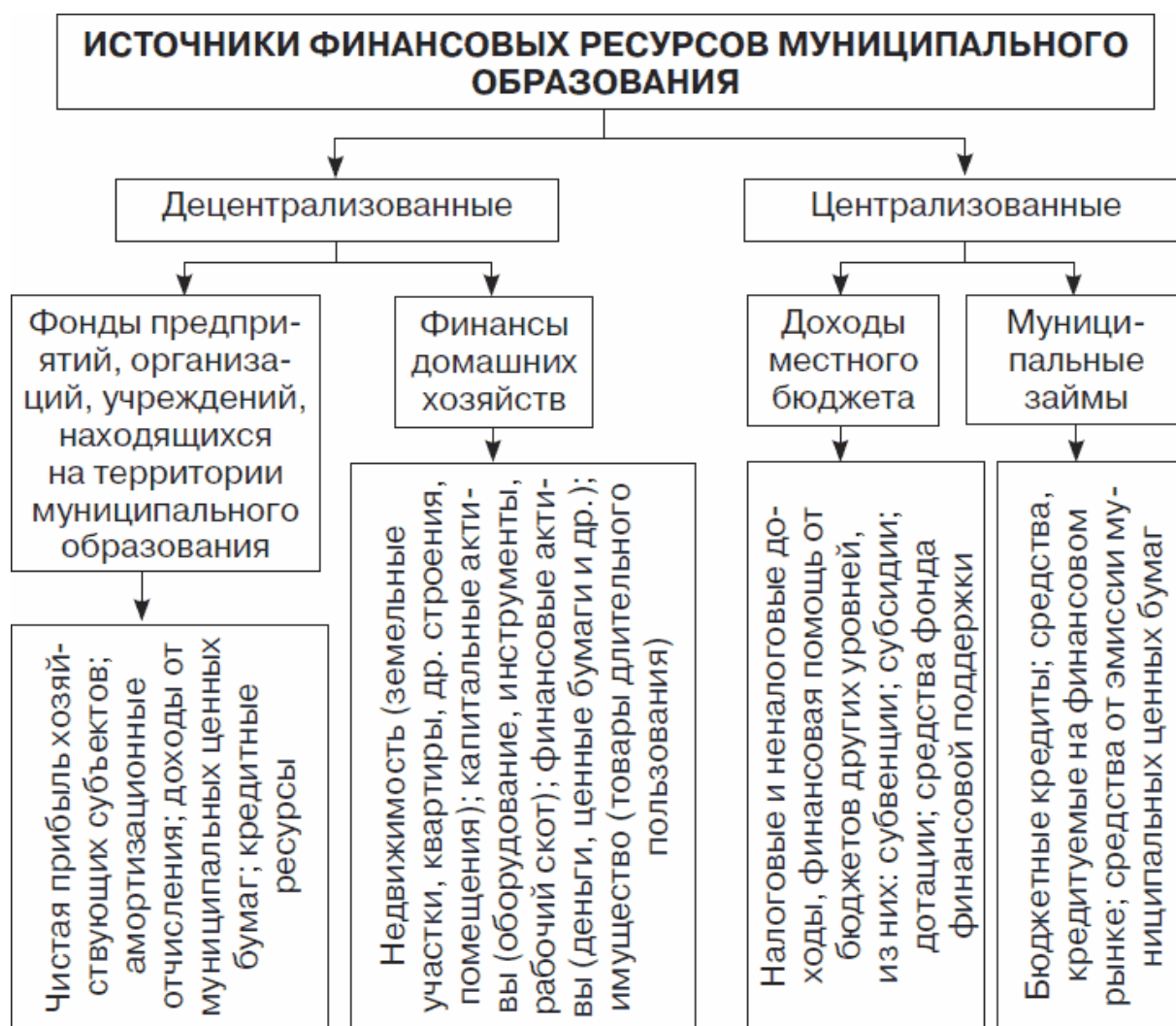


Рис. 2.1. Источники финансовых ресурсов муниципального образования РФ
 Источник: Составлен авторами по [2,4, 9]

Местные бюджеты являются ключевым звеном муниципальных финансов, их укрупненная структура отражена на рис. 2.2.

В статье 6 новой редакции Бюджетного кодекса РФ дается следующее определение доходов бюджета: «поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета» [2]. Прежняя редакция содержала развернутую характеристику доходов бюджета с указанием некоторых признаков: «это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления».

Укрупненная структура местного бюджета



Рис. 2.2. Укрупненная структура местного бюджета РФ
Составлен авторами по: [2]

В соответствии со ст. 41 БК РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. На рис. 2.3 отражена структура доходов местных бюджетов РФ.

К собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций (ст. 47 БК РФ).

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним. Налоговый кодекс РФ предусматривает следующую структуру налоговой системы РФ (табл. 2.6).

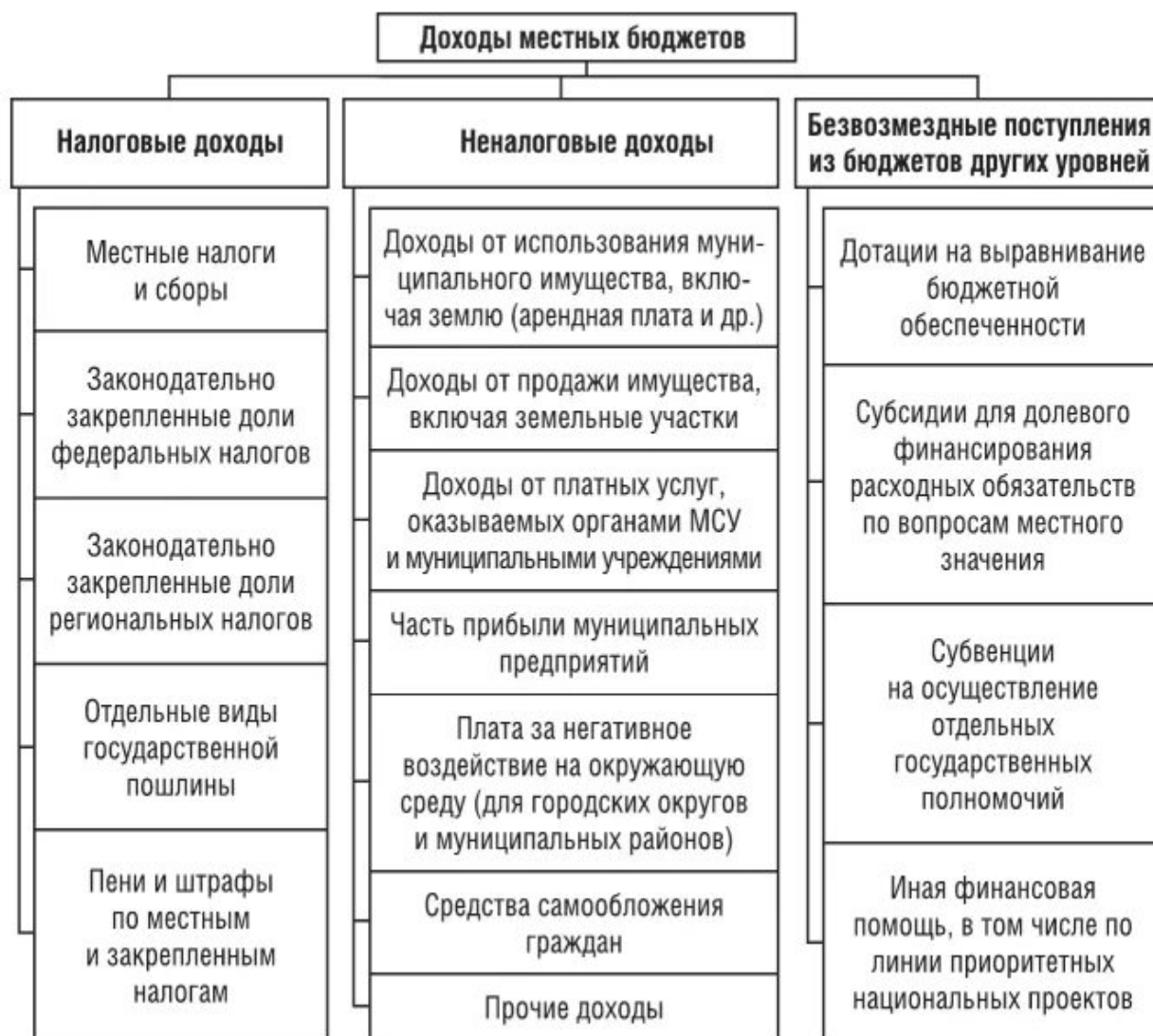


Рис. 2.3. Доходы местных бюджетов РФ

Источник: составлено авторами на основании данных БК РФ [ст. 41]

Глава 9 БК РФ посвящена доходам местных бюджетов по их видам. Так, в соответствии со статьей 61.2 «Налоговые доходы бюджетов городских округов» в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах:

- земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов;
- туристический налог (с 1 января 2025 г.) - по нормативу 100 процентов.

Таблица 2.6

Налоговая система Российской Федерации

| Группы налогов | Виды налогов и сборов |
|-------------------------------------|---|
| Федеральные налоги и сборы | <ol style="list-style-type: none"> 1. Налог на добавленную стоимость (гл. 21 НК РФ); 2. Акцизы (гл. 22 НК РФ); 3. Налог на доходы физических лиц (гл. 23 НК РФ); 4. Налог на прибыль организаций (гл. 25 НК РФ); 5. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (гл. 25.1 НК РФ); 6. Водный налог (гл. 25.2 НК РФ); 7. Государственная пошлина (гл. 25.3 НК РФ); 8. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (25.4); 9. Налог на добычу полезных ископаемых (гл. 26 НК РФ). 10. Налог на сверхприбыль (в ред. ФЗ от 04.08.2023 №415-ФЗ) |
| Региональные налоги | <ol style="list-style-type: none"> 1. Транспортный налог (гл. 28 НК РФ); 2. Налог на игорный бизнес (гл. 29 НК РФ); 3. Налог на имущество организаций (гл. 30 НК РФ). |
| Местные налоги и сборы | <ol style="list-style-type: none"> 1. Земельный налог (гл. 31 НК РФ); 2. Налог на имущество физических лиц (гл. 32 НК РФ); 3. Торговый сбор (гл. 33 НК РФ); 4. Туристический налог (гл. 33.1 НК РФ). |
| Специальные налоговые режимы | <ol style="list-style-type: none"> 1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) (гл. 26.1 НК РФ); 2. Упрощенная система налогообложения (гл. 26.2 НК РФ); 3. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (гл. 26.4 НК РФ); 4. Патентная система налогообложения (гл. 26.5 НК РФ). 5. Налог на профессиональный доход (в порядке эксперимента; ФЗ от 27.11.2018 №422-ФЗ); 6. Автоматизированная упрощенная система налогообложения (в порядке эксперимента; ФЗ от 25.02.2022 №17-ФЗ). |
| СВ в РФ | Страхование взносов (гл. 34 НК РФ) |

Источник: Составлена авторами по данным: Налоговый кодекс РФ [3]

В бюджеты городских округов также зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

налога на доходы физических лиц - по нормативу 15 процентов (см. табл. 3.17);

единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 100 процентов;

государственной пошлины - в соответствии с п.2 ст. 61.1 БК РФ;

налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, - по нормативу 100 процентов [2].

В Заключении Счетной палаты РД на годовой отчет об исполнении республиканского бюджета РД за 2023 год отмечается: «Анализ формирования и исполнения бюджетов муниципальных районов и городских округов РД за 2023 год показал, что муниципальными образованиями не обеспечивается реализация принципа сбалансированности, состоящего в количественном соответствии бюджетных расходов источникам их финансирования» [36].

Согласно данным Минфина РД, в 2023 году объем поступивших в местные бюджеты РД доходов составил 80 203,4 млн рублей, что превысило значение уровня 2022 года на 204,3 млн рублей, или на 0,3 % (79 999,1 млн рублей). Общий объем расходов муниципальных бюджетов РД в 2023 году составил 81 574,6 млн рублей, что на 1 188,1 млн рублей или на 1,4 % меньше 2022 года (82 762,6 млн рублей) (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Основные параметры местных бюджетов РД за 2022-2023 годы (отчет)
Млн руб.

| Показатели | 2022 | 2023 | Темпы роста, в % |
|------------|----------|----------|---------------------|
| Доходы | 79 999,1 | 80 203,4 | 100,3 |
| Расходы | 82 762,6 | 81 574,6 | 98,6 |
| Дефицит | 2 763,5 | 1 561,2 | 56,5 |

Источник: Составлена автором по: Заключение Счетной палаты РД на отчет об исполнении республиканского бюджета Республики Дагестан за 2023 год. – URL: <http://minfin.sp-dag.ru>.

В 2023 году в целом по РД муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом. Превышение расходов над общим объемом поступивших доходов местных бюджетов составило 1 551,2 млн рублей. Для сравнения, за 2022 год муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом в сумме 2 763,5 млн рублей [36].

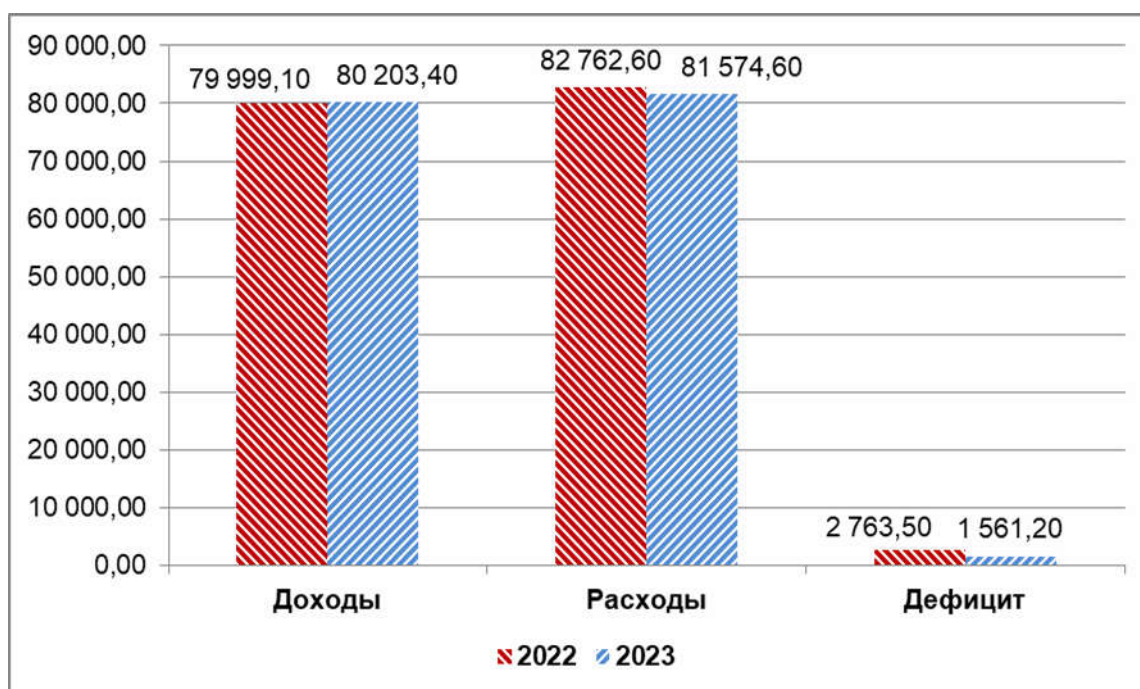


Рис. 2.4. Основные параметры исполнения бюджетов муниципальных районов и городских округов РД за 2022-2023 годы, в млн руб.

Источник: Составлена авторами по данным табл. 2.6

В табл. 2.7 даны основные параметры исполнения бюджетов городских округов РД за 2022-2023 годы.

Таблица 2.7

Основные параметры исполнения бюджетов городских округов РД за 2022-2023 годы

| Города РД | Доходы | | Расходы | | Дефицит (-), профицит (+)* | |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|---------------|
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| г. Махачкала | 13 632,1 | 14 410,6 | 14 074,7 | 14 521,6 | -442,7 | -110,1 |
| г. Дербент | 8 358,4 | 5 241,2 | 10 632,1 | 6 122,7 | -2 273,7 | -881,5 |
| г. Буйнакс | 1 499,9 | 1 579,6 | 1 513,3 | 1 568,3 | -13,4 | 11,3 |
| г. Хасавюрт | 2 996,9 | 2 516,8 | 3 033,9 | 2 564,5 | -36,9 | -47,8 |
| г. Каспийск | 2 765,4 | 3 052,7 | 2 777,9 | 3 020,3 | -12,5 | -32,4 |
| г. Кизляр | 1 314,7 | 1 328,3 | 1 306,9 | 1 323,8 | 7,7 | 4,5 |
| г. Кизилорт | 1 376,6 | 1 663,2 | 1 366,5 | 1 655,7 | 10,1 | 7,5 |
| г. Избербаш | 1 245,5 | 1 460,9 | 1 259,5 | 1 459,9 | -13,9 | 1,0 |
| г. Южно-Сухокумск | 382,3 | 339,9 | 423,8 | 351,1 | -41,6 | -11,2 |
| г. Дагестанские Огни | 720,3 | 771,1 | 717,7 | 766,3 | --2,5 | 4,7 |
| Всего по городам* | 34 292,1 | 32 364,3 | 37 106,5 | 33 354,3 | -2 814,4 | -990,0 |

*Примечание: Из-за округлений некоторые показатели могут незначительно отклоняться.

Источник: Заключение Счетной палаты РД на годовой отчет об исполнении республиканского бюджета РД за 2023 год (утверждено постановлением Коллегии Счетной палаты РД от 31 мая 2024 года № 18).

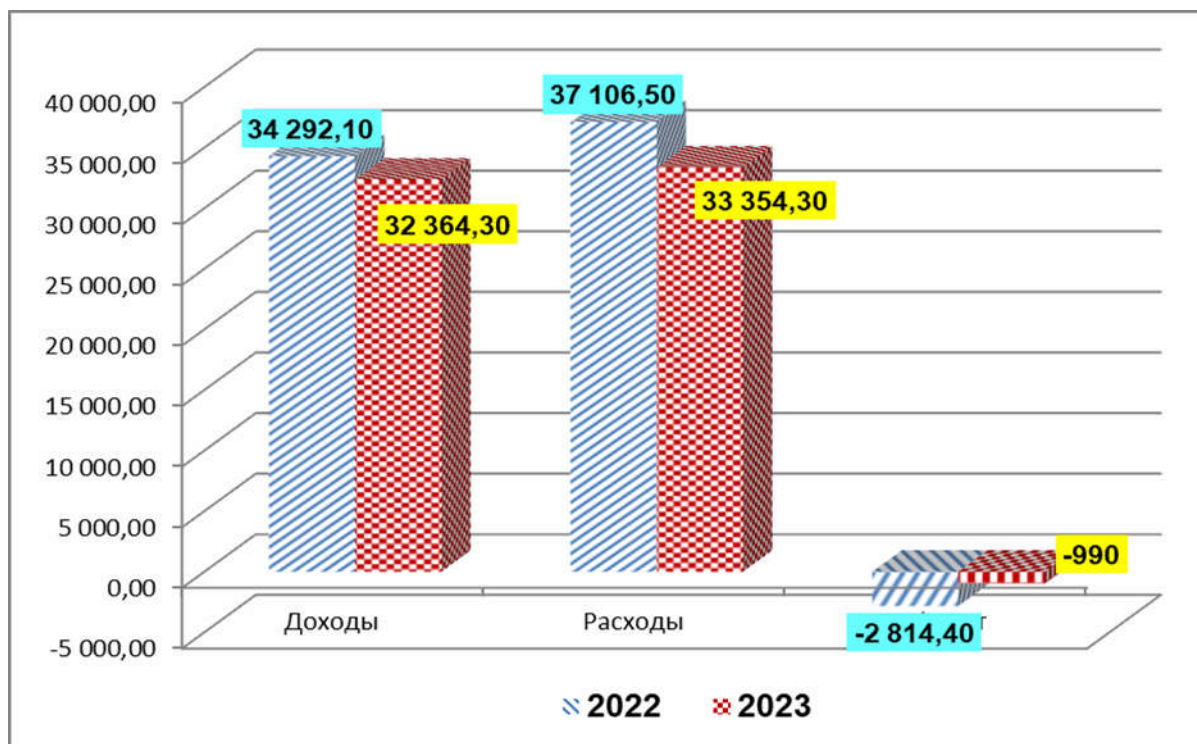


Рис. 2.5. Основные параметры исполнения бюджетов городских округов РД за 2022-2023 годы, в млн руб.

Источник: Составлен авторами по данным табл. 2.7

Из табл. 2.7 и рис. 2.5 видно, что доходы бюджетов городских округов РД за 2023 год упали на 5,4% по сравнению с 2022 годом (темп роста – 94,4%). При этом сокращение доходов произошло в бюджетах городов Дербент (37,3%), Хасавюрт (16,0%), г. Южно-Сухокумск (11,1%). Доходы бюджетов других городских округов за год выросли, например, г. Махачкалы на 5,7% или на 778,5 млн руб. [36].

Рассмотрим структуру плановых доходов местных бюджетов РД на примере бюджета городского округа "город Махачкала" за 2023-2025 годы (табл. 2.8).

На наш взгляд, при составлении проекта бюджета г. Махачкалы уделено должное внимание мерам по обеспечению устойчивой динамики доходов городского бюджета, что составляет базовое условие бюджетной сбалансированности и надежного финансирования запланированных расходов муниципалитета в условиях инфляции и санкционных ограничений. Благодаря чему удалось увеличить доходы бюджета города на 2023 год по сравнению с 2022 годом на 3 440,8 млн руб. или на 130,4% [16].

Таблица 2.8

Структура доходов бюджета городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» в 2023 – 2025 годы (план)*

| Показатели | 2023 | | 2024 | | 2025 | | Темп роста 2025 2023, в % |
|---|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|---------------------------|
| | млн руб. | уд. вес, в % | млн руб. | уд. вес, в % | млн руб. | уд. вес, в % | |
| ДОХОДЫ | 14 763,7 | 100 | 13 732,1 | 100 | 13 245,5 | 100 | 89,72 |
| <i>В том числе:</i> | | | | | | | |
| Налоговые и неналоговые доходы | 4 503,2 | 30,5 | 4 710,4 | 34,3 | 4 945,9 | 37,3 | 109,8 |
| <i>Налоговые доходы</i> | 3 971,4 | 26,9 | 4 154,1 | 30,3 | 4 361,8 | 32,9 | 109,8 |
| <i>Из них:</i> | | | | | | | |
| 1. НДФЛ | 1 840,6 | 12,5 | 1 925,3 | 14,0 | 2 021,5 | 15,3 | 109,8 |
| 2. Налог, взимаемый в связи с применением УСН | 827,7 | 5,6 | 865,8 | 6,3 | 909,1 | 6,86 | 109,8 |
| 3. Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения | 23,0 | 0,15 | 24,1 | 0,17 | 25,3 | 0,19 | 110,0 |
| 4. Единый сельхозналог | 4,6 | 0,03 | 4,8 | 0,03 | 5,1 | 0,04 | 110,9 |
| 5. Налог на имущество физических лиц | 376,0 | 2,54 | 393,3 | 2,86 | 412,9 | 3,1 | 109,8 |
| 6. Земельный налог | 805,5 | 5,45 | 842,5 | 6,1 | 884,7 | 6,68 | 109,8 |
| 7. Акциз на ГСМ | 36,9 | 0,25 | 38,6 | 0,28 | 40,6 | 0,3 | 110,0 |
| 8. Государственная пошлина | 57,0 | 0,39 | 59,7 | 0,43 | 62,6 | 0,47 | 109,8 |
| Неналоговые доходы | 531,8 | 3,6 | 556,3 | 4,05 | 584,1 | 4,4 | 109,8 |
| Безвозмездные поступления | 10 260,5 | 69,5 | 9 021,7 | 65,7 | 8 299,6 | 62,7 | 80,9 |
| Справочно: | | | | | | | |
| Дефицит бюджета | 46,9 | 0,3 | - | - | - | - | - |
| Муниципальный долг | 793,1 | | 746,2 | | 746,0 | | 94,06 |

*Составлена по: Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» от 27.12.2022 г. № 27-4.

Доля доходов от налоговых поступлений в бюджете Махачкалы в 2022 г. составляла 31,6%, на 2023 г. она ниже – 26,9%, хотя в абсолютном значении плановая сумма на этот год выше – 3 971,4 млн руб. против 3 578,0 в 2022 году, темп прироста - 11%. Наибольший удельный вес в налоговых доходах бюджета городского округа в 2023 г. занимают НДФЛ – 12,5% (в 2022 г. - 15,0%), земельный налог – 5,5% (7,1%), единый налог по УСН – 5,6% (5,1%), налог на имущество физических лиц – 2,5% (3,3%) [16,266].

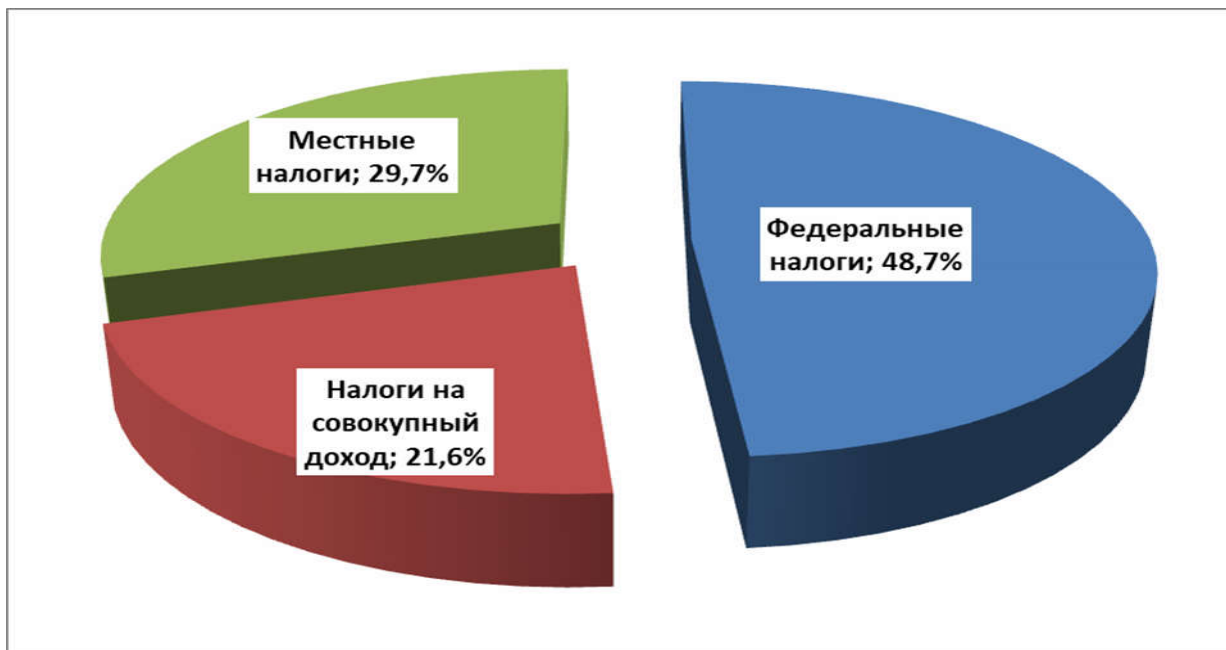


Рис. 2.6. Структура налоговых доходов бюджета городского округа «город Махачкала» в 2023 году (план), в процентах к итогу
 Источник: Составлен авторами по данным источников [16]

На долю двух местных налогов в 2023 г. приходилось всего 8% (в 2022 г. - 10,4%) доходов бюджета города. Лидирующую позицию в налоговых поступлениях в бюджет города занимает федеральный НДС: при нормативе отчисления 22% на него приходится в 2023 году 12,5% (15%) всех доходов бюджета – это 1 840,6 млн руб. против 1 703,5 млн руб. в 2022 г.

Как видно из рисунков 2.7 и 2.8, на долю двух местных налогов в 2023 г. приходится 29,7% всех налоговых доходов бюджета города. [16].

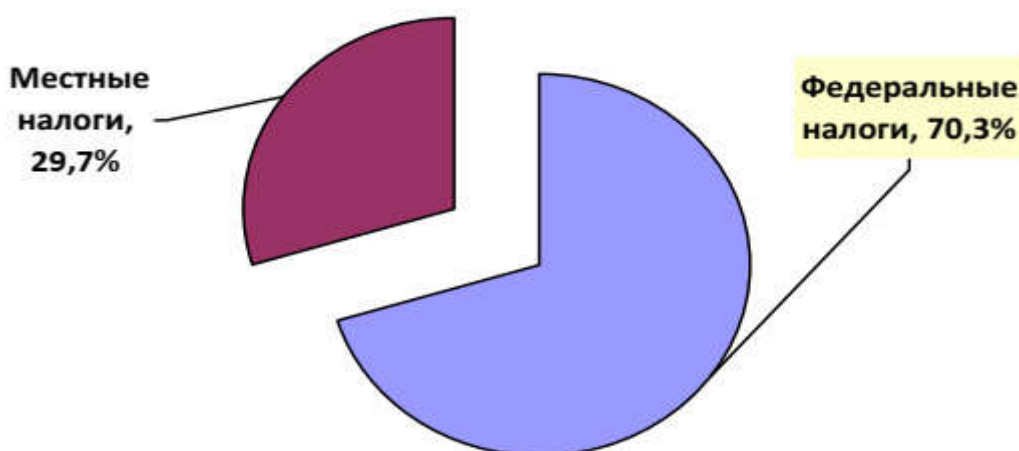


Рис. 2.7. Структура налоговых доходов бюджета городского округа «город Махачкала» в 2023 году, в процентах к итогу
 Источник: Составлен авторами по данным источников [16].

Отчисления от федеральных налогов и налоги на совокупный доход составляют 70,3% (67,0%) от всех налоговых доходов бюджета г. Махачкалы (2 791,9 млн руб. против 2 395,3 млн. руб. в 2022 г.), в том числе от НДФЛ (доля отчисления в 2022 г. – 22%) – 46,3% или 1 840,6 млн руб. (в 2022 г. - 47,7%, или 1 703,5 млн. руб.).

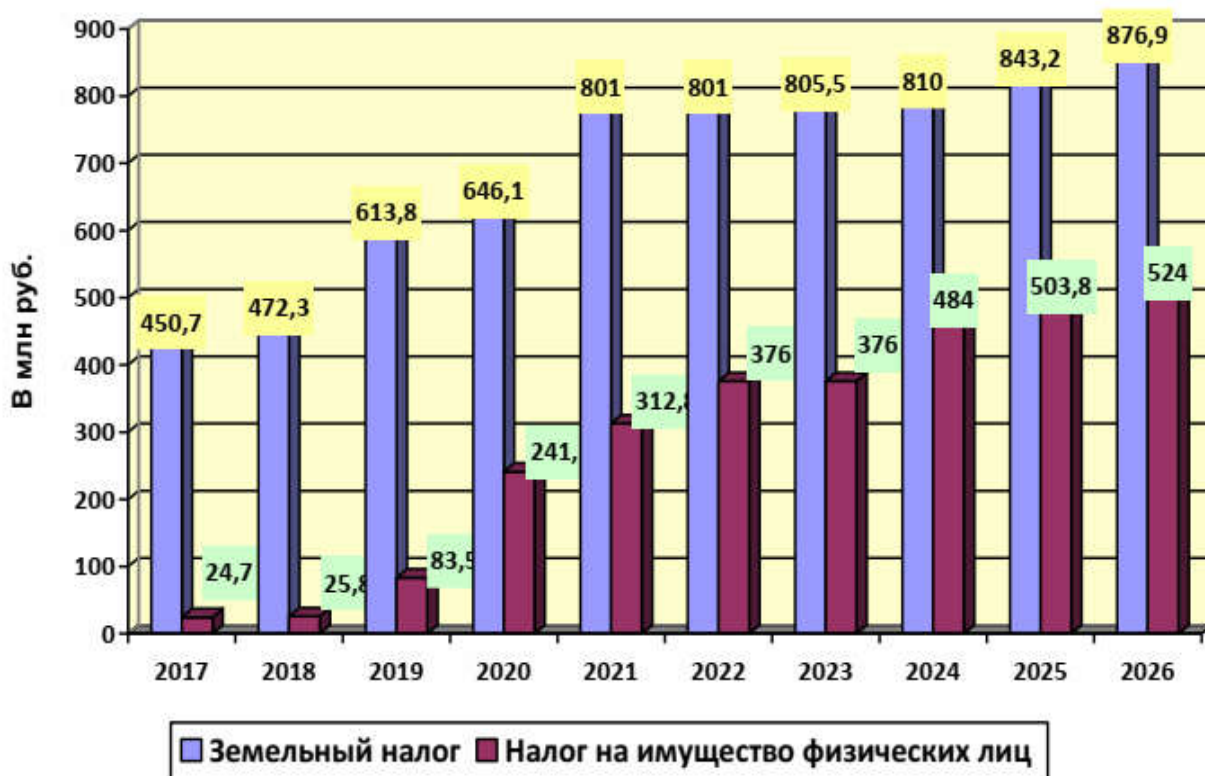


Рис. 2.8. Динамика поступления земельного налога и налога на имущество физических лиц в бюджет г. Махачкалы в 2017 – 2026 годы (план), в млн рублей

Источник: Составлен авторами по [15,16,266]

Как видно из рис. 2.9, в бюджете города Махачкалы доля местных налогов в 2017 году составляла 7,1% от всех доходов, в том числе земельного налога – 6,7%, налога на имущество физических лиц – 0,4%, в 2024 году эти значения составляют 5,9% и 3,5% соответственно.

Хотя наблюдается положительная динамика роста фискального значения указанных местных налогов по известным причинам (переход на кадастровую стоимость исчисления налогов и переоценка стоимости недвижимости каждые три года, улучшение налогового администрирования, актуализация налоговой базы), но нужно отметить, что увеличение удельного веса в 2025 и 2026 годы обусловлено сокращением общего объема доходов бюджета г. Махачкалы из-за сокращения безвозмездных поступлений из республиканского бюджета (согласно данным табл. 2.5, в 2024 г.

доходы бюджета города запланированы в сумме 13 644,5 млн руб., в том числе безвозмездные поступления – 8 441,1 млн руб. (61,9%), то в 2025 г. они составляют 10 893,9 млн руб. и 5 477,1 млн руб. (50,3% соответственно).



Рис. 2.9. Динамика поступления земельного налога и налога на имущество физических лиц в бюджет ГО с ВД «город Махачкала» в 2017 – 2026 годы (план), в процентах

Источник: Составлен авторами по [15,16,266]

Таким образом, нужно отметить, что фискальный эффект по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц при нестабильной экономике достигается в основном за счет роста кадастровой стоимости объектов недвижимости и улучшения налогового администрирования. В условиях рыночной экономики именно эти два налога должны играть ведущую роль в формировании доходов местных бюджетов.

В табл. 2.9 даны основные параметры исполнения бюджетов муниципальных районов РД за 2022-2023 годы. Согласно приведенным отчетным данным, за 2023 год бюджеты 42 муниципальных образований исполнены с дефицитом (в 2022 г. – 10) в сумме 3 258,1 млн рублей, а бюджеты 10 муниципальных образований – с профицитом (в 2022 г. – 24) в общей сумме 464,3 млн рублей. В 2023 году по сравнению с 2022 годом в суммарном выражении объем дефицита уменьшился на 1 212,3 млн рублей и составил 1 551,1 млн рублей

Таблица 2.9

Основные параметры исполнения бюджетов муниципальных районов
РД за 2022-2023 годы

Млн руб.

| Районы РД | Доходы | | Расходы | | Дефицит (-), профицит (+)* | |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|---------------|
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Агульский район | 424,6 | 494,9 | 425,5 | 493,7 | -0,87 | 1,2 |
| Акушинский район | 1 520,5 | 1 481,4 | 1 562,9 | 1 453,6 | -42,4 | 27,8 |
| Ахвахский район | 608,3 | 594,0 | 616,3 | 592,8 | -8,1 | 1,2 |
| Ахтынский район | 898,2 | 958,2 | 885,4 | 956,2 | 12,7 | 2,0 |
| Бабаюртовский район | 1 271,0 | 1 206,7 | 1 239,2 | 1 257,9 | 32,8 | -51,2 |
| Ботлихский район | 1 397,1 | 1 385,1 | 1 400,9 | 1 377,7 | -3,7 | -7,3 |
| Буйнакский район | 1 941,5 | 1 976,5 | 1 884,7 | 2 018,5 | 56,8 | -41,9 |
| Гергебильский район | 517,9 | 624,6 | 518,8 | 615,5 | -0,9 | 9,0 |
| Гумбетовский район | 597,7 | 680,2 | 592,8 | 686,9 | 4,9 | -6,6 |
| Гунибский район | 809,4 | 817,5 | 792,3 | 863,5 | 17,1 | -46,0 |
| Дахадаевский район | 1 040,8 | 1 068,9 | 1 063,3 | 1 092,4 | -22,5 | -23,4 |
| Дербентский район | 2 054,9 | 2 310,9 | 2 055,8 | 2 315,3 | -0,87 | -4,4 |
| Докузпаринский район | 478,9 | 431,1 | 479,7 | 477,7 | -0,78 | -46,6 |
| Казбековский район | 1 202,9 | 1 260,6 | 1 196,2 | 1 273,1 | 6,7 | -12,5 |
| Кайтагский район | 1 299,9 | 1 326,3 | 1 366,4 | 1 323,9 | -66,5 | --2,4 |
| Карабудахкентский район | 2 148,8 | 2 484,6 | 2 141,0 | 2 477,8 | 7,8 | --6,8 |
| Каякентский район | 1 308,2 | 1 440,4 | 1 281,3 | 1 472,8 | 26,9 | -32,4 |
| Кизилюртовский район | 1 364,7 | 1 506,9 | 1 384,5 | 1 507,7 | -19,8 | -0,74 |
| Кизлярский район | 1 835,6 | 1 822,9 | 1 748,7 | 1 839,7 | 86,9 | -16,9 |
| Кумторкалинский район | 600,0 | 762,7 | 596,7 | 767,7 | 3,3 | -4,9 |
| Кулинский район | 384,2 | 405,2 | 397,2 | 407,0 | -2,9 | -1,8 |
| Курахский район | 559,5 | 703,2 | 556,2 | 707,2 | 3,3 | -3,9 |
| Лакский район | 558,7 | 479,2 | 581,1 | 500,9 | -22,5 | -21,8 |
| Левашинский район | 1 772,4 | 1 903,2 | 1 816,0 | 1 895,6 | -43,7 | 7,6 |
| Магарамкентский район | 1 410,0 | 1 535,3 | 1 402,8 | 1 531,3 | 7,2 | 3,9 |
| Новолакский район | 979,5 | 1 006,2 | 954,9 | 1 020,8 | 24,5 | -14,6 |
| Ногайский район | 763,6 | 736,1 | 747,4 | 741,3 | 16,1 | -5,2 |
| Рутульский район | 958,1 | 827,7 | 957,5 | 815,8 | 0,5 | 11,9 |
| С.Стальский район | 1 298,2 | 1 361,2 | 1 360,7 | 1 363,8 | -62,5 | -2,6 |
| Сергокалинский район | 875,9 | 838,4 | 880,7 | 917,3 | -4,8 | -78,9 |
| Табасаранский район | 1 752,4 | 1 769,9 | 1 730,4 | 1 801,6 | 21,9 | -31,6 |
| Тарумовский район | 811,1 | 883,4 | 808,7 | 889,0 | 2,4 | -5,5 |
| Тляртинский район | 821,0 | 827,3 | 815,9 | 829,9 | 5,0 | 2,5 |
| Унцукульский район | 1 057,8 | 1 122,4 | 1 066,5 | 1 130,0 | -8,7 | -7,6 |
| Хасавюртовский район | 3 308,2 | 3 571,1 | 3 396,8 | 3 605,3 | -88,6 | -34,2 |
| Хивский район | 698,5 | 662,8 | 690,8 | 673,8 | 7,7 | -11,0 |
| Хунзахский район | 1 341,4 | 1 593,5 | 1 344,6 | 1 611,8 | -3,2 | -18,4 |
| Цумадинский район | 719,8 | 711,4 | 710,6 | 720,4 | 9,2 | -9,0 |
| Цунтинский район | 697,5 | 621,4 | 601,3 | 713,2 | 96,2 | -91,9 |
| Чародинский район | 434,0 | 429,3 | 438,3 | 429,3 | -4,2 | -0,13 |
| Шамильский район | 897,9 | 909,2 | 898,0 | 914,2 | -0,13 | -4,9 |
| Бежтинский участок | 286,1 | 306,7 | 276,3 | 315,8 | 9,8 | -9,1 |
| Всего по районам* | 45 707,0 | 47 839,1 | 45 666,1 | 48 400,3 | +40,9 | -561,2 |

*Примечание: Из-за округлений некоторые показатели могут незначительно отклоняться.

Источник: Заключение Счетной палаты РД на годовой отчет об исполнении республиканского бюджета РД за 2023 год (утверждено постановлением Коллегии Счетной палаты РД от 31 мая 2024 года № 18).

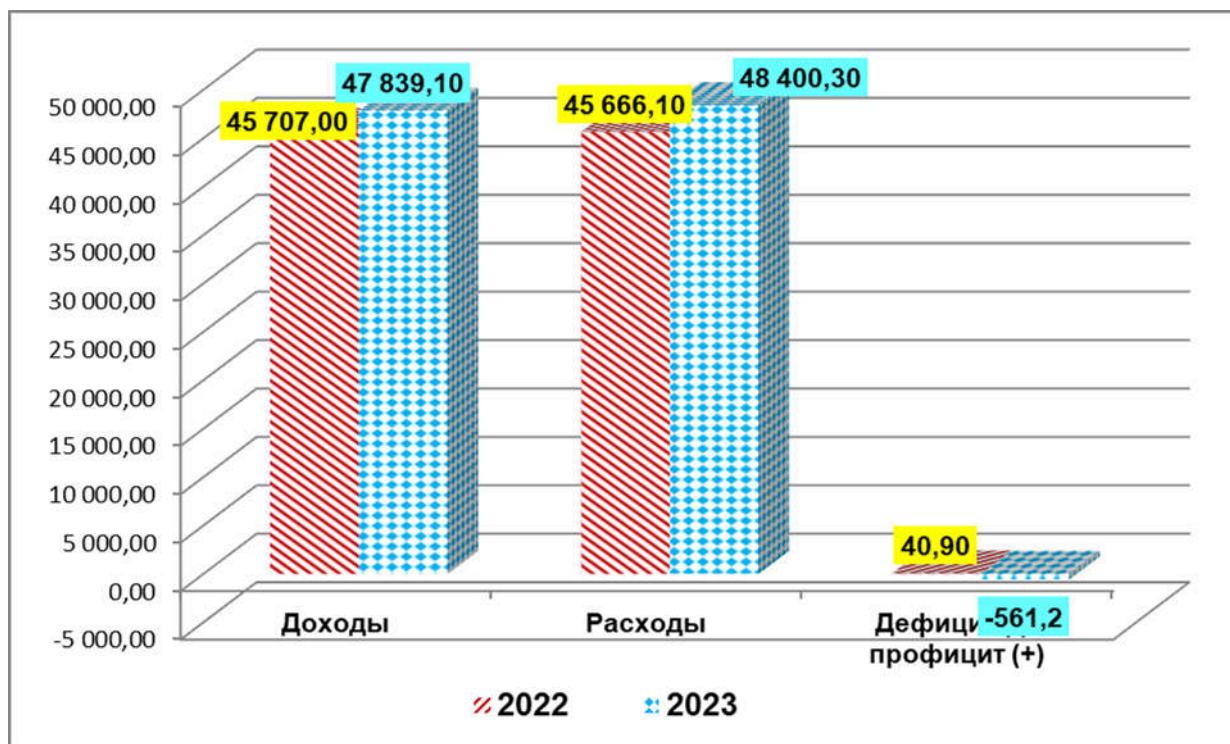


Рис. 2.10. Основные параметры исполнения бюджетов муниципальных районов РД за 2022-2023 годы, в млн руб.

Источник: Составлен авторами по данным табл. 2.3

Анализ поступлений собственных доходов (налоговых и неналоговых) в бюджеты муниципальных образований РД за 2022-2023 годы в разрезе основных доходных источников показал, что объем поступлений собственных доходов за 2023 год по сравнению с 2022 годом увеличился на 413,9 млн рублей, или на 3,0 % и составил 14 330,2 млн рублей (17,9% от всех доходов, в 2022 г. – 17,4 %) [36].

Вместе с тем, отдельными муниципальными образованиями (25 МО) допущено снижение объемов поступлений собственных доходов по сравнению с 2022 годом, в частности:

- МО «Докузпаринский район» – поступления собственных доходов уменьшились на 17,7 млн рублей, или на 36,6 % и составили 30,7 млн рублей (7,4 % в общем объеме доходов местного бюджета);

- МО «Чародинский район» – поступления собственных доходов уменьшились на 15,4 млн рублей, или на 24,7 % и составили 47,1 млн рублей (10,9 %);

- МО «Бежтинский участок» – поступления собственных доходов уменьшились на 1,0 млн рублей, или на 22,2 % и составили 3,7 млн рублей (1,3 %);

- МО «город Южно-Сухокумск» – поступления собственных доходов уменьшились на 39,0 млн рублей, или на 48,9 % и составили 40,7 млн рублей (12,0 %) [36].

В структуре собственных доходов местных бюджетов наибольший удельный вес занимают: НДФЛ – 52,6 %, акциз на ГСМ – 7,6 %, налог, взимаемый по УСН – 12,1 %, земельный налог – 6,0 %, налог на имущество физических лиц – 6,1 %.

Поступления налога на доходы физических лиц в местные бюджеты за 2023 год составили 7 541,2 млн рублей, что на 566,9 млн тыс. рублей, или на 8,1 % больше уровня 2022 года (6 974,3 млн рублей). Вместе с тем отдельными муниципальными образованиями допущено снижение объемов поступлений НДФЛ по сравнению с 2022 годом:

✓ МО «Ахвахский район» – на 1 884,0 тыс. рублей, или на 3,8 % и составили 47 520,0 тыс. рублей (87,0 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Буйнакский район» – на 7 919,0 тыс. рублей, или на 5,6 % и составили 134 328,0 тыс. рублей (45,5 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Гунибский район» – на 2 619,0 тыс. рублей, или на 3,2 % и составили 78 816,0 тыс. рублей (64,8 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Докузпаринский район» – на 4 884,0 тыс. рублей, или на 17,1 % и составили 23 670,0 тыс. рублей (77,2 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Лакский район» – на 3 192,0 тыс. рублей, или на 6,8 % и составили 43 689,0 тыс. рублей (61,7 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Левашинский район» – на 2 847,0 тыс. рублей, или на 1,8 % и составили 154 752,0 тыс. рублей (56,5 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Тляратинский район» – на 7 071,0 тыс. рублей, или на 11,2 % и составили 56 151,0 тыс. рублей (82,9 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Хасавюртовский район» – на 5 458,0 тыс. рублей, или на 2,0 % и составили 260 920,0 тыс. рублей (54,7 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Хивский район» – на 756,0 тыс. рублей, или на 1,7 % и составили 43 714,0 тыс. рублей (65,1 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Цунтинский район» – на 1 019,0 тыс. рублей, или на 1,8 % и составили 55 636,0 тыс. рублей (69,9 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «Чародинский район» - на 2 453,0 тыс. рублей, или на 6,5 % и составили 35 315,0 тыс. рублей (74,9 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов);

✓ МО «город Южно-Сухокумск» – на 2 846,0 тыс. рублей, или на 12,8 % и составили 19 384,0 тыс. рублей (47,6 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов) [36].

Поступления единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, в местные бюджеты за 2023 год составили 1 732,9 млн рублей, что на 508,8 млн рублей, или на 22,7 % меньше уровня 2022 года (2 241,7 млн рублей). Снижение допущено 45 муниципальными образованиями, из них в 9 МО поступления указанного налога уменьшились более чем на 10,0 млн рублей, том числе:

- МО «Ботлихский район» – на 10 656,0 тыс. рублей;
- МО «Буйнакский район» – на 13 579,0 тыс. рублей;
- МО «Дербентский район» – на 32 151,0 тыс. рублей;
- МО «Кайтагский район» – на 18 836,0 тыс. рублей;
- МО «город Махачкала» – на 208 774,0 тыс. рублей;
- МО «город Дербент» – на 24 704,0 тыс. рублей;
- МО «город Хасавюрт» – на 37 119,0 тыс. рублей;
- МО «город Каспийск» – на 23 074,0 тыс. рублей;
- МО «город Избербаш» – на 19 449,0 тыс. рублей.

Поступления налога на имущество физических лиц в местные бюджеты за 2023 год составили 875,8 млн рублей, что на 363,1 млн рублей, или на 70,8 % больше уровня 2022 года (512,7 млн рублей). При этом 36 МО обеспечен прирост поступлений на общую сумму 410,9 млн рублей. Остальными МО (16) допущено снижение поступлений на общую сумму 38,3 млн рублей.

Поступления земельного налога в местные бюджеты за 2023 год составили 863,2 млн рублей, что на 466,9 млн рублей, или на 35,1 % меньше уровня 2022 года (1 330,2 млн рублей). При этом следует отметить, что только 5 муниципальными районами и 1 городским округом обеспечен прирост поступлений земельного налога по сравнению с 2022 годом на сумму 30,1 млн рублей. Остальными 37 муниципальными районами и 9 городскими округами допущено снижение поступлений на общую сумму 444,6 млн рублей [36].

В целом в бюджеты муниципальных образований за 2023 год поступило налоговых и неналоговых доходов в сумме 14 330 258,0 тыс. рублей, что составляет 95,8 % к утвержденным назначениям (14 961 304,0 тыс. рублей), недополучено доходов на общую сумму 630 946,0 тыс. рублей. Из 52 муниципалитетов, в 25 не обеспечено в полном объеме поступления налоговых и неналоговых доходов за 2023 год, исполнение составило от 74,3 % (Ахвахский район) до 98,7 (Хунзахский район) [36].

В Заключении Счетной палаты РД на годовой отчет об исполнении республиканского бюджета РД за 2023 год отмечается: «Анализ безвозмездных поступлений от других бюджетов в бюджеты муниципальных образований за 2022-2023 годы в разрезе межбюджетных трансфертов показал, что объем поступлений финансовой помощи из республиканского бюджета РД за 2023 год по сравнению с 2022 годом увеличился на 39 700,0 тыс. рублей и составил 66 965 400,0 тыс. рублей (в 2022 году 66 925 686,5 тыс. рублей), в том числе:

- дотации – 7 657 600,0 тыс. рублей, что на 394 300,0 тыс. рублей, или на 5,4% больше уровня 2022 года (7 263 270,7 тыс. рублей);

- субсидии – 14 373 700,0 тыс. рублей, что на 3 604 700,0 тыс. рублей, или на 20,1 % меньше уровня 2022 года (17 978 390,2 тыс. рублей);

- субвенции – 42 173 400,0 тыс. рублей, что на 2 857 900,0 тыс. рублей, или на 8,8 % больше уровня 2022 года (39 315 468,7 тыс. рублей);

- иные межбюджетные трансферты – 1 960 700,0 тыс. рублей, что на 407 900,0 тыс. рублей, или на 17,2 % меньше уровня 2022 года (2 368 556,9 тыс. рублей)» [36].

В составе местных бюджетов РД соотношение между группами доходов существенно дифференцируется, что является следствием не только неэффективной модели бюджетно-налогового федерализма в РФ, но и слабого бюджетного потенциала в сельских и поселковых образованиях из-за неразвитого экономического фундамента (рис. 2.11).

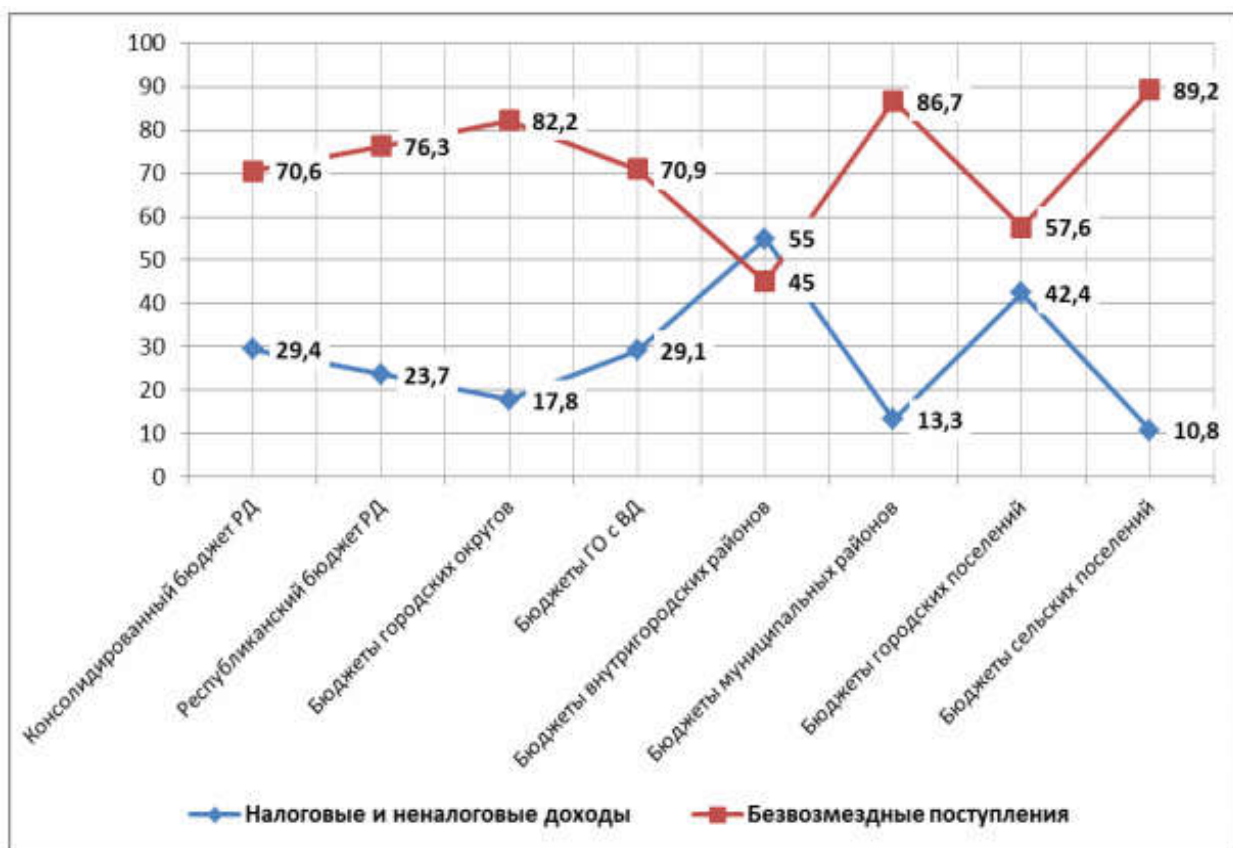


Рис. 2.11. Структура групп доходов консолидированного, республиканского и местных бюджетов РД в 2023 году (факт), в процентах к итогу

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Как видно из рис. 2.11, в бюджетах городских округов с внутригородским делением (ГО с ВД), к которым относится только бюджет г. Махачкалы, доля налоговых и неналоговых доходов выше (29,1%), чем в бюджетах муниципальных районов (13,3%) и сельских поселений (10,8%). Это связано с сосредоточением в столице республики крупных предприятий и организаций (ОАО «Завод «Дагдизель», ОАО «Авиаагрегат», АО «Денеб», «Дагмол», Махачкалинский морской порт, Дагестанское отделение РЖД, отделения федеральных банков, федеральные и республиканские учреждения, вузы, и др.).

Рассмотрим структуру доходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2024-2026 годы (табл. 2.10). Из таблицы видно, что из запланированных на 2024 год 13,6 млрд руб. доходов бюджета г. Махачкалы, на налоговые и неналоговые доходы приходится 5,2 млрд руб. или 38,2%, на безвозмездные поступления – 8,4 млрд руб. или 61,8% от всех доходов.

Таблица 2.10

Структура доходов бюджета городского округа г. Махачкала в 2024-2026
годы

В млн руб.

| Наименование | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Доходы, всего | 13 644,5 | 10 893,9 | 12 404,5 |
| Налоговые и неналоговые доходы | 5 203,4 | 5 416,8 | 5 633,5 |
| <i>Налоговые доходы</i> | <i>4 426,9</i> | <i>4 608,5</i> | <i>4 792,8</i> |
| НДФЛ | 2 083,8 | 2 169,2 | 2 256,0 |
| Налог, взимаемый в связи с применением УСН | 862,5 | 897,9 | 933,8 |
| Налог на имущество физических лиц | 484,0 | 503,8 | 524,0 |
| Земельный налог | 810,0 | 843,2 | 876,9 |
| Прочие налоги (акцизы, пошлины) | 186,6 | 194,4 | 202,1 |
| <i>Неналоговые доходы</i> | <i>776,5</i> | <i>808,3</i> | <i>840,7</i> |
| Безвозмездные поступления | 8 441,1 | 5 477,1 | 6 771,0 |
| В том числе: | | | |
| ✓ Дотации | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ✓ Субсидии | 1 235,3 | 1 108,8 | 1 120,5 |
| ✓ Субвенции | 6 839,3 | 4 322,3 | 5 475,5 |
| ✓ Иные межбюджетные трансферты | 366,5 | 46,0 | 175,0 |

Источник: МКУ «Финансовое управление города Махачкалы». - Официальный сайт: gorfu.mkala.ru

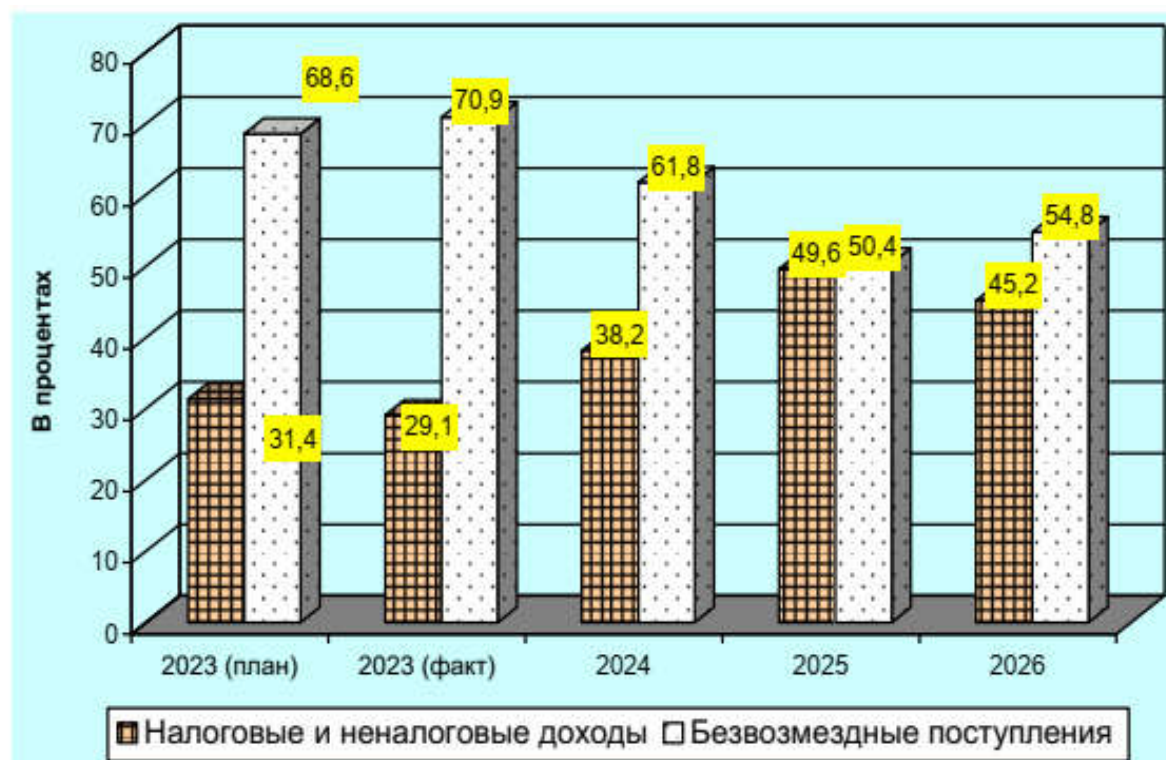


Рис. 2.12. Структура групп доходов бюджетов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2023-2026 годы

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Доля безвозмездных поступлений в бюджете города с каждым годом снижается и в 2026 г. она составит 54,8% против 70,9% в 2023 г. (факт) (рис. 2.12). Но при этом следует заметить, что налоговые поступления в бюджет г. Махачкалы растут не такими высокими темпами, как падает финансовая помощь из республиканского бюджета РД. Так, если в 2024 г. налоговые доходы запланированы в сумме 4 426,9 млн руб., то на 4 792,8 млн руб., т.е. выше всего на 365,9 млн руб., прирост на 8,3%. Напротив, план по безвозмездным поступлениям на 2024 год составляет 8 441,1 млн руб., а на 2026 г. - 6 771,0 млн руб., это меньше на 19,8%.

Общий объем межбюджетных трансфертов в бюджете г. Махачкалы на 2024 год на 1 769,1 млн. рублей или на 17,3% меньше плановых показателей на 2023 год. Структура межбюджетных трансфертов бюджета ГО с ВД «г. Махачкала» в 2023-2024 годы представлена в табл. 2.6.

Таблица 2.11

Структура межбюджетных трансфертов бюджета ГО с ВД «г. Махачкала» в
2023-2024 годы

В млн руб.

| Наименование трансферта | 2023 | 2024 | Разница | Динамика |
|--------------------------------|----------|---------|----------|----------|
| Субсидии | 1 957,9 | 1 235,2 | -722,7 | -36,9% |
| Субвенции | 6 843,84 | 6 839,3 | -4,5 | -0,1% |
| Иные межбюджетные трансферты | 1 408,45 | 366,5 | -1 042,0 | -74% |
| Всего межбюджетных трансфертов | 10 210,2 | 8 441,1 | -1 769,1 | -17,3% |

Источник: МКУ «Финансовое управление города Махачкалы». - Официальный сайт: gorfu.mkala.ru

В рис. 2.13 представлена структура групп доходов бюджетов городских округов РД в 2023 году. Как видно, она значительно отличается от структуры доходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2023 год. Так, налоговые и неналоговые поступления в бюджет г. Махачкалы составляли 29,1%, безвозмездные поступления – 70,9%, а в бюджетах городских округов – 17,8% и 82,2% соответственно, т.е. в столице республики налоговый потенциал выше, чем в других городах региона, отсюда и доля первой группы доходов на 11,3% больше.

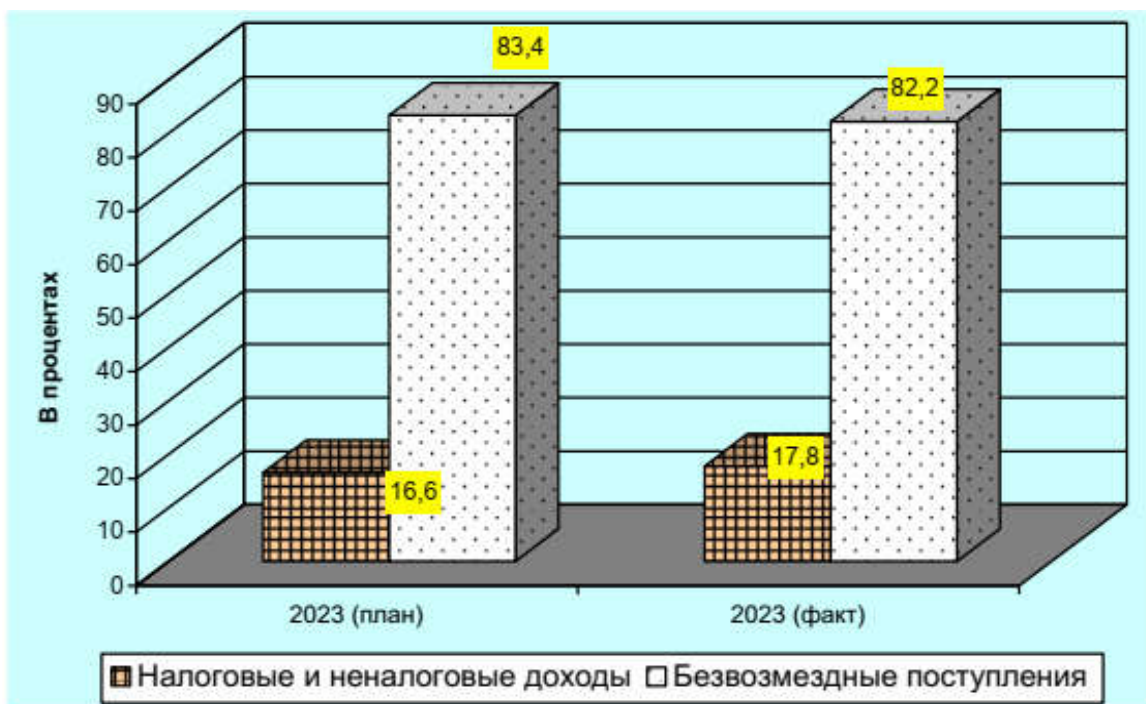


Рис. 2.13. Структура групп доходов бюджетов городских округов Республики Дагестан в 2023 году

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Структура полученных в 2023 г. межбюджетных трансфертов бюджетами городских округов РД представлена в рис. 2.14. Как видно, основное место занимают не дотации (8,9%), а целевые субвенции (51,1%) и субсидии (37,6%).

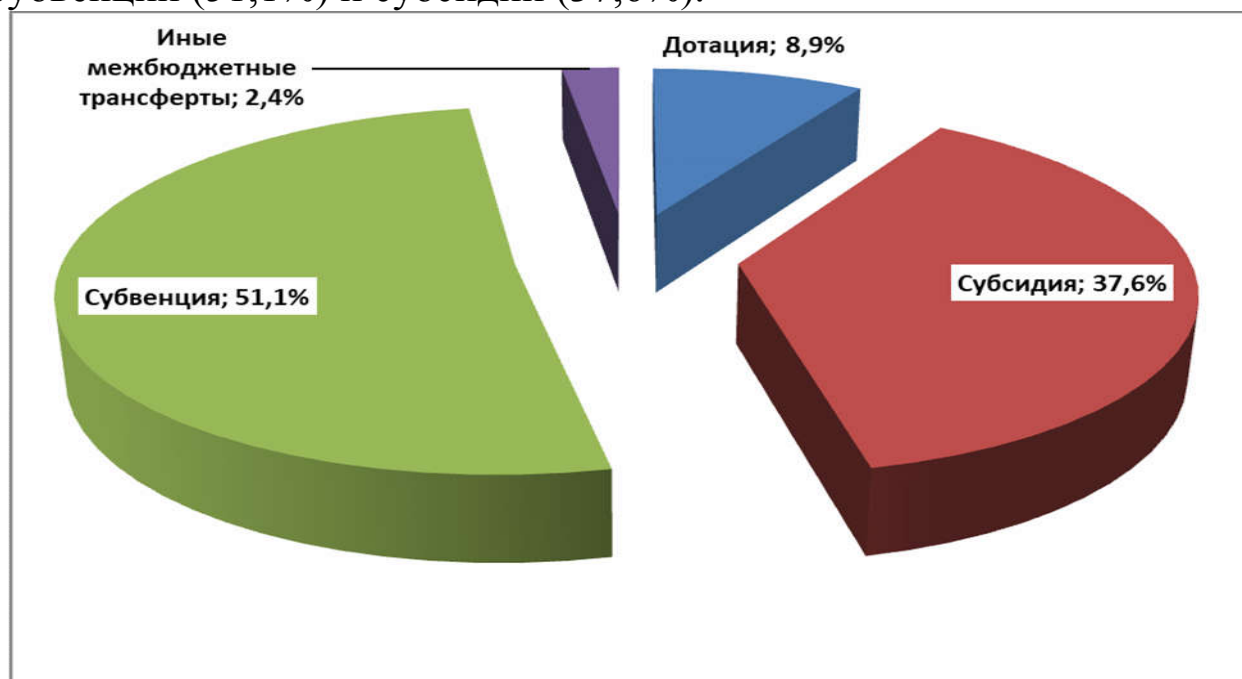


Рис. 2.14. Структура межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях бюджетов городских округов РД в 2023 (факт), в процентах

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Обратимся к оценке значения безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных районов РД (рис. 2.15).

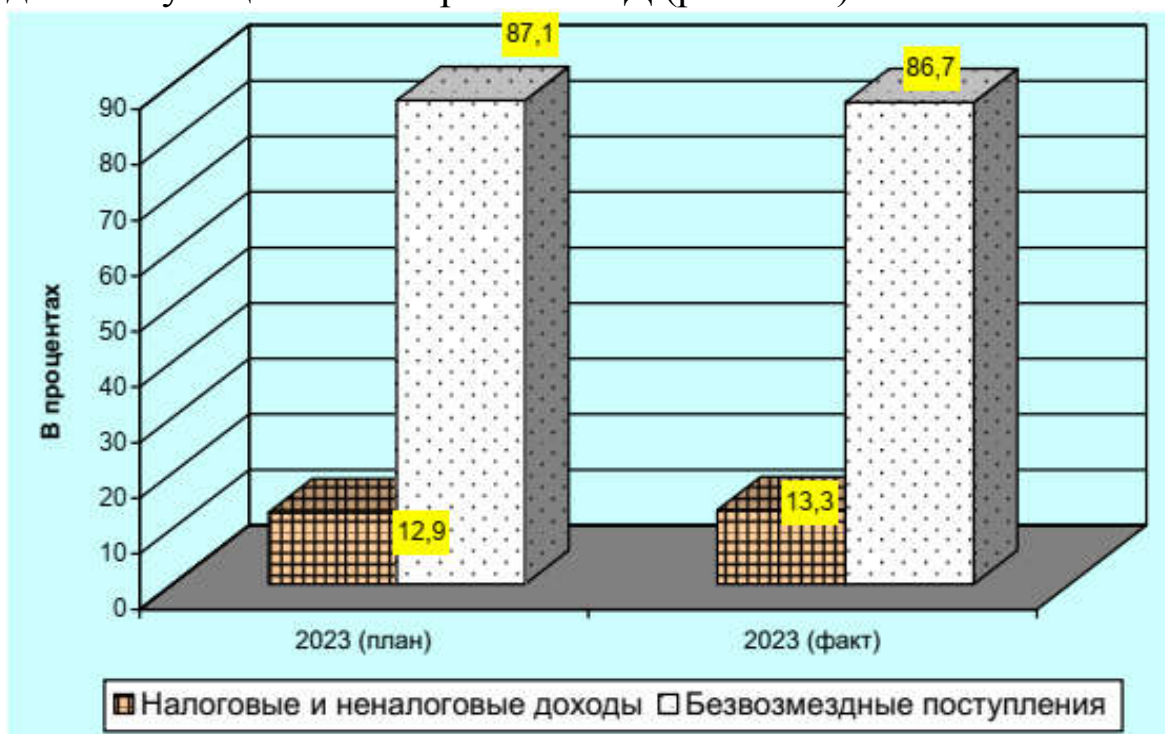


Рис. 2.15. Структура групп доходов бюджетов муниципальных районов Республики Дагестан в 2023 году

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Как видно, налоговые и неналоговые поступления в бюджеты муниципальных районов РД по итогам 2023 г. составили всего 13,3%, безвозмездные поступления – 86,7%. Такое соотношение свидетельствует о слабом экономическом и налоговом потенциале сельских районов РД, а также о формировании неэффективной модели налогового федерализма в России и республике.

Структура полученных в 2023 г. межбюджетных трансфертов бюджетами муниципальных районов РД представлена в рис. 2.16. Основное место занимают целевые субвенции (68,3%) и субсидии (16,1%), дотации – 15,4%.

При анализе расходной части республиканского бюджета на 2024-2026 годы мы видим, что основной формой межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам муниципальных районов и городских округов РД, является дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 2.12).

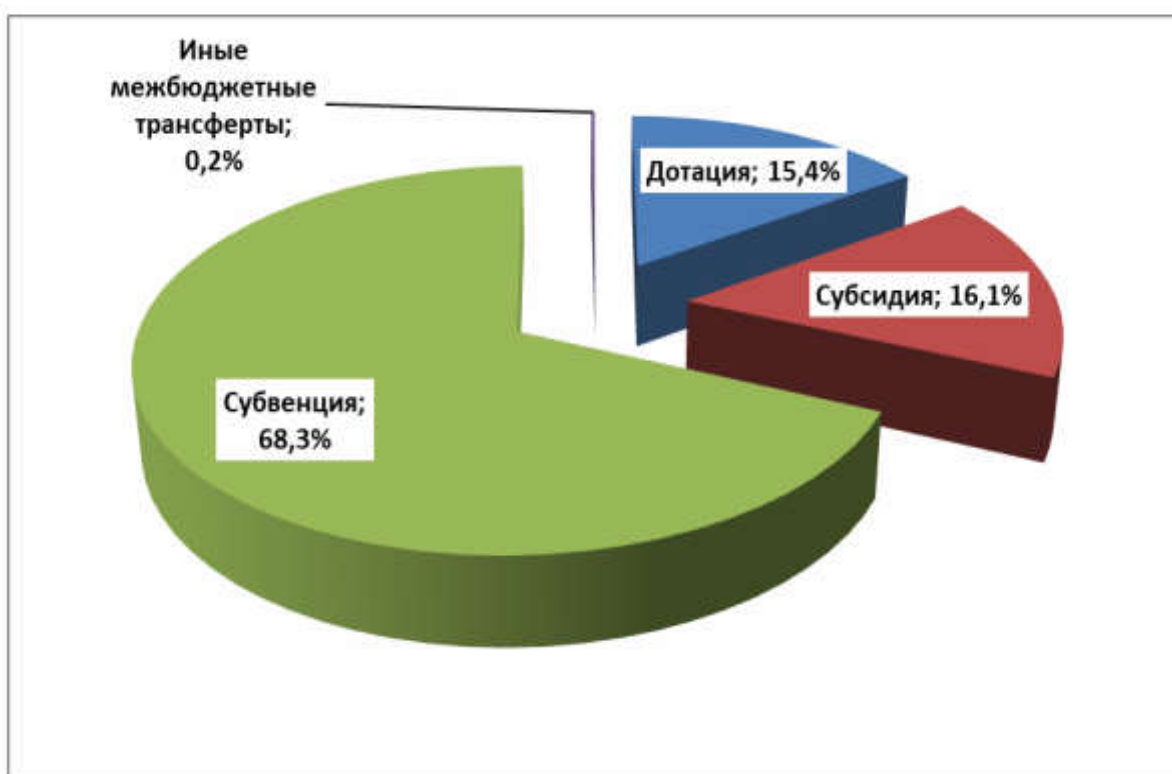


Рис. 2.16. Структура межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях бюджетов муниципальных районов РД в 2023 (факт), в процентах

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предусматриваются в республиканском бюджете в целях выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности и образуют республиканский фонд финансовой поддержки поселений РД.

Из рисунка 2.17 видно, что объем межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета РД местным бюджетам в 2024 году запланирован в объеме 11,3 млрд руб., или 6,0% от всех расходов бюджета. Из этой суммы на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности приходится 8,3 млрд руб. или 4,3% всех расходов бюджета и 73,5% от всего объема предусмотренных трансфертов. По мере укрепления доходного потенциала муниципальных бюджетов Дагестана эта сумма ежегодно будет снижаться и в 2026 составит 8,3 млрд руб. или 5,6% всех расходов бюджета РД [264].

Таблица 2.12

**Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности
муниципальных образований Республики Дагестан
на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов**

(тыс. рублей)

| Наименование муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением) | 2024 год | 2025 год | 2026 год |
|--|-----------|-----------|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Агульский район | 90 260,0 | 70 698,0 | 70 698,0 |
| Акушинский район | 223 593,0 | 171 154,0 | 171 154,0 |
| Ахвахский район | 158 493,0 | 119 362,0 | 119 362,0 |
| Ахтынский район | 101 507,0 | 76 296,0 | 76 296,0 |
| Бабаюртовский район | 182 017,0 | 145 614,0 | 145 614,0 |
| Ботлихский район | 258 700,0 | 195 062,0 | 195 062,0 |
| Буйнакский район | 291 052,0 | 220 573,0 | 220 573,0 |
| Гергебильский район | 103 170,0 | 80 124,0 | 80 124,0 |
| Гумбетовский район | 128 448,0 | 91 535,0 | 91 535,0 |
| Гунибский район | 141 587,0 | 100 474,0 | 100 474,0 |
| Дахадаевский район | 130 962,0 | 104 770,0 | 104 770,0 |
| Дербентский район | 214 413,0 | 171 530,0 | 171 530,0 |
| Докузпаринский район | 127 707,0 | 93 557,0 | 93 557,0 |
| Казбековский район | 217 539,0 | 148 092,0 | 148 092,0 |
| Кайтагский район | 152 497,0 | 121 998,0 | 121 998,0 |
| Карабудахкентский район | 231 450,0 | 170 998,0 | 170 998,0 |
| Каякентский район | 204 560,0 | 148 801,0 | 148 801,0 |
| Кизилюртовский район | 157 955,0 | 126 364,0 | 126 364,0 |
| Кизлярский район | 156 943,0 | 123 854,0 | 123 854,0 |
| Кумторкалинский район | 56 193,0 | 44 954,0 | 44 954,0 |
| Кулинский район | 92 737,0 | 74 190,0 | 74 190,0 |
| Курахский район | 114 825,0 | 89 750,0 | 89 750,0 |
| Лакский район | 79 716,0 | 63 773,0 | 63 773,0 |
| Левашинский район | 251 151,0 | 175 751,0 | 175 751,0 |
| Магарамкентский район | 220 695,0 | 176 556,0 | 176 556,0 |
| Новолакский район | 146 735,0 | 107 882,0 | 107 882,0 |
| Ногайский район | 78 483,0 | 62 786,0 | 62 786,0 |
| Рутульский район | 183 074,0 | 146 459,0 | 146 459,0 |
| Сулейман-Стальский район | 180 604,0 | 131 983,0 | 131 983,0 |
| Сергокалинский район | 131 867,0 | 105 494,0 | 105 494,0 |

Продолжение табл. 2.12

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Табасаранский район | 239 710,0 | 170 790,0 | 170 790,0 |
| Тарумовский район | 49 026,0 | 37 454,0 | 37 454,0 |
| Тляртинский район | 200 739,0 | 146 283,0 | 146 283,0 |
| Унцукульский район | 206 024,0 | 154 420,0 | 154 420,0 |
| Хасавюртовский район | 412 759,0 | 276 663,0 | 276 663,0 |
| Хивский район | 98 643,0 | 78 914,0 | 78 914,0 |
| Хунзахский район | 129 177,0 | 100 507,0 | 100 507,0 |
| Цумадинский район | 137 633,0 | 101 673,0 | 101 673,0 |
| Цунтинский район | 106 683,0 | 74 114,0 | 74 114,0 |
| Чародинский район | 115 035,0 | 78 510,0 | 78 510,0 |
| Шамильский район | 150 233,0 | 108 782,0 | 108 782,0 |
| Бежтинский участок | 129 575,0 | 95 137,0 | 95 137,0 |
| город Дербент | 59 449,0 | 0,0 | 0,0 |
| город Буйнакс | 227 570,0 | 139 310,0 | 139 310,0 |
| город Хасавюрт | 351 089,0 | 280 871,0 | 280 871,0 |
| город Каспийск | 48 009,0 | 0,0 | 0,0 |
| город Кизляр | 104 175,0 | 75 781,0 | 75 781,0 |
| город Кизилорт | 186 768,0 | 131 560,0 | 131 560,0 |
| город Избербаш | 222 565,0 | 143 579,0 | 143 579,0 |
| город Южно-Сухокумск | 149 248,0 | 101 770,0 | 101 770,0 |
| город Дагестанские Огни | 186 224,0 | 131 746,0 | 131 746,0 |
| Итого | 8 319 267,0 | 6 088 298,0 | 6 088 298,0 |

Источник: Таблица 14 Приложения 11 к Закону РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.12.2023 № 102. - URL: <http://www.pravo.e-dag.ru>.

Анализ предоставления (распределения) дотаций местным бюджетам РД в 2024 году из республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) показал, что принятые Министерством финансов РД объемы налогового потенциала при расчете соответствующих размеров дотаций муниципальным образованиям на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствуют показателям, рассчитанным Межведомственной комиссией по определению налогового потенциала муниципальных районов и городских округов РД (МВК) на 2024 год.



Рис. 2.17. Динамика расходов республиканского бюджета РД, в том числе межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2023 – 2026 годы

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Объем налогового потенциала муниципальных районов и городских округов, определенный МВК на 2024 год, составил 14 482 433,0 тыс. рублей, что на 1 102 274,0 тыс. рублей больше налогового потенциала, рассчитанного МВК на 2023 год. Объем налогового потенциала муниципальных районов и городских округов, определенный на 2024 год, приведен в табл. 2.13.

В соответствии с положениями статьи 138 БК РФ, Законов РД «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в РД» и «О республиканском фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городского округа с внутригородским делением) РД» дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований предоставляются с учетом (исходя из) налогового потенциала. Налоговый потенциал муниципальных образований РД, рассчитанный МВК и учтенный Минфином РД при расчете дотаций местным бюджетам на 2024 год, составил 14 482 433,0 тыс. рублей. В тоже время, доходы местных бюджетов за 2022 год фактически исполнены на сумму 13 916 389,0 тыс. рублей, что на 566 044,0 тыс. рублей меньше налогового потенциала муниципалитетов, рассчитанного на 2024 год.

Таблица 2.13

Объем налогового потенциала муниципальных районов и городских округов РД, определенный на 2024 год для расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Млн рублей

| Наименование районов (городов) | Налоговый потенциал на 2024 год | | | | | | | | |
|--------------------------------|---------------------------------|-------|------------|-------------------------|-------|------|------|-----------|------|
| | Всего | НДФЛ | Зем. налог | Налог на имущ. физ. лиц | ЕСХ Н | УСН | ПСН | Гос. пош. | ННД |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Агульский | 42,2 | 34,1 | 0,89 | 0,43 | 0,09 | 4,6 | 0,01 | 0,1 | 1,9 |
| Акушинский | 153,8 | 114,2 | 4,8 | 2,2 | 0,86 | 23,0 | 0,52 | 1,6 | 66,6 |
| Ахвахский | 72,9 | 59,5 | 1,6 | 0,9 | 0,14 | 9,1 | 0,09 | 0,3 | 1,2 |
| Ахтынский | 290,3 | 265,0 | 3,5 | 2,5 | 0,36 | 11,9 | 0,15 | 1,3 | 5,5 |
| Бабаюртовский | 181,3 | 131,9 | 9,1 | 4,2 | 0,8 | 16,5 | 0,15 | 1,9 | 16,8 |
| Ботлихский | 164,3 | 133,1 | 4,7 | 2,7 | 0,3 | 16,7 | 0,17 | 1,3 | 5,2 |
| Буйнакский | 223,6 | 160,1 | 14,1 | 8,2 | 0,8 | 32,0 | 1,8 | 2,5 | 4,0 |
| Гергебильский | 89,9 | 74,2 | 1,2 | 1,2 | 0,68 | 8,1 | 0,03 | 0,6 | 3,8 |
| Гумбетовский | 77,1 | 62,8 | 2,6 | 1,5 | 0,36 | 6,3 | 0,08 | 0,5 | 2,9 |
| Гунибский | 122,5 | 98,1 | 2,5 | 1,5 | 3,1 | 12,7 | 0,2 | 0,8 | 3,5 |
| Дахадаевский | 147,7 | 96,9 | 4,2 | 2,8 | 0,75 | 38,7 | 0,27 | 0,77 | 3,2 |
| Дербентский | 361,6 | 235,4 | 28,0 | 11,9 | 3,7 | 51,1 | 0,75 | 2,0 | 28,8 |
| Докузпаринский | 43,3 | 34,4 | 2,9 | 0,7 | 0,06 | 3,1 | 0,07 | 0,25 | 1,7 |
| Казбековский | 167,1 | 122,4 | 6,3 | 5,1 | 1,0 | 12,8 | 0,9 | 2,3 | 16,2 |
| Кайтагский | 126,1 | 79,0 | 5,1 | 4,1 | 2,8 | 24,3 | 0,4 | 0,97 | 9,4 |
| Карабудахкент. | 325,2 | 225,5 | 19,8 | 12,0 | 2,1 | 39,0 | 0,89 | 6,1 | 19,8 |
| Каякентский | 205,1 | 144,5 | 12,6 | 9,3 | 2,1 | 16,1 | 0,6 | 2,3 | 17,5 |
| Кизилюртовский | 212,7 | 124,6 | 13,1 | 7,5 | 1,9 | 34,7 | 0,7 | 3,0 | 27,1 |
| Кизлярский | 262,5 | 172,6 | 11,6 | 4,7 | 10,5 | 24,5 | 0,3 | 1,7 | 36,5 |
| Кумторкалинский | 176,1 | 134,6 | 13,9 | 3,4 | 0,3 | 9,5 | 0,47 | 1,7 | 12,2 |
| Кулинский | 41,9 | 33,2 | 2,7 | 0,8 | 0,45 | 2,5 | 0,03 | 0,16 | 2,1 |
| Курахский | 60,1 | 48,8 | 2,8 | 1,1 | 0,4 | 4,1 | 0,08 | 0,26 | 2,4 |
| Лакский | 71,6 | 56,5 | 3,7 | 0,67 | 0,2 | 6,5 | 0,04 | 0,48 | 3,5 |
| Левашинский | 279,8 | 192,4 | 10,4 | 6,7 | 1,0 | 45,0 | 0,6 | 3,2 | 20,5 |
| Магарамкентский | 221,0 | 163,1 | 10,5 | 5,8 | 1,0 | 22,5 | 0,4 | 1,9 | 15,7 |
| Новолакский | 123,3 | 84,7 | 5,1 | 3,4 | 0,36 | 12,6 | 0,45 | 1,5 | 15,1 |
| Ногайский | 158,1 | 97,8 | 8,1 | 2,6 | 4,1 | 8,2 | 0,02 | 0,8 | 36,5 |
| Рутульский | 75,2 | 57,9 | 2,5 | 0,9 | 0,36 | 11,5 | 0,06 | 0,5 | 1,4 |
| С. Стальский | 205,9 | 137,2 | 10,8 | 5,0 | 1,7 | 33,1 | 0,65 | 1,98 | 15,5 |
| Сергокалинский | 113,4 | 79,4 | 6,2 | 3,1 | 1,8 | 12,1 | 0,2 | 1,2 | 9,4 |
| Табасаранский | 161,0 | 124,3 | 7,5 | 2,3 | 1,5 | 9,6 | 0,2 | 1,6 | 14,1 |
| Тарумовский | 206,2 | 131,3 | 7,0 | 5,1 | 3,2 | 31,5 | 0,2 | 1,2 | 26,6 |
| Тляртинский | 87,9 | 76,2 | 1,3 | 1,6 | 1,1 | 5,5 | 0,07 | 0,7 | 1,5 |
| Унцукульский | 119,6 | 96,7 | 1,5 | 0,9 | 0,45 | 16,5 | 0,08 | 0,7 | 2,8 |
| Хасавюртовский | 426,5 | 308,0 | 17,7 | 11,2 | 4,3 | 30,5 | 1,2 | 4,5 | 49,0 |
| Хивский | 70,7 | 53,0 | 3,2 | 1,1 | 0,17 | 6,7 | 0,06 | 0,5 | 5,8 |
| Хунзахский | 232,9 | 207,2 | 3,7 | 1,7 | 2,2 | 11,6 | 0,18 | 0,9 | 5,3 |

| Продолжение табл. 2.13 | | | | | | | | | |
|------------------------|----------|---------|---------|-------|------|---------|------|-------|---------|
| Цумадинский | 81,8 | 71,3 | 1,3 | 0,9 | 0,37 | 5,1 | 0,1 | 0,4 | 2,3 |
| Цунтинский | 80,4 | 68,3 | 1,2 | 0,91 | 0,0 | 8,5 | 0,04 | 0,47 | 1,01 |
| Чародинский | 57,7 | 44,5 | 2,0 | 0,6 | 1,0 | 7,0 | 0,03 | 0,25 | 2,3 |
| Шамильский | 95,2 | 74,6 | 2,5 | 1,6 | 0,8 | 12,5 | 0,07 | 0,9 | 2,2 |
| Бежтинский уч. | 3,2 | 0,82 | 0,1 | 0,47 | 0,0 | 0,39 | 0,03 | 0,0 | 0,77 |
| г. Махачкала | 4 986,3 | 2 083,8 | 900,0 | 480,0 | 5,5 | 907,9 | 51,0 | 58,0 | 50,0 |
| г. Дербент | 656,2 | 271,7 | 92,8 | 45,0 | 0,99 | 135,0 | 3,1 | 11,6 | 96,0 |
| г. Буйнакск | 301,9 | 191,1 | 20,5 | 14,9 | 0,05 | 43,5 | 3,1 | 3,6 | 25,0 |
| г. Хасавюрт | 380,1 | 142,4 | 73,2 | 32,5 | 0,0 | 84,5 | 3,7 | 6,2 | 37,5 |
| г. Каспийск | 822,9 | 442,6 | 111,0 | 54,0 | 0,5 | 135,0 | 6,3 | 8,0 | 65,5 |
| г. Кизляр | 320,9 | 155,3 | 30,1 | 30,5 | 0,95 | 59,0 | 0,82 | 5,0 | 39,2 |
| г. Кизилюрт | 224,1 | 94,8 | 23,0 | 13,4 | 1,5 | 49,9 | 1,26 | 2,3 | 38,0 |
| г. Избербаш | 226,7 | 60,1 | 46,1 | 16,7 | 0,2 | 59,5 | 2,8 | 4,2 | 37,1 |
| г. Южно-Сухокумск | 48,7 | 26,5 | 3,8 | 1,9 | 0,4 | 5,6 | 0,01 | 0,4 | 10,1 |
| г. Даг. Огни | 95,5 | 30,1 | 15,5 | 4,9 | 0,0 | 19,5 | 0,7 | 2,2 | 22,5 |
| ИТОГО | 14 482,4 | 8 208,6 | 1 591,2 | 839,8 | 69,5 | 2 197,8 | 86,4 | 158,4 | 1 330,8 |

Источник: Заключение Счетной палаты РД на проект закона РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». - URL: <http://www.pravo.e-dag.ru>.

В 7 муниципальных образованиях налоговый потенциал, учтенный Министерством финансов РД при расчете дотаций на 2024 год, ниже показателя исполнения доходной части местных бюджетов за 2022 год без учета акцизов на ГСМ и межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета РД, в том числе:

- «Буйнакский район»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 223 597,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 254 069,0 тыс. рублей, или больше на 30 472,0 тыс. рублей;

- «Кизлярский район»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 262 484,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 333 708,0 тыс. рублей, или больше на 71 224,0 тыс. рублей;

- «Новолакский район»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 123 340,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 136 143,0 тыс. рублей, или больше на 12 803,0 тыс. рублей;

- «Ногайский район»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 158 119,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы

фактически поступили в сумме 180 559,0 тыс. рублей, или больше на 22 440,0 тыс. рублей;

- «Чародинский район»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 57 701,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 58 723,0 тыс. рублей, или больше на 1 022,0 тыс. рублей;

- «город Кизилюрт»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 224 147,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 226 551,0 тыс. рублей, или больше на 2 204,0 тыс. рублей;

- «город Южно-Сухокумск»: налоговый потенциал на 2024 год учтен в сумме 48 783,0 тыс. рублей, при этом за 2022 год доходы фактически поступили в сумме 78 389,0 тыс. рублей, или больше на 29 656,0 тыс. рублей [35].

Следует отметить, что в 23 муниципальных образованиях РД налоговый потенциал, рассчитанный МВК и учтенный Министерством финансов РД при распределении дотаций местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2024 год, ниже объемов собственных доходов, с учетом акцизов на ГСМ, полученных в 2022 году, в том числе в муниципальных районах: «Агульский район», «Ботлихский район», «Гергебильский район», «Гунибский район», «Дербентский район», «Докузпаринский район», «Кайтагский район», «Карабудахкентский район», «Каякентский район», «Кулинский район», «Лакский район», «Магарамкентский район», «Рутульский район», «Сулейман-Стальский район», «Сергокалинский район», «Табасаранский район», «Унцукульский район», «Хасавюртовский район», «Хивский район», «Хунзахский район», «Шамильский район», а также в городских округах «город Хасавюрт» и «город Дагестанские Огни».

В составе доходной части местных бюджетов отдельных муниципальных районов сравнительно высокую долю составляют поступления от акцизов на ГСМ, которая колеблется в пределах от 15 до 30 процентов от общего объема собственных доходов, в том числе «Агульский район» (28 %), «Акушинский район» (19,3 %), «Ботлихский район» (17,4 %), «Гунибский район» (19,5 %), «Кулинский район» (32,6 %), «Лакский район» (21,2 %), «Рутульский район» (25,2 %), «Сулейман-Стальский район» (17,1%), «Унцукульский район» (16,4 %), «Хивский район» (15,5 %), «Шамильский район» (20,5 %) [35].

Анализ вопросов, связанных с предоставлением местным бюджетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из республиканского бюджета РД и развитием налогового потенциала муниципальных образований показывает, что органами местного самоуправления не принимаются достаточные меры по увеличению налогового потенциала и снижению уровня дотационности. Кроме того, уровень и структура экономического развития соответствующих территорий муниципальных образований практически не меняется, что отрицательно сказывается на состоянии муниципальных финансов, на рост налоговых и неналоговых доходов и сокращение объемов дотаций, выделяемых из республиканского бюджета РД.

Межбюджетные трансферты в виде дотаций, предоставленных местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности из республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) РД в 2020 году составили 5 826 173,0 тыс. рублей, в 2021 году – 6 376 804,0 тыс. рублей, в 2022 году – 7 271 677,0 тыс. рублей, в 2023 году - 7 667 759,0 тыс. рублей, а на 2024 год планируется в сумме 8 182 110,0 тыс. рублей [264].

В составе республиканского бюджета предусматриваются субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими отдельных расходных обязательств. Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из республиканского бюджета, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Из республиканского бюджета РД местным бюджетам на 2024 год планируются предоставить субсидии в сумме 5 348 296,4 тыс. рублей (в 2023 году – 19 863 636 тыс. рублей) на софинансирование выполнения полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований РД по решению вопросов местного значения, что на 14 515 339,6 тыс. рублей меньше бюджетных назначений на 2023 год. Указанные субсидии планируются, в частности, на:

– оснащение образовательных учреждений в сфере культуры (детские школы искусств по видам искусств, училища) музыкальными

инструментами, оборудованием и учебными материалами – 39 748,0 тыс. рублей;

– государственную поддержку на обеспечение развития и укрепления материально-технической базы домов культуры в населенных пунктах с числом жителей до 50 тысяч человек - 37 715,8 тыс. рублей;

– капитальный ремонт общеобразовательных учреждений (с элементами реконструкции и закупкой оборудования) – 85 816,4 тыс. рублей;

– финансовое обеспечение выполнения мероприятий на поддержку дорожной деятельности муниципальных образований за счет средств республиканского бюджета – 2 016 481,0 тыс. рублей;

– государственную поддержку реализации проектов местных инициатив, направленных на развитие туризма в муниципальных образованиях РД – 60 000,0 тыс. рублей;

– обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств бюджетов - 157 602,4 тыс. рублей;

– мероприятия по социально-экономическому развитию субъектов РФ, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа в рамках республиканской инвестиционной программы – 388 531,3 тыс. рублей;

– мероприятия по социально-экономическому развитию субъектов РФ, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа в рамках республиканской инвестиционной программы - 968 358,8 тыс. рублей;

– на поддержку муниципальных программ формирования современной городской среды – 860 468,8 тыс. рублей;

– создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях - победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды – 192 758,2 тыс. рублей;

– комплексное благоустройство улиц, парков и общественных пространств – 71 208,0 тыс. рублей;

– создание дополнительных мест в сфере дошкольного образования – 54 173,0 тыс. рублей;

– на реализацию проектов инициатив муниципальных образований РД – 200 000,0 тыс. рублей и др. [35].

В последние годы наблюдается тенденция к увеличению потребности в средствах на реализацию проектов инициатив муниципальных образований. Финансовое обеспечение проектов

местных инициатив увеличилось как за счет республиканского бюджета РД, так и за счет средств местных бюджетов. За период реализации проектов инициатив (2019-2023 годы) поддержано 438 проектов на общую сумму 2 201 850,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств: республиканского бюджета РД (субсидии) – 1 474 190,0 тыс. рублей, местных бюджетов – 282 900,0 тыс. рублей и внебюджетных источников – 444 760,0 тыс. рублей.

В 2023 году на участие в конкурсе заявлено 194 проекта от 40 муниципальных образований, в том числе от 33 муниципальных районов и 7 городских округов. По итогам состоявшегося конкурсного отбора победителями в 2023 году признаны 47 проектов от 26 муниципальных образований с общим объемом финансирования в сумме 356 300,0 тыс. рублей, в том числе 199 900,0 тыс. рублей – за счет республиканского бюджета РД, 63 200,0 тыс. рублей – средства местных бюджетов и 93 200,0 тыс. рублей – привлеченные средства меценатов.

Согласно постановлению Правительства РД от 25.04.2016 № 110 размер субсидии из республиканского бюджета РД для софинансирования реализации одного проекта не должен превышать:

- для сельских и городских поселений – 5 000,0 тыс. рублей;
- для муниципальных районов, городских округов – 10 000,0 тыс. рублей.

Исходя из установленных нормативов за счет средств, предусмотренных бюджетом РД на указанные цели в сумме 200 000,0 тыс. рублей, в 2024 году возможна была реализация всего 27 проектов, что составляет 57,4 % от количества проектов, успешно прошедших конкурсный отбор в 2023 году (47 проектов).

В расходной части республиканского бюджета РД на 2024 год субвенции на предоставление дотаций бюджетам поселений в общей сумме составляют 2 662,9 млн руб. (это 1,4% от всех расходов или 23,6% от межбюджетных трансфертов), это на 8,8% больше, чем в 2023 г. Кроме того, из республиканского бюджета РД местным бюджетам выделяются прочие межбюджетные трансферты общего характера и на 2024 год их сумма составляет 2,9 млрд руб., это 1,5% от всех расходов или 25,6% от межбюджетных трансфертов. О целевом назначении прочих межбюджетных трансфертов общего характера можно судить по данным табл. 2.14.

Самой многочисленной группой бюджетов РД являются бюджеты сельских поселений (52% населения РД проживает в

сельской местности). За 2023 год доля налоговых и неналоговых доходов в этих бюджетах составила всего 10,8%, а остальная часть (89,2%) – безвозмездные поступления (рис. 2.18).

Таблица 2.14

Иной межбюджетный трансферт для внедрения интеллектуальных транспортных систем, предусматривающих автоматизацию процессов управления дорожным движением в городских агломерациях, включающих города с населением свыше 300 тысяч человек, на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов

(тыс. рублей)

| Наименование муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением) | 2024 год | | 2025 год | | 2026 год | |
|--|--|--------------------|--|--------------------|--|--------------------|
| | Республиканский бюджет Республики Дагестан | Федеральный бюджет | Республиканский бюджет Республики Дагестан | Федеральный бюджет | Республиканский бюджет Республики Дагестан | Федеральный бюджет |
| город Махачкала | 522,65 | 51 742,60 | 460,07 | 45 547,00 | 8 753,23 | 166 311,30 |

Источник: Таблица 16 Приложения 11 к Закону РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.12.2023 № 102. - URL: <http://www.pravo.e-dag.ru>.

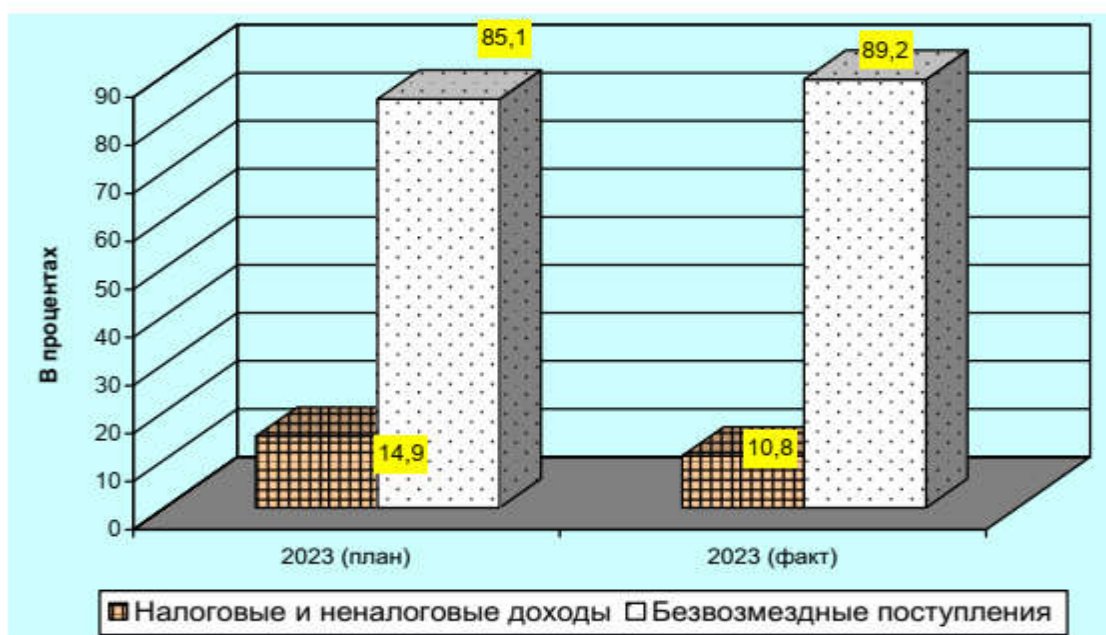


Рис. 2.18. Структура групп доходов бюджетов сельских поселений РД в 2023 году

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Структура полученных в 2023 г. безвозмездных поступлений бюджетами сельских поселений РД представлена в рис. 2.18. Как видно, основное место занимают дотации – 67,8%, на втором месте идут «иные межбюджетные трансферты» - 17,9%, далее субсидии - 10,2% и субвенции – 4,1%.

Таким образом, финансовая помощь местным бюджетам РД выделяется в основном в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований (на 2024 г. – 73,5%). Доля целевых форм межбюджетных трансфертов местным бюджетам РД снижается (26,5%), хотя являются эффективным видом расходов с точки зрения бюджетного контроля и целевого финансирования.

Получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) РД в 2024 г. являются все муниципальные районы РД (41), Бежтинский участок и девять из десяти городских округов (кроме г. Махачкалы). При этом на долю муниципальных районов приходится 84,3% (в 2021 г. – 86,5%), городских округов – 15,7% (13,5%) [11].

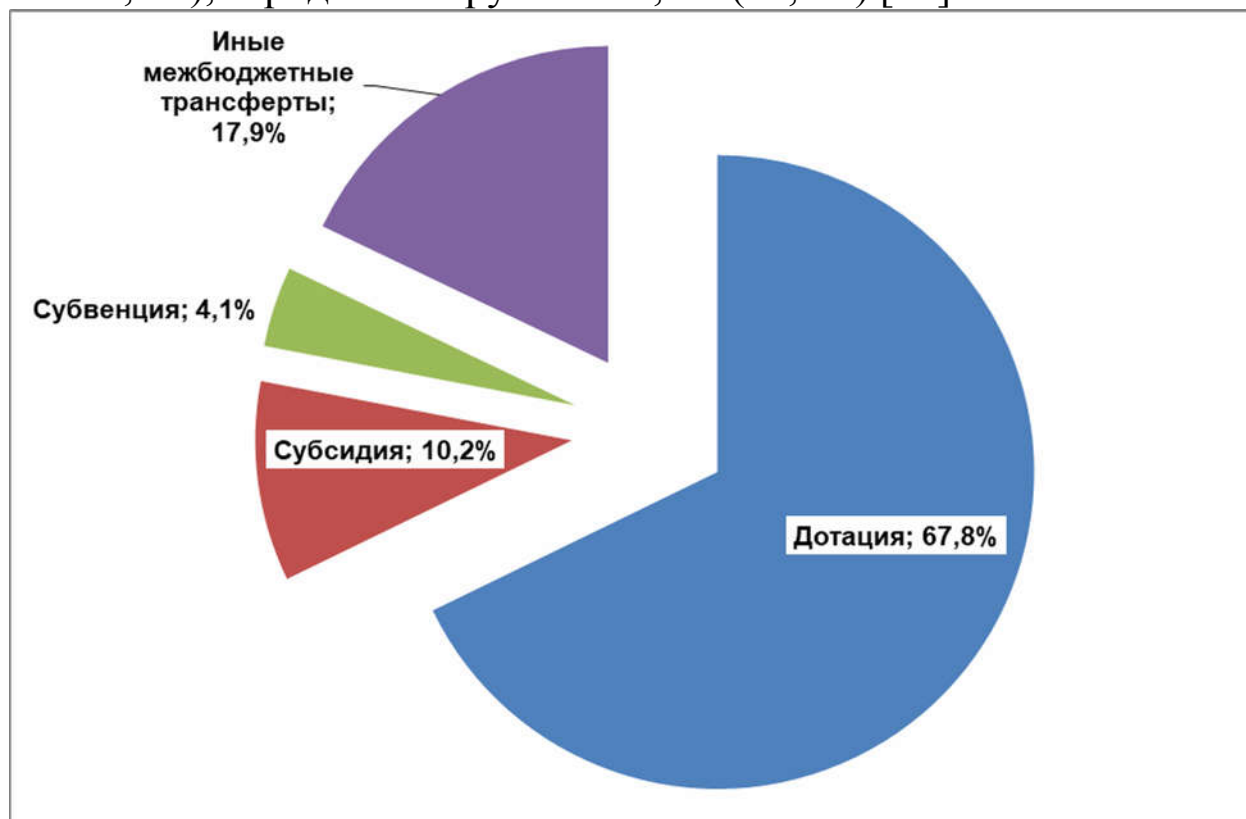


Рис. 2.19. Структура межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях бюджетов сельских поселений РД в 2023 (факт), в процентах

Источник: Составлен авторами по данным отчета Минфина РД за 2023 год [264]

Таким образом, проведенный выше анализ свидетельствует о необходимости выработки мероприятий, направленных на укрепление доходной базы местных бюджетов с целью обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований РД и их сбалансированности.

В современных условиях укрепление собственной доходной базы местных бюджетов обеспечивает реальное достижение самостоятельности муниципальных образований. Это касается политики выявления резервов по увеличению бюджетных поступлений по земельному налогу посредством совершенствования методики кадастровой оценки земельных участков и осуществления индексации налогооблагаемой базы по данному налогу, выявления не поставленных на учет земельных участков. В свою очередь, для увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц необходимо внести отдельные изменения в закон о государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество и сделок с ним. В связи с этим для физических лиц обязательным является регистрация права собственности [36].

2.3. Структурные особенности расходов бюджетов местных органов самоуправления Республики Дагестан

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов [2, ст. 65].

По экономическому содержанию расходы бюджета делятся на 2 группы: текущие и капитальные (рис. 2.20).



Рис. 2.20. Расходов местных бюджетов в соответствии с экономическим содержанием
Составлен авторами по источникам: [2,4,63,64]

Текущие расходы бюджета – часть расходов бюджета, обеспечивающая текущее функционирование бюджетных организаций и содержание физических лиц, а также органов власти разных уровней. Капитальные расходы бюджета – часть расходов бюджета, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность (ранее данные расходы составляли бюджет развития).

По своей сущности расходы бюджета – это денежные отношения, возникающие у органов власти разных уровней с получателями бюджетных средств в процессе исполнения бюджета. Бюджетным кодексом РФ предусмотрена единая классификация расходов бюджетов, охватывающая все направления деятельности органов власти разных уровней и включающая 14 разделов (рис. 2.21).

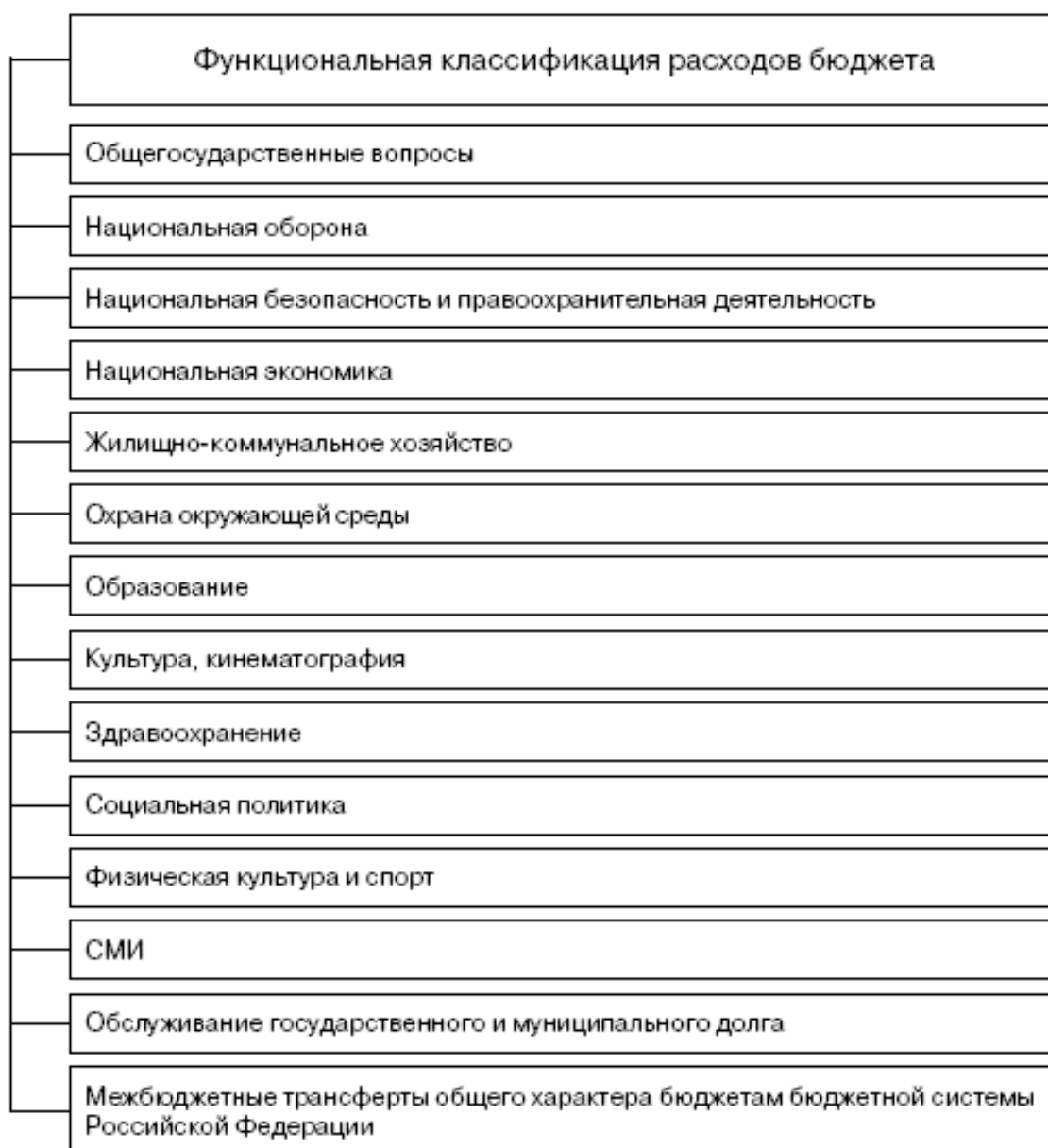


Рис. 2.21. Функциональная классификация расходов бюджетов РФ
Составлен авторами по: [2]

Бюджетная политика в сфере расходов местных бюджетов РД направлена на решение социальных и экономических задач. Приоритетом является обеспечение населения бюджетными услугами отраслей социальной сферы. Структура расходов местных бюджетов РД представлена 13 из 14 разделами (отсутствует раздел «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ»).

Общий объем расходов муниципальных бюджетов РД в 2023 году составил 81 574,6 млн рублей, что на 1 188,1 млн рублей или на 1,4 % меньше 2022 года (82 762,6 млн рублей). Согласно отчету об исполнении консолидированного бюджета РД, расходная часть

бюджетов муниципальных образований за 2023 год исполнена на 94,5 % к утвержденным назначениям. Не исполнены бюджетные назначения в сумме 4 750,9 млн рублей, в том числе по разделам бюджетной классификации расходов (см. рис. 2.22).

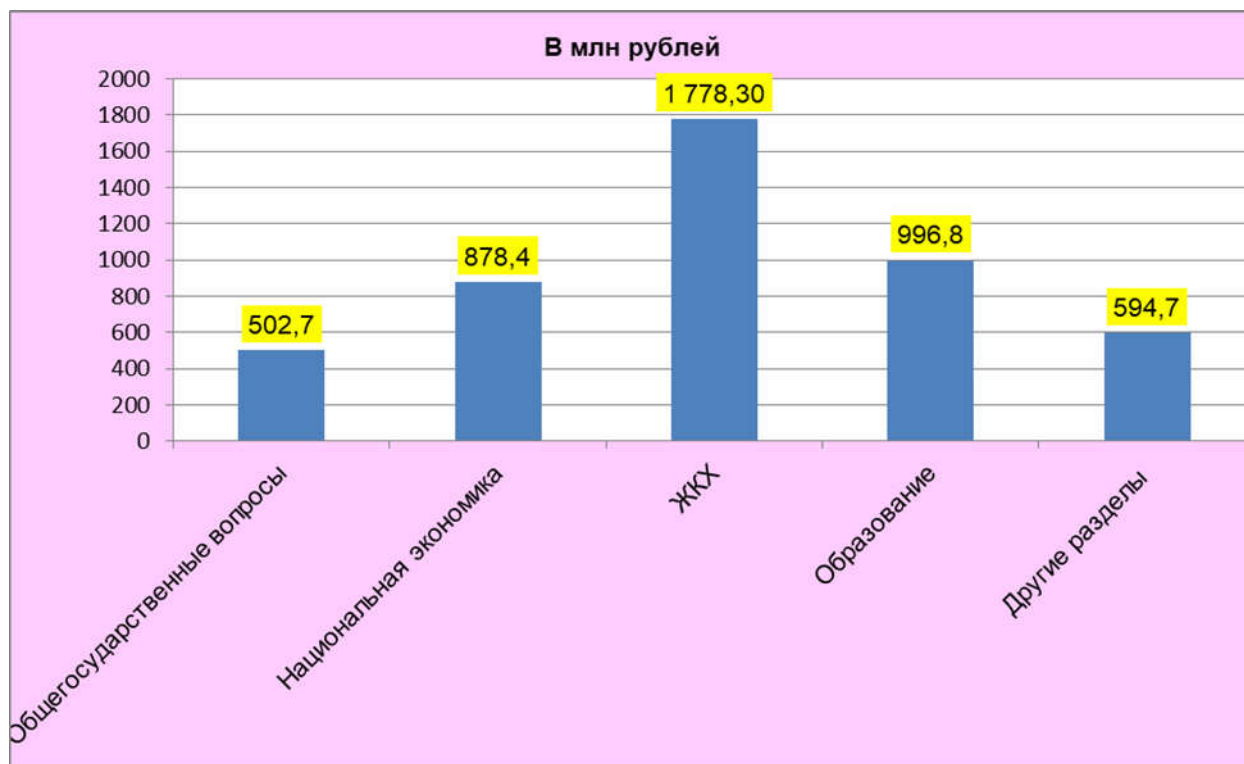


Рис. 2.22. Разделы расходов местных бюджетов РД, по которым не исполнены бюджетные назначения за 2023 год (отчет)

Источник: Составлен авторами по данным [36]

Наибольший удельный вес в общем объеме расходов местных бюджетов РД составляют расходы:

- «Образование» – 70,2%;
- «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 9,1%;
- «Национальная экономика» – 6,4%;
- «Общегосударственные вопросы» – 6,3%;
- «Культура, кинематография» – 3,9%;
- «Социальная политика» – 1,0 %;
- «Физическая культура и спорт» – 1,7 % [36].

По сравнению с 2022 годом общий объем расходов местных бюджетов РД в 2023 году в целом уменьшился на 1 008,0 млн рублей, или на 1,2 %.

В соответствии с Законом РД от 22.12.2023 № 10 «О внесении изменений в Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2023 год

и на плановый период 2024 и 2025 годов» утверждены объемы средств, передаваемых бюджетам муниципальных районов и городских округов РД для компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня в общей сумме 195 460,0 тыс. рублей. Указанные средства направлены пяти муниципальным районам в сумме 13 976,4 тыс. рублей и шести городским округам – в сумме 181 484,0 тыс. рублей (для сравнения: в 2022 финансовом году на указанные цели были запланированы средства в сумме 201 120,8 тыс. рублей, в том числе 54 633,8 тыс. рублей – бюджетам 4-х муниципальных районов и 146 487,0 тыс. рублей бюджетам 3-х городских округов).

Средства, выделенные на указанные цели, были предоставлены в соответствии с распоряжениями Правительства РД за счет средств резервных фондов Правительства РД следующим муниципальным образованиям:

- МО «город Буйнакск» – 24 042,2 тыс. рублей на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ на объектах социальной сферы, поврежденных вследствие чрезвычайной ситуации регионального характера, возникшей в результате ливневого дождя с градом, прошедшего на территории городского округа 17 июня 2023 года (распоряжение Правительства РД от 31.08.2023 № 408-р – из резервного фонда Правительства РД по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий);

- МО «город Кизилюрт» – 41 000,0 тыс. рублей на решение отдельных проблемных вопросов, связанных с развитием муниципального образования (распоряжение Правительства РД от 26.05.2023 № 221-р – из резервного фонда Правительства РД);

- МО «город Дербент» – 174 000,0 тыс. рублей на осуществление расходов, связанных с полноценным функционированием городских служб, ответственных за санитарное состояние городского хозяйства и благоустройство города (распоряжения Правительства РД от 29.08.2023 № 402-р, от 26.12.2023 № 698-р – из резервного фонда Правительства РД);

- МО «Ногайский район» – 6 000,0 тыс. рублей на финансирование расходов, связанных с выполнением работ по устройству ограждения и благоустройству стадиона в с. Терекли-Мектеб (распоряжение Правительства РД от 21.09.2023 № 468-р) [36].

Муниципальными образованиями РД не в полном объеме обеспечивается выполнение расходных обязательств по вопросам местного значения, а также переданных государственных полномочий, в результате чего допускается не освоение бюджетных ассигнований и их аккумулирование в остатках на единых счетах муниципалитетов по учету бюджетных средств. По состоянию на 1 января 2024 года общая сумма неиспользованных бюджетных средств, находящихся на счетах муниципальных образований РД в виде остатков средств, составила 2 648,9 млн рублей, в том числе средств, имеющих целевое назначение – 1 090,6 млн рублей, или 41,2 % от общего объема остатков. По сравнению с 2022 годом общий объем остатков средств уменьшился на 1 197,8 млн рублей, или на 31,1 % (3 846,4 млн рублей).

Наибольший объем остатков неиспользованных средств на 1 января 2024 года сложился в следующих муниципальных образованиях:

- ✓ МО «город Дербент» – 464 513,2 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 423 003,0 тыс. рублей;
- ✓ МО «город Хасавюрт» – 66 006,7 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 5 650,7 тыс. рублей;
- ✓ МО «город Махачкала» – 564 970,0 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 430 620,8 тыс. рублей;
- ✓ МО «город Каспийск» – 116 428,3 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 8 370,1 тыс. рублей;
- ✓ МО «Кизлярский район» – 149 518,7 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 3 575,7 тыс. рублей;
- ✓ МО «Дербентский район» – 119 767,5 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 2 748,0 тыс. рублей;
- ✓ МО «Буйнакский район» – 63 191,7 тыс. рублей, из них средства,
 - ✓ имеющие целевое назначение – 26 090,8 тыс. рублей;
- ✓ МО «Бабаюртовский район» – 50 054,3 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 9 235,9 тыс. рублей;
- ✓ МО «Карабудахкентский район» – 84 259,7 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 3 867,4 тыс. рублей;
- ✓ МО «Левашинский район» - 49 958,2 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 6 401,6 тыс. рублей;
- ✓ МО «Шамильский район» – 46 484,7 тыс. рублей, из них средства, имеющие целевое назначение – 7 723,3 тыс. рублей [36].

В отдельных муниципальных образованиях допущено не освоение целевых средств, выделенных из федерального бюджета на общую сумму 90 005,0 тыс. рублей. В частности, по состоянию на 1 января 2024 года на счетах местных бюджетов РД образовались остатки целевых средств:

- субвенции на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты – 1 287,1 тыс. рублей (МО «Ахвахский район» – 380,2 тыс. рублей, МО «Магарамкентский район» – 167,7 тыс. рублей, МО «Дербентский район» – 154,1 тыс. рублей, МО «Сулейман-Стальский район» – 128,4 тыс. рублей, МО «Казбековский район» – 118,4 тыс. рублей, МО «Левашинский район» – 77,8 тыс. рублей, МО «Табасаранский район» – 76,2 тыс. рублей, МО «Карабудахкентский район» – 67,4 тыс. рублей, МО «Рутульский район» – 33,9 тыс. рублей, МО «Кизлярский район» – 29,7 тыс. рублей, МО «Гумбетовский район» – 17,3 тыс. рублей);

- субсидии на проведение мероприятий по обеспечению деятельности советников директора по воспитанию и взаимодействию с детскими общественными объединениями в общеобразовательных организациях за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации – 15,7 тыс. рублей (МО «Буйнакский район» – 5,5 тыс. рублей, МО «Гунибский район» – 5,4 тыс. рублей, МО «Магарамкентский район» – 4,8 тыс. рублей);

- иные межбюджетные трансферты на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство педагогическим работникам государственных и муниципальных общеобразовательных организаций – 968,7 тыс. рублей (МО «город Каспийск» – 805,1 тыс. рублей, МО «Каякентский район» – 77,8 тыс. рублей, МО «Кизлярский район» – 28,5 тыс. рублей, МО «Чародинский район» – 14,4 тыс. рублей, МО «Ахвахский район» 8,8 тыс. рублей, МО «Сергокалинский район» – 8,7 тыс. рублей, МО «Докузпаринский район» – 8,6 тыс. рублей);

- субсидии на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях – 22,5 тыс. рублей (МО «Бежтинский участок»);

- субсидии на реализацию программ формирования современной городской среды – 477,0 тыс. рублей (МО «Ахтынский

район» – 102,2 тыс. рублей, МО «Кумторкалинский район» – 374,8 тыс. рублей);

- субсидии на государственную поддержку региональных программ по проектированию туристского кода центра города – 87 224,3 (МО «город Дербент»);

- субсидии в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при реализации региональных программ устойчивого экономического развития предприятий энергетики и жилищно-коммунального хозяйства – 10,1 тыс. рублей (МО «город Избербаш» – 6,9 тыс. рублей, МО «город Каспийск» – 3,2 тыс. рублей) [36].

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Закона РД от 12.12.2022 № 95 «О республиканском бюджете РД на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» неиспользованные в 2023 году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение в сумме 90 005,0 тыс. рублей в полном объеме возвращены в доход республиканского бюджета РД.

В соответствии с пунктом 8 статьи 138 Бюджетного кодекса РФ, Законом РД «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях РД» и постановлением Правительства РД от 14.03.2022 № 32 «О Соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципальных районов (городских округов, городского округа с внутригородским делением) РД», Министерством финансов РД заключены Соглашения «О мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципального образования РД» с 51 муниципальными образованиями (за исключением МО «город Махачкала»).

На основании пункта 2.2 Соглашения, всеми муниципалитетами обеспечено представление в Министерство финансов РД отчетов об исполнении обязательств муниципальных образований за 2023 год по установленной форме, выборочный анализ исполнения которых, показал следующее.

В нарушение статьи 136 Бюджетного кодекса РФ, а также условий Соглашения 15 муниципальными образованиями при исполнении бюджета за 2023 год не обеспечено соблюдение норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, установленного постановлением Правительства РД от 14.03.2023 № 32 «Об утверждении нормативов формирования

расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских (сельских) поселений РД на 2023 год». Фактические расходы на содержание органов местного самоуправления РД в 2023 году превысили утвержденный норматив на общую сумму 54 804,5 тыс. рублей, в том числе по муниципальным образованиям (см. табл. 2. 15):

Таблица 2.15

Нормативные и фактические расходы на содержание органов
местного самоуправления РД в 2023 году

Тыс. рублей

| № | Муниципальные образования | Нормативные расходы | Фактические расходы | Превышение | |
|-----|---------------------------|---------------------|---------------------|------------|----------|
| | | | | (%) | Сумма |
| 1. | Кумторкалинский район | 25 981,0 | 38 720,0 | 149,0 | 12 739,4 |
| 2. | Тарумовский район | 30 482,0 | 32 807,8 | 108,0 | 2 325,4 |
| 3. | Бабаюртовский район | 31 934,0 | 32 308,5 | 101,0 | 374,6 |
| 4. | «Новолакский район | 29 373,0 | 33 257,3 | 113,0 | 3 884,3 |
| 5. | Рутульский район | 31 945,0 | 33 076,1 | 104,0 | 1 131,4 |
| 6. | Буйнакский район | 43 033,0 | 53 336,2 | 124,0 | 10 302,8 |
| 7. | Кайтагский район | 25 981,0 | 26 401,7 | 102,0 | 420,4 |
| 8. | Ногайский район | 30 619,0 | 30 820,5 | 101,0 | 201,4 |
| 9. | Тляртинский район | 29 589,0 | 34 615,5 | 117,0 | 5 026,2 |
| 10. | Ахвахский район | 29 433,0 | 31 308,5 | 106,0 | 1 875,6 |
| 11. | Казбековский район | 35 116,0 | 35 805,8 | 105,0 | 689,5 |
| 12. | Гунибский район | 28 477,0 | 30 615,6 | 108,0 | 2 139,1 |
| 13. | город Буйнакск | 40 007,0 | 48 220,0 | 121,0 | 8 212,5 |
| 14. | город Хасавюрт | 54 315,0 | 55 243,0 | 102,0 | 928,3 |
| 15. | город Южно-Сухокумск | 39 640,0 | 44 193,4 | 111,0 | 4 553,1 |

Источник: Заключение Счетной палаты РД на Отчет об исполнении республиканского бюджета Республики Дагестан за 2023 год. - URL: <http://www.pravo.e-dag.ru>.

Необходимо также отметить, что по условиям Соглашения к муниципальным образованиям, допустившим превышение нормативов, утвержденных Правительством РД, применяются экономические санкции в виде сокращения объема дотации путем внесения изменений в распределение дотаций, утвержденных законом о республиканском бюджете РД на текущий финансовый год и на плановый период, на сумму превышения нормативных расходов, но не более 1 процента объема дотации, предусмотренной на текущий финансовый год для соответствующего муниципального образования, и не более 1 процента налоговых и неналоговых

доходов бюджета муниципального образования по данным годового отчета об исполнении бюджета соответствующего муниципального образования за отчетный финансовый год.

В целях реализации указанной нормы Министерством финансов РД в соответствии с приказом от 15.05.2024 № 439 «О приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из республиканского бюджета РД бюджетам муниципальных районов (городских округов) в связи с несоблюдением органами местного самоуправления условий их предоставления, установленных статьей 136 и пунктов 8 статьи 138 Бюджетного кодекса РФ» предусмотрено сокращение объемов дотации муниципальным образованиям, нарушившим нормативы расходов на содержание органов местного самоуправления, для внесения изменений в распределение дотаций при очередном уточнении республиканского бюджета РД на 2024 год на общую сумму 13 086,9 тыс. рублей.

Численность работников органов местного самоуправления в соответствии с постановлением Правительства РД от 27.06.2014 № 295 «Об утверждении нормативных требований по формированию структуры аппаратов управления органов местного самоуправления муниципальных образований РД и Методики расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований РД» утверждена в количестве 2 824 единиц (без учета работников, осуществляющих функции по переданным полномочиям РФ и РД). Фактически по состоянию на 1 января 2023 года замещено 2 679 штатных единиц, или меньше рекомендованной на 145 штатные единицы. При этом в 41 муниципальном образовании фактическая численность ниже рекомендованных значений на 169 штатных единиц, в 3-х муниципальных образованиях – на уровне рекомендованных значений и в 5 муниципальных образованиях – превышает рекомендованную численность на 23 единицы (МО «Рутульский район» – на 2 единицы, МО «Новолакский район» – на 5 единиц, МО «Курахский район» – на 5 единиц, МО «Магарамкентский район» – на 5 единиц, МО «город Южно-Сухокумск» на 6 единиц).

Муниципальными образованиями в соответствии со статьей 187 Бюджетного кодекса РФ и пункта 2.1.4 Соглашения «О мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципальных образований Республики

Дагестан» обеспечено вступление в силу до 1 января 2023 года решения об утверждении бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов в установленные сроки.

Анализ формирования и исполнения бюджетов муниципальных районов и городских округов РД за 2023 год показал, что муниципальными образованиями не обеспечивается реализация принципа сбалансированности, состоящего в количественном соответствии бюджетных расходов источникам их финансирования. В 2023 году в целом по РД муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом. Превышение расходов над общим объемом поступивших доходов местных бюджетов составило 1 561,2 млн рублей. Для сравнения, за 2022 год муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом в сумме 2 763,5 млн рублей [36].

В таблице 2.16 и рисунке 2.23 отражены основные направления использования средств бюджета городского округа «город Махачкала» в 2023 - 2025 годы.

Таблица 2.16

Направления использования средств бюджета
Бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2023 - 2025 годы (план)*

| Наименование расходов | 2023 | | 2024 | | 2025 | | Темп роста, 2025 г. к 2023 г., % |
|--|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|----------------------------------|
| | млн. руб. | уд. вес, в % | млн. руб. | уд. вес, в % | млн. руб. | уд. вес, в % | |
| Расходы, всего | 14 810,7 | 100 | 13 732,1 | 100 | 13 245,5 | 100 | 89,4 |
| Из них на: | | | | | | | |
| 1. Управление и обеспечение безопасности | 701,6 | 4,7 | 767,3 | 5,6 | 872,9 | 6,6 | 124,4 |
| 2. Экономика и городское хозяйство | 3 223,7 | 21,8 | 2 576,7 | 18,7 | 1 854,9 | 14,0 | 57,5 |
| 3. Социально-культурные мероприятия | 10 816,6 | 73,0 | 10 224,2 | 74,5 | 10 223,7 | 77,2 | 94,5 |
| 4. Прочие расходы | 68,8 | 0,5 | 163,8* | 1,2 | 293,8* | 2,2 | - |

*Примечание: В 2024 и 2025 годы в состав прочих расходов включены условно-учтенные расходы.

Составлена по: Решение собрания депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» от 27.12.2022 г. № 27-4.

Как следует из таблицы 2.16 и рис. 2.24, расходы на социально-культурные мероприятия в бюджете города Махачкалы занимают

наибольший удельный вес: в 2023 г. – 73,0%. Далее идут расходы экономического характера (национальная экономика, ЖКХ и охрана окружающей среды) - 21,7%. Расходы на управление и обеспечение безопасности населения занимают незначительный удельный вес – 4,8%.

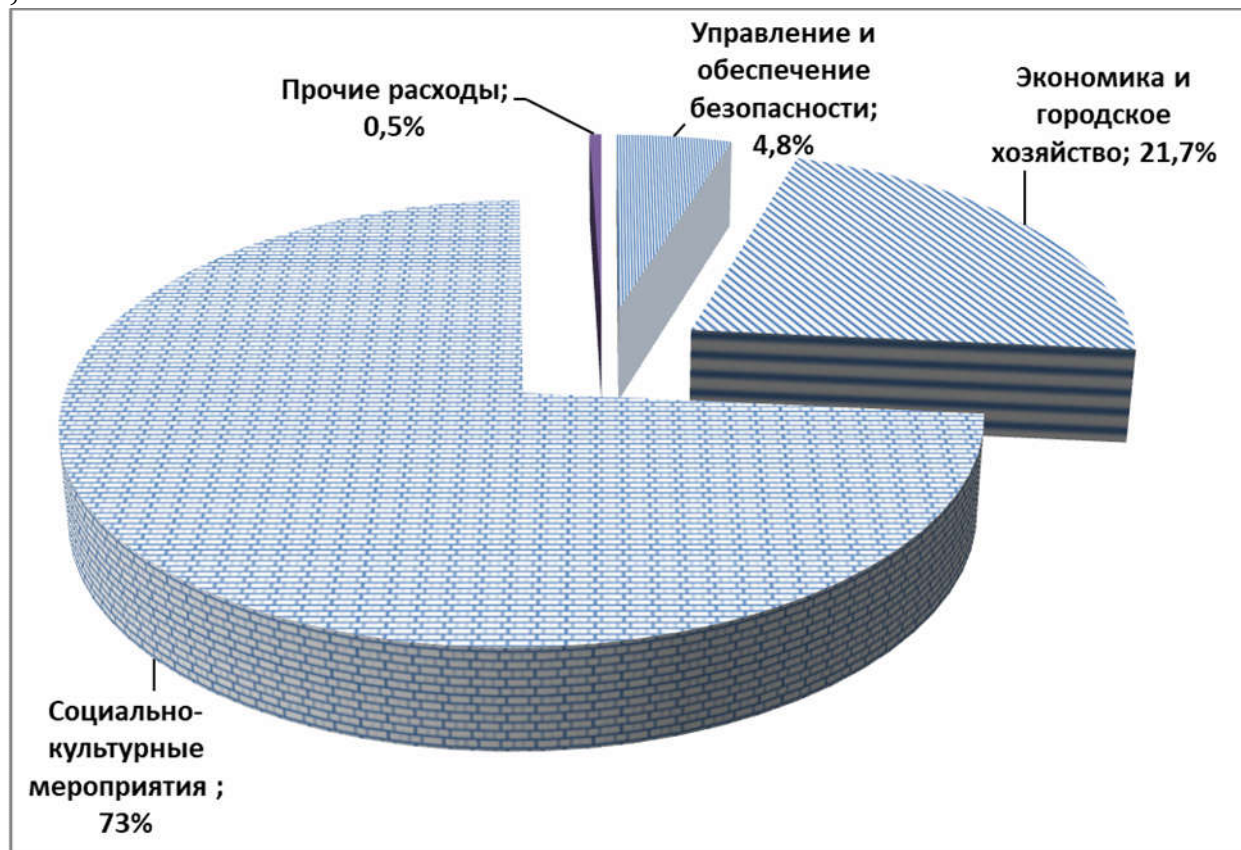


Рис. 2.24. Основные направления использования средств бюджета городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» в 2023 году (план)

Источник: Составлен авторами по [16].

Из проведенного выше анализа видно, что среди отраслей «социального блока», доля которых в расходах бюджета г. Махачкалы на 2023 г. составляет 73,0% (против 79,8% в 2022 г.), наибольший удельный вес принадлежит образованию – 65,9% (в 2022 г. - 71,7%) от общего объема расходов, или 9 756,6 млн руб. (8 121,0 млн руб.). В рамках данного раздела расходов бюджета города средства выделяются по пяти подразделам (см. табл. 2.17). Как видно из таблицы, основным подразделом расходов на образование является «Общее образование», на который приходится 71,5% (в 2022 г. - 70,9%) или 6 965,4 млн руб. (5 756,4 млн руб.) всех расходов по разделу.

Таблица 2.17

Структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» по разделу «Образование» в 2023 - 2025 годы (план)*

| Подразделы расходов на образование | 2023 | | 2024 | | 2025 | | Темпы роста, 2025/2023, в % |
|--------------------------------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|-----------------------------|
| | млн руб. | в % | млн руб. | в % | млн руб. | в % | |
| Расходы на образование, всего | 9 756,6 | 100 | 9 149,1 | 100 | 9 164,2 | 100 | 93,9 |
| В том числе: | | | | | | | |
| Дошкольное образование | 2 187,9 | 22,4 | 2 188,2 | 23,9 | 2 188,2 | 23,9 | 100,0 |
| Общее образование | 6 965,4 | 71,5 | 6 357,6 | 69,5 | 6 372,7 | 69,5 | 91,5 |
| Дополнительное образование | 460,6 | 4,7 | 460,6 | 5,0 | 460,6 | 5,0 | 100,0 |
| Молодежная политика | 23,3 | 1,2 | 22,8 | 0,3 | 22,8 | 0,3 | 97,9 |
| Другие вопросы в области образования | 119,3 | 1,2 | 119,8 | 1,3 | 119,8 | 1,3 | 100,4 |

Составлена по: Решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» от 28.12.2021 г. № 16-2.

В рамках данного подраздела средства в сумме 4 805,9 млн руб. (в 2022 г. - 4 360,4 млн руб.) или 49,3% всех расходов (53,7%) выделяются по целевой статье «Обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг)». Аналогичная структура расходов на образование была и в 2022 г., о чем свидетельствует приведенная ниже диаграмма (рис. 2.25).

Достаточно негативной можно назвать ситуацию с финансированием расходов на образование, поскольку, несмотря на инфляционные риски, структура и динамика этих расходов в бюджете Махачкалы не меняется вот уже многие годы. Получается, зарплата педагогов не будет индексироваться за три года, нормы питания детей младших классов останутся на прежнем уровне и т.д., или же,

может быть, наши чиновники в городской администрации разучились заниматься бюджетным планированием. А ведь эта важнейшая социальная сфера города, где все ещё сохраняется третья смена обучения в некоторых пригородах школах столицы (это единственный регион России). Между тем, чтобы осуществить прорыв в развитии экономики города, республики, страны в целом за счет кардинального улучшения качества человеческого капитала, требуется более системный подход к увеличению финансирования образования.

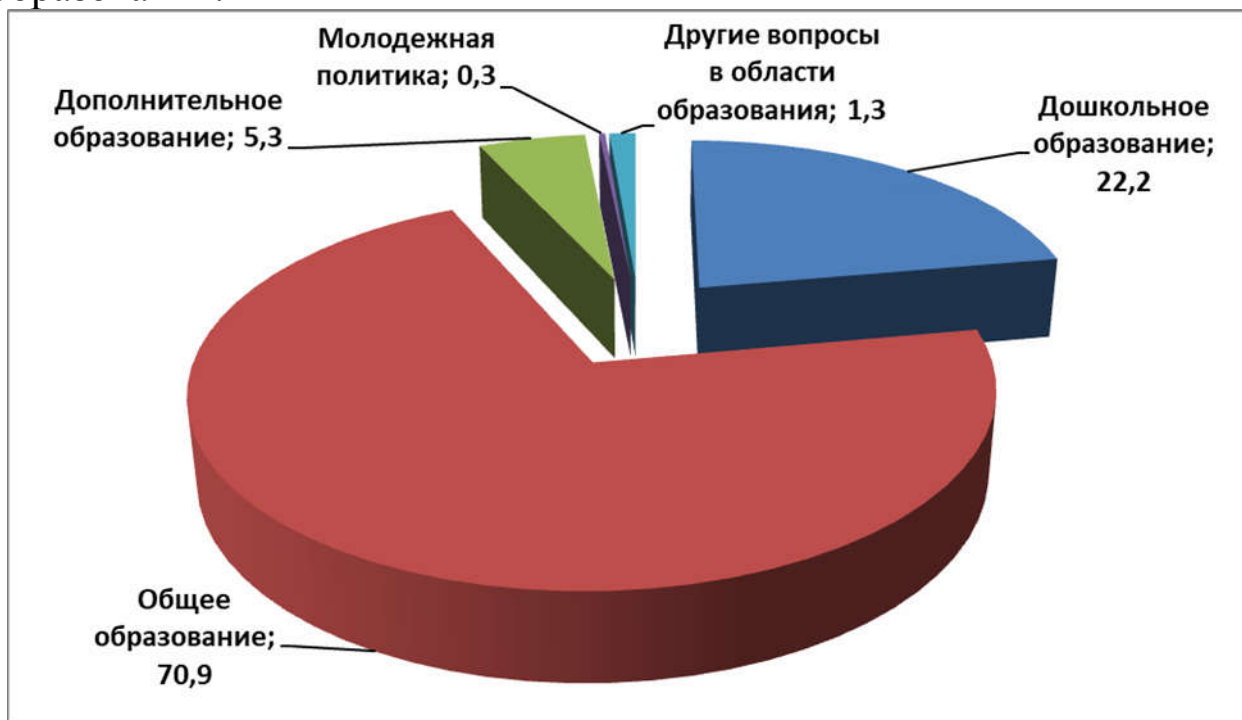


Рис. 2.25. Структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» по разделу «Образование» в 2022 году (план), в процентах по разделу
Источник: Составлен авторами по [266].

Рассмотрим структуру и динамику расходов бюджета г. Махачкалы на 2024 год и плановый период – 2025 и 2026 годов (табл. 2.18). В составе расходной части городского бюджета учтены бюджетные ассигнования на исполнение собственных полномочий, определённых статьёй 14 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и переданных государственных полномочий. Таким образом, получается, что расходы бюджета города Махачкалы, как и всех других местных бюджетов РФ, можно разделить на две группы:

а) расходы муниципального образования, вытекающие из закрепленных за ним собственных расходных полномочий;

б) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. Данные расходы традиционно финансируются за счет бюджетных компенсаций (межбюджетных трансфертов), передаваемых из вышестоящих бюджетов, но иногда возникают и так называемые нефинансируемые мандаты.

Бюджет г. Махачкалы на 2024 год, как и в предыдущие годы, имеет ярко выраженную социальную направленность – 10 132,1 млн. рублей или 70,5% от общих расходов запланировано на финансирование социальной сферы (разделы Образование, Культура, Социальная политика, Физическая культура и спорт) (см. табл. 2.18 и рис. 2.26).

Таблица 2.18

Структура расходов бюджета ГО с ВД г. Махачкала по разделам
бюджетной классификации в 2024-2026 годы

| Наименование раздела | Млн руб. | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2026/2024, в % |
| Общегосударственные вопросы | 1 663,4 | 984,4 | 995,8 | 59,9 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 162,5 | 162,5 | 162,5 | 100,0 |
| Национальная экономика | 1 090,3 | 906,8 | 1 046,6 | 96,0 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1 149,6 | 914,6 | 914,6 | 79,6 |
| Образование | 9 353,1 | 6 816,5 | 7 970,1 | 85,2 |
| Культура | 207,8 | 199,8 | 199,8 | 96,2 |
| Социальная политика | 91,6 | 92,7 | 94,1 | 102,7 |
| Физическая культура и спорт | 479,6 | 479,6 | 479,6 | 100,0 |
| Средства массовой информации | 11,3 | 11,3 | 11,3 | 100,0 |
| Обслуживание муниципального долга | 23,9 | 23,9 | 23,9 | 100,0 |
| Межбюджетные трансферты | 161,8 | 161,8 | 161,8 | 100,0 |
| ИТОГО | 14 394,9 | 10 753,9 | 12 060,1 | 83,8 |

Источник: Составлена автором по: Решение Собрания депутатов ГО с ВД «город Махачкала» «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 26 декабря 2023 г. №39-1. - Официальный сайт: gorfu.mkala.ru

Планирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществлено от базовых бюджетных расходов 2024 года, с корректировкой затрат на коммунальные услуги, связь, уплату налогов, исходя из уточненных назначений и индекса роста потребительских цен (5,9 процента). С учетом сохранения в 2024-2026 годах задач, установленных указами Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 28 декабря 2012 года №1688 «О некоторых

мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

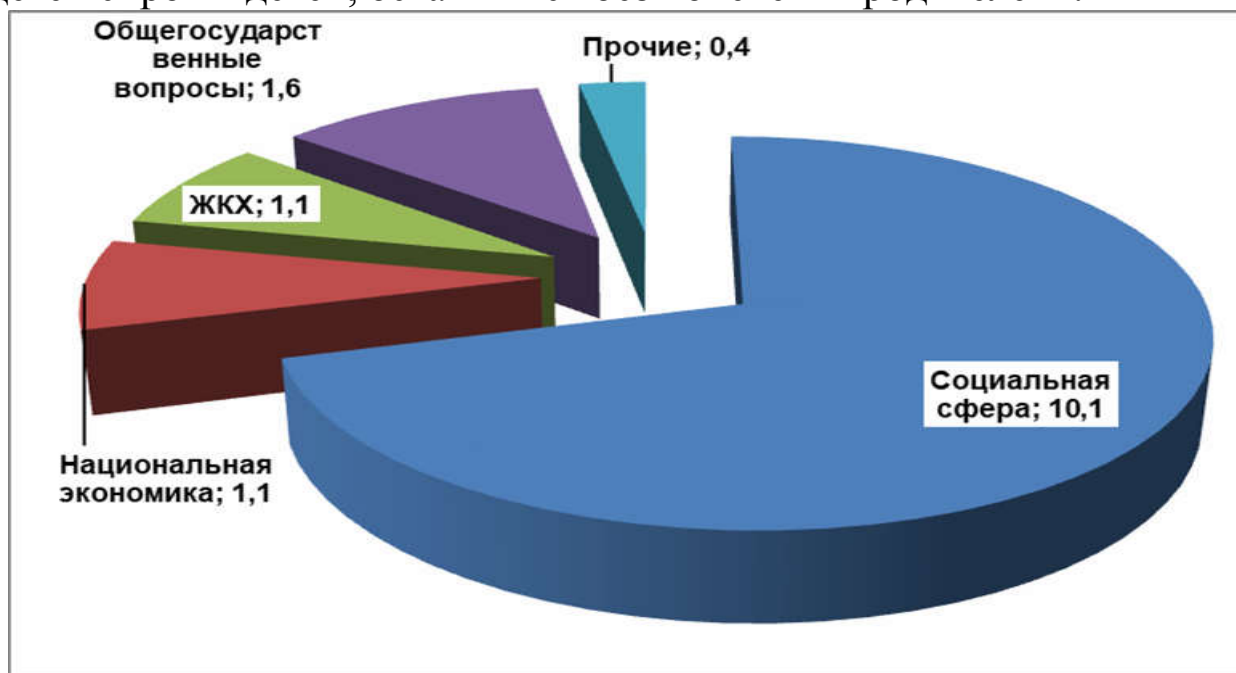


Рис. 2.26. Структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2024 году, в млрд руб.

Источник: Составлен авторами по: [15]



Рис. 2.27. Функциональная структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2024 году (план), в процентах

Источник: Составлен авторами по [15].

Интересным представляется структура расходов местных бюджетов двух столиц соседних республик Северо-Кавказского Федерального округа – городов Махачкала и Грозный (см. рис. 2.28).

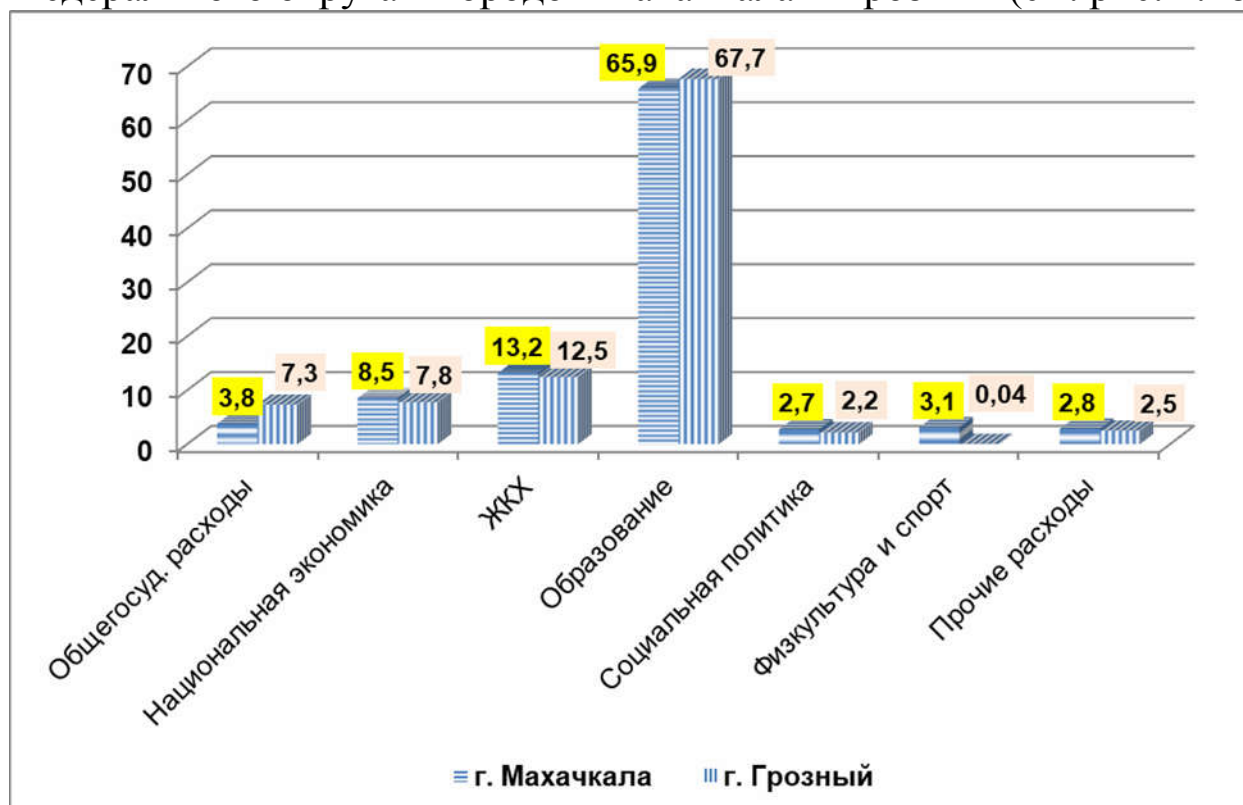


Рис. 2.28. Структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» и ГО «город Грозный» в 2023 году, в процентах к итогу

Источник: Составлен авторами по [16,270].

Как видно из рисунка 2.28, в бюджетах двух городов ведущее место занимают расходы на образование – в Махачкале – 65,9%, Грозном – 67,7%. Существенно разнятся доли расходов по разделам «Общегосударственные расходы» (в бюджете Махачкалы – 3,8%, Грозного – на 3,5% больше – 7,3%) и «Физическая культура и спорт» (3,1% и всего 0,04% соответственно).

При изучении функциональной структуры расходов по разделу «Общегосударственные расходы» можно увидеть, что в основном средства выделяются на содержание аппарата исполнительной власти местных администраций: в бюджете г. Махачкалы на это предусмотрено 210,3 млн руб., что составляют – 37,7% от расходов по разделу, г. Грозного – 402,1 млн руб., или 49,9% расходов по разделу, т.е. больше почти в два раза в абсолютном выражении (191,2%) и на 12,2% по удельному весу. Такое существенное расхождение в объеме финансирования на аппарат управления городских округов сложилось при значительно меньшем (в 1,9 раза)

числе жителей в г. Грозном (328,5 тыс. человек на начало 2023 г.), чем в г. Махачкале (623,3 тыс. человек).

В составе расходов по разделу «Образование» также имеются существенные расхождения по структуре между объемами финансирования из бюджетов городов Махачкала и Грозный, о чем свидетельствуют данные рисунка 2.8. Как видно, расходы по подразделу «Дошкольное образование» в бюджете г. Грозный составляют 34% против 22,4% в бюджете г. Махачкалы, что говорит о расхождениях в подходах планирования расходов на содержание ДОУ.



Рис. 2.29. Структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» и ГО «город Грозный» в 2023 году по разделу «Образование», в процентах по разделу

Источник: Составлен авторами по [16,270].

По данным Минпросвещения России, более 7 миллионов учащихся 1–4-х классов получают бесплатное горячее питание. За этим стоит масштабный организационный процесс, который сопряжен с рядом проблем. Одной из них является сложный механизм финансирования. Все учащиеся начальной школы с первого по четвертый класс должны быть обеспечены не реже одного раза в день бесплатным горячим питанием. Такую задачу поставил Президент РФ в своем послании Федеральному собранию 15 января 2020 года. Инициатива главы государства реализуется поэтапно, начиная с 1 сентября 2020 года до 1 сентября 2023 года [254].

Существующий в настоящее время механизм реализации задачи по обеспечению учеников начальной школы горячим питанием, на наш взгляд, неоправданно усложняет работу всех участников проекта на всех уровнях бюджетной системы. Как известно, бесплатное питание, о котором идет речь, финансируется из трех источников: федерального, республиканского и местного бюджетов. При этом продукты финансируют федеральный и республиканский бюджеты, а горячий напиток и его приготовление — местный бюджет. Таким образом, возникает большая техническая работа по заключению соглашений между Министерством просвещения РФ и 89 субъектами РФ о предоставлении субсидий из федерального бюджета региональным бюджетам. Дополнительно к этому в ГИИС «Электронный бюджет» 89 региональных органов исполнительной власти в сфере образования заключают соглашения со своими муниципальными образованиями.

Сегодня организация питания осуществляется двумя способами. Есть образовательные учреждения, которые сами обеспечивают горячим питанием обучающихся (наличие поваров в штатном расписании школы), а есть такие, которые заключают договоры с организациями — организаторами горячего питания. Второй вариант, как показывает практика, более распространенный. Те регионы, где в школах нет оборудованных столовых, своих поваров (такая ситуация наблюдается у большинства субъектов РФ), вынуждены решать вопрос о дополнительном финансировании расходов на приготовление пищи. Здесь вновь возникает обязанность заключать соглашения между субъектами РФ и муниципальными образованиями о предоставлении субсидии из регионального бюджета уже на дополнительное финансовое обеспечение организации бесплатного горячего питания учащихся начальных школ в части приготовления горячего питания и торговой наценки.

При этом в процессе исполнения бюджета, так же как и при планировании этих расходов, должны выдерживаться определенные процентные соотношения объемов финансирования питания для учащихся начальной школы из бюджетов разных уровней (таблица 2.19). Таким образом, каждая школа вынуждена готовить платежные документы по пяти различным позициям бюджетной классификации с соблюдением процентных соотношений. Все вышесказанное дает основание говорить, что работа по организации питания учащихся

начальной школы федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти достаточно трудоемка.

Таблица 2.19

Субсидия на организацию бесплатного горячего питания учащихся 1-4 классов образовательных учреждений РД в 2023 г.

| Показатели | Источник финансирования | Удельный вес, в % |
|---|---|-----------------------------------|
| Стоимость набора продуктов питания | Софинансирование за счет средств федерального бюджета | 74% |
| | Софинансирование за счет средств республиканского бюджета | 26% |
| Стоимость горячего напитка | Софинансирование за счет средств местного бюджета | 27,3% от республиканского бюджета |
| Наценка на организацию горячего питания | 35% от федерального и республиканского финансирования | |
| Расходы на организацию горячего питания | За счет средств республиканского бюджета | 85,71% |
| | За счет средств местного бюджета | 14,29% |

Источник: Составлена авторами по данным: Пояснительная записка к проекту закона РД «О республиканском бюджете РД на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». – Официальный сайт Минфина РД.

Отметим, что организация здорового питания, пропаганда и обучение навыкам здорового образа жизни — одно из основных направлений государственной политики в сфере образования. Президент РФ также не раз подчеркивал тот факт, что горячее питание должно быть не только бесплатным, но и качественным, здоровым и сбалансированным. Оно должно помогать детям полноценно развиваться и восполнять энергию, затраченную в процессе обучения. Следовательно, расходы на обеспечение бесплатным горячим питанием являются расходами, непосредственно связанными с образовательным процессом, и могут быть включены в субвенцию на образовательный процесс.

В связи с вышесказанным считаю, что необходимо оптимизировать существующий механизм финансирования данных расходов, а именно закрепить законодательно за регионами полномочие по организации горячего питания обучающихся с первого по четвертый класс. Федеральные средства в рамках межбюджетных отношений целесообразно передавать регионам в виде дотации, объем которой рассчитан исходя из средней

стоимости горячего питания для одного ребенка, сложившейся по итогам торгов в регионе за отчетный год, и численности обучающихся в школах с первого по четвертый класс. В свою очередь регионы будут предоставлять муниципалитетам субвенцию на общеобразовательный процесс. При этом норматив финансового обеспечения реализации основных образовательных программ начальных классов должен быть увеличен на объем средств, необходимый для организации горячего питания для начальной школы.

По словам министра образования и науки РД Яхьи Бучаева, выделение средств на финансирование горячего питания обучающихся 1-4 классов в 2022 г. осуществлялось исходя из расчета 61 руб. на 1 ученика в день [262]. Как сообщает Минобрнауки РД, в 2023 году норма питания для учащихся 1-4 классов государственных и муниципальных образовательных учреждений в день составил 71 рубль, что на 10 рублей больше, чем в 2022 году. Всего на питание было предусмотрено 2,8 млрд рублей. Кроме того, на предоставление денежной компенсации на обеспечение бесплатным двухразовым питанием обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детей-инвалидов, осваивающих основные общеобразовательные программы на дому, выделено 97,4 млн рублей.

Денежная норма на обеспечение бесплатным горячим питанием учащихся 1–4 классов в Махачкале была увеличена по сравнению с 2022 годом на 17% — с 61 до 71 рубля в день на ребенка. На содержание сети вновь открываемых образовательных учреждений (детские сады, школы) были учтены расходы в сумме 76,2 млн рублей. Нужно отметить, что некоторые муниципальные образования РД устанавливают свои денежные нормы питания учащихся 1-4 классов, которые несколько отличаются от общереспубликанской нормы. Так, в школах г. Южно-Сухокумска с 1 октября 2022 г. были установлены две нормы: минимальная – 61 руб. 61 коп, максимальная – 86 руб.¹

В рис. 2.30 отражена ведомственная структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2022 году. Откуда следует, что основным получателем бюджетных средств является МКУ "Управление образования" Администрации ГО "город Махачкала" -

¹ Постановление Администрации ГО «город Южно-Сухокумск» «Об установлении денежной нормы на организацию бесплатного горячего питания для учащихся 1-4 классов образовательных учреждений ГО «город Южно-Сухокумск» от 30.09.2022 №264/1.

6 949,6 млн руб. или 61,38% от всех расходов. Из указанной суммы 5 202,1 млн руб. (74,8%) предусмотрено на общее образование, в том числе на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям – 4 360,4 млн руб., это 62,7% от всех запланированных средств по ведомству.



Рис. 2.30. Ведомственная структура расходов бюджета ГО с ВД «город Махачкала» в 2022 году (план), в процентах к итогу

Источник: Составлен авторами по [266].

Важное значение в бюджетном процессе на местном уровне, как и на вышестоящих уровнях бюджетной системы РФ, имеет качественное планирование бюджетных расходов с учетом тех целей и задач, взятых на себя местными органами самоуправления или закрепленных за ними на законодательной основе. Если в советские годы в РФ применялся в основном нормативный метод бюджетного планирования при жестком механизме ценообразования, то в условиях перехода на рыночные рельсы хозяйствования на первое место вышел программно-целевой метод. Считается, что этот метод способствует соблюдению единого подхода к рациональному распределению финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам, их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля и повышению результативности и эффективности освоения средств.

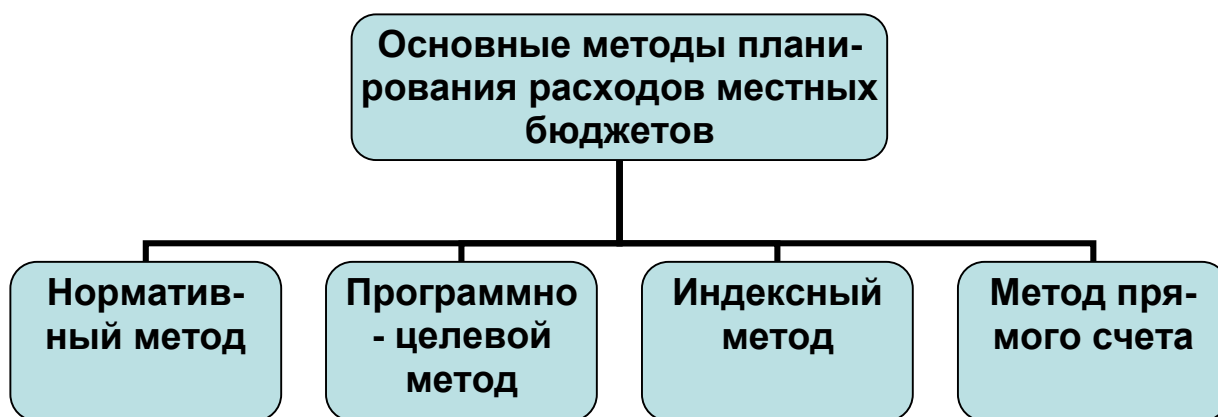


Рис. 2.31. Основные методы планирования расходов местных бюджетов

Составлен авторами по источникам: [2,64]

Анализ программных расходов бюджета г. Махачкалы (Приложение № 12 к Решению о бюджете) показывает, что объем расходов на программные мероприятия в общей структуре расходов бюджета города в 2022 г. составлял 2 013,8 млн руб. или 17,8% всех расходов бюджета (рис. 2.32).



Рис. 2.32. Расходы бюджета ГО с ВД "город Махачкала" на 2022 год в разрезе основных муниципальных программ, в млн руб.

Источник: Составлен авторами по [266].

Весьма важной является МП «Развитие системы образования города Махачкалы «Столичное образование» на 2021-2023 годы», на реализацию которой в 2022 г. было предусмотрено 1 047,9 млн руб.

или 52,0% всех программных расходов, план на 2023 г. – 1 204,3 млн руб. или 51,1%. [266].

Таблица 1.20

Распределение бюджетных ассигнований за счет средств местного бюджета г. Махачкалы в 2023 г. на реализацию муниципальных программ

| № | Наименование программы | Тыс. руб. | Уд. вес, в % |
|----|--|--------------------|-----------------|
| 1 | МУ "Пожарная безопасность МО ГО с ВД "город Махачкала" | 76 056,9 | 3,2 |
| 2 | МУ "О противодействии коррупции в ГО с ВД "город Махачкала" | 500,0 | 0,02 |
| 3 | "Комплексная программа противодействия идеологии терроризма в ГО с ВД "город Махачкала" | 1 800,0 | 0,07 |
| 4 | Комплексная программа профилактики правонарушений в ГО с ВД "город Махачкала" | 150,0 | 0,006 |
| 5 | МУ "Антитеррористическая защищенность муниципального образования ГО с ВД "город Махачкала" | 40 963,4 | 1,7 |
| 6 | МУ "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на территории ГО с ВД "город Махачкала" | 485,0 | 0,02 |
| 7 | МУ "Развитие системы образования города Махачкалы "Столичное образование" | 1 204 304,9 | 51,1 |
| 8 | МУ "Развитие отрасли "Культура" в городе Махачкале" | 482 411,0 | 20,5 |
| 9 | МУ "Развитие физической культуры и спорта в муниципальном образовании ГО с ВД "город Махачкала" | 437 238,1 | 18,6 |
| 10 | МУ "Развитие молодежной политики в муниципальном образовании городской округ "город Махачкала" | 16 147,5 | 0,7 |
| 11 | МУ "Развитие туристско-рекреационного комплекса в муниципальном образовании ГО с ВД "город Махачкала" | 7 943,2 | 0,3 |
| 12 | МУ "Организация отдыха и оздоровления детей, подростков и молодежи в ГО с ВД "город Махачкала" | 10 133,2 | 0,4 |
| 13 | МУ "Реклама, социально значимая информация и праздничное оформление в городе Махачкале" | 7 500,0 | 0,3 |
| 14 | "Управление Имуществом города Махачкалы и проведение комплекса кадастровых работ по постановке на государственный кадастровый учет земельных участков, расположенных на территории города Махачкалы" | 10 000,0 | 0,4 |
| 15 | МУ "Формирование современной городской среды ГО с ВД "город Махачкала" | 50 225,0 | 2,1 |
| 16 | МУ "Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории ГО "город Махачкала" | 10 000,0 | 0,4 |
| 17 | МУ "Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Махачкале" | 500,0 | 0,02 |
| | ВСЕГО | 2 356 358,2 | 100 |

Источник: Составлена автором на основании: Приложение 14 к решению Собрания депутатов ГО с ВД "город Махачкала" "О бюджете городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов" от 27 декабря 2022 г. N 27-4.

Таким образом, проведенный выше анализ показывает, что местные бюджеты РД служат важнейшим финансовым институтом, обеспечивающим реализацию задач и функций органов местного самоуправления. Однако у данных органов до сих пор не сформировалась необходимая материальная база в виде целостной системы их финансового обеспечения. Большинство бюджетов муниципальных образований России в настоящее время являются дотационными. В РД таковыми являются практически все местные бюджеты. Даже относительно экономически благополучная столица региона (г. Махачкала) в силу сложившейся нерациональной модели налогового федерализма (свидетельством тому, в частности, служит норматив отчисления от НДФЛ в бюджет города в размере всего 22%, остальная часть налога идет в республиканский бюджет РД), сохранения в течение долгого периода времени острых проблем с администрированием налоговых и неналоговых доходов, в первую очередь земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также налогов с предпринимательской деятельности, взимаемых по специальным режимам налогообложения, имеет высокий дефицит своего бюджета (плановый объем в 2024 году – 730,3 млн руб.) и уровень межбюджетных трансфертов (8 441,1 млн руб. или 61,9% всех доходов) [15].

Все эти факты свидетельствуют о настоятельной необходимости формирования транспарентной модели налогового федерализма и межбюджетных отношений в РФ, укрепления доходной базы и реструктуризации расходов местных бюджетов, разработки эффективной системы управления бюджетными рисками на муниципальном уровне. О некоторых направлениях решения указанных проблем говорится в следующей главе монографии.

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ МИНИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

3.1. Бюджетные риски на муниципальном уровне: сущность, факторы, методы оценки

Функции бюджета не могут быть реализованы в полной мере в условиях существования бюджетных рисков на всех уровнях бюджетов бюджетной системы РФ. Бюджетный риск является ключевым фактором устойчивости бюджетной системы государства, от которого зависит не только способность экономики и социальной сферы выжить в условиях макроэкономических шоков и жестких западных санкций в отношении РФ, но и возможность их развития.

В российской литературе на сегодня нет единого мнения по поводу понятия бюджетного риска. В докладе Рабочей группы Минфина РФ по оценке бюджетных рисков они рассматриваются как факторы, оказывающие негативное воздействие на параметры бюджетной системы [69]. Таким образом, бюджетный риск - это не свойство самого бюджета, а скорее внешнее негативное воздействие не него.

В Методических рекомендациях по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков, данных Минфином РФ в Письме от 11.09.2023 №02-10-08/1/86333, «под бюджетным риском понимается событие, которое может произойти, но еще не наступило (или наступило и может повториться), и оказать негативное влияние, то есть привести:

- к отклонению результата выполнения бюджетной процедуры (операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры) от установленных требований, а именно формированию (подписанию) документа или совершению действия с несоблюдением установленных нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к форме, содержанию, сроку и порядку выполнения (например, бюджетный риск несвоевременности формирования обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, являющихся неотъемлемой частью бюджетной сметы);

- к снижению (отсутствию улучшения) качества финансового менеджмента, а именно недостижению заданных результатов деятельности органов государственной власти

(государственных органов), органов местного самоуправления, органов местной администрации, органов управления государственными внебюджетными фондами и (или) иных главных администраторов (администраторов) и (или) целей, для достижения которых создано казенное учреждение (например, бюджетный риск несвоевременного заключения контрактов, предметами которых является подготовка проектной документации и финансовое обеспечение которых осуществляется за счет расходов, отнесенных к государственным программам субъекта Российской Федерации)"¹.

В пункте 2 «Основные цели и задачи долгосрочного бюджетного планирования, оценки и профилактики бюджетных рисков» Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию Минфина РФ от 03.12.2015 г. говорится: «...под бюджетным риском понимается стоимостная оценка изменения доходов, расходов бюджетов, показателей долговой нагрузки субъектов РФ и муниципальных образований, а также располагаемых резервов, наступающая с определенной вероятностью, в конкретном периоде, по сравнению с наиболее вероятным, ожидаемым вариантом прогноза данных показателей» [257].

В соответствии с п. 3 Приказа Минфина России «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита (ВФА) "Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита"» от 21 ноября 2019 г. N 196н под бюджетным риском понимается возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента главного администратора (администратора) бюджетных средств [257].

В отчете МВФ под бюджетными рисками понимаются факторы, которые могут привести к отклонению финансовых результатов от ожидаемых или прогнозных значений [273].

Точка зрения некоторых российских авторов на сущность бюджетного риска отражена в табл. 3.1.

¹ Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков. Письмо Минфина РФ от 11.09.2023 №02-10-08/1/86333. – Официальный сайт Минфина РФ. - <http://www.minfin.ru>

Таблица 3.1

Теоретические подходы к определению бюджетного риска

| Определение бюджетного риска | Источник |
|---|---|
| Вероятностная ситуация, имеющая дестабилизирующее воздействие на бюджетную систему, которая носит субъективный характер, исход которой зависит от действий или бездействий конкретных людей – участников бюджетного процесса | Кувалдина Т.Б. |
| В узком смысле как вероятность возникновения потерь в бюджете, а в широком смысле как недофинансирование территории вследствие неисполнения бюджета или исполнения в неполном объеме, имеющее социальные последствия | Паздникова Н.П., Шипицына С.Е. |
| Вероятность отклонения фактических параметров бюджета от плановых под влиянием различных факторов | Левдонского А.А. |
| Совокупность факторов, которые необходимо оценивать для определения возможных отклонений фактических показателей бюджета от плановых значений | Гамукин В.В. |
| Вероятность отклонения фактически исполненных бюджетных доходов и расходов от первоначально запланированных | Лебедева О.И. |
| Риск недополучения средств в бюджет любого уровня, а следовательно, риск недофинансирования | Ковалева Т. В. |
| Бюджетный риск - это риск, количественно характеризующийся субъективной вероятностной оценкой, т. е. ожидаемой величиной наиболее вероятного максимального и минимального уровней собираемости доходов и финансирования расходов по сравнению со сметой, планом, утвержденным по бюджету ассигнований. Чем больше размах между максимальным и минимальным значениями при равной вероятности их получения, тем выше степень бюджетного риска | Яшина Н. И. |
| Вероятность возникновения убытков или неполучения доходов по сравнению с прогнозируемым вариантом | Сухова А.Ю. |
| В узком значении потенциально возможные отклонения бюджетного показателя от его запланированного значения под воздействием рискообразующих факторов. В широком значении вероятность невыполнения бюджетного планирования в бюджетной политике в связи с нарушениями в движении бюджетных ресурсов и их пропорций | Петрова А.Н. |
| (Применительно к доходам бюджета) определяет как вероятность отклонения фактических доходов бюджета не от запланированных, а от потенциальных с учетом наиболее рационального использования ресурсов и возможностей, включая новые технологии бюджетного планирования | Степанова Е. А. |

Источник: Составлена авторами по изученным источникам (графа 2).

На наш взгляд, под бюджетными рисками следует понимать факторы, которые могут при определенных обстоятельствах привести к отклонению параметров бюджетов бюджетной системы страны от запланированных или прогнозных значений. Различаются понятия «бюджетные риски», подразумевающие неопределенность «одноразовых» событий, и «вызовы», когда какое-то растянутое во времени ухудшение бюджетных показателей вполне предсказуемо (например, влияние западных санкций, ухудшение демографической ситуации, рост числа пенсионеров и др.).

С учетом содержания и этапов бюджетного процесса можно выделить следующие виды бюджетных рисков (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Разновидности бюджетных рисков на стадиях бюджетного процесса

| Стадия бюджетного процесса | Разновидности рисков |
|--|--|
| Составление проекта бюджета | Риск искажения плановых показателей |
| | Риск недостоверного прогноза социально-экономического развития |
| Рассмотрение проекта бюджета и его утверждение законом (решением) | Риск несоблюдения сроков бюджетного процесса |
| | Риск несоблюдения регламента бюджетного процесса |
| | Риск отправки проекта бюджета на доработку в финансовый орган или в согласительную комиссию |
| | Риск непринятия закона (решения) о бюджете |
| Исполнение закона (решения) о бюджете | Риск непредвиденных расходов |
| | Риск недостижения плановых показателей |
| | Риск неэффективного использования бюджетных средств |
| | Риск недополучения плановых показателей по доходам |
| | Риск нецелевого использования бюджетных средств |
| | Риск несбалансированности бюджета |
| Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности | Риск несвоевременного составления отчетности |
| | Риск недостоверности информации данных в отчетности |
| | Риск недобросовестных действий (бездействий) участников бюджетного процесса и некачественного (искаженного) составление отчета |

Источник: Составлена авторами на основании Бюджетного кодекса РФ. - <http://www.consultant.ru>

Бюджетные риски могут возникнуть в результате макроэкономических потрясений или реализации условных обязательства. Таким образом, большое значение придается

источникам возникновения бюджетных рисков. А поскольку любой бюджет – это, в первую очередь, финансовый план, то любое отклонение от этого плана способно привести к невыполнению обязательств государства, следовательно, необходимо предусмотреть и обеспечить возможность получения дополнительных источников финансирования для выполнения обязательств государства.

Таблица 3.3

Факторы бюджетных рисков на стадиях бюджетного процесса

| Стадии бюджетного процесса | Определяющие факторы бюджетных рисков |
|--|---|
| Бюджетное планирование (составление, рассмотрение и утверждение бюджета) | Социально-экономические, политические, нормотворческие (изменения бюджетно-налогового законодательства), организация планово-прогнозных процедур, методическая база и аналитический инструментарий, эффективность налогового администрирования, ответственность и квалификация сотрудников финансовых органов |
| Исполнение бюджета | Макроэкономические, социально-политические, изменения бюджетно-налогового законодательства, организация бюджетного менеджмента, уровень жизни населения и его участие в бюджетном процессе, ответственность и платежеспособность налогоплательщиков, четкость выполнения контрольных функций органов казначейства и функций налогового администрирования фискальными органами, деятельность кредитных органов по своевременному перечислению средств в бюджет |
| Контроль за исполнением бюджета и составления бюджетной отчетности | Изменения бюджетно-налогового законодательства, организация бюджетного процесса, мониторинга бюджетных процедур, эффективность аналитической и контрольной работы фискальных органов, методическая база и аналитический инструментарий, ответственность участников бюджетного процесса |

Источник: Составлена авторами на основании проведенного анализа отчетов об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ за последние годы. - <http://www.minfin.ru>

МВФ выделяет следующие источники бюджетных рисков:

✓ макроэкономические потрясения в виде резкого снижения темпов роста номинального ВВП отражаются на сбалансированность бюджета и объемах государственного долга. Государственные финансы, как правило, страдают от макроэкономических шоков каждые 12 лет, со средними бюджетными затратами, эквивалентными примерно 9 процентов ВВП;

✓ финансовый сектор является еще большим источником потрясений для государственных финансов, хотя и менее значительным. Правительство вынуждено поддерживать из собственных средств проблемные финансовые институты для поддержания финансовой устойчивости экономики. В среднем это происходит каждые 24 года, затраты государства составляют около 10 процентов ВВП;

✓ субнациональные правительства также являются значительным, но менее частым источником бюджетных рисков. Спасение проблемных региональных и местных органов власти обходится в среднем в 4% ВВП, и 12% ВВП в экстремальных условиях;

✓ государственные предприятия являются потенциально значимым и распространенным источником бюджетных расходов. Государственная помощь проблемным госпредприятиям обходится в среднем в 3% ВВП и 15% ВВП в самых крайних случаях;

✓ частные нефинансовые компании также являются источником финансового риска государства. Спасение компаний или принятие на себя их долговых обязательств составляет в среднем около 1% ВВП;

✓ стихийные бедствия являются относительно частым источником фискальных рисков, но небольшим по суммам затрат;

✓ государственно-частное партнерство является нечастым источником государственной поддержки и небольшим по затратам. Затраты на спасение проектов ГЧП составляют в среднем 1% ВВП [273, с. 55-58].

Таким образом, в качестве наиболее существенных внешних причин бюджетных рисков МВФ выделил макроэкономические факторы и внутренних причин - финансовую систему страны.

В России факторы бюджетных рисков необходимо рассматривать с учетом сложившейся финансово-экономической специфики и внешних санкций на современном этапе её развития. В Докладе рабочей группы Минфина РФ по оценке бюджетных рисков приводятся такие факторы:

✓ избыточная величина накопленного страной государственного долга;

✓ замедление экономического роста в условиях не решенной демографической проблемы;

✓ волатильность цен на нефть при сохранении существенной доли нефтегазовых доходов федерального бюджета;

- ✓ финансовая поддержка системно-образующих компаний;
- ✓ участие государства в крупных инвестиционных проектах;
- ✓ инерционность бюджетных прогнозов [69].

Вероятность бюджетного риска проявляется в возможности его возникновения, а уровень вероятности определяется совокупностью факторов, воздействующих на бюджетный процесс. С учетом высокой дотационности консолидированного бюджета Республики Дагестан считаем целесообразным группировать бюджетные риски в зависимости от вероятности наступления на допустимый (0–20 %), приемлемый (20–40 %), критический (40–60 %) и катастрофический (более 60 %). Эти критерии являются условными и могут дифференцироваться по бюджетам муниципальных образований РД в зависимости от их бюджетно-налогового потенциала.

Таким образом, бюджетный риск может рассматриваться как встроенную характеристику бюджета. Уровень его в значительной степени зависит от стабильности бюджетной системы, которую определяет не только правовая база, а в первую очередь характер доходов и расходов самих бюджетов. Источниками бюджетных рисков могут быть как внутренние противоречия в экономике, так и внешние шоки и санкции. Зависимость бюджетной системы РФ от внешнеэкономических параметров, таких как цена на нефть и газ, формирует систематический бюджетный риск. Возможность его снижения определяется диверсифицированностью экспортно-импортных операций и структурой государственного (муниципального) долга.

Другая часть бюджетного риска, вызванная внутренними факторами, такими как замедление роста экономики, структура расходов государственного и местного бюджетов, налоговая политика и другие, формирует несистематический бюджетный риск. Снижение данного вида риска зависит в большей степени от экономической политики самого государства.

Для оценки бюджетных рисков используется комплекс разнообразных методов: статистические методы, дерево решений, имитационное моделирование, анализ чувствительности, метод экспертных оценок, метод достоверных эквивалентов и др. Однако, использование методической базы должно основываться на возможностях оценки, иметь целевую направленность и отвечать на основной вопрос: какова цель оценки? В целом оценка бюджетных рисков должна проводиться по следующему алгоритму (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Алгоритм оценки бюджетных рисков

Министерство финансов РФ в целях методического обеспечения осуществления внутреннего финансового аудита направил для использования в работе Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков (Письмо от 11.09.2023 г. №02-10-08/1/86333). Методические рекомендации разработаны в целях оказания практической помощи должностным лицам (работникам) главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, наделенных полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита

(ВФА), при оценке бюджетных рисков и ведении реестра бюджетных рисков с учетом изменений в федеральные стандарты ВФА, утвержденных приказом Минфина России от 18.07.2023 N 118н [257].

Согласно Рекомендациям, «под оценкой бюджетного риска понимается:

- выявление (обнаружение) бюджетного риска;
- определение значимости (уровня) бюджетного риска;
- актуализация значимости (уровня) ранее выявленных (обнаруженных) бюджетных рисков.

Оценку бюджетных рисков осуществляют:

- субъект ВФА, в том числе при выполнении переданных администратором полномочий по осуществлению ВФА;

- члены аудиторской группы, в том числе лица, привлеченные к проведению аудиторского мероприятия, не являющиеся должностными лицами (работниками) субъекта ВФА;

- руководитель (заместители руководителя), руководители и должностные лица (работники) структурных подразделений главного администратора (администратора), которые организуют (обеспечивают выполнение), выполняют бюджетные процедуры (например, работники структурного подразделения администратора, ответственные за прогнозирование доходов бюджета) в целях формирования предложений по ведению реестра бюджетных рисков.

Оценка бюджетных рисков проводится субъектом ВФА:

- при актуализации реестра бюджетных рисков, в том числе перед составлением проекта плана проведения аудиторских мероприятий;

- при составлении программы аудиторских мероприятий;

- в ходе проведения аудиторских мероприятий;

- по результатам мониторинга мер по минимизации (устранению) бюджетных рисков;

- при получении субъектом ВФА информации, указывающей на целесообразность ее проведения» [257].

Схематически выявление (обнаружение) бюджетного риска можно представить следующим образом (рис. 3.2).

Определение значимости (уровня) бюджетного риска на муниципальном уровне можно представить в виде таблицы 3.4.

Обратимся к характеристике дебиторской и кредиторской задолженности муниципальных образований РД, которая дается в п. 4.6.1 Заключения Счетной палаты РД на годовой отчет об

исполнении республиканского бюджета РД за 2023 год, с тем, чтобы понять уровень бюджетного риска местных бюджетов РД [36].

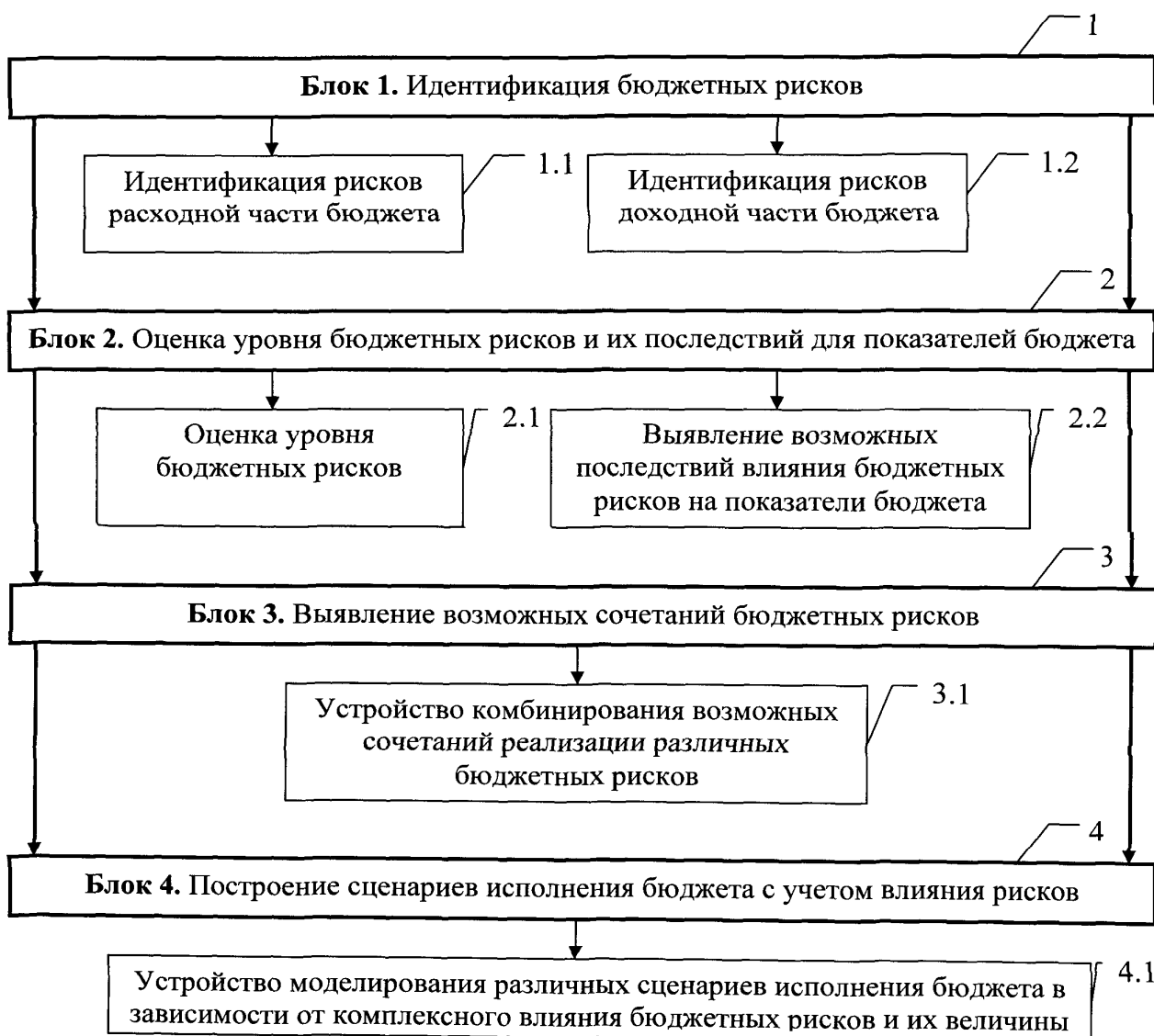


Рис. 3.2. Этапы выявления бюджетного риска [82, с. 139]

Дебиторская задолженность муниципальных образований РД.
По состоянию на 1 января 2023 года на балансе исполнения местных бюджетов РД учтена дебиторская задолженность на общую сумму 7 604 706,54 тыс. рублей, в том числе:

- расчеты по доходам – 4 144 704,09 тыс. рублей;
- расчеты по выданным авансам – 3 386 054,24 тыс. рублей;
- расчеты с подотчетными лицами – 23 986,41 тыс. рублей;
- расчеты по ущербу и иным доходам – 7 315,73 тыс. рублей;
- расчеты по платежам в бюджеты – 42 646,06 тыс. рублей.

Таблица 3.4

**Характеристика значимости (уровня) бюджетного риска на
муниципальном уровне РФ**

| Бюджетный риск | Вероятность возникновения | Значимость | Меры реагирования |
|---|---------------------------|------------|--|
| Недостоверность бюджетной отчетности | высокая | высокая | Автоматический контроль пользователей бюджетной отчетности в ГИИС «Электронный бюджет» |
| Значительный уровень дебиторской задолженности по расходам местного бюджета | высокая | высокая | Предоставление средств из местного бюджета в сумме фактической потребности, казначейский аккредитив |
| Значительный уровень кредиторской задолженности по расходам местного бюджета | высокая | высокая | Казначейское сопровождение контрактов, договоров и соглашений о предоставлении целевых средств из местного бюджета |
| Недостижение целей предоставления средств из местного бюджета | высокая | высокая | Расширенное казначейское сопровождение контрактов, договоров и соглашений о предоставлении целевых средств из местного бюджета |
| Неэффективность систем внутреннего государственного и муниципального финансового контроля | высокая | высокая | Формирование карт органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, их взаимосвязь по уровням контроля |
| Риск закупки ТРУ, несоответствующим обоснованию бюджетных ассигнований | высокая | высокая | Контроль, предусмотренный ч. 5 ст. 99 Закона №44-ФЗ в ЕИС контрактной системы |

Источник: Составлена авторами на основании: Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков (Письмо от 11.09.2023 г. №02-10-08/1/86333). - <http://www.minfin.ru>

В течение 2023 года дебиторская задолженность уменьшилась на 1 005 022,37 тыс. рублей и на 1 января 2024 года составила 6 599 684,16 тыс. рублей, в частности:

1) Расчеты по доходам – 4 013 391,62 тыс. рублей (уменьшилась на 131 312,48 тыс. рублей), из них:

- расчеты с плательщиками налогов – 3 146 505,77 тыс. рублей, из них по муниципальным образованиям: город Махачкала – 1 915 340,73 тыс. рублей; город Дербент – 97 231,82 тыс. рублей; город Хасавюрт – 235 895,27 тыс. рублей; город Каспийск – 149 351,83 тыс. рублей; Карабудахкентский район – 57 037,42 тыс. рублей; Кизлярский район – 113 958,41 тыс. рублей;

- доходы от платежей при пользовании природными ресурсами – 404 408,91 тыс. рублей (город Махачкала);

- доходы от операционной аренды – 393 693,89 тыс. рублей (город Каспийск – 254 968,5 тыс. рублей; город Дербент – 80 376,37 тыс. рублей);

- расчеты с плательщиками государственных пошлин, сборов – 151,28 тыс. рублей, из них 104,49 тыс. рублей по Бабаюртовскому району.

2) Расчеты по выданным авансам – 2 538 470,48 тыс. рублей (уменьшилась на 847 583,76 тыс. рублей) (например, по приобретению основных средств – 1 823 891,0 тыс. рублей, из них: город Дербент – 1 464 954,36 тыс. рублей; город Кизляр – 78 493,24 тыс. рублей; Кумторкалинский район – 90 419,97 тыс. рублей).

3) Расчеты с подотчетными лицами – 21 913,04 тыс. рублей (уменьшилась на 2 073,38 тыс. рублей).

4) Расчеты по ущербу и иным доходам – 7 540,23 тыс. рублей (увеличилась на 224,49 тыс. рублей).

5) Расчеты по платежам в бюджеты – 18 368,81 тыс. рублей (уменьшилась на 24 277,25 тыс. рублей) [36].

Согласно бюджетной отчетности по состоянию на 1 января 2024 года просроченная дебиторская задолженность муниципальных образований РД составила 2 692 404,7 тыс. рублей, из них по платежам в бюджет – 2 686 765,1 тыс. рублей (по данным Управления ФНС по РД).

Анализ бюджетной отчетности муниципальных образований показал, что на 1 января 2024 года наиболее значительные суммы дебиторской задолженности (более 50 млн рублей) допущены в следующих муниципальных районах и городских округах:

- Буйнакский район – 60 518,16 тыс. рублей, или 0,92 % (увеличилась на 5 181,17 тыс. рублей);
- Карабудахкентский район – 83 356,56 тыс. рублей, или 1,26 % (уменьшилась на 19 637,78 тыс. рублей);
- Кизлярский район – 117 296,99 тыс. рублей, или 1,78 % (уменьшилась на 4 284,29 тыс. рублей);
- Кумторкалинский район – 122 248,11 тыс. рублей, или 1,85 % (увеличилась на 546,85 тыс. рублей);
- Хасавюртовский район – 62 521,56 тыс. рублей, или 0,95 % (увеличилась на 9 147,80 тыс. рублей);
- город Махачкала – 2 673 124,99 тыс. рублей, или 40,50 % (уменьшилась на 208 439,25 тыс. рублей);
- город Дербент – 1 964 158,54 тыс. рублей, или 29,76 % (уменьшилась на 605 544,07 тыс. рублей);
- город Буйнакск – 97 654,72 тыс. рублей, или 1,48 % (увеличилась на 5 678,36 тыс. рублей);
- город Хасавюрт – 236 588,11 тыс. рублей, или 3,58 % (уменьшилась на 45 216,30 тыс. рублей);
- город Каспийск – 406 792,68 тыс. рублей, или 6,16 % (уменьшилась на 6 021,06 тыс. рублей);
- город Кизляр – 113 778,79 тыс. рублей, или 1,72 % (уменьшилась на 5 594,22 тыс. рублей);
- город Кизилюрт – 84 764,40 тыс. рублей, или 1,28 % (увеличилась на 22 386,70 тыс. рублей);
- город Избербаш – 63 310,23 тыс. рублей, или 0,96 % (уменьшилась на 5 850,41 тыс. рублей) [36].

Кредиторская задолженность муниципальных образований РД.

В течение 2023 года общая сумма кредиторской задолженности уменьшилась на 1 515 241,65 тыс. рублей и на 1 января 2024 года составила 2 848 589,83 тыс. рублей, в том числе:

- расчеты по доходам – 1 331 991,01 тыс. рублей (уменьшилась на 877 312,20 тыс. рублей);
- расчеты с подотчетными лицами – 12 421,75 тыс. рублей (уменьшилась на 1 857,90 тыс. рублей);
- расчеты по принятым обязательствам – 955 107,86 тыс. рублей (уменьшилась на 815 873,67 тыс. рублей);
- расчеты по платежам в бюджеты – 547 362,40 тыс. рублей (увеличилась на 183 308,78 тыс. рублей);

- расчеты с прочими кредиторами – 1 704,39 тыс. рублей (уменьшилась на 3 506,67 тыс. рублей).

Наибольшую долю в общем объеме кредиторской задолженности составляют расчеты по доходам – 46,8 % и расчеты по принятым обязательствам – 33,5 %.

По расчетам по доходам значительную часть составили:

1) Расчеты с плательщиками налогов – 1 178 422,73 тыс. рублей, из них:

- город Махачкала – 221 317,93 тыс. рублей;
- город Хасавюрт – 77 719,31 тыс. рублей;
- Буйнакский район – 66 085,74 тыс. рублей;
- Дербентский район – 69 184,74 тыс. рублей;
- Кизлярский район – 48 917,33 тыс. рублей;
- Хасавюртовский район – 88 723,34 тыс. рублей;

2) Расчеты по доходам от операционной аренды – 91 037,54 тыс. рублей, из них 87 011,06 тыс. рублей составляет задолженность по городу Каспийск;

3) Расчеты по доходам от операций с непроизведенными активами – 34 580,85 тыс. рублей, из них 25 233,5 тыс. рублей по городу Каспийск [36].

По расчетам по принятым обязательствам наибольший объем кредиторской задолженности составили:

1) Расчеты по коммунальным услугам – 163 327,02 тыс. рублей, или 17,1 % от общей суммы кредиторской задолженности принятым обязательствам, из них:

- город Махачкала – 68 025,12 тыс. рублей;
- Кумторкалинский район – 10 557,14 тыс. рублей;
- Хасавюртовский район – 12 525,71 тыс. рублей;
- Кайтагский район – 8 113,66 тыс. рублей.

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 82 544,14 тыс. рублей.

2) Расчеты по прочим работам, услугам – 152 450,21 тыс. рублей, или 16 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них:

- город Махачкала – 71 087,57 тыс. рублей;
- Кизилюртовский район – 17 540,53 тыс. рублей;
- Гунибский район – 12 900,53 тыс. рублей.

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 51 479,44 тыс. рублей.

3) Расчеты по работам, услугам по содержанию имущества – 148 230,40 тыс. рублей, или 15,5 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них:

- город Махачкала – 36 443,35 тыс. рублей;
- Буйнакский район – 15 633,84 тыс. рублей;
- Хунзахский район – 13 008,39 тыс. рублей;
- Унцукульский район – 12 757,57 тыс. рублей;
- Ботлихский район – 12 836,33 тыс. рублей [36].

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 26 230,16 тыс. рублей.

4) Расчеты по приобретению основных средств – 137 040,78 тыс. рублей, или 14,3 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них:

- город Махачкала – 57 499,12 тыс. рублей;
- город Дербент – 21 385,52 тыс. рублей;
- Гергебильский район – 11 914,71 тыс. рублей;
- Дахадаевский район – 19 553,35 тыс. рублей.

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 18 097,17 тыс. рублей.

5) Расчеты по приобретению материальных запасов – 113 786,16 тыс. рублей, или 11,9 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них значительную часть составляет задолженность по городу Махачкала (42 146,75 тыс. рублей).

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 4 289,04 тыс. рублей.

6) Расчеты по услугам, работам для целей капитальных вложений – 59 504,3 тыс. рублей, или 6,2 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам:

- город Махачкала – 47 123,75 тыс. рублей;
- город Дербент – 12 188,71 тыс. рублей.

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 50 296,83 тыс. рублей.

7) Расчеты по пособиям по социальной помощи населению в денежной форме – 39 342,24 тыс. рублей, или 4,1 % от общей суммы

кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них значительную часть составляет задолженность по городу Махачкала (31 077,44 тыс. рублей) [36].

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности увеличилась на 22 339,15 тыс. рублей.

8) Расчеты по штрафам за нарушение законодательства о закупках и нарушение условий контрактов (договоров) – 36 349,17 тыс. рублей, или 3,8 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них значительную часть составляет задолженность по городу Махачкала (36 347,06 тыс. рублей).

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности уменьшилась лишь на 0,5 тыс. рублей.

9) Расчеты по заработной плате – 28 872,85 тыс. рублей, или 3,0 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам.

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности уменьшилась 330 430,80 тыс. рублей.

10) Расчеты по иным выплатам текущего характера организациям – 24 940,5 тыс. рублей, или 2,6 % от общей суммы кредиторской задолженности по принятым обязательствам, из них значительную часть составляет задолженность по городу Махачкала (24 925,23 тыс. рублей).

По сравнению с задолженностью на начало года общая сумма кредиторской задолженности уменьшилась 740 704,3 тыс. рублей.

Как видно из проведенного анализа уменьшению общей кредиторской задолженности по принятым обязательствам послужило значительное уменьшение задолженности по иным выплатам текущего характера организациям и по оплате труда.

Расчеты по платежам в бюджеты в общей сумме кредиторской задолженности составили 19,2 %, в том числе:

✓ расчеты по НДФЛ – 5 863,46 тыс. рублей, или 1,07 % от общей суммы задолженности по платежам в бюджет (уменьшилась на 37 009,64 тыс. рублей);

✓ расчеты по страховым взносам на ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством – 309,38 тыс. рублей, или 0,06 % (уменьшилась на 18 307,71 тыс. рублей);

✓ расчеты по прочим платежам в бюджет – 432 739,84 тыс. рублей, или 79,06 % (увеличилась на 321 716,25 тыс. рублей);

✓ расчеты по страховым взносам на ОСС от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – 575,13 тыс. рублей, или 0,11 % (уменьшилась на 1 550,73 тыс. рублей);

✓ расчеты по страховым взносам на ОМС в федеральный ФОМС – 547,23 тыс. рублей, или 0,10 % (уменьшилась на 29 219,23 тыс. рублей);

✓ расчеты по дополнительным страховым взносам на ОПС - 23,50 тыс. рублей (по сравнению с началом года не изменилась);

✓ расчеты по страховым взносам на ОПС на выплату страховой части трудовой пенсии - 5 380,10 тыс. рублей, или 0,98 % (уменьшилась на 123 264,71 тыс. рублей);

✓ расчеты по налогу на имущество организаций - 26 918,96 тыс. рублей, или 4,92 % (уменьшилась на 2 666,45 тыс. рублей), из них:

- город Махачкала – 12 669,49 тыс. рублей;
- Кумторкалинский район – 8 636,47 тыс. рублей;

✓ расчеты по земельному налогу – 2 533,81 тыс. рублей, или 0,46 % (увеличилась на 1 459,89 тыс. рублей);

✓ расчеты по единому страховому тарифу – 72 470,98 тыс. рублей, или 13,24% (увеличилась 72 470,98 тыс. рублей), из них:

- город Махачкала – 8 572,01 тыс. рублей;
- Кумторкалинский район – 11 735,3 тыс. рублей;
- Левашинский район – 11 024,66 тыс. рублей;
- Хасавюртовский район - 8 858,7 тыс. рублей [36].

Согласно бюджетной отчетности по состоянию на 1 января 2024 года просроченная кредиторская задолженность муниципальных образований составила в сумме 337 817,0 тыс. рублей, которая в полном объеме является просроченной кредиторской задолженностью г. Махачкалы.

Анализ бюджетной отчетности муниципальных образований показал, что на 1 января 2024 года наиболее значительные суммы кредиторской задолженности (более 50 млн рублей) допущены в следующих муниципальных районах и городских округах РД:

- Буйнакский район – 89 696,9 тыс. рублей, или 3,07 % (уменьшилась на 174,0 тыс. рублей);

- Гунибский район – 54 519,3 тыс. рублей, или 1,87 % (уменьшилась на 14 368,9 тыс. рублей);

- Дербентский район – 77 248,7 тыс. рублей, или 2,64 % (уменьшилась на 18 743,4 тыс. рублей);

- Кизилюртовский район – 61 269,0 тыс. рублей, или 2,1 % (увеличилась на 7 170,7 тыс. рублей);
- Кизлярский район – 50 335,4 тыс. рублей, или 1,72 % (уменьшилась на 32 172,4 тыс. рублей);
- Кумторкалинский район – 63 882,6 тыс. рублей, или 2,19 % (увеличилась на 17 477,7 тыс. рублей);
- Хасавюртовский район – 147 233,75 тыс. рублей, или 5,04 % (уменьшилась на 6 720,3 тыс. рублей);
- город Махачкала – 1 179 801,5 тыс. рублей, или 40,38 % (уменьшилась на 604 975,5 тыс. рублей);
- город Дербент – 59 845,9 тыс. рублей, или 2,05 % (уменьшилась на 15 788,9 тыс. рублей);
- город Буйнакск – 56 979,1 тыс. рублей, или 1,95 % (уменьшилась на 548,4 тыс. рублей);
- город Хасавюрт – 85 371,8 тыс. рублей, или 2,92 % (уменьшилась на 55 213,9 тыс. рублей);
- город Каспийск – 127 870,2 тыс. рублей, или 4,38 % (увеличилась на 21 925,0 тыс. рублей) [36].

Согласно данным, представленным Министерством финансов РД, по состоянию на 1 января 2023 года задолженность муниципальных образований по бюджетным кредитам и юридических лиц по ранее предоставленным из республиканского бюджета РД средствам на возвратной основе и бюджетным кредитам составляла 2 891 544,1 тыс. рублей, в том числе:

1) по бюджетным кредитам, выданным муниципальным образованиям на обеспечение исполнения иных бюджетных обязательств по вопросам местного значения – 2 385 475,9 тыс. рублей;

2) по ранее предоставленным средствам на возвратной основе и бюджетным кредитам юридическим лицам – 506 068,2 тыс. рублей, из них:

- по кредитам, включенным в постановление Правительства РД от 31 августа 2000 года № 160 «О мерах по обеспечению возврата бюджетных средств, выделенных предприятиям и организациям РД» – 88 806,5 тыс. рублей;

- по кредитам Бюджета развития РД 2000-2004 годов 97 522,2 тыс. рублей;

- по средствам, выделенным Комитету по развитию малого и среднего предпринимательства РД – 33 888,1 тыс. рублей;

- лизинговые платежи – 26 668,5 тыс. рублей;
- по кредитам Фонда поддержки малого предпринимательства РД 1993 года – 2 667,1 тыс. рублей;
- по инвестиционным кредитам – 71 518,7 тыс. рублей;
- средства от реализации гуманитарной помощи – 61 523,0 тыс. рублей;
- по кредитам, выданным предприятиям и организациям РД – 123 474,1 тыс. рублей [36].

При этом следует отметить, что практически вся задолженность по ранее предоставленным средствам на возвратной основе и бюджетным кредитам юридическим лицам является безнадежной к взысканию и фактически без движения значится на балансе Министерства финансов РД (за период с 2018 года по 2024 год всего погашено задолженности в сумме 45 965,4 тыс. рублей). Вместе с тем, соответствующие меры по погашению и (или) признанию указанной задолженности безнадежной к взысканию и ее списанию Министерством финансов РД не принимаются.

В течение 2023 года погашена задолженность муниципальных образований перед республиканским бюджетом РД по бюджетным кредитам на общую сумму 201 745,4 тыс. рублей, в том числе: основной долг – 199 306,0 тыс. рублей, проценты за пользование бюджетными кредитами – 2 439,4 тыс. рублей.

Статьей 9 Закона РД «О республиканском бюджете РД на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» установлено, что в 2023 году бюджетные кредиты местным бюджетам предоставляются из республиканского бюджета РД в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита республиканского бюджета РД на эти цели, в сумме 100 000,0 тыс. рублей на срок до трех лет для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов и покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

Фактически в 2023 году бюджетные кредиты были предоставлены в сумме 100 000,0 тыс. рублей, в том числе МО «город Махачкала» – 85 000,0 тыс. рублей и МО «Хасавюртовский район» – 15 000,0 тыс. рублей сроком погашения до трех лет, что составляет 100 % от запланированного объема.

По состоянию на 1 января 2024 года задолженность муниципальных образований по бюджетным кредитам, предоставленным из республиканского бюджета РД на возвратной основе, составила 2 792 238,1 тыс. рублей, в том числе:

1) по бюджетным кредитам, выданным муниципальным образованиям на обеспечение исполнения иных бюджетных обязательств по вопросам местного значения – 2 286 169,9 тыс. рублей;

2) по ранее предоставленным средствам на возвратной основе и бюджетным кредитам юридическим лицам – 506 068,2 тыс. рублей, из них:

- по кредитам, включенным в постановление Правительства РД от 31 августа 2000 года № 160 «О мерах по обеспечению возврата бюджетных средств, выделенных предприятиям и организациям РД» – 88 806,5 тыс. рублей;

- по кредитам Бюджета развития РД – 97 522,1 тыс. рублей;

- по средствам, выделенным Комитету по развитию малого и среднего предпринимательства РД – 33 888,1 тыс. рублей;

- лизинговые платежи – 26 668,5 тыс. рублей;

- по кредитам Фонда поддержки малого предпринимательства РД (1993 год) – 2 667,1 тыс. рублей;

- по инвестиционным кредитам – 71 518,7 тыс. рублей;

- средства от реализации гуманитарной помощи – 61 523,0 тыс. рублей;

- по кредитам, выданным предприятиям и организациям РД – 123 474,1 тыс. рублей [36].

Как видно из данных Заключения Счетной палаты РД, практически все муниципальные образования РД имеют высокие риски по доходам своих бюджетов (дебиторской задолженности – на 1 января 2024 года она составила 6 599,7 млн рублей) и расходам (кредиторской задолженности – 2 848,6 млн рублей, а также по задолженности по бюджетным кредитам – 2 792 238,1 тыс. рублей).

Один из наиболее важных этапов управления бюджетными рисками — их идентификация (выявление рискообразующих факторов) и оценка. Рискообразующие факторы многообразны и могут значительно различаться в зависимости от социально-экономических и природно-географических условий региона и муниципального образования. В целом их можно классифицировать по двум признакам:

✓ по возможности воздействия на них субъектом управления: объективные и субъективные;

✓ по характеру неопределенности, т. е. с какой вероятностью может быть определено их проявление и насколько точно можно оценить потери бюджета: факторы относительной неопределенности, частичной неопределенности и неопределенности.

Таблица 3.5

Группы рискообразующих факторов для местных бюджетов РФ

| | | |
|--|--|---|
| Объективные (внешние) факторы | Факторы относительной неопределенности | Изменение федерального и регионального бюджетного и налогового законодательства, включая межбюджетные отношения |
| | | Иные решения органов власти федерального и регионального уровня |
| | Факторы частичной неопределенности | Макроэкономические факторы (западные санкции, курс рубля, уровень инфляции, экономическая обстановка в стране и регионе, экономические циклы и кризисы и т. д.) |
| | | Сезонное отклонение объема поступления доходов от объема расходов |
| | Факторы неопределенности | Чрезвычайные и случайные ситуации |
| | | Финансовое положение хозяйствующих субъектов муниципалитета, изменение места учета налогоплательщиков, их реорганизация и перерегистрация |
| Субъективные (внутренние) факторы | Факторы относительной неопределенности | Изменение муниципального законодательства и иные решения в сфере управления муниципальными финансами |
| | Факторы частичной неопределенности | Осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности |
| | | Размещение свободных денежных средств на банковских депозитах |
| | | Объем и структура муниципального долга местного органа самоуправления |
| | Факторы неопределенности | Низкое качество планирования и прогнозирования, операционные риски |
| | | Несогласованность действий участников бюджетного процесса на муниципальном уровне |
| | | Бюрократия и коррупция |

Источник: Составлена авторами с учетом изученных источников по бюджетным рискам.

По нашему мнению, следует выделить следующие виды факторов экономической неопределенности в аспекте их влияния на доходы местных бюджетов (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Классификация факторов экономической неопределенности в управлении доходами местных бюджетов РФ

| Классификационный признак | Виды факторов экономической неопределенности |
|--|---|
| По источнику возникновения | Внутренние (источник – муниципальная экономика) |
| | Внешние (источник – экономика РФ и субъекта РФ) |
| По характеру воздействия на доходы местных бюджетов РФ | Факторы, оказывающие прямое влияние |
| | Факторы, оказывающие косвенное влияние через бюджетные риски |
| | Факторы, оказывающие смешанное влияние |
| По экономическому содержанию | Макроэкономические (влияние на доходы местных бюджетов общего состояния экономики региона и муниципалитета) |
| | Финансовые (влияние финансовых взаимоотношений экономических субъектов на доходы местных бюджетов) |
| | Кредитные (влияние денежно-кредитных взаимоотношений экономических субъектов на доходы местных бюджетов) |
| По временному признаку | Долгосрочные |
| | Среднесрочные |
| | Краткосрочные |

Источник: Составлена авторами с учетом изученных источников по бюджетным рискам.

На практике доказано, что на уровень бюджетного риска оказывают влияние многочисленные факторы, как внешние, так и внутренние. Внешние факторы — это факторы, которые не зависят от действий органов власти и субъектов бюджетного процесса (макроэкономическая ситуация, географическое положение, степень включенности в систему глобальных товарных, информационных и финансовых потоков, межнациональные отношения и др.).

Внутренние факторы — это, прежде всего, ресурсы и потенциал, на базе которых территория определяет стратегию развития и реагирует на изменения внешних факторов (природно-ресурсный потенциал, демографическая ситуация и человеческий потенциал, плотность и система расселения населения, инфраструктура, кластерная структура экономики, уровень квалификации государственных и муниципальных служащих, коррупция и др.). Этот список факторов может быть существенно дополнен.

Таким образом, по нашему мнению, современный процесс управления рисками бюджетного процесса не должен ограничиваться только выполнением бюджетного законодательства и соблюдением нормативов. Бюджетный процесс и механизм оценки бюджетных рисков должны базироваться на научных методах оценки, законах математики, теории вероятности и математической статистики с использованием передовых технологий в сфере управления финансовыми рисками.

Основные подходы к практическому применению бюджетных рисков субъектов РФ и муниципальных образований, приоритетность использования (высокая/низкая) отражены в табл. 3.7.

Таблица 3.7

Основные подходы к практическому применению бюджетных рисков муниципальных образований РФ

| Показатели для оценки риска | Источник риска | Управляемость риском | Вероятность наступления риска | Стоимостная оценка риска |
|---|----------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Текущее исполнение бюджета | низкая | низкая | низкая | высокая |
| Среднесрочное бюджетное планирование | низкая | низкая | высокая | высокая |
| Стратегическое планирование, включая муниципальные программы | высокая | низкая | высокая | высокая |
| Долгосрочное бюджетное планирование, включая оценку и профилактику бюджетных рисков | высокая | высокая | высокая | высокая |

Источник: Составлена авторами на основании: Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков (Письмо от 11.09.2023 г. №02-10-08/1/86333). - <http://www.minfin.ru>

В зарубежной науке и практике не существует общепринятой методики для оценки и управления бюджетными рисками. Есть разные методики, которые используются международными организациями и конкретными странами по уязвимости бюджетной сферы, однако нет готовой методики, которую можно было бы

использовать для оценки бюджетных рисков в России. В то же время существуют различные методики для оценки рисков в финансовой сфере, прежде всего "Справочник по оценке финансового сектора", разработанный IMF and World Bank (2005). Существуют также методики оценки фискальной устойчивости бюджетной сферы и методы, базирующиеся на оценке неучтенных обязательств (условные обязательства), которые могут в случае возникновения повлечь риск разбалансированности бюджета. Другая часть профессиональной литературы устанавливает различные фискальные параметры и подвергает оценки рисков бюджетных потерь стресс-тестированию. Однако, если прогноз базируется на количественном анализе, анализ стабильности бюджетной сферы требует определенных оценочных критериев (пороговых границ), позволяющие определить бюджетные риски.

В Приказе Минфина России от 21 ноября 2019 г. N 196н говорится, что оценка бюджетного риска - осуществляемое субъектом внутреннего финансового аудита и субъектами бюджетных процедур выявление (обнаружение) бюджетного риска, а также определение значимости (уровня) бюджетного риска с применением критериев вероятности и степени влияния в целях формирования и ведения реестра бюджетных рисков (РБР).

Реестр бюджетных рисков - документ, используемый для сбора и анализа информации о бюджетных рисках и содержащий следующую информацию:

- выявленные БР во взаимосвязи с операциями (действиями) по выполнению бюджетных процедур;
- причины и возможные последствия реализации бюджетного риска;
- значимость (уровень) бюджетного риска;
- владельцы бюджетного риска;
- необходимость (отсутствие необходимости) и приоритетность принятия мер по минимизации (устранению) бюджетного риска;
- предложения по мерам минимизации (устранения) БР и по организации ВФК (рекомендуемые к осуществлению контрольные действия) [257].

Актуализация реестра бюджетных рисков - регулярно (не реже одного раза в год) проводимая переоценка (определение значимости) бюджетных рисков, находящихся в реестре бюджетных рисков, а также выявление бюджетных рисков, присущих текущему и

очередному финансовому году, в целях их включения в реестр бюджетных рисков.

Владелец бюджетного риска - субъект бюджетных процедур, ответственный за выполнение (результаты выполнения) бюджетной процедуры, операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры, в рамках которой выявлен бюджетный риск, в том числе ответственный за реализацию (выполнение) мер по минимизации (устранению) бюджетного риска.

Риск искажения бюджетной отчетности - бюджетный риск, выражающийся в возможности допущения факта искажения бюджетной отчетности и (или) данных бюджетного учета, приводящих к искажению бюджетной отчетности. Исканение бюджетной отчетности - отражение в отчетности информации с ошибками, приводящие к искажению информации об активах и обязательствах и (или) финансовом результате и допущенные в связи с нарушением единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности, установленной в соответствии со статьями 165 и 264.1 БК РФ.

Оценка риска искажения бюджетной отчетности - осуществляемое субъектом внутреннего финансового аудита и субъектами бюджетных процедур выявление (обнаружение) риска искажения бюджетной отчетности, влияющего на достоверность бюджетной отчетности, а также определение значимости (уровня) этого бюджетного риска с применением критериев существенности ошибки и вероятности допущения ошибки.

В соответствии с пунктами 6, 8 и 10 Федерального стандарта ВФА "Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита" субъекты бюджетных процедур в целях формирования предложений по ведению РБР обязаны оценивать БР и анализировать способы их минимизации, а должностные лица (работники) субъекта ВФА обязаны обеспечивать ведение РБР, в том числе обеспечивать сбор и анализ информации о БР, оценивать БР и способы их минимизации, а также анализировать выявленные нарушения и (или) недостатки [257].

Для сбора и анализа информации о БР и их оценки ведется РБР главного администратора (администратора) бюджетных средств, который должен включать следующую информацию в отношении каждого выявленного бюджетного риска:

- а) наименование операций (действий) по выполнению бюджетной процедуры, в которых выявлен БР;
- б) описание выявленного БР и его причин;
- в) возможные последствия реализации бюджетного риска;
- г) значимость (уровень) БР (в том числе оценка вероятности и степени влияния бюджетного риска);
- д) владельцы бюджетного риска;
- е) необходимость (отсутствие необходимости) и приоритетность принятия мер по минимизации (устранению) БР;
- ж) предложения по мерам минимизации (устранения) бюджетных рисков, включая меры по организации внутреннего финансового контроля (рекомендуемые к осуществлению контрольные действия).

В реестр бюджетных рисков включаются операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры как со значимыми бюджетными рисками, так и с незначимыми бюджетными рисками. При формировании и ведении РБР необходимо обеспечить возможность ранжирования бюджетных рисков по значимости (уровню) от наиболее значимого к наименее значимому (незначимому) бюджетному риску, а также возможность актуализации реестра бюджетных рисков.

Бюджетный риск оценивается с применением критериев вероятности и степени влияния:

✓ "вероятность" - степень возможности наступления выявленного бюджетного риска;

✓ "степень влияния" - уровень потенциального негативного воздействия выявленного бюджетного риска на результат выполнения бюджетной процедуры.

Значение каждого из указанных критериев оценивается как "низкое", "среднее" или "высокое" [257].

Критерий "степень влияния" оценивается с учетом результатов анализа возможных последствий реализации БР, например:

а) низкие значения показателей качества финансового менеджмента, в том числе не достижение главным администратором (администратором) бюджетных средств целевых значений показателей качества финансового менеджмента, определенных в соответствии с порядком проведения мониторинга качества финансового менеджмента, предусмотренным пунктом 6 статьи 160.2-1 БК РФ;

б) искажение бюджетной отчетности;

- в) причинение ущерба публично-правовому образованию;
- г) отклонение от целевых значений показателей государственной (муниципальной) программы;
- д) применение мер уголовной, административной, материальной и (или) дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам (работникам) главного администратора (администратора) бюджетных средств;
- е) негативное воздействие последствий реализации бюджетного риска на репутацию главного администратора (администратора) бюджетных средств;
- ж) снижение результативности и экономности использования бюджетных средств главным администратором (администратором) бюджетных средств;
- з) иные последствия реализации бюджетного риска, которые могут оказать влияние на деятельность главного администратора (администратора) бюджетных средств [257].

Бюджетный риск оценивается как значимый, если значение хотя бы одного из критериев его оценки - "вероятность" или "степень влияния" - оценивается как "высокое", либо при одновременной оценке значений обоих критериев бюджетного риска как "среднее", а также по решению руководителя главного администратора (администратора) бюджетных средств БР может быть оценен как значимый. В иных случаях БР оценивается как незначимый.

В соответствии со Стандартом «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» администраторы бюджетных средств, в числе которых органы власти, органы местного самоуправления, казенные учреждения, должны формировать и вести РБР. Помимо прочего реестр содержит предложения по минимизации/ устранению БР и по организации внутреннего финансового контроля. Иными словами, РБР является документом, необходимым для осуществления ВФК [257].

Непосредственно ведение РБР возложено на руководителя аудиторского структурного подразделения или работника органа/казенного учреждения, наделенного полномочиями по осуществлению ВФА. Он подписывает РБР, при этом дополнительного утверждения реестра руководителем органа/учреждения или его согласования теми, кто выполняет бюджетные процедуры, не требуется

Основные бюджетные риски должны быть классифицированы на основе возможностей их предотвращения и профилактики, вероятности наступления соответствующих событий и иных факторов. Примеры классификации бюджетных рисков на муниципальном уровне РФ отражены в табл. 3.8.

Таблица 3.8

Примеры классификации бюджетных рисков на муниципальном уровне РФ

| Бюджетный риск | Влияние на бюджетные показатели | | |
|---|---------------------------------|---------------------|------------------------|
| | Снижение доходов | Увеличение расходов | Рост долговой нагрузки |
| Внешние риски (низкая степень зависимости от действий или бездействия органов местного самоуправления) | | | |
| Сокращение темпов социально-экономического развития | + | + | + |
| Конъюнктурное изменение спроса на товары, работы и услуги основных налогоплательщиков | + | - | - |
| Сокращение межбюджетных трансфертов из другого бюджета | + | - | + |
| Ухудшение условий для заимствований | - | -,+ | + |
| Рост цен | - | + | + |
| Передача новых расходных обязательств | - | + | + |
| Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов | + | - | - |
| Внутренние риски (высокая степень зависимости от действий или бездействия органов местного самоуправления) | | | |
| Рост обязательств с высокой долей участия муниципальных образований | - | + | -,+ |
| Принятие новых расходных обязательств | - | + | - |
| Активное привлечение заимствований | - | + | + |
| Нерациональная (не способствующая развитию) структура расходов | - | + | - |
| Низкое качество бюджетного планирования | + | + | + |
| Предоставление льгот по налогам и сборам | + | - | - |
| Низкая степень стабильности и предсказуемости налогово-бюджетной и долговой политики | + | + | + |

Источник: Составлена авторами с учетом изученных источников по бюджетным рискам.

Приведенный состав рисков во многом является условным и должен быть уточнен и скорректирован исходя из специфических

характеристик конкретного административно-территориального образования.

Применение именно стоимостной оценки вызвано практической ценностью оценки бюджетных рисков, то есть, возможностью определить масштабы возможного ухудшения условий сбалансированности бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), вызванного как непосредственного «бюджетными» факторами, например, сокращением объемов получаемых дотаций из другого бюджета бюджетной системы, так и косвенными факторами, результатом воздействия которых является также изменение доходов или расходов бюджета, например, рост уровня безработицы. Соответственно, результатом такого анализа станет общее изменение основных характеристик бюджета.

Целесообразность использования в целях оценки бюджетных рисков не только возможного изменения (сокращения) бюджетных доходов, но и иных показателей (расходов, долговой нагрузки, располагаемых резервов), обусловлена тем, что соответствующие параметры влияют на общий результат данной работы, то есть, сбалансированность бюджета, достаточность располагаемых финансовых ресурсов для исполнения расходных обязательств.

Исходя из этого, например, в отношении расходов, в качестве подобного фактора, влияющего на сбалансированность бюджета субъекта РФ или местного бюджета, может выступать возникновение дополнительного расходного обязательства, необходимого для достижения ключевых целей социально-экономического развития административно-территориального образования, или «делегированной» задачи, рост себестоимости оказания отдельных услуг и прочее.

Подобным же образом, под располагаемыми резервами в данном случае следует понимать не только аналог федеральному Фонду национального благосостояния (ФНБ), но и оценку возможного повышения доходов за счет:

- изменения уровня налоговых ставок,
- предоставляемых льгот и освобождений по налогам и сборам,
- реализации мер по повышению собираемости доходов,
- оптимизации и повышения эффективности расходов (при сохранении целевых параметров СЭР),
- изменения сроков и условий привлечения и обслуживания долговых обязательств,

- реализации структурных реформ,
- активного использования инструментов частного-государственного партнерства и так далее [257].

Бюджетные риски должны использоваться не сами по себе, как инструмент построения различных вариантов местных бюджетов, но именно в качестве механизма, способствующего достижению долгосрочных целей социально-экономического развития. Это, в свою очередь, формирует повышенные требования к обоснованности и достоверности соответствующих целей и задач, показателей и индикаторов социально-экономического развития.

Исходя из вышесказанного, каждый бюджетный риск будет иметь следующие характеристики:

- источник возникновения;
- управляемость;
- вероятность наступления;
- стоимостная оценка;
- период действия (интенсивность по годам);
- показатель/показатели бюджета, влияние на который он оказывает.

Источником риска выступает конкретный фактор, показатель, оказывающий значимое и измеримое воздействие на основные характеристики местного бюджета. Например, речь идет о прогнозируемом фонде оплаты труда, ожидаемых доходах в форме межбюджетных трансфертов, уровне инфляции... или о западных санкциях.

Решающее воздействие на величину суммарной бюджетно-налоговой базы региона или муниципального образования оказывает структура экономики, которая характеризуется преобладающим развитием одних отраслей, комплексов, секторов над другими. Эффективно сформированная структура экономики с высокой добавленной стоимостью способствует росту ВРП, увеличению доходов хозяйствующих субъектов и населения, расширению производства, стабилизации социально-экономической обстановки в обществе и, соответственно, повышению налогового потенциала и уровня социально-экономического развития субъекта РФ.

Управляемость риска характеризует степень воздействия органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления на вероятность, масштабы и условия реализации риска. Здесь критерием выступает именно возможность принятия тех или иных мер профилактики соответствующих бюджетных рисков,

подготовка и реализация которых находится либо в сфере преимущественной компетенции субнациональных органов власти, либо, напротив, зависит от действий или бездействия федеральных органов исполнительной власти, состояния мировых или региональных финансовых и сырьевых рынков. В первом случае, помимо очевидной возможности принятия соответствующих профилактических мер, направленных на минимизацию возможностей наступления или масштабов негативных последствий реализации соответствующих бюджетных рисков, субъекты РФ и (или) МО способны относительно качественно и достоверно, с достаточной вероятностью, прогнозировать наступление подобных событий.

К этой категории «управляемых» бюджетных рисков относятся, например, вопросы эффективности бюджетного планирования и бюджетных расходов, реализации налоговой политики по региональным и местным налогам и сборам, проведения результативной долговой политики и межбюджетного регулирования и так далее.

Для второй категории «неуправляемых», то есть, внешних рисков, основной характеристикой является их непредсказуемость. Так, например, возможность в должной мере оценить перспективы изменения уровня спроса и предложения на основные производимые товары, работы и услуги, потребление которых осуществляется за пределами конкретного административно-территориального образования или даже в других странах, зачастую, для органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления является задачей или исключительной сложности, или же ее решение позволяет предполагать практически неограниченные варианты развития событий [257].

При этом, на основании критерия управляемости часть соответствующих бюджетных рисков может переходить из одной категории в другую. Например, риски, связанные с возможным сокращением объемов финансовой поддержки из ФБ являются достаточно предсказуемыми (ФБ утверждается на трехлетний период) и управляемыми (для целевых межбюджетных трансфертов достаточно обеспечить соблюдение соответствующих условий представления данных средств) в пределах планового периода, однако в последующие годы приобретают признаки неуправляемости. В соответствии с этим будет формироваться и

концепция профилактики соответствующих бюджетных рисков, сконцентрированная на управляемых параметрах и позволяющая реализовать потенциал увеличения объемов располагаемых финансовых ресурсов будущих периодов.

Вероятность наступления конкретного бюджетного риска также имеет важное значение с точки зрения решения общей задачи обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета субъекта РФ и (или) муниципального образования, поскольку, в конечном итоге, определяет роль и подход к учету данного риска в бюджетном процессе, планировании и оценке соответствующих финансовых ресурсов для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъекта РФ или муниципалитета.

Например, для административно-территориальных образований, значительную роль в СЭР которых может играть аграрный сектор, подобным риском (гипотетически) может выступать какое-нибудь природное явление, оказывающее исключительно негативное воздействие на урожайность тех или иных сельскохозяйственных культур, вплоть до нашествия саранчи. Тем не менее, вероятность наступления такого события может быть относительно небольшой при весьма ощутимых последствиях для бюджетных показателей.

Напротив, риски – в той же отрасли – связанные с необходимостью оказания разовой поддержки для компенсации кратковременных явлений, например, реализуемые довольно часто в ходе посевной кампании, уборки, хранения или реализации урожая, могут иметь существенно более высокую вероятность их реализации, что должно быть отражено и в их общем воздействии на итоговую оценку бюджетных рисков. Кроме того, разумеется, вероятность наступления того или иного случая может и должна устанавливаться, по возможности, индивидуально не только для отдельных видов рисков, но и различных лет прогнозируемого периода, в отношении которого оценивается возможная сбалансированность бюджета субъекта РФ или местного бюджета.

Получение стоимостной оценки бюджетного риска имеет непосредственное значение для практического применения самого прогнозирования рисков. Суть этого элемента (характеристики) заключается в том, что любой из учитываемых в системе оценке рисков факторов, явлений и параметров, должен быть измеряемым и сопоставимым с результатами аналогичной работы по иным факторам, чего можно достичь за счет представления

соответствующих явлений в виде конкретного увеличения или сокращения финансовых ресурсов (доходов) или же изменения бюджетных расходов.

Основные подходы к практическому применению бюджетных рисков МО, приоритетность использования (высокая/низкая) отражены в табл. 3.9.

Таблица 3.9

Основные подходы к практическому применению бюджетных рисков муниципальных образований РФ, приоритетность использования (высокая/низкая)

| Этапы бюджетного планирования | Источник риска | Управляемость риском | Вероятность наступления риска | Стоимостная оценка риска |
|---|----------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Текущее исполнение бюджета | низкая | низкая | низкая | высокая |
| Среднесрочное бюджетное планирование | низкая | низкая | высокая | высокая |
| Стратегическое планирование, включая муниципальные программы | высокая | низкая | высокая | высокая |
| Долгосрочное бюджетное планирование, включая оценку и профилактику бюджетных рисков | высокая | высокая | высокая | высокая |

Источник: Составлена авторами с учетом изученных источников по бюджетным рискам.

Так, с точки зрения применения оценки бюджетных рисков для эффективного управления исполнением бюджета в текущем финансовом году, то есть, оперирования годовым кассовым планом, первоочередное значение приобретает именно расчетная величина соответствующих отклонений между утвержденными законом (решением) о бюджете значениями и ожидаемыми (исходя из оперативных данных) показателями.

Для среднесрочного бюджетного планирования, формирования бюджета на очередной финансовый год и на плановый период,

дополнительным фактором будет выступать уже надежность соответствующих прогнозов и оценок, потенциальная исполнимость, достоверность составляемого основного финансового документа.

Долгосрочные цели и задачи, программы, проекты и мероприятия должны учитывать уже существенно более широкий спектр возможных событий, потенциал реализации которых тем выше, чем длиннее горизонт планирования. При этом именно в силу долгосрочного характера данных планов и программ, неотъемлемой частью которых является и институциональная среда для профилактики, противодействия наступлению соответствующих негативных явлений, особое значение приобретает разделение бюджетных рисков на внешние и внутренние.

Соответственно, итоговым результатом применения всей совокупности системы оценки бюджетных рисков бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) будет некий агрегированный документ – стратегия (элемент бюджетного прогноза на долгосрочный период), отражающий возможные, в различных условиях и вариантах, характеристики бюджетов, подходы и условия реализации налоговой, бюджетной, долговой политики, межбюджетного регулирования. В настоящее время таким документом является/должен стать бюджетный прогноз на долгосрочный период.

В Бюджетном прогнозе Республики Дагестан до 2035 года (Постановлением Правительства РД от 10 июня 2021 г. № 136) раздел VI называется: «Основные риски, влияющие на сбалансированность республиканского бюджета РД». В документе говорится: «Одной из ключевых задач Бюджетного прогноза является возможность оценки и создания условий для минимизации рисков несбалансированности консолидированного и республиканского бюджетов РД.

Общий подход к минимизации возможных угроз ухудшения сбалансированности республиканского бюджета РД и местных бюджетов заключается в возможности обеспечения действующих расходных обязательств республики без сокращения расходов на реализацию принятых решений.

В целях обеспечения бюджетной сбалансированности в случае сокращения доходов республиканского бюджета РД и местных бюджетов в первую очередь будут сокращены условно утверждаемые объемы бюджетных ассигнований.

Долгосрочные бюджетные риски, действие которых будет выходить за пределы планового периода (более трех лет), потребуют введения дополнительных ограничений при формировании бюджетов будущих периодов.

К числу основных внешних рисков относятся следующие виды рисков:

➤ снижение темпов социально-экономического развития РФ и РД, приводящее к сокращению поступлений доходов в консолидированный бюджет РД, повышение прогнозируемого уровня инфляции, сокращение доступности и увеличение стоимости кредитных ресурсов;

➤ изменение федерального законодательства, влияющее на параметры консолидированного бюджета РД (снижение нормативов отчислений от налогов и сборов, установление новых расходных обязательств, сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и т.д.).

Влияние внешних рисков потребует регулярного уточнения прогноза доходов и в случае необходимости разработки дополнительных мер, направленных на ограничение роста расходных обязательств, сокращение избыточных и неэффективных расходов будущих периодов.

К числу основных внутренних рисков относятся следующие виды рисков:

1) снижение конкурентоспособности экономики и производительности труда.

Влияние данного фактора носит системный характер, результатом которого является сокращение инвестиций, снижение рентабельности соответствующих видов экономической деятельности, и в конечном итоге приводит к дальнейшему замедлению темпов экономического роста.

Минимизация указанных рисков возможна за счет реализации системных мер, направленных на развитие производства, повышение производительности труда. В качестве основных мер в долгосрочном периоде сохраняются налоговые льготы, субсидирование затрат производителей;

2) сокращение (отсутствие интенсивного роста) инвестиций в основной капитал.

В среднесрочной перспективе инвестиции остаются практически единственным источником для стимулирования экономического роста, поскольку потенциал стимулирования внутреннего спроса и роста экспорта в настоящее время ограничен.

Дефицит инвестиций в основной капитал сдерживает темпы экономического роста, а также формирует условия для сдерживания роста промышленного производства в республике по сравнению с другими субъектами РФ.

Основными мерами минимизации указанных рисков являются сохранение налоговых льгот, нацеленных на развитие производства и рост инвестиций, реализация проектов, направленных на развитие инфраструктуры;

3) демографические риски.

Снижение численности населения в трудоспособном возрасте становится основным сдерживающим фактором демографического развития, серьезно ограничивает потенциальные темпы роста экономики, а также повышает нагрузку на республиканский бюджет РД за счет увеличения расходов на здравоохранение и социальное обеспечение.

В целях минимизации указанных рисков должна проводиться систематическая работа по выявлению и исключению из числа неработающего населения граждан трудоспособного возраста, фактически осуществляющих трудовую деятельность, но не уплачивающих взносы на обязательное медицинское страхование. Должна быть продолжена также работа по обеспечению мер социальной поддержки граждан с учетом критериев адресности и нуждаемости.

Реализация мер, направленных на минимизацию перечисленных рисков, использование механизма управления рисками, а также оптимизация расходов и мораторий на принятие новых расходных обязательств позволят обеспечить ускорение темпов роста экономики и соответственно рост доходного потенциала, консолидированного и республиканского бюджетов РД» [26].

Важно отметить, что если в кратко- и даже среднесрочном периодах отдельная оценка воздействия соответствующих показателей (факторов, параметров) может быть относительно точно адресована для конкретных итоговых показателей, то, по мере увеличения горизонта проведения данного анализа, рекомендуется учитывать комплексное воздействие, расширяющееся от отдельных

наблюдаемых параметров (например, бюджетных доходов) до всей совокупности индикаторов, определяющих уровень сбалансированности субнациональных бюджетов.

Так, например, сокращение уровня платежеспособного спроса на продукцию значимую для соответствующего субъекта РФ (муниципального образования) в краткосрочной перспективе может оказать влияние на изменение бюджетных доходов, то в среднесрочной перспективе тот же фактор уже будет являться значимым для общей сбалансированности бюджета субъекта РФ (местного бюджета), а, впоследствии, определять и структуру (приоритеты) бюджетных расходов, возможности, условия и перспективы привлечения заемных средств, а также – по мере развития гипотетической ситуации – и общие параметры и подходы к реализации налогово-бюджетной, долговой политики и межбюджетного регулирования.

В связи с этим, по мере расширения горизонтов оценки бюджетных рисков, должно оцениваться не только разовое, индивидуальное, но и комплексное воздействие данных рисков, что, при достаточном периоде, применяемом в целях анализа, в любом случае получит комплексную оценку воздействия и на доходы, и на расходы, и на прочие факторы.

Данный подход может быть реализован путем разработки отдельного «рискового» варианта прогноза социально-экономического развития субъекта РФ (муниципального образования) на долгосрочный период и соответствующего ему долгосрочного бюджетного прогноза.

С точки зрения первичного воздействия (в краткосрочном периоде) соответствующие показатели, являющиеся значимыми для оценки бюджетных рисков субъектов РФ и муниципальных образований, могут быть условно разделены на следующие группы, исходя из объекта воздействия.

А) Доходы:

- добавленная стоимость;
- прибыль;
- фонд оплаты труда;
- подходы к межбюджетному регулированию;
- прочие показатели.

Б) Расходы:

- уровень цен;

- количество занятых в экономике;
- тарифы и цены на товары и услуги естественных монополий;
- прочие показатели.

В) Долговая нагрузка:

- ключевая ставка Банка России;
- объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга, кредиторская задолженность;
- наличие резервов оптимизации расходов (увеличения доходов);
- прочие показатели [69].

При этом формальное использование оценки бюджетных рисков субъектов РФ и муниципальных образований, то есть, разработка и реализация, пусть даже весьма точной и достоверной системы прогнозирования и анализа соответствующих показателей, является важным, но недостаточным условием для общего повышения эффективности управления общественными финансами в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Более того, избыточное внимание к потенциальным угрозам несбалансированности бюджетов, как таковое, может привести не столько к достижению приоритетных целей социально-экономического развития субъекта РФ (муниципального образования), которые являются одним из концептуальных элементов предлагаемой системы оценки бюджетных рисков субъектов РФ и муниципальных образований, в относительно негативных условиях, сколько к избыточному ограничению, снижению гибкости управления системой общественных финансов в целом.

В Докладе Рабочей группы Общественного совета при Минфина РФ по оценке бюджетных рисков (июнь 2015 года) говорится, что меры по минимизации (устранению) бюджетного риска – это конкретные, достижимые и имеющие срок выполнения действия, направленные на снижение вероятности и (или) степени влияния бюджетного риска, устранение его причин, в том числе контрольные действия [69].

В Приказе Минфина России от 21 ноября 2019 г. N 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего (ВФА) "Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита"» отмечается: «В рамках управления бюджетными рисками целесообразно формирование целостной системы управления явными и неявными условными обязательствами, предусматривающей

проведение следующих мероприятий (часть из указанных мер уже реализуется в различных формах):

1. Развитие механизмов учета и анализа рисков государственно-частного партнерства:

- ✓ организация качественного и прозрачного учета проектов государственно-частного партнерства, ассоциированных бюджетных рисков, в том числе реализованных;

- ✓ учет гарантий по проектам государственно-частного партнерства, в том числе гарантий минимального дохода, а также объема реализованных гарантий по проектам государственно-частного партнерства;

- ✓ усиление роли финансовых органов на всех стадиях подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе активное использование анализа издержек и выгод реализации проекта с учетом бюджетных ограничений и фискальных рисков, связанных с проектом, при принятии решения о государственной поддержке проекта;

2. Минимизация рисков со стороны государственных компаний:

- ✓ осуществление мониторинга и контроля долговой нагрузки государственных компаний;

- ✓ включение государственных компаний в периметр статистики государственных финансов с целью контроля общего уровня долга государственных компаний и общественного сектора;

- ✓ проведение стресс-тестов для крупнейших государственных компаний;

3. Повышение эффективности институтов развития (24.11.2020 г. их количество сократили на 8):

- ✓ формализация поддержки институтов развития для упрощения регулирования соответствующих бюджетных рисков, формализация компенсаций квазифискальных операций институтов развития;

- ✓ проведение регулярного стресс-тестирования институтов развития для оценки рисков поддержки институтов развития;

- ✓ законодательное закрепление нормативов (например, норматив достаточности капитала) для институтов развития;

4. Прочие меры:

- ✓ проведение стресс-тестов для оценки рисков поддержки банковской системы;

- ✓ реализация Банком России мер макропруденциальной политики;

- ✓ установление ограничений по размерам государственного долга и дефицита в соглашениях с регионами - получателями дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета;
- ✓ ужесточение требований к показателям долговой устойчивости субъектов РФ.

Реализация указанных мер позволит снизить риски для бюджетной системы РФ, что в долгосрочной перспективе будет способствовать сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы РФ, а также снижению возможных резервов под реализацию явных и неявных условных обязательств» [257].

Можно выделить два основных направления минимизации бюджетных рисков:

- предупреждение формирования бюджетных рисков;
- повышение способности бюджетной системы и экономики адаптироваться к бюджетным рискам.

По первому направлению ключевое значение имеет разработка и использование долгосрочных бюджетных прогнозов (ДБП). ДБП должна в частности содержать анализ основных вызовов для бюджетной политики и формулировать варианты ответа на них.

Решение таких проблем в рамках долгосрочного планирования имеет ряд важных преимуществ. Во-первых, оптимизация расходов здесь приобретает не тактический, а стратегический характер: сокращаются не те расходы, для которых это легче сделать, а те, которые менее эффективны (планомерная оптимизация дает возможность оценить это). Во-вторых, этот процесс встраивается здесь в структурные реформы, которые в ряде случаев компенсируют необходимые меры экономии.

Не менее важно совершенствование составления прогнозов социально-экономического развития для целей бюджетного планирования. В качестве системной меры здесь предлагается скорректировать схему регулярного бюджетного планирования на трехлетний период, введя в практику разработку в составе бюджетного прогноза дополнительного, «стрессового» сценария, который должен отражать основные, наиболее вероятные риски (прежде всего, возможное снижение цен на нефть и замедление экономического роста).

Для такого сценария необходимо:

- ✓ определить ожидаемый объем бюджетных доходов с учетом прямых и косвенных последствий негативных шоков, включая в

частности возникающее в подобных ситуациях снижение собираемости налогов;

✓ оценить возможные размеры дополнительных расходов, связанных с реализацией условных и неявных обязательств в неблагоприятных условиях (например, расходов на поддержку банковской системы...ИК и пр.);

✓ наметить способ адаптации к неблагоприятным условиям с учетом сокращения доходов, вероятного увеличения расходов и ухудшения условий заимствований. А именно: оценить необходимый объем финансирования с учетом возможных потерь доходов и дополнительных расходов, и определить источники финансирования с учетом ухудшения доступа к финансовым рынкам. В случае если доступные источники недостаточны для полного финансирования в требуемых размерах, должен быть подготовлены варианты сокращения расходов [257].

Речь не идет о полном «кризисном бюджете», а лишь об оценке основных параметров бюджета на случай стрессового сценария. Реализация данного предложения позволит закрепить в бюджетном процессе ключевой принцип профилактики рисков: вероятные БР должны быть полностью «обеспечены» средствами адаптации бюджета (в виде возможности дополнительных заимствований, резервных средств и т.д.) на случай их реализации.

Помимо общей оценки рисков, что само по себе будет способствовать эффективному использованию бюджетного прогноза на долгосрочный период, каждый из них должен сопровождаться описанием мер профилактики наступления соответствующих негативных событий (по аналогии с «бюджетными правилами», например, для ФБ реализуется механизм защиты расходных обязательств от снижения нефтегазовых доходов), а также состава и последовательности действий, реализуемых в случае наступления указанных событий.

Например, основные меры, направленные на профилактику рисков сокращения доходов, реализуемых в случае ухудшения социально-экономической ситуации, заключаются в формировании финансовых резервов, применении консервативных и достоверных прогнозов социально-экономического развития в целях бюджетного планирования, минимизация предельного размера дефицита и прочее.

В свою очередь, в состав мероприятий противодействия наступлению этого события могут включаться действия по

оптимизации (изменения сроков) отдельных расходных обязательств, уточнение структуры и состава расходов, в том числе в рамках государственных и муниципальных программ.

Это тем более актуально в отношении «внутренних» рисков, наступление которых должно быть минимизировано в первую очередь за счет проведения взвешенной и ответственной налогово-бюджетной политики, формализации и повышения прозрачности бюджетного процесса, роста качества финансово-экономических обоснований в отношении принимаемых расходных обязательств, отдельных проектов.

Результатами учета соответствующих рисков могут стать также конкретные оценки изменения основных характеристик бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в этих условиях.

Важнейшим средством снижения бюджетных рисков служит принятие и соблюдение бюджетных правил (на федеральном уровне) – т.е. количественных ограничений на бюджетные параметры. Убедительные подтверждения важности и необходимости бюджетных правил очередной раз получены в ходе нынешнего «санкционного» финансового кризиса - благодаря наличию накопленных в Фонде национального благосостояния средств воздействие этого кризиса на экономику и на граждан удалось свести к минимуму.

Итак, ключевыми принципами противодействия бюджетным рискам должны стать:

- обеспечение устойчивости на горизонте нефтегазового цикла;
- активная, «опережающая» бюджетная политика (вместо пассивного реагирования на шоки после того как они реализовались);
- поддержание двойного бюджетного баланса (соответствия расходов доходам, очищенным от циклической составляющей, и обеспеченность рисков адекватными возможностями адаптации к ним (пример – бюджетное правило).

Основными инструментами решения проблемы бюджетных рисков должны служить:

- ✓ долгосрочное бюджетное планирование;
- ✓ совершенствование бюджетного прогнозирования (включая построение основных параметров бюджета для «стрессовых» сценариев);
- ✓ принятие и использование бюджетного правила на региональном и местном уровнях.

Следование этим принципам обеспечит максимально мягкую адаптацию к бюджетным рискам на всех уровнях бюджетов бюджетной системы РФ.

Важное значение в минимизации бюджетных рисков имеет формирование резервных фондов исполнительных органов власти РФ, которые предусмотрены ст. 81 БК РФ. В статье говорится:

«1. В расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов ГВФ) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - резервного фонда Правительства РФ, резервных фондов высших исполнительных органов гос. власти субъектов РФ, резервных фондов местных администраций.

2. В расходной части бюджетов бюджетной системы РФ запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов.

3. Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия.

Бюджетные ассигнования резервных фондов используются по решению соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации» [2].

Бюджетный прогноз РФ на период до 2036 года содержит два раздела, посвященные бюджетным рискам:

VI. Механизмы профилактики рисков реализации бюджетного прогноза;

VII. Риски и угрозы несбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе с учетом различных вариантов прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный

период и иных показателей социально-экономического развития РФ [70].

Раздел VI включает:

1. Основные риски в доходной части бюджетов бюджетной системы РФ;

2. Основные вызовы и риски в расходной части бюджетов бюджетной системы РФ.

В документе отмечается, что: «доходная часть бюджетов бюджетной системы РФ подвержена наиболее масштабным и неожиданным изменениям, что связано главным образом с относительно высокой ролью рентного налогообложения нефтегазового сектора в структуре доходов федерального бюджета.

В области доходов бюджетов бюджетной системы РФ ключевым источником бюджетных рисков служат колебания цены на нефть.

При количественной оценке рисков различают прямой и полный эффекты: прямой эффект характеризует непосредственное влияние мировых цен на углеводороды на нефтегазовые доходы без учета косвенного воздействия на объем производства, обменный курс, инфляцию и т.д., в то время как полный эффект учитывает влияние на все бюджетные доходы по всем направлениям. При этом по одним направлениям (например, за счет изменения обменного курса) воздействие шока сглаживается, а по другим (например, за счет изменения объема производства) может усиливаться.

С учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета обеспечивается сбалансированность бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и устойчивое исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований...» [70].

Таким образом, учет всего вышесказанного, рекомендаций специалистов, зарубежного опыта, нормативных положений, в т.ч. Бюджетных прогнозов Минфина РФ и РД, позволит обеспечить достижение стратегических целей социально-экономического развития страны и соответствующей территорий, формирование стабильных макроэкономических условий путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики. В результате этого должны быть обеспечены прозрачность и предсказуемость параметров бюджетной системы РФ, а также профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы РФ, обеспечиваемая в том числе

заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков.

3.2. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности на муниципальном уровне

В экономически развитых зарубежных странах федеративного и унитарного устройства через систему муниципальных финансов происходит обеспечение финансовой самостоятельности и независимости муниципальных органов власти на основании эффективного и обоснованного распределения доходных источников, расходных полномочий и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов, создания стимулирующих механизмов, направленных на рост бюджетного потенциала территорий страны.

Основные реформы в сфере муниципальных финансов в экономически развитых европейских странах приходилось на первую половину XX века, что было обусловлено укрупнением административно-территориальных образований, передачей бюджетобразующих налогов и сборов на муниципальный уровень. Осуществляемые реформы способствовали разработке эффективной модели бюджетного устройства страны, дальнейшему усилению налоговой децентрализации на местном уровне, реализации эффективной бюджетной политики на муниципальном уровне.

Совершенствование системы муниципальных финансов в зарубежных странах сопровождалось в первую очередь совершенствованием административно-территориального устройства страны, созданием эффективно функционирующих и финансово самообеспеченных муниципальных органов власти. В большинстве европейских стран наблюдался разноплановый подход по оптимизации размеров территориальных единиц в соответствии с условиями и спецификой функционирования конкретных европейских стран (табл. 3.10).

Из таблицы видно, что в большинстве экономически развитых европейских стран (за исключением Италии и Исландии) произошло значительное сокращения муниципалитетов, что обусловлено необходимостью создания эффективной системы административно-территориального устройства страны, обоснованного и эффективного

распределения доходных и расходных полномочий между уровнями муниципальной власти. В условиях трансформации экономики РФ, необходимым является использования зарубежного опыта для построения собственной эффективной модели административно-территориального устройства страны, основывающейся на принципах бюджетного федерализма.

Таблица 3.10

Изменения в количестве муниципалитетов в европейских странах

| Страна | Количество муниципалитетов в 1950 г. | Современное количество муниципалитетов | Среднее число в первичной коммуне, тыс. чел. | Изменение |
|----------------|--------------------------------------|--|--|-----------|
| Швеция | 2281 | 289 | 30,6 | -87% |
| Дания | 1387 | 275 | 19,0 | -80% |
| Бельгия | 2669 | 589 | 17,0 | -78% |
| Великобритания | 2028 | 467 | 120,0 | -77% |
| Германия | 25930 | 14808 | 5,0 | -51% |
| Нидерланды | 1015 | 572 | 23,2 | -44% |
| Австрия | 3999 | 2301 | 3,2 | -42% |
| Норвегия | 744 | 455 | 10,0 | -41% |
| Финляндия | 547 | 455 | 11,0 | -17% |
| Испания | 9214 | 8082 | 4,7 | -12% |
| Франция | (1945) 38814 | 36763 | 1,6 | - 5% |
| Швейцария | 3097 | 2880 | 2,3 | -7% |
| Италия | 7781 | 8099 | 7,2 | +4% |
| Исландия | (1990) 4104 | 6230 | 1,3 | +51% |

Источник: [222, с. 73]

В условиях фискальной децентрализации, увеличения налогового потенциала территориальных образований требуются дальнейшие научные исследования, направленные на увеличения доходного потенциала территории, совершенствования системы централизованной финансовой помощи муниципальным органам самоуправления. Уровень налоговых и неналоговых поступлений в ряде зарубежных стран представлен (табл. 3.11).

Установлено, что доля собственных поступлений муниципальных бюджетов составляет в Швеции – 94,0% , Дании – 91,0%, Италии – 87,0%, Германии – 86,0%, Франции – 78,0%, Швейцарии, 74,0%, Норвегии – 82% [222, с. 74]. Наибольшая доля межбюджетных трансфертов приходится на Великобританию, однако

эти трансферты в основном являются целевыми грантами на выполнение конкретных задач муниципальными органами власти.

Таблица 3.11

Доходы муниципальных бюджетов европейских стран в 2019 г.

В процентах к итогу доходов

| Страна | Налоговые поступления | Неналоговые поступления | Трансферты |
|----------------|-----------------------|-------------------------|------------|
| Швеция | 74 | 20 | 5 |
| Франция | 45 | 33 | 18 |
| Великобритания | 15 | 13 | 70 |
| Швейцария | 48 | 26 | 15 |
| Норвегия | 44 | 38 | 18 |
| Нидерланды | 13 | 67 | 20 |
| Италия | 38 | 49 | 12 |
| Ирландия | 5 | 79 | 28 |
| Дания | 53 | 38 | 7 |
| Германия | 60 | 26 | 14 |

Источник: [222, с. 90]

Эти показатели свидетельствуют о высокой степени налоговой децентрализации в масштабах европейских государств, финансовой самостоятельности и независимости муниципальных органов власти в решении комплекса социальных и экономических задач на подведомственной территории. Доходы муниципальных бюджетов преимущественно формируются за счёт прямых налогов (с доходов физических лиц, недвижимости, прибыли предприятий) в Дании, Люксембурге, Финляндии [68].

За счёт косвенных (налогов на товары и импорт, оборот, продажи) - преимущественно в Бельгии, Франции, Нидерландах, Германии, Испании, Италии. Основным и наиболее весомым источником доходов муниципальных бюджетов в Швеции является налог с физических лиц, который в совокупности составляет около 60% доходов этих бюджетов. Значительную долю в доходах муниципальных бюджетов занимает налог на недвижимость в Финляндии, Италии, Испании, Дании.

В некоторых европейских странах (Бельгия, Австрия, Германия) основные бюджетобразующие налоги находятся в совместном пользовании различных уровней власти, что позволяет муниципальным органам власти в этих странах наиболее эффективно

решать задачи по социальному и экономическому развитию их территорий [203, с.117].

Таким образом, за местными органами власти в европейских странах закреплены собственные значимые доходные источники поступлений, позволяющие им практически в полном объёме финансировать совокупность социально-экономических задач, осуществлять исполнения делегированных государством расходных полномочий.

В условиях развития экономики РФ муниципальным органам власти должны быть переданы значимые собственные источники поступлений. Перспективным для нашей страны является передача на муниципальный уровень таких бюджетобразующих налогов, как НДФЛ, акцизы пиво и вино, транспортный налог. Исходя из опыта экономически развитых европейских стран, для РФ целесообразным является расщепление в определенном соотношении между региональными и муниципальными органами самоуправления таких налогов, как налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость.

Установлено, что в европейских странах государство стимулирует создания на муниципальном уровне ассоциаций (муниципальных банков), которые непосредственно задействованы в процессе кредитования муниципальных органов власти. Через муниципальные банки, с одной стороны, происходит привлечение временно свободных финансовых ресурсов инвесторов и гарантируют возврат их средств, с другой стороны, непосредственно оказывается помощь муниципальным органам власти по оценке эффективности реализации конкретного инвестиционного проекта на муниципальном уровне.

С целью эффективности функционирования рынка муниципальных займов в экономически развитых странах центральные органы власти устанавливают соответствующие обоснованные правила и ограничения по осуществлению этих займов (табл. 3.12).

Таким образом, в европейских странах установлены определенные ограничения на внутренние и внешние заимствования, что способствует уменьшению рисков неплатежеспособности муниципальных органов власти, защите финансовых интересов инвесторов.

**Особенности осуществления муниципальных займов
в европейских странах**

| Страна | Доступ к рынкам капитала | Займы в иностранной валюте | Ограничения по условиям займов |
|----------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Австрия | с предварительного согласия | с разрешения | небольшие ограничения |
| Бельгия | с предварительного согласия | с разрешения | небольшие ограничения |
| Дания | свободный | с разрешения | макс. – 30 лет |
| Финляндия | свободный | без ограничений | нет |
| Франция | почти свободный | по нормам | нет |
| Германия | свободный | с разрешения | срок эксплуатации |
| Греция | с предварительного согласия | не допускается | небольшие ограничения |
| Ирландия | с предварительного согласия | не допускается | срок эксплуатации |
| Италия | свободный | с разрешения | небольшие ограничения |
| Нидерланды | свободный | не допускается | небольшие ограничения |
| Норвегия | с предварительного согласия | не допускается | срок эксплуатации |
| Португалия | свободный | не допускается | срок эксплуатации |
| Испания | с предварительного согласия | с разрешения | небольшие ограничения |
| Швеция | свободный | без ограничений | небольшие ограничения |
| Швейцария | свободный | крайне редко | небольшие ограничения |
| Великобритания | с предварительного согласия | крайне редко | небольшие ограничения |

Источник: [222, с. 76]

Через отработанную систему облигационных займов муниципальные органы власти привлекают финансовые ресурсы на фондовом рынке, используя соответствующих финансовых посредников. Эти посредники обладают высоким кредитным рейтингом, осуществляют размещение облигационных займов как на внутреннем, так и на внешних рынках капитала.

Выпуск муниципальных облигаций в европейских странах способствует эффективной поддержке производственной и непромышленной сферы на муниципальном уровне, реализацию инвестиционных проектов на уровне административно-территориальных образований. Муниципальные облигационные займы позволяют в короткие сроки возводить объекты социальной инфраструктуры без привлечения государственных финансовых ресурсов.

Обосновано, что рациональность системы муниципальных финансов обеспечивается на основе эффективного разграничения расходных полномочий муниципальных органов власти в соответствии с их доходными источниками поступлений. Муниципальные органы власти в странах ЕС обеспечивают финансирования следующих расходов (табл. 3.13).

Таблица 3.13

Распределение расходов между уровнями муниципальной власти в некоторых европейских странах

| Страна | Местный уровень |
|------------|--|
| Бельгия | За муниципалитетами закреплено: начальное и среднее образование, охрана окружающей среды, инфраструктура, коммунальные услуги, занятость, хозяйственные работы, транспорт, жилищная политика. |
| Швеция | Муниципалитеты: социальное обеспечение, дошкольные учреждения, обязательное образование, спасательные службы, общественная охрана здоровья и окружающей среды, искусство, спорт, планирование городов, развлечения, жилищное строительство, улицы и парки. |
| Франция | Муниципалитеты: местные финансы, обеспечение кадрами, дороги и улицы, управление коммунальными службами через государственные корпорации. |
| Нидерланды | Муниципалитеты: выдают постановления по всем вопросам, которые не вошли в компетенцию государства или провинций. Они заботятся об охране здоровья, образовании, строительстве. |

Источник: [222, с. 78]

Из таблицы 3.13 видно, что в европейских странах достигается эффективность и обоснованность при распределении расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетов. На муниципальный уровень власти передаются те расходные полномочия, которые целесообразно финансировать именно на этом уровне управления. Исходя из опыта экономически

развитых европейских стран, в РФ необходимо четкое разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, создания обоснованного и эффективного механизма распределения как стимулирующих, так и выравнивающих межбюджетных трансфертов.

Доказано, что развитие системы муниципальных финансов в экономически развитых странах зависит от эффективности модели бюджетно-налогового устройства страны (централизованная или децентрализованная). В европейских странах, а также в США, Канаде используются в основном модели бюджетного федерализма или смешанные модели (включающие принципы бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма). В международной практике различают три основные модели бюджетного федерализма: децентрализованную, конкурентную и комбинированную или кооперативную (табл. 3.14). В исследованиях зарубежных учёных [141, с. 235] децентрализованную модель связывают с Канадой, конкурентную – США и кооперативную – Австрией, Германией, Швейцарией.

Основным преимуществом децентрализованной модели является высокая степень финансовой самостоятельности муниципальных органов власти, их способность устанавливать и вводить муниципальные налоги и сборы, определять базу налогообложения, льготы по отдельным налогам и сборам. При этом данная модель не лишена недостатков, к которым можно отнести: снижения эффективности контроля со стороны государственных органов власти; трудности в проведении эффективной государственной бюджетной политики на местном уровне.

Кооперативная (комбинированная) модель бюджетного федерализма используют многие европейские страны, что обусловлено развитием системы горизонтального и вертикального бюджетного регулирования, совместным использованием бюджетобразующих налогов. Эта модель предусматривает эффективное распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, обоснованное установление долей в совместных налогах и сборах центральных и муниципальных органов власти. Основными недостатками этой модели бюджетного федерализма являются: ограничения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти; значительный уровень

централизованной финансовой помощи для выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов.

Таблица 3.14

Модели фискального федерализма в международной практике

| Параметры сравнения | Конкурентная модель | Кооперативная модель | Децентрализованная модель |
|--|--|--|--|
| Доходы бюджетов | Местные органы власти обладают правом установления и сбора налогов. | Формализованный порядок взимания налогов | Местные органы власти обладают значительной самостоятельностью по установлению налогов и сборов. |
| Распределения расходов | Местные органы власти вправе самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами. | Местные органы власти должны удовлетворять минимальные социальные потребности населения. | Распределение расходов происходит в соответствии с доходными источниками местных органов власти. |
| Распределение межбюджетных трансфертов | Межбюджетные трансферты составляют незначительную долю в доходах и расходах региональных и местных бюджетов. | Межбюджетные трансферты занимают значительную долю в доходах и расходах региональных и местных бюджетов. | Незначительна доля межбюджетных трансфертов в доходных источниках региональных и местных бюджетов. |
| Ограничения на муниципальные заимствования | Не существуют | Существуют | Не существуют |

Источник: [119, с. 94]

Конкурентная модель бюджетного федерализма (США) предусматривает наличие государственной и региональной (местной) налоговых систем, которые независимы друг от друга. Эта модель направлена на обеспечения стимулирования муниципальных органов власти в развитии собственного финансового потенциала. Центральные органы власти устанавливают такие правила, чтобы муниципальные органы могли конкурировать между собой.

Муниципальные органы власти в условиях конкурентной модели бюджетного федерализма могут проводить собственную

бюджетно-налоговую политику, устанавливая собственные налоги и сборы, определяют базу налогообложения и освобождают от налогообложения. Система вертикального и горизонтального выравнивания, как правило, отсутствует, что предопределяет различные доходные и расходные возможности муниципальных органов власти.

Основными недостатками этой модели бюджетного федерализма являются: высокая бюджетная децентрализация может способствовать возникновению сепаратистских настроений на муниципальном уровне, отсутствие эффективной системы бюджетного выравнивания, что обуславливает различия налоговых потенциал территорий, невозможность проведения единой финансовой политики государства на муниципальном уровне.

В большинстве штатов США региональные администрации контролируют бюджеты графств и муниципалитетов, устанавливают ограничения на их объемы. Нередко ставки местных налогов на личные доходы и доходы от предпринимательской деятельности, размеры акцизов и налога с оборота, поступающих в местные бюджеты, также устанавливаются не самими местными органами власти, а администрациями штатов. Таким образом, местные органы власти находятся в зависимости, в том числе финансовой, как от федеральных органов, так и от региональных администраций.

Значительная часть доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой поддержки штатов, достигающей одной трети бюджетных доходов, большая часть этих средств имеет целевой характер (на образование и просвещение, строительство автодорог и т. д.). Местные бюджеты могут получать и федеральные субсидии, также большей частью предназначенные для реализации конкретных программ, разрабатываемых на федеральном уровне и имеющих общегосударственное значение. Общая сумма средств, поступающих в местные бюджеты из федерального, постоянно возрастает, что отражает стремление федерального центра проводить скоординированную государственную политику на территории всей страны.

Если рассматривать значение местных налогов в США, то общие налоговые поступления за 2019 финансовый год составили 563 357 млн долларов и были распределены следующим образом (табл. 3.15).

Таблица 3.15

Структура налоговых поступлений местных органов власти
в США в 2019 г.

| Виды налоговых доходов | Млн долл. | Уд. вес, в % |
|--|-----------|--------------|
| Доходы физических лиц | 17,073 | 3,0 |
| Корпоративный доход | 6,425 | 1,2 |
| Собственность (недвижимость) | 445,439 | 79,1 |
| Общие продажи и валовая выручка | 61,694 | 11,0 |
| Продажа моторного топлива | 888 | 0,2 |
| Продажа табачных изделий | 429 | 0,1 |
| Продажа алкогольных напитков | 394 | 0,1 |
| Лицензии на эксплуатацию авто-транспортных средств | 1,467 | 0,3 |
| Другой | 29,548 | 5,2 |

Источник: Налоговая система США. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия - <http://ru.wikipedia.org>

Можно отметить, что, несмотря на отсутствие существенного конституционного или законодательного распределения налоговых полномочий между уровнями власти в Соединенных Штатах, в настоящее время существует довольно четкое функциональное распределение таких полномочий в отношении важных с финансовой точки зрения источников налоговых поступлений, за исключением базы подоходного налога, где одновременно федеральное налогообложение и налогообложение штатов - это “устоявшаяся норма”. Федеральное правительство в подавляющей степени зависит от подоходного налога как источника своих доходов, в виде как индивидуальных, так и корпоративных подоходных налогов, а также налогов на заработную плату, которые в совокупности составляют примерно 95% федеральных налоговых поступлений.

На уровне штатов (если рассматривать их отдельно от местного уровня, как и следует из-за различий с точки зрения источников налоговых поступлений и соответствующих расходных обязанностей) структура налоговых поступлений гораздо более разнообразна, чем на федеральном или местном уровнях. На доходы физических лиц и налоги на общее потребление (продажи) приходится около одной трети налоговых поступлений штатов, а на доходы корпораций, отдельные акцизы и прочие сборы - оставшаяся треть.

Наконец, на местном уровне, как и на федеральном, существует огромная зависимость от единственного источника доходов – налога

на имущество, который обеспечивает примерно 80% доходов местных органов власти. Оставшиеся 20% составляют доходы корпораций, отдельные акцизы и другие сборы (см. табл. 3.15).

Обратимся вкратце к опыту налоговой децентрализации некоторых дружественных стран дальнего зарубежья. Тем более это интересно и важно с учетом прошедшего под председательством России с 22 по 24 октября 2024 года в г. Казань саммита стран, входящих в БРИКС, а также партнеров этой международной организации (их более 30 стран).

Так, Муниципалитеты ЮАР (член БРИКС) взимают налоги на недвижимость в качестве основного источника налоговых поступлений местных органов власти. Полномочия муниципалитетов по взиманию этого налога регулируются Законом о ставках на муниципальную собственность (2004 г., с поправками 2009 и 2014 гг.). Этот закон наделяет муниципальные советы правом устанавливать тарифы на недвижимость и их ежегодное повышение в пределах своей юрисдикции. Однако часть 3 Закона устанавливает ограничения на тарифы, которые муниципалитеты могут взимать. Эти ограничения распространяются на определенные типы недвижимости, для которых тарифы могут не устанавливаться, при этом и предоставляет национальному правительству право публиковать руководящие принципы и ограничения на ежегодное повышение налогов.

Муниципалитеты Южной Африки могут претендовать на другие налоговые полномочия в соответствии с Законом о бюджетных полномочиях и функциях муниципалитетов (2007). Такие налоги могут быть утверждены министром финансов после рассмотрения установленных критериев. На сегодняшний день никаких дополнительных муниципальных налогов утверждено не было.

Бразилия (член БРИКС). Согласно Федеральной конституции 1988 года, сбор налогов на имущество, наследование и дарение (ITCMD) находится в компетенции штатов. Кроме того, Сенат может определять максимально допустимую ставку налога, которая с 1992 года составляет 8%. Штаты могут устанавливать прогрессивные налоговые ставки. Таким образом, штаты имеют право самостоятельно устанавливать налоговую ставку, соблюдая верхний предел в 8%, и определять налоговые льготы.

Федеральная конституция определяет, что взимание налога на автотранспортные средства (IPVA) является компетенцией штатов.

Кроме того, Конституция предусматривает, что Сенат имеет право устанавливать минимальную ставку налога, чего до сих пор не было сделано. Таким образом, в настоящее время штаты не имеют ограничений на определение налоговой ставки, но, как только Сенат установит нижний предел, штатам придется соблюдать минимальную налоговую ставку. Штаты Бразилии могут устанавливать различные налоговые ставки в зависимости от типа и использования транспортного средства. Штаты обладают автономией в определении налоговых льгот [269].

Федеральная конституция Бразилии от 1988 года также определяет, что налог на оборот товаров и услуг (ICMS) является компетенцией штатов. Конституция предусматривает, что Сенат имеет право устанавливать налоговые ставки для межгосударственных сделок. В 1989 году Сенат своим постановлением установил две налоговые ставки. Общая ставка налога составляет 12%, но при сделках от самых богатых до самых бедных штатов ставка налога составляет 7%, а при сделках с импортируемыми товарами ставка налога составляет 4%. Более того, Сенат наделен полномочиями устанавливать верхние и нижние пределы ставок внутриштатовских налогов, но до сих пор не принял законодательных актов по этому вопросу.

Конституция Бразилии определяет, что налог на оборот товаров и услуг является налогом, который может быть выборочным, в зависимости от существенного характера товаров и услуг. Таким образом, штаты могут свободно указывать, какие товары являются более важными, чтобы на них действовала пониженная ставка налога на оборот товаров и услуг, а какие являются излишними товарами, для которых будет установлена повышенная ставка. Предоставление налоговых льгот должно быть одобрено Советом, состоящим из министров финансов штатов (CONFAZ). Таким образом, штаты не обладают самостоятельностью в предоставлении налоговых льгот.

Конституция Бразилии определяет, что сбор налога на городскую земельную собственность (IPTU) является компетенцией муниципалитетов. Федеральная конституция допускает применение прогрессивных налоговых ставок в зависимости от стоимости имущества и различных налоговых ставок в зависимости от местоположения и использования имущества. В 2001 году федеральный закон установил верхний предел в 15%.

Согласно Федеральной конституции Бразилии, сбор налогов на общие услуги (ISS) входит в компетенцию муниципалитетов. Федеральный закон устанавливает, что минимальная ставка налога составляет 2%, а максимальная - 5%. Муниципалитеты не могут предоставлять налоговые льготы, поскольку минимальная разрешенная ставка налога составляет 2%.

Конституционные гранты: двумя основными механизмами распределения налогов являются Фонд участия штатов (FPE) и фонд участия муниципалитетов (FPM). Согласно Федеральной конституции Бразилии, федеральное правительство должно делиться 49% подоходного налога (IR) и налога на промышленную продукцию (IPI) со штатами и муниципалитетами. Штаты получают 21,5% от этой суммы, а муниципалитеты - 24,5%. Остальные 3% финансируются региональными банками развития. В общих чертах, формула, используемая для распределения этих ресурсов, учитывает численность местного населения и доход на душу населения. Для штатов (FPE) и столиц штатов (FPM) формула, как правило, подходит для населенных пунктов с более низким доходом на душу населения и более высокой численностью населения. Для муниципалитетов, которые не являются столицами штатов, формула, как правило, подходит для населенных пунктов с меньшей численностью населения. Источником значений, включенных в эту строку, является SIAFI (Интегрированная система управления финансами федеральных органов государственной власти), которая представляет собой систему контроля и управления федеральными финансами [269].

Достаточно высокая доля средств (от 20 до 40% и более бюджетных доходов), поступающая в местные бюджеты из вышестоящих для финансирования определенных видов расходов или общих расходов бюджетов, характерна и для многих других государств, причем такая политика со стороны центральных правительств проводится вполне сознательно.

В отличие от моделей бюджетного федерализма, в мировой практике существует модель бюджетного унитаризма (централизованная модель). Основными недостатками этой модели являются жесткая централизация финансовых ресурсов, неэффективное распределение межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов, отсутствие финансовой самостоятельности и

заинтересованности местных органов власти в развитии собственного финансового потенциала.

Преимуществами этой модели являются эффективная система финансового контроля со стороны центральных органов власти, исключение раскола государства вследствие укрепления позиций сепаратистки настроенной местной элиты. Исходя из европейской практики, в РФ целесообразно усиление бюджетно-фискальной децентрализации, создание эффективной модели бюджетного устройства страны, учитывающей интересы как центральных, так и муниципальных органов самоуправления.

Таким образом, исследование показало, что повышение эффективности функционирования системы муниципальных финансов в европейских странах было обусловлено усилением фискальной децентрализации, созданием эффективных и обоснованных условий для местных органов самоуправления по развитию их собственного финансового потенциала. Значительное внимание уделялось разработке эффективного механизма по внедрению программного бюджетирования на муниципальном уровне, повышению эффективности функционирования муниципальных предприятий, созданию обоснованной системы контроля за качеством и результативностью исполнения бюджетных программ.

Исходя из проведенного исследования зарубежного опыта построения налоговых систем федеративных государств, можно сделать два важных вывода, полезных для России:

во-первых, во многих государствах, в частности в Бразилии, разграничение налогов и налоговых полномочий осуществлено основными законами (Конституциями), что придает налоговым системам стабильность в долгосрочном плане, определенность в налоговых доходах на всех уровнях бюджетов бюджетных систем этих государств;

во-вторых, местные органы власти обладают довольно широкой налоговой автономией (Евросоюзом установлены определенные критерии такой автономии) и их бюджеты во многих странах (например, в США) имеют один фискально значимый, стабильный и гарантированный источник дохода – это налог на имущество (недвижимость) (в США он обеспечивает примерно 80% доходов местных органов власти).

Исходя из практики экономически развитых стран, в РФ развитие системы муниципальных финансов требует усовершенствования механизма распределения межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания, субсидий и субвенций), оптимизации административно-территориального устройства, создание фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов самоуправления. В процессе трансформации системы муниципальных финансов необходимо улучшение механизма их функционирования, совершенствование межбюджетных отношений, создание системы оценки качества управления муниципальными финансами, рациональной системы обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов РФ.

В заключение следует отметить, что ни одной стране мира не удалось пока создать идеальную модель бюджетного федерализма, не найдены также универсальные формы и методы межбюджетных отношений. Под влиянием политических, исторических, национальных, экономико-социальных, природно-географических и многих других факторов в каждой стране сложились свои бюджетные системы, принципы их организации, заметно различающиеся между собой и не претендующие на образцовую, оптимальную модель.

Российская модель фискального федерализма унаследовала многие черты административно-командной системы управления. Это наглядно проявляется в формах межбюджетных отношений – сохранении преобладающего значения нормативного метода распределения налогов доходов и высокой доли трансфертных платежей (в первую очередь дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) в доходах нижестоящих бюджетов. Собственные налоговые доходы играют незначительную роль в формировании этих бюджетов, что свидетельствует о высокой зависимости их от вышестоящего уровня. В этой связи на сегодняшний день наиболее актуальной является задача формирования качественно новой модели бюджетно-налогового федерализма, обеспечивающей сбалансированность всех звеньев бюджетной системы страны, а значит и выполнение целей и задач социально-экономического развития каждой территории и страны в целом.

3.3. Налоговый федерализм как основа формирования доходов муниципальных бюджетов

Федеративный тип государственного устройства радикально влияет на основы построения бюджетной системы страны, коренным образом изменяя механизм формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней. По мере того, как происходит процесс децентрализации финансово-экономических отношений в обществе, от решения проблемы оптимального соотношения федерального бюджета и бюджетов территорий во многом зависит сохранение целостности страны, стабильности и управляемости социально-экономической сферы. Сегодня крайне велика роль субъектов РФ в реализации указанных задач. В то же время их эффективность определяется тем, какие бюджетные средства получают в свое распоряжение региональные органы власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 41). Налоговые доходы местных бюджетов, как было отмечено в 2.2, включают в себя отчисления от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, местные налоги, а также пени и штрафы по ним [ст. 47 БК РФ].

Централизованная система сбора и распределения налоговых платежей в условиях фактической дифференциации уровня территориального развития РФ обуславливает необходимость горизонтального и вертикального выравнивания бюджетов субъектов Федерации. Но, в то же время, она отражает унитарную, а не федеративную модель государственного устройства. Существующая еще с 30-х годов система нормативных отчислений от регулирующих налогов не стимулирует регионы в повышении доходной базы своих бюджетов, ставит их в высокое зависимое положение от федерального бюджета и никак не отвечает политике децентрализации финансово-экономических отношений, проводимой в России с 1991 года. Поэтому важное значение в построении качественно новой модели российского бюджетного федерализма имеет теоретическое и практическое развитие ее составной части - налогового федерализма.

Впервые в России такая задача на государственном уровне была поставлена в 1996 г. Указом Президента РФ “Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины” от 8.05.98 г. № 685. В дальнейшем основные направления развития налогового федерализма были определены Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, одобренной Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 и другими нормативными актами. В настоящее время важнейшим документом в данной области является указанная выше Государственная программа РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 №455 (с изменениями от 31.12.2020 г.) [20].

По нашему мнению, *налоговый федерализм* следует рассматривать в узком и широком смысле этого слова. В узком смысле под данным термином можно понимать разграничение и распределение налоговых источников доходов по определенным принципам между уровнями бюджетной системы страны. В широком смысле его можно характеризовать как совокупность нормативно-правовых и денежных отношений в налоговой сфере между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления, обусловленные необходимостью эффективной реализации на самостоятельной основе закрепленных законодательством расходных полномочий в общенациональных и территориальных интересах.

Из определения следует, что основной задачей налогового федерализма является обеспечение единства российского федеративного государства и стабильности его социально-экономического развития на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального (оптимального) перераспределения изымаемой в виде налогов части ВВП между звеньями бюджетной системы. Налоговый федерализм предполагает не просто разграничение федеральным законом налогов между уровнями власти, а при их недостаточности на территориальном уровне – распределение федеральных регулирующих налогов между ними по нормативам, но и, что очень важно, предоставление налоговой инициативы региональным органам власти и органам местного самоуправления в

пределах единого налогового пространства в стране. В этом, на наш взгляд, заключается полнота содержания данного термина.

Функциональные обязанности каждого уровня власти должны быть определяющими факторами при разграничении налогов между бюджетами. Так как в России формировалась довольно усложненная система налогов и сборов с множеством их видов (см. табл. 2.6), то, при прочих равных условиях, характеристика и предназначение того или иного налога (сбора) в определенной степени оказывает влияние на эффективность его взимания на соответствующем уровне власти. Поэтому при разграничении налогов нужно исходить не только из фискальных потребностей бюджетов разных уровней, но и из того, какие налоги, на каком уровне будут работать более эффективно.

В основу разграничения налогов по уровням бюджетной системы могут быть положены следующие *принципы*:

- зависимость размера поступлений по налогу от результатов деятельности органов власти и управления;
- степень мобильности облагаемой базы;
- экономическая эффективность отдельных видов объектов обложения;
- необходимость осуществления функции макроэкономического регулирования.

В соответствии с первым принципом передачу средств каждому звену бюджетной системы следует поставить в зависимость от эффективности работы соответствующих органов власти и управления. При этом доходная часть бюджета должна полностью или в значительной мере контролироваться ими. Такая ориентация налоговой политики дает возможность обеспечить максимальную самостоятельность территориальных и местных бюджетов. Данный принцип ценен не только с фискальной, экономической и политической (обеспечение самостоятельности регионов) точек зрения, но и с социальной, потому что желание населения того или иного региона производить дополнительные социальные расходы будет означать их согласие на введение дополнительных налогов на покрытие этих расходов. Региональные и местные органы должны обладать такими видами налогов, на которые они могли бы реально влиять, а также обеспечивать наибольшую степень возвратности через социальные и другие услуги, предоставляемые жителям соответствующих территорий.

Второй принцип означает, что чем выше степень мобильности налогооблагаемой базы, тем более высоким уровнем власти она должна облагаться, поскольку существует острая необходимость в равномерном распределении налогового бремени и налоговых поступлений в территориальном аспекте. Принято считать, что достаточно высокой степенью мобильности обладают труд и капитал (в денежной форме), а самой низкой - имущество (недвижимость) и природные ресурсы. Это значит, что налоги на труд и капитал должны взиматься на федеральном уровне, а на имущество и природные ресурсы - на региональном и местном уровнях.

Третий принцип разделения налогов между бюджетами - экономическая эффективность отдельных видов объектов обложения - предусматривает приближение уровня обложения к объекту обложения в целях экономии расходов по налоговому администрированию. Но, с другой стороны, такая экономия и повышение эффективности взимания налогов могут произойти и вследствие масштабности проводимых мероприятий, т.е. налогообложения.

Принцип необходимости осуществления функций макроэкономического регулирования объективно требует закрепления за федеральным уровнем основных налогов, через которые осуществляется регулирование воспроизводственных процессов на макроуровне. К таким налогам в налоговой системе РФ относятся НДС, акцизы, НДФЛ, налог на прибыль организаций, а другие налоги (НДПИ, водный налог и др.) имеют относительно меньший эффект территориального регулирования, так как объект и база налогообложения не размещены во всех субъектах Федерации.

Указанные принципы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы призваны обеспечить выполнение более общего и основного принципа бюджетного федерализма - обеспечение соответствия доходных полномочий органов власти разных уровней расходным полномочиям, закрепленным за каждым из них. Следовательно, при разграничении налоговых доходов нужно строго придерживаться принципов бюджетного федерализма, что позволит создать условия для обеспечения финансовой самостоятельности любого уровня власти.

Кроме того, при разграничении налогов следует учитывать сезонность поступления налогов с тем, чтобы заранее запланировать возмещение неравномерно поступивших сумм доходов путем

нормативных отчислений от регулирующих налогов, выделения дотаций, субвенций, субсидий. Налоги, имеющие сезонный характер формирования, не должны сосредотачиваться в одном бюджете, а должны быть рассредоточены по всем звеньям бюджетной системы. Исходя из тех же соображений, нежелательно ставить бюджет в большую зависимость от одного источника налога, поскольку при его даже незначительном недопоступлении или несвоевременном поступлении в силу определенных объективных или субъективных обстоятельств (ситуация с ковидом-19, западными санкциями доказала такое развитие событий) будут возникать осложнения в исполнении доходной и расходной частей бюджета. Практика показывает, что удельный вес одного источника доходов не должен превышать 30% объема бюджета.

В Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года впервые были сформулированы принципы и критерии налогового федерализма, которые имеют важное методологическое и концептуальное значение и в наше время. В документе отмечалось, что «разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

в) налоговые полномочия органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между

регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

д) каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов РФ и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

е) часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях - должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги» [19].

В мировой практике известны четыре основных метода распределения налогов между бюджетами, названные нами как:

1) *кумулятивный* – соединение в одной ставке налога своих ставок каждым уровнем власти;

2) *нормативный* – долевое распределение доходов от налогов между различными уровнями бюджетной системы (по нормативам, в процентах);

3) *дистрибутивный* – концентрация налоговых поступлений первоначально на единый счет или в фонд и дальнейшее их перераспределение между звеньями бюджетной системы. По такой схеме происходит, например, формирование Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и выделение из него трансфертов (дотаций) на выравнивание бюджетной обеспеченности нуждающихся субъектов Федерации.

4) *фиксированный* – разграничение и закрепление соответствующих налогов между разными уровнями управления в соответствии с принципами налогового и бюджетного федерализма.

В мире нет страны, которая отдавала бы предпочтение одному из этих методов. Они сочетаются с той или иной степенью верховенства одного подхода над другим. Несомненно, что каждый из указанных методов разграничения и распределения налогов между бюджетами разных уровней имеет свои конкретные положительные и отрицательные стороны.

До 1992 г. в нашей стране распределение налогов между звеньями бюджетной системы производилось двумя методами – нормативным и дистрибутивным. Первый шаг к разделению налоговых доходов между бюджетами разных уровней был сделан в Законе РФ “Об основах налоговой системы в РФ” от 27 декабря 1991 г. Однако из-за недостаточной последовательности и продуманности оказались решенными только отдельные проблемы, а налоговая система в целом оказалась запутанной и противоречивой. При анализе федеральных налогов проявляется основной принцип отнесения их к таковым – фискальный. Федеральное правительство, в

силу ведущего политико-правового положения, мобилизует в свое распоряжение наиболее крупные и стабильные виды налогов. Следует констатировать, что аналогичная система распределения налогов между бюджетами разных уровней сохранена и НК РФ, что видно из табл. 2.6 [3]. За региональными и местными бюджетами закреплены налоги, не имеющие столь существенного фискального значения для соответствующих бюджетов.

Снижение доли собственных налоговых доходов местных бюджетов означает усиление межбюджетных потоков денежных средств и роли регулирующих налогов в сбалансировании низовых бюджетов. В такой ситуации о налоговом федерализме и самостоятельности бюджетов разных уровней говорить не приходится.

Нужно отметить, что выбор в качестве местных налогов земельного налога и налога на имущество физических лиц является неслучайным. Во-первых, с точки зрения реализации принципов налогов федерализма имущественные налоги следует закрепить за местными бюджетами. Во-вторых, местные бюджеты традиционно являются социально ориентированными, поэтому для их формирования нужны стабильные, прогнозируемые источники доходов.

Как видно из рисунка 3.3, на долю двух местных налогов (земельного и на имущество физических лиц) в 2022 г. приходилось 33,0% всех налоговых доходов бюджета г. Махачкалы (1 177,0 млн руб.) или всего 10,4% доходов бюджета. Отчисления от федеральных налогов и налоги на совокупный доход, которые также относятся к федеральной группе налогов, составляют 67,0% от всех налоговых доходов бюджета г. Махачкалы (2 395,3 млн. руб.), в том числе от НДФЛ (доля отчисления в 2022 г. – 22%. Здесь нужно отметить, что по БК РФ норматив отчисления для местных бюджетов составляет 15%, а республиканские власти установили дополнительный норматив отчисления от НДФЛ в бюджет города 7%; для муниципальных районов он составляет 49%, в сумме - 64%) – 47,7%, или 1 703,5 млн. руб. [266].

Наиболее острой проблемой в сфере взимания земельного налога остается отсутствие полного учета налогоплательщиков, поскольку есть ряд сложностей при проведении идентификации получаемых сведений из органов, осуществляющих ведение государственного земельного кадастра, органов, регистрирующих

права на недвижимое имущество и сделки с ним, и органов, проводящих инвентаризацию объектов недвижимости. В связи с актуализацией земельных участков, усилением роли муниципальных органов самоуправления по выявлению и постановке на учет «неучтенных» объектов недвижимости, индексацией кадастровой стоимости земли поступления по земельному налогу с каждым годом растут.

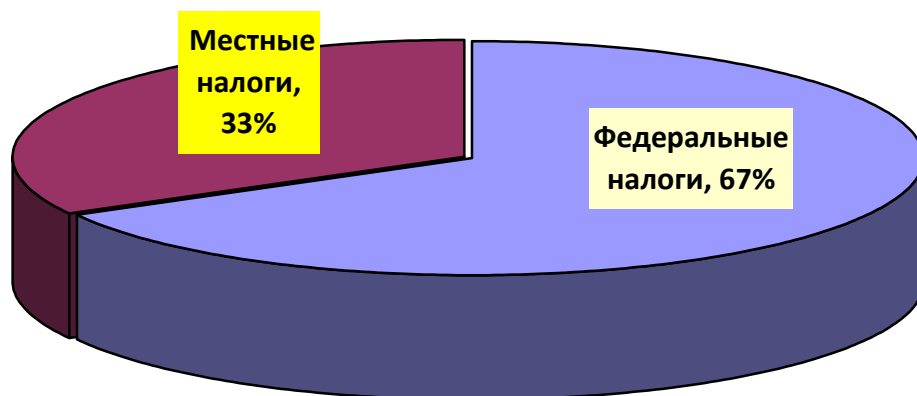


Рис. 3.3. Структура налоговых доходов бюджета городского округа «город Махачкала» в 2022 году, в процентах к итогу

Источник: составлен авторами по [266].

Основная причина роста поступления по налогу на имущество физических лиц – это переход на кадастровую стоимость исчисления налога, актуализация объектов недвижимости, ввод в эксплуатацию новых объектов (мы являемся очевидцами массового строительства многоквартирных и частных домов в городе), улучшение налогового администрирования. В то же самое время фискальное значение данного налога остается низким. Одна из причин - нормативными правовыми актами не закреплены сроки, в которые налогоплательщик обязан оформлять право собственности на завершенное индивидуальное жилищное строительство. Отсутствие данной нормы приводит к затягиванию налогоплательщиками оформления прав собственности на указанное имущество и, следовательно, к значительному снижению налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц.

С 1994 г. в РФ используется метод соединения в одну единую ставку налога ставок всех уровней власти. Кумулятивный метод (или метод присоединения ставок) предусматривает право территориальных органов власти взимать в дополнение к общефедеральным одноименные налоги, размеры которых ограничиваются верхним пределом. Примером использования данного метода в отечественной практике служит налог на прибыль организаций. До 1994 г. он был федеральным регулирующим налогом, а с 1994 г. его ставка делится между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Федеральная ставка налога на прибыль (до 2025 г. - 3%, после повышения с 1 января 2025 г. общей ставки с 20 до 25% – 8%) едина на всей территории страны и для всех плательщиков, а региональные органы власти устанавливают свою надбавку к ней в размере 17%, а для отдельных категорий налогоплательщиков она может быть снижена до 13,5% (с 2019 г. для резидентов особых экономических зон РФ).

Кумулятивный метод является одним из индикаторов развития налогового федерализма. Эффективность его функционирования заключается в возможности решения не только фискальной задачи регионов, но и выполнения функции регулирования территориального развития путем нивелирования ставкой налога.

С 1992 г. Законом “Об основах налоговой системы в РФ” (отменен) было установлено 23 вида местных налогов. Кроме того, Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2268 представительным органам власти на местах были даны широкие права в введении любых иных видов местных налогов и сборов (отменен в 1997 г.). В результате их количество на конец 1997 г. превысило двести. Но при этом качественная сторона вопроса оставалась нерешенной. Местные налоги и сборы не увеличили финансовые возможности местных органов самоуправления, не придали им большей бюджетной самостоятельности. С точки зрения выполнения регулирующей (стимулирующей) функции налогов они также оказались малоэффективными. С этих позиций отмена Указа № 2268 и введение закрытого перечня региональных и местных налогов и сборов можно рассматривать как положительное явление. В п.5 ст. 12 НК РФ записано: “Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом” [3].

Как известно, ключевым условием функционирования эффективной модели бюджетного федерализма является максимальная реализация принципа самостоятельности бюджетов разных уровней. Базовым критерием самостоятельности бюджетов служит наличие собственных доходов, закрепленных законодательством на постоянной или долговременной основе. Основной целью бюджетного и налогового федерализма видится в таком разграничении налогов между звеньями бюджетной системы РФ, которая гарантировала бы нормативную часть расходов, законодательно закрепленных за каждым из этих звеньев и обусловленных разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней. При этом будет сведена к минимуму необходимость дополнительного распределения налоговых и других доходов между ними, сократятся межбюджетные потоки.

Вопрос об отнесении бюджетных средств к собственным или регулирующим доходам имеет как теоретическое, так и практическое значение. Зная конкретный и стабильный состав собственных доходных источников, местные и региональные органы власти будут больше заинтересованы в их полной мобилизации, расширении базы формирования своих доходов. В свою очередь это увеличит объем финансирования, прежде всего, социально-культурной сферы, т.к. основным предназначением бюджетов территорий является решение именно данных проблем.

В бюджетном законодательстве России отсутствуют четкие и однозначные определения собственных и закрепленных доходов. По этой причине происходит путаница в бюджетном учете, ряд регионов необоснованно относит к числу регулирующих некоторые виды закрепленных налогов, и наоборот.

«Регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов», говорилось в статье 48 прежней редакции БК РФ. Однако эта статья БК РФ утратила силу в 2004 г. и, следовательно, данный вопрос на сегодня в РФ не регулируется нормативно-правовыми актами.

Если на федеральном уровне с апреля 1994 г. используется симметричный подход в установлении нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации в целях исключения субъективизма и соблюдения равноправия регионов РФ, то в большинстве субъектов РФ во взаимоотношениях с местными бюджетами все больше применяют асимметричный или комбинированный метод процентных отчислений от регулирующих доходов. При этом некоторым высокодотационным территориям устанавливаются максимальные единые нормативы с целью сокращения встречных денежных потоков, уменьшения размера дотаций или другой финансовой помощи и повышения ответственности и заинтересованности муниципальных образований в полном и своевременном сборе регулирующих налогов на своей территории.

При введении в 30-е годы нормативного метода бюджетного регулирования предусматривалось выполнение им другой немаловажной задачи фискального характера – создание заинтересованности местных и региональных властей в сборе федеральных (тогда - государственных) налогов и доходов. Чем выше будет уровень их собираемости, тем больше будет абсолютная сумма отчислений от них в нижестоящие бюджеты. Естественно, при этом местные и региональные органы власти должны быть заинтересованы в выполнении планов по ним.

Установление постоянных долей (квот) федеральных Регулирующие доходы бюджетов - федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов. Законом о федеральном бюджете на 1996 год были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации на 1996-1998 годы. Эта практика установления единых нормативов продолжается до настоящего времени.

Нормативы зачисления налоговых доходов в местные бюджеты РФ с учетом изменений, введенных с 1 января 2025 года, отражены в табл. 3.16.

Как известно, основным налоговым доходом для региональных и местных бюджетов является НДФЛ. В соответствии с БК РФ НДФЛ в 2005 – 2011 гг. распределялся следующим образом: в бюджет

субъекта Федерации – 70 % (ст. 56 БК РФ), бюджеты муниципальных районов – 20 % (ст. 61.1), бюджеты поселений – 10 % (ст. 61), бюджеты городских округов – 30 % (ст. 61. 2). С 2012 г. нормативы зачисления НДФЛ изменились: в бюджет субъекта Федерации – 85 %, бюджеты муниципальных районов: на территориях городских поселений – 5 %, сельских поселений – 13%, межселенных поселений – 15%; городских поселений – 10 %; бюджеты сельских поселений – 2 %, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением – 15 % [2].

Таблица 3.16

Нормативы зачисления налоговых доходов (без НДФЛ) в местные бюджеты РФ с 1 января 2025 год, в процентах

| Наименование налога | Бюджеты | | | | | | |
|--|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| | городских поселений (ст. 61) | муниц. районов (ст. 61.1) | городских округов (ст. 61.2) | город. округо в с ВД (ст. 61.3) | внутри-городских районов (ст. 61.4) | сельских поселений (ст. 61.5) | муниц. округо в (ст. 61.6) |
| Земельный налог | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Налог на имущество физ. лиц | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Туристический налог | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| ЕСХН | 50 | | 100 | 100 | | 30 | 100 |
| ЕСХН, взимаемый на территориях г/п | | 50 | | | | | |
| ЕСХН, взимаемый на территориях с/п | | 70 | | | | | |
| ЕСХН, взимаемый на межселенных территориях | | 100 | | | | | |
| Госпошлина за совершение ряда юридически значимых действий или выдачи документов | 100 | 100 | 100 | 100 | | 100 | 100 |
| Налог, взимаемый в связи с применением ПСН | | 100 | 100 | 100 | | | 100 |

Источник: Составлена авторами по: Статьи 61 – 61.6 БК РФ. - <http://www.consultant.ru>.

При этом согласно статье 58 БК РФ субъекты РФ могут производить дополнительные отчисления от НДФЛ в местные бюджеты. Так, в соответствии с законом РД от 12 декабря 2017 года N 97 «Об установлении единого норматива отчисления в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением РД от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежащего зачислению в республиканский бюджет РД» (с изменениями и дополнениями) с 2019 г. бюджеты муниципальных районов РД получают дополнительно 49% отчислений от данного налога, а бюджеты городских округов – 7% (до 2019 года - 1%) [263].

В связи с введением с 1 января 2025 г. прогрессивной шкалы ставок по НДФЛ произошли изменения и в нормативах распределения этого налога между местными бюджетами (см. табл. 3.17)

Таблица 3.17

Нормативы зачисления НДФЛ в местные бюджеты РФ с 1 января 2025 года, в процентах

| Налоговая база, в млн рублей | Бюджеты | | | | | | |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| | городских поселений (ст. 61) | муниц. районов (ст. 61.1) | городских округов (ст. 61.2) | город. округов с ВД (ст. 61.3) | внутри-городских районов (ст. 61.4) | сельских поселений (ст. 61.5) | муниц. округов (ст. 61.6) |
| До 2,4 | 10 | 5,13,15 | 15 | 15 | | 2 | 15 |
| 2,4 - 5 | 4 | 4 | | | | 11 | |
| 5-20 | | 3 | | | | 9 | |
| 20-50 | | 3 | | | | 8 | |
| Более 50 | | 3 | | | | 7 | |

Составлена авторами по: Статьи 61 – 61.6 БК РФ.- <http://www.consultant.ru>.

Отрицательные последствия нормативного метода регулирования местных бюджетов стали особенно заметны в перестроечные годы, когда сроки принятия федерального и региональных бюджетов не соблюдались. Следовательно, субъекты Федерации и местные органы самоуправления не могли принимать свои бюджеты своевременно, определять точный объем доходов и направления расходов, что создавало обстановку неуверенности, критическую ситуацию на местах. Этот метод не гарантирует финансово-экономическую самостоятельность территорий, провозглашенную новой Конституцией России.

Принятие Налогового и Бюджетного кодексов РФ, содержащих ряд положений по вопросам установления местных налогов, не соответствующих Конституции РФ и законодательству о местном самоуправлении, привело к обострению проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в области налогообложения.

Согласно Конституции РФ (ст. 12, 132) и федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 6, 15, 39) вопросы установления местных налогов и сборов отнесены к компетенции местного самоуправления, при этом определено, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Регулирование вопросов местного значения федеральными законами допускается только путем установления временных норм, действующих в том случае, когда правоотношения, отнесенные к ведению муниципальных образований, не урегулированы уставами муниципальных образований и принятыми нормативными актами органов местного самоуправления. Таким образом, в соответствии с положениями Конституции РФ и законодательства о местном самоуправлении органы местного самоуправления имеют право самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы [1].

В ст. 17 Налогового кодекса РФ определено, что под установлением налога следует понимать определение элементов налогообложения. При этом к элементам налогообложения отнесены:

- ✓ объект налогообложения;
- ✓ налоговая база;
- ✓ налоговая ставка;
- ✓ налоговый период;
- ✓ порядок исчисления налога;
- ✓ порядок и сроки уплаты налога [3].

Установление сборов включает аналогичные элементы. Отсюда следует, что, имея законодательное право устанавливать налоги и сборы, местные органы самоуправления должны определять все элементы налогообложения. Между тем в соответствии с положениями Налогового кодекса РФ (п. 4 ст. 12) представительные органы местного самоуправления при установлении местных налогов определяют налоговые ставки (в пределах, регламентированных Налоговым кодексом РФ), налоговые льготы, порядок и сроки уплаты налогов. Все остальные элементы налогообложения

регламентированы Налоговым кодексом. Это, по существу, означает, что органы местного самоуправления имеют право:

во-первых, уменьшать налоги путем установления ставок, не превышающих предельный уровень;

во-вторых, предоставлять налоговые льготы;

в-третьих, не вводить в действие местные налоги, установленные Налоговым кодексом РФ (в установленных законодательством случаях).

Таким образом, Налоговый кодекс РФ в отличие от прав, предоставленных органам местного самоуправления Конституцией РФ и законодательством о местном самоуправлении, ограничивает права местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов, поскольку не предусматривает каких-либо налогов и сборов, устанавливаемых органами местного самоуправления самостоятельно и исключает возможность самостоятельного установления местными органами иных элементов местных налогов, кроме налоговых ставок и льгот. Хотя в части первой Налогового кодекса РФ (п. 5 ст. 1) определено, что местные налоги устанавливаются нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления, фактически не все местные налоги вводятся представительными органами местного самоуправления и полностью зачисляются в местный бюджет.

Из трех местных налогов (включая туристический налог, введенный с 2025 г.), установленных Налоговым кодексом РФ, по решению органов местного самоуправления ни один из них не вводится, они взимаются на всей территории РФ и являются обязательными. Основанием для фактического уменьшения самостоятельности органов местного самоуправления в области установления местных налогов послужил ряд аргументов. К основным из них можно отнести:

- наличие фактов многочисленных и разнообразных налоговых поборов со стороны местных органов управления;

- необходимость обеспечения единства налогового пространства страны путем унификации налоговых платежей, равенства налогового бремени, запрета на налоги, нарушающие единство экономического поля, запрет на налоги, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств.

Следует отметить, что проблема, связанная с увеличением количества налогов и сборов, устанавливаемых территориальными органами управления, действительно существует. Известно, что региональные и местные органы власти, пользуясь правами в области налоговой политики, предоставленными им Указом Президента РФ № 2270, вводили дополнительные налоги, усиливая тем самым налоговое бремя хозяйствующих субъектов. Вместе с тем следует учитывать и то, что местный уровень в силу своей приближенности (относительно федерального и регионального уровня) к населению объективно характеризуется и лучшей обратной связью по вопросам налогообложения и учета интересов налогоплательщиков. Это означает, что по мере развития местного самоуправления как демократического института возможности налогового произвола муниципальных властей все в большей степени ограничиваются.

Безусловно, справедливыми и обоснованными являются требования о необходимости обеспечения единого экономического пространства. Однако при их учете целесообразно принимать во внимание наличие сложившихся существенных различий между природно-климатическими, географическими, демографическими, социологическими и экономическими условиями муниципальных образований. Муниципальные образования в России отличаются по отраслевой структуре предпринимательской деятельности, объемам и структуре промышленного потенциала, составу и структуре товарного рынка, уровням цен на товары, работы и услуги, занятости населения, доходности бизнеса, доходам населения, его бюджетной и социальной обеспеченности и другим параметрам. Поэтому очевидно, что именно унифицированные решения (например единые нормативы затрат в различных регионах, одинаковые размеры заработной платы, пенсий и пособий) будут противоречить задачам обеспечения равного налогового бремени и уменьшения социально-экономической дифференциации.

Делегирование полномочий, в том числе и налоговых, выступает как необходимое условие и средство повышения эффективности управления. Роль местных налогов не исчерпывается пополнением доходной базы местных бюджетов. Они являются действенным механизмом укрепления экономики муниципальных образований, стимулирования позитивных социально-экономических преобразований, обеспечения необходимого уровня социальных гарантий и осуществления конституционных прав местного самоуправления. Ус-

тановление налогов и сборов — один из способов реализации представительным органом власти своих властных полномочий путем принятия налоговых решений. При этом право на принятие налоговых решений предполагает, как отмечалось выше, и определенную ответственность за качество предоставляемых местных услуг. Ограничение налоговых прав местного самоуправления дает основания для усиления иждивенческой мотивации муниципальных органов власти и перекладывания ответственности на вышестоящие уровни.

Необоснованное ограничение прав муниципальных образований по установлению местных налогов и сборов сопряжено с уменьшением возможностей совершенствования налоговой системы за счет появления решений, учитывающих условия конкретной территории.

При решении вопроса о степени налоговой децентрализации следует ориентироваться на оптимальный уровень. Оптимальным можно считать такой уровень налоговой децентрализации, который обеспечивает максимальную эффективность управления на всех уровнях власти, наибольшую степень достижения основных целей управления территорией при наименьших издержках, связанных с их достижением.

В свете изложенного основными условиями, которым должно отвечать установление местных налогов, следует считать:

- высокую эффективность и низкие затраты на управление и контроль;
- установление местных налогов (основных элементов налогообложения) нормативными правовыми актами представительных органов власти;
- равномерное распределение налогового бремени, возникающего в связи с установлением местных налогов, в зависимости от возможностей налогоплательщиков, объема и качества местных услуг, получаемых ими в обмен на налоги;
- степень гибкости, достаточную для регулирования налоговых доходов в зависимости от роста расходов;
- незначительное расхождение между ставками местных налогов различных муниципальных образований, при этом неравенство должно быть обосновано разным уровнем предоставляемых местных услуг;

- открытость системы установления налогов для налогоплательщиков, являющуюся важным условием эффективного распределения средств в зависимости от приоритетов населения;

- недопустимость установления индивидуальных налогов и налоговых льгот для отдельных плательщиков или конкретного круга плательщиков;

- недопустимость отмены федеральными или региональными законодательными актами законно установленных местных налогов;

- определение статуса налогов (федеральные, региональные, местные) по уровню органа власти, устанавливающего эти налоги.

Важной проблемой, связанной с реализацией положений Налогового кодекса РФ, является предельное ограничение перечня местных налогов. С введением гл. 15 Налогового кодекса РФ количество местных налогов существенно сократилось, что, по мнению многих экономистов, привело к уменьшению соответствующих платежей и доходной части местных бюджетов. Возможны и дальнейшие сокращения местных налоговых доходов.

Решение проблемы покрытия выпадающих доходов местных бюджетов за счет отчислений от регулирующих налогов вряд ли можно признать удовлетворительным. Так, 2% отчисления от налога на прибыль, которые до 2005 г. органы местного самоуправления могли в качестве компенсации зачислять в местные бюджеты, были явно недостаточны.

При анализе и оценке ситуации следует использовать накопленный зарубежный и отечественный опыт, рассмотреть преимущества и недостатки различных видов налогов, критерии их приемлемости, определить возможные последствия перераспределения налоговых полномочий для бюджетов различных уровней с позиций оптимизации уровня налоговой децентрализации.

Важное значение в регулировании развития сельского хозяйства Республики Дагестан имеет земельный налог. Цель его введения состоит в стимулировании рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях различного качества, обеспечении развития инфраструктуры в населенных пунктах путем формирования специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Чтобы реализовать в полной мере поставленные перед земельным налогом задачи, очевидно, его размер должен быть,

прежде всего, существенным с точки зрения как стимулирующего влияния на землепользователя, так и фискального значения для бюджета. К сожалению, земельное налогообложение в регионах России не обеспечивает и выравнивания условий хозяйствования на землях разного качества и местоположения, поскольку ставки налога не исходят из рентной основы земельных участков. Дело в том, что в мировой практике (в Бельгии, Испании, Канаде, США, ФРГ и в других странах) величину налога определяют в процентах от стоимости капитала – только земельного или недвижимого в целом. В России же, наоборот, стоимость земли (т.н. нормативная цена земли) определяют через ставки земельного налога, которые не учитывают в необходимой мере объективное качество земли. Это объясняется тем, что в период разработки закона «О плате за землю» стоимостных оценок ренты и земли еще не было, ставки земельного налога считали на основе зернового эквивалента. Аналогичная схема применяется в Дании и Польше. Например, в Дании земельный налог составляет 2% стоимости сельхозугодий. В Польше облагают налогом только участки размером более 0,5 га. Земельный налог определяют по ставке, рассчитанной на 1 га земли установленного качества, которая в среднем выражается денежным эквивалентом 2,5 ц ржи [68].

Следует отметить, что расчет рентных доходов в системе формирования земельных платежей на основе монопродуктового подхода не отвечает рыночным условиям. Рост рыночного оборота и аренды земель, вывод сельхозугодий для использования в других сферах народного хозяйства требует оценки земель по их доходности в целом, по всем товарным продуктам. Работа в этом направлении в России проводится. В то же время, на наш взгляд, на условия всех регионов РФ не могут быть механически перенесены западные методы налогообложения в сельском хозяйстве.

Главное отличие земли от других недвижимых объектов - ее невозобновляемость. Естественное происхождение и состояние сельхозугодий, их значение в продовольственном обеспечении страны, свойственные только им способы сбережения и эффективного использования заставляют выделять землю в особый объект налогообложения. Следовательно, земельный налог не должен быть обезличен, расчет его следует вести на основе определения земельной ренты и кадастровой стоимости земли.

Систему налогообложения земельных ресурсов страны следует, на наш взгляд, оценивать с учетом: стимулирующего влияния налога

на повышение эффективности использования сельхозугодий, имея в виду не только их высокую продуктивную отдачу, но также восстановление, сохранение и повышение почвенного плодородия и экологической чистоты; максимизации собираемости налога – основного источника средств для финансирования; экономической защиты сельхозтоваропроизводителей, работающих на худших по рентабельности сельхозугодиях.

Налоговая политика, обеспечивая в среднесрочной перспективе необходимый для выполнения обязательств объем бюджетных доходов, должна создавать благоприятные условия для модернизации экономики, инвестиций в создание новых производств и повышения производительности труда. Актуальными остаются вопросы повышения собираемости налогов и качества налогового администрирования.

Можно заключить, что принципам налогового федерализма и современного бюджетного устройства РФ в значительно большей степени будет отвечать такое распределение налоговых доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами, при котором заметно снизится доля отчислений от федеральных налогов (регулирующих налогов) в консолидированных бюджетах субъектов Федерации и увеличится уровень закрепленных налогов за каждым бюджетным уровнем. Это приведет к усилению заинтересованности регионов и муниципалитетов в сборе налогов и наращивании доходной базы, а также к гармонизации межбюджетных отношений, снижению объема межбюджетных трансфертов, передаваемых территориальным бюджетам.

3.4. Трансформация муниципальной бюджетно-налоговой политики в условиях финансово-экономических рисков

Важнейшей составной частью территориальной финансово-экономической политики государства является бюджетная и налоговая политика, проводимая как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Муниципальная бюджетно-налоговая политика, учитывающая весь комплекс особенностей местных органов самоуправления РФ, служит основой развития экономики и социальной сферы данных территорий. На наш взгляд, под муниципальной бюджетно-налоговой

политикой следует понимать совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти (РФ и субъекта Федерации) и местного самоуправления в области бюджетно-налогового федерализма и межбюджетных отношений, бюджетного процесса и налогообложения, формирования доходов и финансирования расходов местных бюджетов с целью обеспечения социально-экономического развития территорий.

В условиях нарастания внутренних и внешних рисков несбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ, низкого бюджетного потенциала большинства муниципальных образований РФ меры, направленные на модификацию модели бюджетно-налогового федерализма, межбюджетных отношений не способны решить острые проблемы ни самих бюджетов, ни тех отраслей, на которые они опираются. Мы считаем, что, несмотря на современные риски в экономике и финансах России, связанные с западными санкциями и технологической отсталостью, выход из создавшейся ситуации видится в осуществлении мощного рывка в плане мобилизации всех имеющихся внутренних и внешних источников финансирования инвестиций и их направления в реальный сектор инновационной экономики территорий. Спад инвестиций является ключевым показателем вхождения экономики и финансов любой страны в состояние кризиса, а оживление инвестиционной активности - непременным условием выхода на устойчивую траекторию финансово-экономического роста.

От роста инвестиций в отраслях материального производства зависит увеличение предложения товаров и услуг, снижение уровня безработицы. Это напрямую ведет к расширению налогооблагаемой базы (добавленной стоимости, прибыли, заработной платы, выручки, стоимости имущества и т.д.) и увеличению налоговых поступлений в бюджетную систему страны, что, в свою очередь, позволит органам власти разных уровней более качественно и в полном объеме выполнить свои обязательства перед населением.

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» раздел 3.3 посвящен развитию межбюджетных отношений. В документе говорится: «В рамках системы межбюджетных отношений будут реализованы меры, направленные на поддержание бюджетной устойчивости и самостоятельности региональных бюджетов, стимулирование инфраструктурного

развития, обеспечения эффективного участия регионов в реализации национальных целей развития.

В целях стимулирования социально-экономического развития, усиления выравнивающего механизма межбюджетного регулирования, оказания финансовой поддержки регионам, в том числе имеющим геополитическое значение, и повышения ответственности при планировании, исполнении региональных бюджетов и осуществлении долговой политики предусматривается:

- увеличение общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2025 год темпами не ниже прогнозного уровня инфляции;

- частичная компенсация дополнительных расходов регионов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели;

- предоставление с 2025 года всем муниципальным образованиям права введения туристического налога в качестве дополнительного доходного источника местного бюджета, средства которого могли бы быть направлены в том числе на развитие туристической инфраструктуры;

- совершенствование механизма софинансирования из федерального бюджета национальных и федеральных проектов в целях реализации национальных целей развития;

- списание двух третей задолженности регионов по бюджетным кредитам (*порядка 1,1 трлн рублей, за исключением задолженности по инфраструктурным бюджетным кредитам, бюджетным кредитам на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и специальным казначейским кредитам*), при условии целевого направления высвобождающихся средств на реализацию инфраструктурных проектов и поддержку инвестиций;

- дальнейшая реализация индивидуальных программ развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития, направленных на повышение их экономического потенциала в целях сокращения дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития...

В целях стимулирования пространственного развития предусматривается:

- благоустройство общественных территорий и реализация в малых городах и исторических поселениях лучших проектов создания комфортной городской среды;

- устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда;
- формирование перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тыс. городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах РФ, и приоритетное направление на их развитие бюджетных кредитов, предоставляемых на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и средств, высвобождающихся в связи со списанием двух третей задолженности субъектов РФ по бюджетным кредитам» [30].

Таким образом, приоритетом межбюджетного регулирования остается обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов, запуск новых, более эффективных, механизмов поддержки, направленных на сохранение экономического потенциала.

Если на федеральном уровне видится развитие бюджетно-налогового потенциала территорий через повышение инвестиционной и инновационной активности, то, к сожалению, на уровне РД по-прежнему существует старый административный подход – «за счет реализации мероприятий по актуализации и инвентаризации налоговой базы, постановке на учет всех налогоплательщиков и объектов налогообложения». Об этом говорится в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Республики Дагестан на 2021 - 2035 годы», закрепленных Постановлением Правительства РД от 10 июля 2021 г. N 136 «Об утверждении бюджетного прогноза Республики Дагестан на долгосрочный период до 2035 год» [26].

В документе (разделе IV) говорится: «Основной целью бюджетной политики Республики Дагестан является создание рациональной системы управления финансовыми ресурсами, направленной на обеспечение стратегических и тактических задач деятельности органов государственной власти РД.

Бюджетная политика РД включает в себя следующие направления.

1. Совершенствование системы стратегического и тактического планирования и прогнозирования республиканского бюджета РД и местных бюджетов.

Первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы и противодействия бюджетным рискам должно

выступать применение механизма ограничения роста расходов бюджета при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в первую очередь социального характера.

Расходы на финансирование мероприятий по реализации государственных программ РД должны соответствовать параметрам, утвержденным законом РД о республиканском бюджете РД на соответствующий год и на плановый период.

В случае проведения оптимизации бюджетных расходов и уточнения параметров республиканского бюджета РД необходима актуализация мероприятий по реализации государственных программ РД.

Применение программно-целевого метода формирования и исполнения бюджетов обеспечит создание условий для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости республиканского бюджета РД необходимо реализовать комплекс мер по разработке долгосрочного бюджетного прогноза и поддержанию безопасного уровня и структуры государственного долга.

2. Увеличение доходной части бюджетов бюджетной системы за счет собственных источников.

Увеличение доходов бюджетной системы предполагается осуществлять за счет реализации мероприятий по актуализации и инвентаризации налоговой базы, постановке на учет всех налогоплательщиков и объектов налогообложения, а также принятия мер по ее расширению в соответствии с Программой финансового оздоровления и социально-экономического развития РД на 2020 - 2024 годы, утвержденной постановлением Правительства РД от 29 декабря 2020 г. N 295.

В частности, работу необходимо вести по следующим направлениям:

- максимальное задействование имеющихся резервов взыскания налогов и сборов;
- проведение детальной инвентаризации и актуализации налоговой базы как по имущественным налогам, так и по налогам с доходов и с оборота;

- улучшение налогового администрирования, повышение собираемости налогов, снижение задолженности по платежам в бюджет;
- выявление и пресечение использования налогоплательщиками схем минимизации налогообложения в виде дробления бизнеса, использования трансфертного ценообразования, бартерных и наличных операций, выплаты неучтенной ("теневой") заработной платы;
- постановка на учет физических и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без соответствующей регистрации;
- увеличение налоговой отдачи и эффективности от бюджетных инвестиций;
- усиление воздействия на конечных получателей бюджетных средств инвестиционного либо инновационного характера (подрядчиков и субподрядчиков) в плане увеличения отдачи путем выстраивания механизма вертикальных связей;
- проведение оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых расходов (налоговых льгот) в соответствии с законодательством Республики Дагестан и отмена неэффективных налоговых расходов (налоговых льгот);
- активизация работы отраслевых министерств и ведомств республики в части мониторинга и анализа налоговой базы предприятий своих отраслей, доведения налоговой нагрузки до уровня среднего по Северо-Кавказскому федеральному округу и РФ (особенно в строительной и алкогольной сферах);
- использование преимуществ республики в сфере импортозамещения сельхозпродукции агропромышленного комплекса, спрос на которую существенно вырос в связи с необходимостью преодоления последствий экономических санкций;
- увеличение потенциала за счет генерации вновь созданных производств, поддержки предпринимательской инициативы;
- поиск новых способов и возможностей по привлечению в республику инвесторов, способных реализовать значимые приоритетные проекты, за счет предоставления им государственных гарантий, налоговых, арендных и иных преференций;
- стимулирование развития малого предпринимательства, в частности за счет предоставления для впервые зарегистрированных

индивидуальных предпринимателей "налоговых каникул", обеспечения доступа к кредитным ресурсам, субсидирования процентной ставки по кредитам и прямого предоставления средств государственной поддержки, расширения бизнес-инкубаторов и технопарков;

- проведение полной инвентаризации кредиторской задолженности по арендной плате за использование государственного имущества;

- принятие мер по повышению ответственности должностных лиц за обеспечение поступления в бюджет доходов за аренду имущества.

Необходимо активизировать финансово-хозяйственную деятельность государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений в части увеличения объема предоставляемых платных услуг. Указанные доходы должны направляться на финансирование статей расходов, плановые назначения по которым недостаточны для обеспечения текущей деятельности подведомственных учреждений, в том числе на текущий и капитальный ремонт.

Усиление роли многофункциональных центров по предоставлению государственных (муниципальных) услуг позволит обеспечить поступление в республиканский бюджет РД и местные бюджеты дополнительных доходов в виде отчислений от государственной пошлины, земельного и имущественных налогов.

3. Повышение эффективности бюджетных расходов консолидированного бюджета РД.

Необходимы сплошная инвентаризация расходных обязательств, исключение излишних, неправомерных и неэффективных расходов бюджетов бюджетной системы, двойного и перекрестного финансирования.

Результаты работы по инвентаризации расходных обязательств должны стать основанием для последующей оптимизации как сети государственных и муниципальных учреждений, так и штатной численности во всех сферах.

Следует обеспечить проведение инвентаризации получателей мер социальной поддержки, исключив предоставление льготы одному получателю по разным основаниям, и принятие мер, направленных на оптимизацию бюджетных расходов на эти цели, с учетом принципов адресности и нуждаемости.

4. Обеспечение эффективного управления государственным долгом РД посредством:

- поддержания объема государственного долга РД на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков при соблюдении ограничений, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации;
- обеспечения минимально возможной стоимости обслуживания государственного долга РД;
- сокращения объема государственного долга РД и долговой нагрузки на республиканский бюджет РД;
- своевременного и полного исполнения долговых обязательств.

5. Совершенствование системы межбюджетных отношений, обеспечение сбалансированности и устойчивости местных бюджетов.

Необходим систематический анализ методик расчетов межбюджетных трансфертов на предмет повышения эффективности предоставления и соответственно последующего использования бюджетных средств.

В целях оптимизации расходов следует осуществлять систематическую экспертизу бюджетов (проектов бюджетов) муниципальных образований с направлением в муниципальные образования рекомендаций, согласованных с отраслевыми министерствами о перераспределении средств (при условии полного исполнения социальных обязательств местных бюджетов) на финансирование объектов социально-культурного назначения и инженерной инфраструктуры, в том числе связанных с реализацией приоритетов проектов развития и государственных программ РД.

6. Привлечение внебюджетных источников финансирования для решения социальных задач и приоритетных направлений развития РД, в том числе через механизмы государственно-частного партнерства.

Внебюджетные источники финансирования возможны при привлечении инвесторов для решения задач социально-экономического развития республики. Наиболее эффективным в этом случае может стать внедрение механизмов государственно-частного партнерства.

7. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов.

Необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, гарантирующую обществу право на

доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств» [26].

В «Основных направлениях бюджетной и налоговой политики РД на 2025 год и на плановый период до 2026 и 2027 годов» говорится: «Основными направлениями бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений будут содействие в долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов муниципальных образований, стимулирование органов местного самоуправления в увеличении собственной доходной базы, в первую очередь, за счет создания условий для дополнительного привлечения инвестиций.

Бюджетная политика в области межбюджетных отношений должна обеспечить снижение разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности между наиболее обеспеченными и наименее обеспеченными муниципальными образованиями более чем в 1,5 раза к 2030 году.

В целях реализации поручения Президента РФ от 04.06.2023 N Пр-1111 по вовлечению населения в решение приоритетных социальных проблем местного уровня должны быть предусмотрены межбюджетные трансферты местным бюджетам в государственных программах республики на реализацию инициативных проектов» [264].

В пункте 6 Основных направлений «Основные подходы к формированию межбюджетных отношений с муниципальными образованиями республики» отмечается следующее:

Важнейший приоритет в расходах республиканского бюджета - финансовая поддержка муниципальных образований.

По отчету за 2023 год доля расходов республиканского бюджета на предоставление финансовой помощи местным бюджетам составила 35% всех расходов республиканского бюджета. При формировании проекта республиканского бюджета на 2025 - 2027 годы темпы роста объемов финансовой помощи муниципальным образованиям с учетом замещения ее части дополнительными нормативами отчислений от налогов должны соответствовать темпам роста налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета с учетом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета.

Межбюджетные отношения в 2025 - 2027 годах будут формироваться в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, поручениями Президента РФ от 04.06.2023 N Пр-1111.

Приоритетными задачами в сфере межбюджетных отношений являются:

- содействие в обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов муниципальных образований;
- стимулирование органов местного самоуправления в увеличении собственной доходной базы местных бюджетов;
- усиление роли выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;
- повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;
- реализация мер по укреплению финансовой дисциплины и соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства;
- вовлечение граждан в процесс принятия решений о распределении муниципальных финансов...

В целях повышения качества управления муниципальными финансами, повышения ответственности органов местного самоуправления за проводимую бюджетную политику продолжится и будет распространена на муниципальные округа практика заключения с главами администраций муниципальных районов и городских округов соглашений, предусматривающих мероприятия по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов, а также проведение оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях республики.

Софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности будет осуществляться при наличии на 1 августа 2024 года проектной документации, определяющей реальную стоимость строительства объектов. Критерием отбора муниципального образования для предоставления субсидии капитального характера должно быть отсутствие нарушений сроков ввода в эксплуатацию объектов муниципальной собственности, строительство и реконструкция которых осуществлялась с использованием средств республиканского бюджета более чем на один год. Органам местного самоуправления необходимо обеспечить своевременную подготовку указанных документов, а также предусмотреть средства на содержание вновь построенных объектов муниципальной собственности.

В целях реализации поручения Президента РФ от 04.06.2023 N Пр-1111 по вовлечению населения в решение приоритетных социальных проблем местного уровня будет реализована практика планирования межбюджетных трансфертов местным бюджетам в государственных программах республики на реализацию инициативных проектов. При этом необходимо расширить перечень государственных программ, предусматривающих реализацию инициативных проектов, с целью охвата всего круга полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также при проведении конкурсного отбора инициативных проектов установить критерий приоритетности объекта.

Также планируется предусмотреть дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов бюджетам муниципальных образований в целях стимулирования органов местного самоуправления для достижения оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием и созданием стимулов для экономического роста и увеличения налогового потенциала.

В среднесрочной перспективе в целях повышения уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований в исполнении конкретных расходных обязательств главным распорядителям необходимо продолжить работу по переходу к "единой субсидии" в рамках одной государственной программы республики.

Финансовое обеспечение осуществления муниципальными образованиями республики государственных полномочий республики будет осуществляться за счет субвенций, выделяемых из республиканского бюджета. Задачей в сфере предоставления субвенций является обеспечение достаточности средств республиканского бюджета, направляемых на исполнение переданных полномочий» [264].

К мерам налоговой политики РД на 2025-2027 годы в части укрепления и развития собственной доходной базы республиканского и местных бюджетов РД

В целях расширения налогооблагаемой базы и увеличения поступления налоговых и неналоговых доходов в республиканский и местные бюджеты РД в 2025-2027 годы «продолжится работа по:

- реализации комплекса мер, предусмотренных в Программе финансового оздоровления и социально-экономического развития РД на 2020-2026 годы и Платежном плане мероприятий по увеличению доходной части консолидированного бюджета РД, утверждённого руководителем ФНС России Д.В. Егоровым и Главой РД С.А. Меликовым;

- координации действий органов исполнительной власти РД с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований РД по выполнению мероприятий, направленных на повышение собираемости налогов и сборов, поступающих в консолидированный бюджет РД, укрепление налоговой дисциплины налогоплательщиков, реализация мер по противодействию уклонению от уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему РФ;

- развитие финансовой грамотности среди населения и повышение уровня налоговой культуры (популяризация уплаты налогов, формирование положительного имиджа налогоплательщика и др.).

В частности, в целях увеличения доходов консолидированного бюджета РД необходимо продолжить реализацию мероприятий, предусмотренных в Программе финансового оздоровления и социально-экономического развития РД на 2020-2026 годы:

Организация системной работы по расширению налоговой базы по имущественным налогам:

✓ активизировать работу по выявлению неиспользованных земельных участков;

✓ выявление землепользователей, не имеющих правоустанавливающих документов на землю для решения вопросов оформления права собственности на земельные участки или арендных отношений.

2. Проведение постоянного мониторинга предприятий и организаций в части:

- «легализации» заработной платы с целью повышения фонда оплаты труда и обеспечению социальной защищенности работников, своевременности ее выплаты;

- содействия вовлечения граждан РФ в предпринимательскую деятельность и сокращение неформальной занятости;

- контроля уровня заработной платы в целом по отраслям и по отдельным организациям;

- сокращения недоимки по платежам в республиканский и местные бюджеты, обеспечения своевременности уплаты налогов и обязательности уплаты налога на доходы с физических лиц.

3. Стимулирование развития новых производств, создавая благоприятные условия для инвестиционной деятельности, в том числе для поддержки организаций, реализующих новые производственные инвестиционные проекты на территории района, создание условий для развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

4. Повышение эффективности управления муниципальным имуществом и увеличение доходов от его использования:

-обеспечение контроля за использованием и сохранностью муниципального имущества;

-оптимизация структуры муниципальной собственности.

5. Проведение совместной работы с налоговыми органами в целях осуществления контроля уплаты налогов и своевременной постановкой на налоговый учет налогоплательщиков, осуществляющих свою деятельность на территории республики.

6. Обеспечение реализации задачи доведения уровня налоговой нагрузки во всех основных отраслях экономики до уровня среднего по СКФО и РФ.

7. Ежегодное проведение оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых расходов (налоговых льгот) в целях налогового стимулирования развития регионального налогового потенциала, и отмена неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам).

8. Актуализация перечня объектов недвижимости, налоговая база в отношении которых определяется как кадастровая стоимость (ст. 378.2 НК РФ).

9. Реализация комплекса мероприятий по уточнению и передаче недостающих характеристик технико-экономических показателей объектов недвижимости (в том числе по ранее учтенным объектам недвижимости, права на которые были оформлены до 1997 г.), а также по выявлению новых объектов недвижимости РД и постановке их на учет в регистрирующих органах.

10. Повышение уровня ответственности главных администраторов доходов за качественное прогнозирование доходов

бюджета и выполнение в полном объеме утвержденных годовых назначений по доходам республиканского бюджета и местных бюджетов.

11. Учитывая, что резервом роста налоговых и неналоговых доходов также является сокращение задолженности по платежам в бюджетную систему РФ, мероприятия, направленные на укрепление платежной дисциплины, должны осуществляться главными администраторами доходов консолидированного бюджета республики на постоянной основе. Администраторам доходов консолидированного бюджета РД необходимо установить жесткий контроль за динамикой недоимки по администрируемым налоговым и неналоговым платежам и принимать все меры, предусмотренные законодательством РФ, для ее снижения» [264].

Обратимся к Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2035 года. В ней говорится:

«В развитии бюджетной и финансовой сферы РД следует выделить следующие цель и задачи: повышение эффективности управления бюджетными ресурсами, создание финансовой основы для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития РД.

Приоритетными направлениями бюджетной политики являются следующие:

— обеспечение сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики на основе системы норм и мероприятий в сфере формирования доходов и осуществления расходов бюджета, управления государственным долгом;

— взаимосвязь формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития в целях развития экономики региона и повышения уровня и качества жизни населения;

— повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования за счет оптимизации расходных обязательств, повышения прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, процедур формирования межбюджетных трансфертов.

Для достижения стратегической цели предстоит обеспечить решение следующих основных задач:

- обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики;
- увеличение доходов консолидированного бюджета;
- совершенствование системы планирования и управления расходами бюджетов бюджетной системы региона;
- повышение эффективности управления государственным долгом, увеличение объема долговых обязательств на финансово безопасном уровне с учетом всех возможных рисков;
- организация бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;
- повышение результативности расходования бюджетных средств за счет ориентации на достижение конечного результата наиболее эффективным способом;
- внедрение конкурсных принципов распределения бюджетных ресурсов;
- повышение качества планирования и обоснованности принятия управленческих решений всеми участниками бюджетного процесса;
- создание условий для устойчивого повышения уровня жизни и состояния здоровья граждан, защиты их безопасности и обеспечения социальных гарантий;
- совершенствование нормативно-правовой базы в части формирования налогового потенциала путем установления экономически обоснованного уровня налоговой нагрузки для предприятий реального сектора экономики в целях расширения налогооблагаемой базы;
- расширение применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов и внедрении инноваций с регистрацией участия органов государственной и муниципальной власти;
- формирование системы управления качеством государственных и муниципальных услуг, внедрение новых форм их оказания и финансового обеспечения, развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг.

Реализация указанных мероприятий обеспечит повышение объемов налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета, оптимизацию бюджетных расходов при полном и своевременном исполнении всех расходных обязательств, будет способствовать модернизации социальной и инженерной

инфраструктур, а также реализации инвестиционного и инновационного потенциала региона, в том числе на основе государственно-частного партнерства» [262].

Как мы видим, в Стратегии, кроме общих намерений, конкретно ничего не говорится о развитии бюджетно-налогового потенциала РД. Кроме того, за счет «обеспечения сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики на основе системы норм и мероприятий в сфере формирования доходов и осуществления расходов бюджета, управления государственным долгом» и прочих аналогичных мер Правительство РД собирается реализовать инвестиционный и инновационный потенциал региона, хотя, по сути, должно быть все наоборот. Безусловно, что для развития инвестиций и инноваций в свою очередь нужно использовать весь спектр налоговых и бюджетных мер поддержки и стимулирования.

Мы считаем, что для создания сбалансированной и эффективной бюджетной системы РД с минимальным уровнем дотационности республиканского и местных бюджетов нужно в первую очередь обеспечить устойчивое территориальное экономическое развитие за счет роста инвестиций, а также необходимы глубокие структурные преобразования в экономике с акцентом на инновационные сферы. Однако, верно выделив в Бюджетном прогнозе РД на период до 2035 года основные внутренние риски, влияющие на сбалансированность республиканского бюджета РД, в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Республики Дагестан на 2021 - 2035 годы» не определены меры финансового характера по минимизации этих рисков. Безусловно, данное противоречие нужно исправить и четко прописать в Бюджетном прогнозе РД основные направления бюджетной и налоговой политики РД с учетом бюджетных и экономических (инвестиционных) рисков.

В Постановлении Правительства РД от 30 декабря 2021 года N 384 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Управление региональными и муниципальными финансами Республики Дагестан"» отмечается:

«Настоящая государственная программа разработана для решения задач в сфере управления региональными и муниципальными финансами в целях обеспечения стабильного функционирования бюджетной системы РД, является логическим продолжением действовавшей в 2015 - 2021 годах одноименной

государственной программы и сохраняет преемственность ее целей и задач.

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами, безусловное выполнение принятых расходных обязательств и соблюдение бюджетного законодательства являются базовыми условиями для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы и достижения других стратегических целей социально-экономического развития РД.

Управление государственными и муниципальными финансами представляет собой непрерывный процесс, связанный с финансовым обеспечением реализации функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, формированием системы предоставления качественных государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам и определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета, а также контролем за его исполнением.

Задачи, стоящие в рамках организации финансово-бюджетного регулирования, заключаются в максимально эффективном использовании имеющихся финансовых ресурсов, оптимизации доходов и расходов бюджетов всех уровней, обеспечении финансово-хозяйственной самостоятельности всех уровней власти...

По муниципальным образованиям республики имеет место высокая дифференциация по уровню социально-экономического развития вследствие исторически сложившейся разветвленной структуры муниципальных образований и, как следствие, высокий разрыв в их бюджетной обеспеченности.

Таким образом, остается ряд проблем, повышающих риски несбалансированности бюджетной системы республики, которые планируется решить в рамках Программы, а именно: дальнейшее повышение качества управления региональными и муниципальными финансами, совершенствование процедур бюджетного процесса, проведение эффективной долговой политики, использование административного ресурса, мотивирующего и стимулирующего механизмы для обеспечения полного использования доходного потенциала РД ...

В рамках Программы, являющейся стратегическим документом в сфере межбюджетных отношений, планируется:

- обеспечение стабильности и предсказуемости системы межбюджетных отношений, а также повышение ее открытости и прозрачности;

- создание условий для устойчивого исполнения бюджета РД стан и муниципальных образований РД, в том числе для повышения бюджетной обеспеченности и сокращения долговой нагрузки бюджета РД и местных бюджетов;

- совершенствование подходов и критериев выравнивания муниципальных образований РД по уровню бюджетной обеспеченности в целях сокращения дифференциации муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности;

- совершенствование применения мер ответственности к муниципальным образованиям РД в случае невыполнения условий и нарушения обязательств, предусмотренных соглашениями, заключаемыми между органами государственной власти РД и органами исполнительной власти муниципальных образований РД при предоставлении межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета РД, соглашениями, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципальных образований РД [24].

Безусловно, важнейшим направлением повышения бюджетно-налогового потенциала является проведение мероприятий по легализации теневой занятости. Вот что отмечал бывший Глава РД В.А. Васильев в своем ежегодном Послании к Народному Собранию РД 20 марта 2019 г.: «Мы неоднократно говорили об избыточности доли «теневой» экономики в республике – по вашим оценкам от 40 до 60 процентов. При этом налоговая нагрузка в среднем по экономике составляет лишь 5,5 процента, в то время как по Российской Федерации этот показатель превышает 10 процентов. В 2017 году у нас налоговая нагрузка была еще меньше – 4,9 процентов, и небольшой ее рост показывает результаты нашей работы по выводу экономики из «тени».

Незначительное увеличение налоговой нагрузки - на 0,6% - за прошедший год обеспечило дополнительное поступление в консолидированный бюджет республики в размере 6 млрд рублей. Представьте, какие возможности будут у республики при достижении среднероссийских значений.

Об уровне теневой экономики можно судить при сравнении показателей налоговой нагрузки в сфере розничного товарооборота. Так, в РД при значительных объемах оборота розничной торговли доля налоговых поступлений составляет 0,3 % (615 млрд руб. – оборот розничной торговли, 2,1 млрд руб. - налоговые поступления). При этом по Ставропольскому краю доля налоговых поступлений составляет 0,8 % (510 млрд руб. - оборот розничной торговли, 4,2 млрд руб. - налоговые поступления). Таким образом, при меньших объемах розничной торговли в 1,2 раза соседи собирают в 2 раза больше налогов в этой сфере.

В рамках работы по легализации предпринимательской деятельности в течение прошлого года на налоговый учет поставлены 3695 субъектов малого и среднего предпринимательства, 7,6 тыс. индивидуальных предпринимателей, 36,2 тыс. человек оформили свои трудовые отношения с работодателями.

Определенный результат этой работы уже есть. Только по автозаправочным станциям г. Махачкалы в 2018 году сумма уплаченных налогов и страховых взносов выросла почти в 3 раза и составила около 180 млн рублей, поставлено на налоговый учет 42 заправки, заключено 705 трудовых договоров.

Мы встречались с предпринимателями, многие нас услышали и увеличили налоговые отчисления, оформили трудовые отношения со своими работниками. Мы будем всячески поддерживать таких предпринимателей, в первую очередь, реагируя на сигналы об излишней «опеке» со стороны контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

В целом в результате проводимой работы объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета республики увеличился на 20 процентов или на 6,5 млрд рублей, что нам позволяет решить ряд социальных задач, которые годами не находили своего решения...

Важное значение для региона имеет развитие промышленности, которая дает треть налоговых поступлений в консолидированный бюджет республики, создает высокопроизводительные рабочие места.

Учитывая, что индустрия Дагестана по-прежнему ориентирована на выполнение гособоронзаказа, мы оказываем поддержку нашим предприятиям (ОАО «Концерн «КЭМЗ», ОАО «Завод «Дагдизель», ОАО «Авиаагрегат», ОАО «Электросигнал») в

привлечении заказов Минобороны России и имеем хорошие перспективы...» [263].

Как известно, есть две пути сбалансирования бюджета:

- увеличение доходов до уровня расходов бюджета;
- сокращение расходов до уровня доходов бюджета.

Мировая и российская практика показывает, что чрезмерное повышение налоговой нагрузки на бизнес и секвестирование бюджетных расходов в условиях высоких социальных обязательств государства и инфляционных процессов в стране чревато негативными последствиями для развития экономики и социальной сферы, уровня жизни населения. Например, ориентиром по зарплате во всех отраслях экономики является МРОТ (с 2025 г. – 22 440 руб. против 19 242 руб. в 2024 г., рост на 16,6%), которого нельзя снизить. Чрезвычайно опасно в условиях крайне напряженной международной обстановки вокруг России и западных санкций, проведения специальной военной операции урезать расходы на национальную оборону и обеспечение безопасности страны.

Какой же видится выход из ситуации? Безусловно, как показывает мировой опыт, сбалансированное развитие бюджетной системы страны можно обеспечить только за счет экономического роста. В этой связи актуальными остаются национальные цели в сфере экономики, определенные «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»: «вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение устойчивого роста экономики темпами выше среднемировых, создание высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора – базовые национальные цели развития. Их достижение позволит создать надежный фундамент для роста реальных доходов населения, снижения бедности и достижения других национальных целей. Без устойчивой и конкурентоспособной экономики невозможно обеспечить достойный уровень благосостояния и качества жизни граждан.

Для ускорения темпов экономического роста необходимо добиться:

- повышения качества инвестиций в основной капитал и увеличения их объема до 25% ВВП;
- роста уровня занятости в экономике и повышения производительности труда;

-повышения конкурентоспособности российских товаров и предприятий и роста вовлеченности в глобальную торговлю» [257].

К сожалению, несмотря на громкие заявления на федеральном и региональном уровнях инвесторы не спешат вкладывать даже в специально созданные территории опережающего развития (ТОРы), например, РД (в г. Каспийск и Дагестанские Огни), ни в свободные экономические зоны (СЭЗ). Некоторые инвестиционные проекты получают статус резидента, но долго не могут начать операционную деятельность, в том числе из-за высокой степени неопределенности современного российского рынка, бюрократии и отсутствия четких правил игры для инвесторов.

Зачастую муниципальные власти являются серьезным барьером для работы иностранных инвесторов, которые незнакомы с внутренней средой российского рынка. Многие местные власти относятся к иностранному бизнесу с недоверием, что мешает его деятельности в рамках свободных экономических зон.

Российские и иностранные резиденты СЭЗ или ТОРов нередко сталкиваются с изменением общефедерального и регионального российского законодательства и правовых норм, которые применяются к ним в ретроспективном порядке и влияют на их операционную деятельность. Создание СЭЗ и ТОРов не решает общих социально-экономических проблем регионов России, которые в свою очередь сказываются на их привлекательности для иностранных инвесторов.

В 2018 году Минфин РФ разработал «Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований» и разместил на своем официальном сайте в сети Интернет (Письмо Минфина РФ от 31.10.2018 N 06-04-11/01/78417). Во введении документа говорится, что Методические рекомендации «разработаны на основе изучения международного и российского опыта, в том числе в 10 пилотных регионах (Московской, Белгородской, Саратовской, Свердловской, Ярославской, Курганской областях, республиках Дагестан, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республике).

Методические рекомендации содержат комплекс мероприятий, направленных, в том числе, на рост экономического и налогового потенциалов, реализация которых на региональном и муниципальном

уровнях будет способствовать увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» [257].

В целях повышения доходной базы региональных и местных бюджетов органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления Минфином РФ рекомендуется реализовать комплекс следующих мер:

- 1) меры по повышению эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов;
- 2) меры по активизации работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов;
- 3) меры, способствующие развитию экономики территорий;
- 4) меры по совершенствованию подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях.

Многие меры по обеспечению ускоренного роста доходной базы уже применяются на практике региональными и муниципальными органами власти. Применяемые в пилотных регионах меры по увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов представлены в таблице 1 Методических рекомендаций [257].

В документе содержится комплекс мероприятий, направленных, в том числе, на рост экономического и налогового потенциалов, реализация которых будет способствовать увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Были предложены не только общеэкономические меры, но также были озвучены и предложения, как увеличить доходы бюджетов, среди которых оказались: серые зарплаты, ставки налогов, платные парковки и дороги. НДФЛ с зарплаты (п. 2.1.2 Методических рекомендаций).

Как известно, основным бюджетообразующим налогом местных бюджетов является НДФЛ. Его собираемость в большинстве случаев определяется величиной заработной платы наемных работников. Поэтому следует выявлять задолженности по выплате зарплаты, занижение уровня заработных плат и занижение численности работников (по сравнению со средними уровнями по отрасли).

Минфин рекомендует совершенствовать работу существующих в муниципалитетах комиссий по легализации налоговой базы. Одна из возможных мер — введение в состав комиссии отраслевых экспертов. Это могут быть представители органов местного самоуправления, научной среды, бизнес-сообществ, профсоюзных организаций. Главное, чтобы они знали особенности конкретной

отрасли и были хорошо осведомлены о фактическом положении дел на предприятиях.

При проведении мониторинга уровня заработных плат и занятости работников на предприятиях Минфин рекомендует комиссиям сравнивать показатели со средними по отрасли и региону. Совместно с отраслевыми экспертами и профсоюзными работниками следует разработать регламент проведения мониторинга предприятий, указать в нем, какое отклонение показателей задолженности, зарплаты и численности работников от средних уровней по отрасли считается критическим. По мнению Минфина, зарплата в две трети от среднеотраслевого показателя — это повод разобраться в ситуации на предприятии. Нужно включить в перечень показателей среднее количество работников на единицу стоимости выпускаемой продукции. При проведении мониторинга следует учитывать отраслевую специфику и размер предприятия.

В качестве критериев по определению потенциальных нарушителей могут использоваться следующие показатели:

- уровень заработных плат ниже МРОТ в данном регионе;
- предоставление "нулевой" отчетности по налогам и страховым взносам;
- указание в отчетности численности рабочей силы, значительно отличающейся от средней по данной отрасли;
- непредоставление письменных подтверждений о приеме на работу по заявленным вакансиям в Центры занятости населения.

Минфин РФ предлагает договариваться с налоговыми органами, чтобы те регулярно передавали комиссии информацию о предприятиях с неоправданно низкой налоговой нагрузкой. С профсоюзами и работодателями советует заключать трехсторонние соглашения о величине минимальной заработной платы на территории муниципалитета.

Для увеличения налогооблагаемой базы Минфин рекомендует муниципалитетам выявлять:

- граждан, которые сдают квартиры без уплаты НДФЛ;
- компании, которые нанимают на работу иностранных граждан без документов;
- незарегистрированное имущество.

НДФЛ с иностранцев. Минфин рекомендует активизировать работу по легализации трудовой деятельности иностранцев, не имеющих разрешительных документов. Это позволит увеличить

поступления НДФЛ, а также взносов на обязательное медицинское, социальное и пенсионное страхование. Особенно эффективным может оказаться проведение рейдов с участием участковых инспекторов, сотрудников территориальных органов МВД по вопросам миграции, налоговых органов, органов местного самоуправления.

Пример 1. В Белгородской области рейды проводят специальные мобильные группы. В их состав входят участковые инспекторы, сотрудники территориальных органов МВД по вопросам миграции, налоговых органов, органов местного самоуправления. Данные группы выявляют случаи незаконного привлечения мигрантов к трудовой деятельности. В результате этой работы количество выданных миграционных патентов в области возросло в четыре раза.

НДФЛ с арендной платы. По оценке Росстата, доля теневой экономики может достигать 50 процентов от объема сделок по сдаче квартир в аренду. Чтобы управляющие компании были заинтересованы в выявлении случаев нелегальной аренды, предоставляйте им из местных бюджетов стимулирующие гранты. Нужно выяснить, на каких территориях поступления НДФЛ с арендной платы растут и поощрять грантами компании, которые обслуживают дома на этих территориях.

В Рекомендациях предлагается организовать горячую линию, по телефонам которой можно сообщать о случаях нелегальной сдачи квартир внаем. Если поступила информация о нелегальной сдаче квартиры внаем, муниципальная комиссия может провести рейд. Чтобы официально зафиксировать факт сдачи жилого помещения в аренду без уплаты налогов, следует включить в состав комиссии специалистов налоговых органов.

Налог на имущество физических лиц. Чтобы выявлять незадекларированное или некорректно задекларированное имущество, следует использовать автоматизированные системы кадастра для регистрации и оценки недвижимости и системы управления имуществом. Например, в России уже создана и действует Автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости (АИС ГКН). Однако многие муниципалитеты сталкиваются с трудностями при передаче информации из Росреестра в базу налоговых органов, а также при переходе на новые программные продукты и централизации баз.

Чтобы решить эту проблему, Минфин рекомендует повышать квалификацию муниципальных служащих.

Земельный налог и единый сельскохозяйственный налоги. Основным инструментом стимулирования роста бюджетных доходов для городских и сельских поселений остается администрирование земельного налога. Таким муниципалитетам Минфин предложил активизировать работу по проверке соответствия фактического использования земельных участков разрешенным видам использования, а также выявлять неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения.

На заметку: В регионах, где местные бюджеты получают из регионального бюджета отчисления от транспортного налога, имеет смысл активнее выявлять незарегистрированные средства водного транспорта (в Дагестане транспортный налог в полном размере поступает в республиканский бюджет). Предлагается регулярно проводить инвентаризацию имущества. По результатам проверок следует уточнять сведения в ЕГРН. Необходимо обеспечивать участие субъектов малого предпринимательства в проводимых конкурсах и аукционах по продаже земельных участков, нежилых помещений, передаче муниципального имущества в аренду.

Чтобы увеличить поступления единого сельскохозяйственного налога в бюджет, федеральные чиновники советуют предоставлять информационную, организационную и техническую поддержку сельхозпроизводителям. Например, развивать систему лизинга сельскохозяйственной техники.

Совершенствуйте меры по поддержке малого и среднего бизнеса. В *Методических рекомендациях* говорится о необходимости создания условия для открытия новых компаний и их роста. Например, можно предоставлять субсидии, чтобы компенсировать новым предприятиям часть затрат:

- на разработку проектно-сметной документации;
- приобретение новых технологий;
- подготовку площадок для размещения производств;
- строительство (реконструкцию) офисных и производственных площадей;
- закупку офисного и технологического оборудования.

Также местные администрации могут предоставлять налоговые льготы, организовывать технопарки, бизнес-инкубаторы, системы

«одного окна» для бизнеса. Предлагается оказывать малому и среднему бизнесу информационную и консультационную поддержку, в том числе через специальные центры.

Минфин рекомендует органам местной власти проводить мероприятия по формированию уникального бренда территории. Прямая ассоциация товара с конкретной территорией помогает развивать предпринимательство и увеличивать поступления в местный бюджет. Примеры узнаваемых брендов: пряник из Тулы, черная икра из Астрахани, масло из Вологды, урбеч из Дагестана. Кроме того, бренд повышает известность места, что позволяет развивать туризм.

Минфин предлагает пропагандировать предпринимательскую деятельность и улучшать ее имидж, привлекать к ней молодежь. Важно проводить оценку эффективности мероприятий по поддержке бизнеса. Это позволит выявлять и развивать наиболее востребованные из них.

Пример 2. В Астрахани органы местного самоуправления реализуют проект «Школа молодого предпринимателя». Его цели:

- увеличить число субъектов малого предпринимательства;
- популяризировать предпринимательскую деятельность среди молодежи;
- повысить образовательный уровень и квалификацию начинающих или потенциальных предпринимателей в возрасте от 18 до 35 лет, их осведомленность в вопросах организации собственного бизнеса.

Срок реализации данного проекта — 2014–2019 годы, но результаты уже превосходят ожидания. Так, за период с 2014 по 2016 год увеличилось количество реализованных молодыми предпринимателями бизнес-проектов, в том числе социально значимых, — на 35 — и число учащихся, принявших участие в проекте, — на 129.

Развитие институтов самообложения граждан. Ряд проблем местного уровня может быть решен и решается с использованием самообложения граждан. Регионам и муниципалитетам также рекомендуется развивать институты софинансирования и самообложения граждан, уделяя особое внимание инициативному бюджетированию, т.е. бюджетному софинансированию инициатив, возникающих и получающих поддержку на местах в виде инициативных платежей граждан.

Инициативное бюджетирование в России широко применяется для реализации проектов по ремонту объектов культурной инфраструктуры, благоустройству территорий поселений, обустройству мест отдыха, детских и спортивных площадок. Наибольший опыт инициативного бюджетирования накоплен в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. Это часть стратегии «Развитие силами местных сообществ». В России проекты реализуются на средства региональных бюджетов при обязательном софинансировании населением и муниципалитетами.

Региональным органам исполнительной власти Минфин предложил:

- стимулировать наращивание налогового потенциала муниципальных образований;
- расширять перечень предоставляемых местным бюджетам налоговых доходов по единым нормативам отчислений;
- применять механизм полного или частичного замещения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;
- соблюдать требования БК РФ по формированию региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и предоставлению дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности;
- сокращать различия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Минфин рекомендовал установить на региональном уровне единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты. При этом федеральные финансисты советуют не снижать единые нормативы в течение трех лет, если бюджеты городских округов и муниципальных районов в регионе — трехлетние.

Чтобы усилить стимулы к увеличению доходной базы местных бюджетов, Минфин предложил использовать систему рейтингов органов местного самоуправления. Те муниципалитеты, которые занимают высокие места в рейтингах, регионы должны поощрять, в том числе межбюджетными трансфертами.

Федеральные чиновники советуют ослаблять связь между ростом собственных доходов муниципалитетов и снижением дотаций

из регионального бюджета. В ряде субъектов РФ такая практика уже реализована.

Пример 3. В Новосибирской области при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, где налоговые доходы растут быстрее, чем в среднем по муниципалитетам, финансисты исходят из величины доходов не выше среднемунципального уровня. Это ослабляет связь между ростом налоговых доходов и уменьшением размеров дотаций, стимулирует муниципалитеты к увеличению доходной базы.

В Кировской области при расчете уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований на очередной финансовый год не учитывают превышение прогнозируемого роста НДФЛ над средним показателем по региону. В результате рост налогооблагаемой базы по НДФЛ в муниципальном образовании не приводит к уменьшению объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В Волгоградской области часть дотаций для муниципальных образований определяется так, чтобы размер расчетной дотации в очередном финансовом году был не ниже, чем в текущем финансовом году. Это позволяет муниципалитетам области сохранить уровень финансовой поддержки, если налоговый потенциал района или городского округа увеличивается быстрее, чем в среднем по области.

В методиках расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований региональные финансисты применяют показатели, которые характеризуют темпы роста поступлений от НДФЛ, налога на имущество организаций, местных налогов. Минфин считает, что эти показатели не должны превышать средние значения по субъекту РФ.

В связи с тем, что Методические рекомендации были подготовлены еще в 2018 году, у специалистов на местах возникли вопросы по поводу их актуальности. В этой связи в Письме Минфина РФ от 25 апреля 2024 г. N 06-10-10/39164 говорится следующее: «Учитывая самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, Методические рекомендации носят исключительно рекомендательный характер и могут использоваться ими исходя из приоритетности мероприятий, финансовых возможностей, социально-экономической ситуации в регионе и муниципалитете.

В связи с вносимыми с 2018 года по настоящее время изменениями в федеральное законодательство, в том числе в Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", ... и др., методические рекомендации могут применяться регионами и муниципалитетами в части, не противоречащей федеральному законодательству.

В этой связи рекомендуется органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления изучать и расширять внедрение лучшей практики, создавать условия для роста собственной доходной базы региональных и местных бюджетов» [257].

Основной целью дальнейшего реформирования бюджетно-налогового федерализма в РФ представляется переход к такой ее модели, при которой регионы будут стремиться к росту собственной доходной базы и к уменьшению межбюджетных потоков, объемов трансфертов, выделяемых, из федерального бюджета. Данное требование было подкреплено и Программой развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года. Одним из эффективных способов стимулирования регионов зарабатывать средства самим является изменение пропорций налоговых отчислений от регулирующих доходов в бюджеты разных уровней в пользу субъектов РФ и муниципальных образований. Ориентация на большее налоговое самообеспечение, как показывает практика, служит мощным стимулом деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала территорий.

Существующая система отчислений от регулирующих доходов не имеет под собой научно обоснованной основы и не способна решать проблемы регулирования бюджетов. Установление единых нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты без учета всех особенностей и специфики территорий привело к еще большему росту количества дотационных бюджетов.

Вот уже многие годы в ряде регионов сложилась такая ситуация, когда на соответствующей территории имеется достаточный налоговый потенциал для того, чтобы сбалансировать бюджет в пределах выше минимально необходимого уровня без финансовой помощи из федерального бюджета и внешних заимствований. Но поскольку всем субъектам РФ устанавливаются единые нормативы

отчислений, это приводит к искусственному дефициту бюджетов, усилению межбюджетных потоков. В этой связи, как нам представляется, необходимо закрепить в бюджетном законодательстве положение, которое гарантировало бы оставление в регионах той части регулирующих доходов, которая бы обеспечила финансирование расходов на уровне минимального бюджета. Это означает установление дифференцированных нормативов отчислений от федеральных регулирующих налогов по субъектам Федерации, более рациональное распределение закрепленных доходов между бюджетами разных уровней. А к дотациям и другим формам финансовой помощи следует прибегать в том случае, когда исчерпаны все резервы оптимизации модели налогового федерализма.

Фактическое увеличение доходов региональных и местных бюджетов в текущем финансовом году, являющееся результатом финансово-хозяйственной деятельности территорий, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами власти РФ и субъектов Федерации нормативов отчислений от регулирующих доходов, а также размера финансовой помощи, выделяемой из вышестоящего бюджета. Это будет и в дальнейшем способствовать расширению собственной доходной базы бюджетов.

Данное положение четко закреплено в Бюджетном кодексе РФ. Однако на практике нередки случаи, когда нормативы отчислений снижаются без учета этого обстоятельства. С одной стороны, налицо нарушение закона, но с другой, если будут устанавливаться единые нормативы отчислений на долговременной основе (на три и более лет, как требует закон), то теряется смысл назначения таких нормативов - бюджетное регулирование. Ведь нельзя забывать, что при высокой дифференциации и неустойчивости доходной базы бюджетов территорий, для их регулирования требуется оперативное вмешательство вышестоящих органов власти. Иначе останутся недофинансированными многие программы социального характера. По некоторым же территориям может произойти избыточное финансирование в случае сохранения нормативов без изменений в течение ряда лет. Поэтому, на наш взгляд, долговременные нормативы следует устанавливать в минимальных пределах, чтобы повысить заинтересованность территориальных органов в укреплении доходной базы бюджетов. А в целях бюджетного регулирования и снятия напряженности в межбюджетных

отношениях нужно сочетать временные и долгосрочные, единые и дифференцированные нормативы по разным видам регулирующих налоговых доходов.

Следует констатировать, что одинаковый подход к регионам и местным органам самоуправления при формировании модели налогового федерализма и определении межбюджетных отношений заключается в установлении не единых нормативов отчислений от федеральных налогов, а в едином методе их исчисления. Если в формулу для расчета нормативов отчислений будут включены объективные условия и особенности каждой территории, то разное их количественное выражение непосредственно повлияет на устанавливаемый для данного субъекта Федерации или муниципального образования норматив отчислений от регулирующих доходов, т.е. нормативы будут дифференцированными. По такой методологии, как известно, рассчитываются доли регионов в Федеральном фонде финансовой поддержки. Это позволит нормативному методу выполнить свою регулирующую функцию.

Механизмом реализации налогового федерализма служат налоговые отношения между различными уровнями управления. Они выражаются в предоставлении им права на налоготворческую деятельность (на введение или отмену налогов и сборов, на установление или изменение элементов налога, нивелирование ими в целях регулирования социально-экономического развития), в разделении и распределении налогов между уровнями бюджетной системы.

Предоставление региональным органам власти и органам местного самоуправления права в области налоготворчества не должно подталкивать их к широкомасштабным изобретениям новых видов налогов и сборов, способствующих торможению хозяйственного развития территорий, снижению инвестиционного и предпринимательского климата. Как отмечал А. Маршалл, местные сборы не должны быть «обременительными», такими, «...которые не приносят компенсирующих выгод выплачивающим их лицам, а должны приносить выгоды или быть «вознаграждаемыми»... Подобные сборы... могут привлечь население и промышленность, а не вытеснять и то и другое» [140, с. 244].

Система местных налогов, на наш взгляд, должна развиваться в двух направлениях. В качественном – в смысле формирования

целостной системы местного налогообложения с предоставлением налоговой инициативы и автономии местным органам самоуправления. В количественном – в направлении наращивания доходной базы местных бюджетов и увеличении в них собственных доходных источников при соответствующем снижении доли регулирующих доходов. Для этого необходимо охватить местными налогами все имеющиеся на местах ресурсы, но упор, как кажется, следует делать на имущественное обложение. Немаловажное значение в укреплении доходной базы местных бюджетов также имеют неналоговые платежи (местные займы, сборы, пошлины, штрафы, а также средства, заимствованные на денежном рынке), роль которых усиливается в период перехода к рынку. Но, с другой стороны, из-за отсутствия четкой законодательной базы для взимания этих платежей, ограничено их использование в формировании местных бюджетов. Поэтому следует поставить на повестку дня вопрос о разработке закона о неналоговых платежах.

Следует отметить, что те недостатки в межбюджетных отношениях, которые присущи отношениям между центром и субъектами Федерации, также присутствуют на уровне региональных органов власти и органов местного самоуправления. Местные бюджеты РД балансируются почти на 80% за счет субвенций, субсидий и дотаций, выделяемых из федерального бюджета через республиканский бюджет. Перечисление даже всех видов налогов в полном объеме в бюджеты местных органов не сможет перекрыть полностью их расходы (за исключением ряда городских бюджетов) в связи с низким налоговым потенциалом районов и городов РД. Такое положение сложилось практически во всех регионах РФ.

Выход из сложившейся ситуации представляется, в частности, в повышении нормативов отчисления от регулирующих федеральных и региональных налогов, перевод некоторых из них в разряд закрепленных местных налогов. Из федеральных регулирующих налогов чаще всего полностью зачисляются в местные бюджеты налог на доходы физических лиц и акцизы. Данное обстоятельство наводит на мысль о том, что при низком уровне собственных доходов низовых бюджетов можно устойчивую часть отчислений от регулирующих доходов преобразовать в собственные (закрепленные) доходы, не задевая при этом интересы федерального и региональных бюджетов. Причем, сделать это можно в пределах действующего законодательства. Ведь в условиях низкого уровня собственных

доходов, закрепляемых на постоянной основе, их внимание направлено в основном на увеличение размера финансовой помощи, поступающей по каналам межбюджетных отношений. Закрепление же части отчислений от федеральных (может быть и от региональных) налогов на постоянной основе за местными (региональными) бюджетами создает условия для повышения заинтересованности на местах в увеличении удельного веса собственных доходов, а также в наиболее полном и своевременном сборе регулирующих доходов на своей территории. Рекомендуемый метод позволит, на наш взгляд, снизить количество дотационных бюджетов и объемы межбюджетных потоков.

Укреплению финансовой базы органов местного самоуправления способствовала бы передача в их ведение права утверждения предельных значений для применения специальных режимов налогообложения. В особенности это важно после отмены с 1 января 2021 г. единого налога на вмененный налог, который полностью поступал в местные бюджеты. Одновременно с этим, думается, необходимо вернуться и к перечню местных налогов, расширив его за счет федеральных налогов (НДФЛ, государственная пошлина) и обеспечив тем самым реальную, а не фиктивную финансовую самостоятельность местных бюджетов. Принципиально важное значение имеет закрепление за местными бюджетами таких источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов. Вот почему в местном налогообложении основной упор должен быть сделан на поимущественные и подоходные налоги. В этой связи в первую очередь следует передать в местную компетенцию налог на имущество организаций.

Дополнительно к земельному налогу экономически оправданным было бы введение специального местного сбора, взимаемого при покупке земли. Такой сбор (налог) в странах с развитой рыночной экономикой показал достаточно высокую эффективность как инструмент регулирования цены земли и ее рационального использования, а также пополнения местных финансов. Базой для исчисления этого сбора могла бы стать покупная цена земельного участка при ставке в размере порядка 2 процентов. Местный характер должны, очевидно, носить и отдельные налоги с потребителей, в частности акцизы на отдельные товары.

Прежде чем реформировать налоговую систему с точки зрения разграничения налогов между бюджетами разных уровней,

необходимо выработать главные принципы такого разграничения. В основу при этом можно было бы положить социальную значимость конкретного вида налогов для данной территории, а также отдельным налогам, - их функциональное значение и целевую направленность.

Объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяющихся в мировой практике способов, а именно:

1) разделение конкретных видов налогов на федеральные, региональные и местные с зачислением этих налогов исключительно в соответствующие виды бюджетов;

2) введение местных надбавок (в предельно установленных законом размерах или без ограничений) к действующим федеральным и региональным налогам.

Обоснованное сочетание этих двух способов позволило бы установить единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней и хотя бы в определенной степени нивелировать различия экономического и социального развития территорий, которые охватываются местными бюджетами. Кстати, в первоначальном варианте федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (отменен), который Правительство внесло в 1996 году в Государственную Думу, также предусматривалось право органов местного самоуправления вводить местную надбавку к одному из федеральных налогов (кроме НДС) в ограниченных размерах – до 10% налоговой ставки.

Следует отметить, что проблемы региональных и местных финансов накапливались десятилетиями. Сегодня они воспринимаются как отягченные клубком противоречий и нерешенных вопросов, причем в условиях весьма значительного недостатка финансовых ресурсов, как в центре, так и на местах. Поэтому со всей остротой встал вопрос о проведении реформы территориальных финансов, которая должна сопровождаться законодательным закреплением прав, полномочий и обязанностей местных администраций.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово - бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние

социальной сферы на федеральный центр. Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово - бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам. Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности. В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений, позволяющей органам власти субъектов РФ и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово - бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Бюджетная стратегия на среднесрочную и долгосрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Республики Дагестан при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов, стимулировании развития налогового потенциала.

В трехлетней перспективе приоритеты в области доходов остаются такими же, какими они были запланированы до этого, – увеличение бюджетных доходов на основе экономического роста и развития налогового потенциала. Эта задача должна быть решена как за счет создания новых источников платежей, так и за счет

рационального использования имеющихся. В этой связи предстоит повысить надежность прогноза социально-экономического развития Республики Дагестан, качество управления государственной собственностью и эффективность работы государственного сектора.

Налоговая политика, обеспечивая в среднесрочной перспективе необходимый для выполнения обязательств объем бюджетных доходов, должна создавать благоприятные условия для модернизации экономики, инвестиций в создание новых производств и повышения производительности труда. Актуальными остаются вопросы повышения собираемости налогов и качества налогового администрирования. Необходимо активизировать работу по полноценному учету имущества казны РД и казны муниципальных образований, его полному отражению в финансовой отчетности.

Стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку возможность воздействия органов государственной власти субъектов РФ на поступление этого налога фактически отсутствует.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

- инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;
- обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и муниципальных образованиях, разработка показателей оценки качества такого управления;
- выделение субсидий субъектам РФ исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами РФ в обеспечении предоставления отдельных

государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по РФ;

- активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;

- дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства, закрепление отчисления по всем налоговым выплатам малого бизнеса в местные бюджеты.

Повышение уровня финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за счет собственных доходов – это предпосылка для повышения эффективности расходования собранных региональных и местных налогов, увеличения стабильности и предсказуемости доходов региональных и местных бюджетов, создания условий для более тесной увязки уплачиваемых налогов с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных или муниципальных услуг, следовательно, для повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими политики.

Следует отметить, что ни одно федеративное государство не обходится без системы предоставления финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижних уровней. Критический уровень дифференциации регионов РФ связан не только с теми объективными причинами (природно-климатические, географические и т.п. условия), но и со спецификой структурного кризиса в различных территориях, их приспособленностью к рыночным условиям хозяйствования, а также с особенностями бюджетно-налоговой и инвестиционной политики региональных и местных властей.

Мировая практика свидетельствует, что долгосрочную сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы необходимо обеспечивать, прежде всего, налоговыми методами, а не на основе оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней посредством выделения из

федерального бюджета трансфертов, дотаций, субвенций, субсидий и других форм передачи финансовых средств.

В большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу, и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что в свою очередь, не дает возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов.

Таким образом, в настоящее время не обеспечено соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В связи с изложенным в данных условиях еще более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Полагаем, что в целях решения указанной задачи на федеральном уровне необходимо принять следующие меры.

Во-первых, изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц. В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты муниципалитетов проживания граждан.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется именно по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не

стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

Во-вторых, необходимо передать местным бюджетам часть налога на прибыль организаций - 2-3% от ставки налога (с 2025 г. - 25%). Данная мера позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов городов и районов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе РФ.

В-третьих, следует ввести, помимо курортного налога (с 2025 г.), некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских округах и муниципальных районах, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений).

В-четвертых, в целях реального увеличения доходов муниципальных дорожных фондов следует внести изменения в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ, предусматривающих установление в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов РФ. Данный налог был бы приемлемым в качестве источника дохода местных бюджетов, поскольку налогооблагаемая база по указанному налогу наравне с имущественными налогами с физических лиц наиболее равномерно распределена по территориям муниципальных образований РФ. Введение данного налога позволило бы увеличить доходную базу муниципальных дорожных фондов и существенно повысить

возможности органов местного самоуправления по финансовому обеспечению мероприятий в области дорожной деятельности.

Принятие указанных мер позволило бы улучшить финансовое положение муниципальных образований, а органы местного самоуправления при этом смогли бы иметь реальные источники доходов для формирования бюджетов развития, которые должны стать финансовой базой для устойчивого и комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий.

Положительным моментом из опыта бюджетного планирования и бюджетного процесса США является применяемый механизм секвестра бюджетных расходов, предусматривающий планомерное и пропорциональное сокращение расходов в случае возникновения дефицита бюджета в процессе исполнения бюджета. В России он применялся до 2007 г. в соответствии со ст. 229 БК РФ. Нам представляется целесообразным вернуться на законодательной основе к данному механизму секвестра расходов с четким и последовательным изложением порядка его применения.

В западных странах при анализе распределения расходов по уровням бюджетной системы решаются три основных вопроса: какой уровень власти определяет и устанавливает эти полномочия, финансирует расходы и обеспечивает выполнение этих полномочий. Бюджетный кодекс РФ не дает четкого ответа, могут ли региональные и местные власти сами определять и устанавливать состав и структуру бюджетных расходов и источники их финансирования.

В условиях современного дефицитного финансирования по отдельным направлениям муниципальной политики целесообразно использование следующих подходов. Безусловное выполнение социальных обязательств государства и местных органов самоуправления с одновременным повышением адресности социальной помощи. Средства, направляемые на социальную поддержку, не должны необоснованно расплываться среди широкого круга получателей. Несправедливо, когда государственная поддержка равномерно распространяется как на действительно нуждающихся в ней, так и на обеспеченных граждан.

При осуществлении расходов на образование и здравоохранение, прямо связанных с развитием человеческого капитала, интеллектуальным ресурсом нации, ее духовным и физическим здоровьем, необходимо применение финансовых

механизмов, обеспечивающих нацеленность на максимальную отдачу и эффективное использование ресурсов, на доступ к качественным услугам для возможно большего числа граждан. Из этого следует, что должны быть четко определены приоритеты в расходовании бюджетных средств. Государственная поддержка за счет бюджетных средств должна оказываться по веским основаниям, при этом финансовая помощь должна выделяться только в обоснованных и выверенных размерах.

Качественный рост бюджетной дисциплины способен обеспечить не только повышение результативности бюджетных расходов в условиях их ограниченности, но и рост результативности работы органов местного самоуправления в целом, что особо актуально в условиях их ежегодной оценки на основе показателей, утвержденных Указом Президента РФ от 28.04.2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [254]. Совершенствование расходов местных бюджетов, их реструктуризация должны быть основаны на анализе современного уровня развития экономики и социальной сферы как региона, так и страны в целом с учетом задач их дальнейшего развития.

На местном уровне бюджетная политика в области расходования средств должна быть основана на общегосударственной и региональной социально-экономической и финансовой политике, увязана с направлениями принятых концепций, прогнозов и программ развития экономики и социальной сферы на соответствующих территориях с учетом их особенностей и специфики, уровня обеспеченности финансовыми ресурсами.

Изменение ключевых, приоритетных направлений требует инвентаризации расходов местных бюджетов, их реструктуризации, соответствующего изменения направлений и объёма финансирования. При тщательной ревизии бюджетных расходов и пересмотре их структуры ведущее место расходов на социальные нужды должно быть сохранено. Стоит задача через бюджетное финансирование обеспечить государственную гарантию социальных прав населения муниципалитетов в соответствии с утверждёнными стандартами, нормами и нормативами, базовые показатели которых нуждаются в более глубоком научном обосновании по отраслям социальной сферы: здравоохранению, народному образованию, науке, культуре.

В условиях хронической недостаточности финансовых ресурсов, слабости собственной доходной базы и высокой зависимости от федерального и республиканского бюджетов, бюджетное финансирование по всем направлениям необходимо осуществлять в режиме строжайшей экономии и целесообразности расходования средств, при разумном их планировании на основе стандартов и нормативов, рациональном распределении по объектам с учётом максимизации отдачи. При этом реструктуризация расходов не должна приводить к снижению уровня текущих, социально необходимых затрат, к резкому сокращению целевых региональных и местных программ, а исходить из оптимизации отношений в обеспечении социальной потребности населения городов и районов и потребностей развития его экономики с учётом общегосударственной бюджетной политики. В этой связи на данном этапе особо ставится вопрос о целевом, рациональном и экономном расходовании бюджетных средств на всех уровнях, во всех отраслях экономики, социальной и других сферах деятельности предприятий, учреждений, организаций.

К сожалению, возросшая ответственность местных органов самоуправления РФ не подкреплена сегодня необходимыми изменениями в распределении ресурсов. Местные бюджеты, средства которых являются основной финансовой базой деятельности органов местного самоуправления, в подавляющем большинстве случаев не могут обеспечить эффективное воздействие данных органов на социально-экономические процессы. Поэтому важным условием выхода из кризисного состояния становится создание экономического механизма развития межбюджетных отношений на региональном уровне.

Важнейшие задачи нового этапа бюджетной политики органов власти разных уровней представляются следующими:

- приоритет долгосрочного и среднесрочного бюджетирования, позволяющего учитывать стратегические приоритеты экономической политики;

- повышение эффективности использования бюджетных средств, ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов;

- повышение доступности и качества государственного образования и здравоохранения;

- снижение бедности, повышение результативности социальной политики;
- конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов, расширение практики привлечения негосударственных предприятий к выполнению услуг, финансируемых из бюджета;
- открытость и общедоступность информации по осуществлению расходных операций на всех уровнях бюджетной системы.

Бюджетные расходы на перспективу должны быть сформированы на основе следующих приоритетных направлений:

- улучшение условий жизни человека, адресное решение социальных проблем, повышение качества государственных и муниципальных услуг;
- безусловное исполнение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций в сфере социальной защиты населения;
- оказание дополнительной государственной поддержки по улучшению жилищных условий наиболее социально не защищенных категорий граждан;
- модернизация социальной, инженерной и дорожной инфраструктуры;
- оптимизация расходов бюджета, обеспечение режима эффективного и экономного расходования средств.

В РД в полном объеме реализована реформа местного самоуправления, в том числе ее финансовая составляющая. Это способствовало повышению бюджетной инициативы и ответственности органов местного самоуправления за счет разграничения расходных полномочий, а также заинтересованности в росте собственной доходной базы местных бюджетов.

В рамках реализации бюджетных реформ в РД действуют и разрабатываются новые подходы к системе управления государственными и муниципальными финансами, в том числе:

- разработка стратегии расходования бюджетных средств исходя из долгосрочных перспектив;
- организация бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;
- разграничения полномочий и, соответственно, доходных источников и расходных обязательств публично-правовых образований;

- повышение результативности расходования бюджетных средств за счет их ориентации на достижение конечного результата наиболее эффективным способом;

- повышение уровня среднесрочного планирования, переход от годового бюджета на бюджет в формате «скользящей трехлетки»;

- введение формализованных процедур и методик распределения бюджетных средств, в том числе межбюджетных трансфертов местным бюджетам;

- увеличение степени самостоятельности и ответственности главных распорядителей, разработка и внедрение методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепление финансовой дисциплины;

- обеспечение прозрачности и эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд.

Бюджетная политика РД в первоочередном порядке направлена на реализацию задач по повышению благосостояния граждан, существенное снижение уровня бедности, особенно среди семей, имеющих детей.

«Целевые показатели в этой области:

а) повышение суммарного коэффициента рождаемости до 1,6 к 2030 году и до 1,8 к 2036 году, в том числе ежегодный рост рождаемости третьих и последующих детей;

б) снижение к 2036 году дифференциации показателей ожидаемой продолжительности жизни не менее чем на 30 процентов по сравнению с уровнем 2023 года;

в) повышение к 2030 году уровня удовлетворенности граждан условиями для занятий физической культурой и спортом;

г) повышение к 2030 году уровня удовлетворенности участников специальной военной операции условиями организации медицинской реабилитации, переобучения и трудоустройства;

д) снижение уровня бедности ниже 7% к 2030 году и до 5% к 2036 году, в том числе уровня бедности многодетных семей до 8% к 2036 году;

е) создание условий для воспитания гармонично развитой, патриотичной и социально ответственной личности на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей...

Ключевыми приоритетами социальной политики РД в следующие шесть лет станут повышение качества жизни наших граждан, в том числе поддержка семей с детьми, дальнейшее выполнение социальных обязательств региона в полном объеме и в целом обеспечение народосбережения...

Для выхода из сложной жизненной ситуации гражданам республики по-прежнему будет доступна возможность заключения социального контракта. Объем средств на это направление будет увеличиваться.

Еще один приоритет - поддержка наших защитников, которые участвуют в специальной военной операции. В центре внимания будет находиться решение социальных вопросов участников СВО, их родных и их семей. Продолжится оперативное предоставление установленных льгот и мер поддержки, в том числе по оплате жилищно-коммунальных услуг [264].

Необходимость поддержания сбалансированности и устойчивости бюджетной системы является важнейшим базовым условием в достижении долгосрочных целей социально-экономического развития Республики Дагестан, что, в свою очередь, увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, модернизации управления финансовыми ресурсами.

В заключении следует отметить, что межбюджетные отношения, которые присущи как унитарной, так и федеративной бюджетной системе, служат индикатором построения эффективной модели бюджетного федерализма. Децентрализованная модель бюджетного федерализма предполагает наличие оптимальной системы распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней, которая не требует значительных дополнительных средств финансовой помощи для бюджетного выравнивания, передаваемых по каналам межбюджетных отношений. Следовательно, межбюджетные отношения, при прочих равных условиях, полностью предопределяются первичным распределением полномочий по расходам и доходным источникам между бюджетами всех уровней.

Таким образом, бюджетное и налоговое регулирование инвестиционной деятельности выступает в качестве средства, метода проведения целенаправленной политики, направленной на развитие экономики и социальной сферы территорий, стимулирование

развития инвестиционного и бюджетного потенциала, снижение уровня дотационности регионов. В то же самое время, в условиях рыночного хозяйствования, когда на задний план отошел фактор сильной руки из центра, государственное регулирование территориального инвестиционного развития направлено на мобилизацию собственной материально-технической и финансовой базы субъектов Федерации и муниципалитетов путем децентрализации управления, повышения их самостоятельности, а также применения комплекса экономических (финансовых, кредитных, тарифно-ценовых, инвестиционных и др.) и административных (нормативных, санкционных и др.) методов воздействия на процессы развития реального сектора экономики в регионах, повышения их бюджетного потенциала и снижения уровня дотационности.

В перспективе приоритеты Республики Дагестан должны состоять в наращивании налоговых доходов на основе:

- привлечения и поддержки частных инвестиций в процесс модернизации и создания новых производств и рабочих мест;
- стимулирования инновационной деятельности;
- повышения производительности труда;
- поддержки развития малого и среднего бизнеса;
- проведения оценки эффективности предоставленных льгот по региональным и местным налогам, сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений;
- улучшения налогового администрирования.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе наращивание экономического роста, создание дополнительных рабочих мест и существенное сокращение уровня безработицы, увеличение реальных доходов домашних хозяйств и потребительского платежеспособного спроса должны стать определяющими факторами для наращивания бюджетного потенциала не только Республики Дагестан, но и всех других субъектов Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Республика Дагестан на протяжении ряда лет реализовывала реформы в сфере общественных финансов. Эти реформы затрагивали организацию бюджетного процесса, систему межбюджетных отношений, налоговую политику, порядок планирования и финансирования бюджетных расходов, управление государственным и муниципальным долгом, имуществом, организацию кассового обслуживания республиканского и местных бюджетов, бюджетный контроль и другие вопросы.

В период проведения реформ приняты правовые акты РД, регулирующие бюджетные правоотношения, в том числе новую редакцию Закона "О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан" от 10.06.2022 № 39. Принятые правовые акты способствуют повышению эффективности бюджетного процесса, в том числе за счет ежемесячного кассового планирования доходов и расходов местных бюджетов, обеспечения безусловного исполнения бюджетных обязательств через органы Федерального казначейства, развития института главных распорядителей бюджетных средств и главных администраторов доходов, регламентации порядка санкционирования бюджетных расходов и учета бюджетных обязательств.

Обеспечивается формирование и исполнение местных бюджетов РД по предусмотренным Бюджетным кодексом РФ единым правилам организации бюджетного процесса, с соблюдением установленных им процедур и ограничений по объему долга и дефицита бюджетов. Местные бюджеты РД стали формироваться на основе программно-целевого метода планирования с учетом республиканских и муниципальных программ.

Продолжена работа по повышению качества финансового управления в органах местного самоуправления. Предусмотрено предоставление дотаций на поощрение достижения ими наилучших показателей деятельности (правда, объем выделяемых из республиканского бюджета РД средств на эти цели незначительный, на 2025 год - всего 100 млн руб., или 0,05% от расходов). Установлен порядок софинансирования муниципальными образованиями республиканских субсидий. С высокодотационными районами и городами заключены соглашения об увеличении поступлений

собственных доходов и повышении эффективности бюджетных расходов.

Бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию муниципальных образований РД при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов, стимулировании развития налогового потенциала. Предстоит усилить роль бюджета в стимулировании роста экономики и повышении уровня жизни населения за счет прогнозирования основных бюджетных параметров на долгосрочную перспективу. Такое прогнозирование должно стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для их необоснованного роста. Это предполагает принятие активных мер по повышению качества государственных и муниципальных услуг, обеспечению роста производительности труда в общественном секторе.

Следует продолжить наращивание объемов средств, направляемых на укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры и спорта, ЖКХ. В целях повышения уровня благосостояния граждан необходим существенный рост расходов на обеспечение мер их социальной поддержки, предоставляемых преимущественно в денежной форме. Это позволит не только обеспечить установленные законодательством РД льготы и компенсации, но и принять решения по дальнейшему повышению их размеров.

Стимулом для повышения в муниципальных образованиях качества бюджетного процесса и финансового менеджмента является оценка результативности работы органов местного самоуправления, по итогам которой будут приниматься решения о поощрении образований, достигших наилучших показателей в работе. Оценка деятельности муниципальных образований проводится на основе показателей, утвержденных Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Важно продолжить регулярный контроль соблюдения муниципальными образованиями условий предоставления финансовой поддержки из республиканского бюджета РД, включая соблюдение требований бюджетного законодательства, выполнения

ими соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов.

С учетом требований бюджетного законодательства подлежат проверке проекты бюджетов высокодотационных муниципальных районов и городских округов, а в перспективе – всех высокодотационных поселенческих бюджетов. Требуется ужесточения осуществляемого республиканскими органами власти контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий на предоставление мер социальной поддержки граждан, обеспечение учебного процесса и иных переданных полномочий.

Основная задача долгосрочного бюджетного планирования на всех уровнях власти должна заключаться в увязке проводимой бюджетной политики с задачами долгосрочного устойчивого роста экономики РФ и повышения уровня и качества жизни населения.

В работе отмечается, что задачи и функции местных и вышестоящих бюджетов не могут быть реализованы в полной мере в условиях существования бюджетных рисков. Бюджетный риск является ключевым фактором устойчивости бюджетной системы государства, от которого зависит не только способность экономики и социальной сферы выжить в условиях макроэкономических шоков и жестких западных санкций в отношении РФ, но и возможность их развития. Оценка факторов и определение основных подходов к практическому применению бюджетных рисков муниципальных образований РФ и РД имеют важное значение в современных условиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 01.07.2020). - URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
3. Налоговый кодекс РФ. – Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2025 годов» от 27.12.2023 №540-ФЗ ФЗ - URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Закон РФ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" от 29 декабря 2014 года N 473-ФЗ// СПС КонсультантПлюс - URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Закон Республики Дагестан "О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан" от 10.06.2022 № 39. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
10. Закон Республики Дагестан «О стратегическом планировании в Республике Дагестан» от 05.12.2016 №72. - <http://www.pravo.e-dag.ru/>
11. Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.12.2023 №102. - <http://www.nsrд.ru>. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
12. Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» от 12.12.2022 №95. - <http://www.nsrд.ru>. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
13. Закон Республики Дагестан "О республиканском фонде финансо-

- вой поддержки поселений Республики Дагестан" от 08.12.2005 № 60. - <http://www.nsrdr.ru>.
14. Закон Республики Дагестан "О республиканском фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан" от 01.11.2005 № 44. - <http://www.nsrdr.ru>.
 15. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 26.12.2023 № 39-1 - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 16. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» от 27.12.2022 № 27-1 - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 17. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2017 № 13. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 18. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 № 474. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 19. Постановление Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года» от 15.08.2001 № 854. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 20. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»» от 18.05.2016 N 445. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 21. Постановление Правительства РФ «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 22.06.2019 № 796. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 22. Распоряжение Правительства РФ «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» от 02.02.2015 № 151-р. - URL: <http://www.consultant.ru>.
 23. Распоряжение Правительства РФ «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» от 31.01.2019

- № 117-п. - URL: <http://www.consultant.ru>.
24. Постановление Правительства РД «Управление государственными и муниципальными финансами Республики Дагестан» от 30.12.2021 № 384. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 25. Постановление Правительства РД «Программа финансового оздоровления и социально-экономического развития Республики Дагестан на 2020-2024 годы» от 29.12.2020 N 295. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 26. Постановление Правительства РД «Об утверждении бюджетного прогноза Республики Дагестан на долгосрочный период до 2035 год» от 10.07.2021 г. N 136. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 27. Постановление Правительства РД «Об утверждении долгосрочного прогноза социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2035 года» от 03.06.2022 №168. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 28. Распоряжение Правительства Республики Дагестан «Долговая политика Республики Дагестан на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 26.10.2023 № 543-п. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
 29. Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков. Письмо Минфина РФ от 11.09.2023 №02-10-08/1/86333. – URL: <http://www.consultant.ru/document>.
 30. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. - URL: <http://www.minfin.ru>.
 31. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. - URL: <http://www.minfin.ru>.
 32. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета РД на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
 33. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета РД на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
 34. Заключение Счетной палаты Республики Дагестан на проект закона РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». - URL: <http://minfin.sp-dag.ru>.

35. Заключение Счетной палаты Республики Дагестан на проект закона РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». - URL: <http://minfin.sp-dag.ru>.
36. Заключение Счетной палаты Республики Дагестан на Отчет об исполнении республиканского бюджета Республики Дагестан за 2023 год. - URL: <http://minfin.sp-dag.ru>.
37. Агеева, В.Н. Об учете рисков при формировании региональных бюджетов /В.П. Агеева, В.П. Постников // Финансы и кредит. – 2023. - № 38. – С. 52-56.
38. Аврамчикова, Н. Т. Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для вузов / Н. Т. Аврамчикова. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 174 с.
39. Айвазов, А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона /А.А. Айвазов // Аудит и финансовый анализ. — 2020. — № 1. — С. 325–327.
40. Алексеев, М.В. и др. Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России? (Научные доклады: налоги). □□М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. □
41. Алисенов, А.С. Налоговое стимулирование инноваций в экономике России : Монография. – М.: Проспект, 2015.
42. Алле, М. За реформу налоговой системы. Переосмысливая общепризнанные истины /Пер. с франц. Т.А.Карлова; Под ред. И.А.Егорова. – М.: ТЕИС, 2001.
43. Алфименко, С.С. Риски бюджетного процесса: от совершенствования понятийного аппарата к методологии минимизации /С.С. Алфименко // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2020. —№ 1(121). — С. 135–143.
44. Антонова, Н.П. Финансово-бюджетные риски и их влияние на современное состояние финансовой системы /Н.П. Антонова, Р.М. Богданова // Новые направления научной мысли. — 2020. — С. 21–26.
45. Артамонов, А.Д. Финансовая помощь регионам - исключить все барьеры / А.Д. Артамонов // Бюджет. – 2020. - № 5. - С. 6 – 12.
46. Аюпова, С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений /С.Г. Аюпова // Вестник ЧелГУ. — 2020. — № 6(187). — С. 81–

47. Аюпов, А.А. К вопросу о дефинициях понятия «бюджетный риск» /С.Г. Аюпова // Казанский экономический вестник. - 2019. -№1(15). – С. 69-74.
48. Баннова, К.А. Фискальный федерализм проблемы и перспективы развития: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
49. Барский, А.Д. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // Общество и экономика. 1995. - № 6. – С.14-25.
50. Баранова, К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2013.
51. Беделов, Г. Государственный бюджет Дагестанской АССР за 40 лет. – Мах.: Дагкнигоиздат, 1959.
52. Бетин, О.И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. – М.: Изд-во МГУ, 2016.
53. Богачева, О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. - № 9. – С.104-125.
54. Богачева, О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С.30-40.
55. Богомолов, С.В. Методика оценки рисков расходов бюджетов на примере Нижегородской области / С.В. Богомолов, И.Д. Попандопуло // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. - 2021. - №4 (56). - URL: <https://eee-region.ru/article/5618>
56. Большая советская энциклопедия. 3-е издание. – Т.17. – М., 1974.
57. Боднарчук, М. И. Бюджетные риски органов исполнительной власти в части расходов бюджета /М. И. Боднарчук // Вестник евразийской науки. — 2022. — Т. 14. — № 6.
58. Борисова, О.С. Регулирование бюджетного дефицита ФРГ // Финансы. – 1992. - № 1. – С.34-37.
59. Бухарский, В.В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации /В.В. Бухарский // Финансовый журнал. - 2021. - Т. 13. - № 2. - С. 114–129 /
60. Буянова, Н.А. Новый инструмент повышения доходов местных бюджетов / Н.А. Буянова // Бюджет. – 2021. - № 4. - С. 7 – 8.
61. Буянова, Е.А. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации /Е.А. Буянова // Актуальные проблемы развития финансового сектора. — 2019. — С. 69–78.
62. Бюджет развития глазами губернаторов : материал на тему «Как

- перейти к бюджету развития регионов» в рамках Гайдаровского форума – 2021 // Бюджет. – 2021. - № 2. С. 25 - 37.
63. Бюджетная система Российской Федерации : учебник и практикум для вузов / Н. Г. Иванова [и др.]; под редакцией Н. Г. Ивановой, М. И. Канкуловой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 398 с.
 64. Бюджетная система РФ: Учебник / М.В.Романовский и др.; под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. – 7-е изд., испр. и перераб.- М.: Юрайт, 2016.
 65. Бюджетная система США. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
 66. Бюджетная система КНР. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
 67. Бюджетная система Великобритании. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
 68. Бюджетная система стран-членов ЕС. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
 69. Бюджетные риски – выявление, предупреждение и защита. Доклад рабочей группы по оценке бюджетных рисков. Общественный совет при Министерстве финансов Российской Федерации. - URL: <http://economytimes.ru/sites/default/files.pdf>
 70. Бюджетный прогноз Минфина РФ на период до 2036 года. - URL: <http://www.minfin.ru>.
 71. Васильева, М.В. Местные бюджеты в современных условиях. – М.: Финансы и статистика, 1987.
 72. Вебер, А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. - М., 1906.
 73. Викторова, Н.Г. Управление налогообложением и налоговыми рисками : Монография / Н.Г. Викторова. - М.: Инфра-М, 2017.
 74. Винокурова, Е.С. Риски бюджетного процесса /Е.С. Винокурова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. - 2017. - №2. - С. 329-333.
 75. Витте, С.Ю. Конспект лекций о государственном хозяйстве. – СПб.; 1902.
 76. Вовченко, Н.Г., Гашенко И.В., Костоглодова Е.Д. Налоговые системы зарубежных государств: Учебник для бакалавров и магистров. – М.: Издательство «Мини-Тайп», 2016.
 77. Вознесенский, Э.А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985.

78. Вознесенский, Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. – М.: Финансы, 1974.
79. Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. Материалы российско-американских семинаров / Составители Ю.И. Любимцев, Ш.Б.Мадд. – М., 1996.
80. Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – № 6. – С. 162-179.
81. Галухин, А.В. К вопросу о бюджетных рисках региона / А.В. Галухин // Проблемы развития территории. - 2019. - №2(70). - С. 105-114.
82. Гамукин, В.В. Теория оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации : специальность 00.08.10 Финансы, денежное обращение и кредит : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / В.В. Гамукин ; Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2016. - 443 с.
83. Гамукин, В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику /В.В. Гамукин // TERRA ECONOMICUS. – 2023. - Том 11. - № 3. - С. 52-61.
84. Гамукин, В.В. Бюджетные риски: варианты траекторий /В.В. Гамукин // Вопросы регулирования экономики. - 2022. - Т. 6. - №4. – С. 120-130.
85. Гамукин, В.В. Бюджетные риски: группы, виды, примеры: монография / В.В. Гамукин. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2015.
86. Гастон, Жез. Общая теория бюджета / Пер. с франц. под ред. Г.Г.Соловья и К.К.Шмелева. – М.: Госфиниздат, 1930.
87. Годме, П. Финансовое право. – М.: Прогресс, 1978.
88. Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов РФ: современный взгляд и перспективы развития /Д.В. Горохова //Финансовый журнал. – 2023. - № 3. - С. 55-62.
89. Государственные финансы России (XIX- первая четверть XX вв.) /Под ред. И.В. Караваевой. - М.: ЮНИТИ, 2003.
90. Гребенникова, В.А. Управление бюджетными рисками: миф или реальность? / В.А. Гребенникова, Е.А. Степанова // TERRA ECONOMICUS. — 2019. — Т.8. — № 3. — С. 119–125.
91. Грицюк, Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отно-

- шения: опыт становления и развития в России : монография / Т. В. Грицюк. - Москва : Финансы и статистика, 2022. - 320 с.
92. Демченков, В.С. Регулирование местных бюджетов (распределение доходов между бюджетами). – М.: Финансы. 1975.
93. Дьяченко, В.П. История финансов СССР (1917-1950 гг.) – М.: Наука, 1978.
94. Дьяченко, В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. Ч. 1. - М.: Госфиниздат, 1947.
95. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) //Собрание законодательства РФ. – 07.09.1998. - № 36. - Ст. 4466.
96. Жан, Ф.К. Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции. – М.: Экономика, 1993.
97. Захаров, А.С. Налоговое право Европейского Союза: действующие директивы ЕС в сфере прямого налогообложения. - М.: Волтерс Клувер, 2012.
98. Захаров, А. С. Налоговая политика ЕС: правовые основы /А.С. Захаров // ЗАКОН. – 2018. - № 9. – С. 32-41.
99. Игонина, Л.Л. Муниципальные финансы: Учебное пособие. – М.: Экономистъ, 2012.
- 100.Игонина, Л.Л. Бюджетно-налоговая децентрализация в системе управления общественными финансами /Л.Л. Игонина // Дайджест-финансы. - 2022. - №1 (282).
- 101.Игудин, А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в РФ // Финансы. – 1998. - № 8. – С.6-9.
- 102.Игудин, А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России //Финансы. – 1995. - № 4. – С.3-7.
- 103.Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики : монография / Под общ. ред. В.В. Вагина. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 270 с.
- 104.Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1 января 2024 года - URL: <http://www.minfin.ru>.
- 105.Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год. - URL: <http://www.minfin.ru>.
- 106.Иргит, С.О. Эффективное управление бюджетными рисками как инструмент обеспечения сбалансированности региональных бюджетов /С.О. Иргит, В.А. Кунин// Вестник Алтайской акаде-

- мии экономики и права. – 2023. – № 11-3. – С. 409-415.
107. Истомина, Н.А. Результативный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков / Н.А. Истомина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. - № 4. - С. 56-67
108. Канаев, Р.А. Роль бюджета Дагестана в развитии экономики и культуры республики. – Мах.: Дагкнигоиздат, 1974.
109. Караваева, И.В., Архипкин И.В. Местное налогообложение в исследованиях российских экономистов 19 - начало 20 веков // Финансы. – 2008. - № 10. – С.72 – 75.
110. Каранина, Е. В. Управление финансовыми рисками: стратегические модели и профессиональные стандарты : учебное пособие / Е. В. Каранина. – Санкт-Петербург : ИЦ "Интермедия", 2017.
111. Кейнс, Дж. Общая теория занятости, процента и денег. В кн. “Антология экономической классики”. В 2-х томах. Т.2 – М.: Эконом, 1992.
112. Килинкарлова, Е.В. Налоговое право зарубежных стран. Учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс, 2015.
113. Киреева, Е.В. Бюджетные риски: оценка и пути минимизации / Е.В. Киреева // Финансы и управление. - 2017. - № 3. - С. 1-8.
114. Козырин, А. Н. Налоговое право: учебник для бакалавриата. - М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.
115. Козубский, Е.И. Дагестанский сборник. – Т.-Х.-Шура: Русская типография, 1902.
116. Комягин, Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов / Д. Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.
117. Коновалюк, О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. - 2018. - № 6.
118. Кононова, Е.Н. К вопросу о моделях бюджетного федерализма / Е.Н. Кононова, М.С. Попова // Вестник СамГУ. - 2019. - №5 (127). - С. 95-104.
119. Королев, С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб., 2005.
120. Косов, М.Е., Ахмадеев Р.Г., Шаров В.Ф. Региональные и местные налоги. Учебное пособие. Гриф УМЦ "Профессиональный учебник". – М.: Издательство: Юнити-Дана, 2015.
121. Костина, Н.Н. Принципы и факторы минимизации бюджетных

- рисков /Н.Н. Костина, Ю.А. Герасимова // Инновационные, финансовые и экономические аспекты информационной экономики XXI века. — 2020. — С. 138–145.
- 122.Котляровский, С.А. Бюджет и местные финансы. – М.: Экономическая жизнь, 1926.
- 123.Крохина, Ю. А. Бюджетное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. А. Крохина. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
- 124.Крохина, Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2014.
- 125.Кувалдина, Т.Б. Бюджетный риск: понятие и система управления /Т.Б. Кувалдина // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. - №2 (22). - 2017. - С. 26-33.
- 126.Кудряшов, Р.А. Распределение доходов между бюджетами. – М.: Госфиниздат, 1962.
- 127.Кулакова, Н.В. Систематизация факторов, влияющих на рост дотационности региональных бюджетов и их идентификация //Вестник Академии знаний. – 2019. - № 5(34) – С. 306 - 312.
- 128.Кулишер, И.М. Очерки финансовой науки. – Петроград, 1920.
- 129.Лавров, А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация /Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С.21-29.
- 130.Лебедев, В.А. Местные налоги. Теория и практика местных налогов зарубежных стран. - СПб., 1886.
- 131.Лебедева, О.И. Бюджетный риск: методические основы оценки и управления (на примере краевого бюджета Хабаровского края): дис. ... канд. экон. наук. - Хабаровск, 2013.
- 132.Лексин, В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1999. - № 3. – С.18–25.
- 133.Либерман, Я.Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования. – М.: Наука, 1970.
- 134.Ложечко, А.С. Эффективное и ответственное управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности /А.С. Ложечко // Экономика и управление: проблемы, решения. - 2022. - № 11-1 (59). - С. 174-181.
- 135.Лунева, Т.В. Пути обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований : монография / Т.В. Лунева. – Волгоград: Волгоградское науч. изд-во, 2019.
- 136.Лыкова, Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2020

- г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса / Л.Н. Лыкова // Федерализм. - 2021. - № 1. - С. 80 – 99.
137. Лыкова, Л.Н. Налоговые системы зарубежных стран. Учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Академический курс, 2016.
138. Макурина, Ю.Ю. Инициативное бюджетирование начинается с активных граждан / Ю.Ю. Макурина // Бюджет. – 2022. - № 12. - С. 34 – 36/
139. Малис, Н.И. Налоговая политика государства. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Углубленный курс, 2019.
140. Маршалл, А. Принципы экономической науки – М.: 1993, - Ч.3.
141. Масгрейв, Р.А., Масгрейв, П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ., под ред. Нестеренко Т.Г., Артюхина Р.Е. – М.: Бизнес-Атлас, 2009.
142. Менъков, Ф.А. Основные начала финансовой науки. – М.: 1924.
143. Местные бюджеты СССР. Стат. сборник. – М.: Финансы, 1970.
144. Местные налоги и сборы. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925.
145. Местные коллективы во Франции: расходы и бюджетная практика. Изд. Французской организации и технического сотрудничества. – М.: Экономика, 1993.
146. Местный и государственный бюджеты ДАССР на 1926 – 27 бюджетный год. - Махачкала: Наркомфин ДАССР, 1927. - С. XXX ЧП.
147. Микеладзе, П.В. Разграничение доходных источников Союза и Союзных республик. – М., 1926.
148. Миляков, Н.В. Дефицит бюджета в 20-е годы. – М.: Финансы и статистика, 1993.
149. Милль, Дж. Основы политической экономии. – М.: Прогресс, 1981. – Т.1.
150. Модель, Б.С. Федерализм и децентрализация. - Екатеринбург: УрО РАН, 1998.
151. Мохонова, И.А. От бюджета выживания к бюджету развития / И.А. Мохонова // Бюджет. – 2021. - № 3. - С. 45 - 53.
152. Мысляева, И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И.Н. Мысляева. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2020.
153. Налоги и налогообложение: Учебник / Под ред. Майбурова И.А. - М.: Юнити, 2019.

154. Налоги и налоговая система Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / Л. И. Гончаренко [и др.] — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
155. Налоговый паспорт Республики Дагестан по состоянию на 1 января 2024 г. - <http://www.nalog.ru>.
156. Нешитой, А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник для бакалавров / А. С. Нешитой. - 12-е изд., стер. - Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2019.
157. Ниналалова, Ф. И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Ф.И. Ниналалова. — Москва : ИНФРА-М, 2021.
158. Нитти, Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904.
159. Новиков, А.И. Теория принятия решений и управление рисками в финансовой и налоговой сферах : учебное пособие / А.И. Новиков, Т.И. Солодкая. — Москва : Дашков и К, 2019.
160. Общественные финансы: теория и практика: монография / Тишутина О.И., Соломко И.М., Соломко М.Н., Солдаткин С.Н.. – Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2016.
161. Ожегов, С.И., Шведова, Ю.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ, 2015.
162. Озеров, И.Х. Финансовая реформа в России. – М., 1906.
163. Озеров, И.Х. Основы финансовой науки. – Рига, 1923.
164. Озеров, П.М., Оптовцева А.И., Орлов Ф.И. Местные финансы и местные бюджеты. – М.: Госфиниздат, 1931.
165. Осипова, Е.В. Социология Вильфредо Парето: политический аспект. — М.: ИСПИ РАН, 1999.
166. Основные принципы государственной финансовой системы во Франции. – М.: Экономика, 1993.
167. Оутс, У.Э. Эссе на тему бюджетный федерализм / У.Э. Оутс // Журнал экономической литературы. - 1999. - Вып. 37, № 3. - С. 1120 - 1149.
168. Оутс, У.Э. К теории фискального федерализма второго поколения / У.Э. Оутс // International Tax and Public Finance, 2005. - Vol. 12, № 4. - С. 349-373.
169. Оутс, У.Э. Фискальный федерализм / У.Э. Оутс. - Нью-Йорк: Харкорт Брейс Джованович Инк., 1972.
170. Павлова, Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. – М.: Финансы, 1977.
171. Паздникова, Н.П. Методические аспекты оценки бюджетных

- рисков региона / Н.П. Паздникова // Российское предпринимательство. - 2022. - №15. – С. 4-12.
- 172.Пансков, В.Г. Налоговая реформа: проблемы завершения / В.Г. Пансков // Финансы. - 2021. - № 7. – С. 30-37.
- 173.Пансков, В.Г., Дмитриев В.И. Налоговый федерализм и местные налоги //Российский экономический журнал. – 1995. - № 4. – С.38-44.
- 174.Пансков, В.Г. Налоги и налогообложение: Учебник практикум для прикладного бакалавриата. – М.: Издательство Юрайт, 2019.
- 175.Пепеляев, С.Г. Налоговое право. Учебник для вузов. – М.: Издательство: Альпина Паблишер, 2015.
- 176.Петти, В. Трактат о налогах и сборах // Петти В., Смит А., Рикардо Д. Антология экономической классики. – М.: “Эконов-ключ”, 1993.
- 177.Петухова, Н.Е. История налогообложения в России IX-XX вв. – М.: Издательство: Вузовский учебник, 2015.
- 178.Пешина, Э.В., Стрекалова, А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения . 2016. - № 11. – С. 34 – 52.
- 179.Пешина, Э.В. Фискальный федерализм в зарубежных странах: учебное пособие /Э.В. Пешина, А.А. Стрекалова. - : , 2019. - 243 .
- 180.Пинская, М.Р. Развитие налогового федерализма в России: Монография. - М.: Социум, 2011.
- 181.Пинская, М.Р. Международное налогообложение: Монография / М.Р. Пинская, В.П. Бауэр, В.В. Ворожихин и др. - М.: Инфра-М, 2018.
- 182.Побережная, О. Особенности бюджетов штатов и местных бюджетов в США //Муниципальная экономика. - 2015. - № 1.- С. 44-50. - <http://www.klerk.ru>.
- 183.Подпорина, И. Бюджетный кодекс и некоторые аспекты экономических отношений //Экономист. – 1997. - № 9. – С.69-77.
- 184.Погребинский, А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. – М.: Финансы, 1968.
- 185.Поляк, Г.Б. Бюджет города (Проблемы и перспективы развития). – Финансы, 1978.
- 186.Поляк, Г.Б. Финансы местных Советов. – М.: Финансы и статистика, 1991.

187. Популярный финансово-экономический словарь. Под. ред. Д.П.Боголепова и др. - М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1925.
188. Плотников, К.Н. Очерки истории бюджета советского государства. – М.: Госфиниздат, 1954.
189. Пракаш, Ч.Д. Теория фискального федерализма: Анализ / Ч.Д. Пракаш. - Университет Дружбы Раджастхан, Джайпур, 2021. – 284 с.
190. Пронина, Л.И. Местные финансы: проблемы и пути решения / Л.И. Пронина // Финансы. – 2018 - № 12. – С.25 – 27.
191. Пушкарева, В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М, 2014. - URL: <http://www.iprbookshop.ru>.
192. Ракитина, И. С. Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для вузов / И. С. Ракитина, Н. Н. Березина. — 2-е изд. — Москва : Издательство Юрайт, 2020.
193. Риск-анализ территориальных бюджетов : монография / Е. А. Фомина, Ю. В. Ковальская. - Уфа : БАГСУ, 2014.
194. Родионова, В.М. Современные требования к бюджетному федерализму // Финансы. 1998. - № 7. - С. 8–11.
195. Родионова, В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 1994. - № 8. – С.3-15.
196. Романовский, М.В., Врублевская О.В., Иванова Н.Г. Основы теории и практики государственных финансов: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1998.
197. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма /Под ред. Кристин Валлих. – М.: Известия, 1993.
198. Ручкина, Г. Ф. Бюджетное право: учебник / Г. Ф. Ручкина, Н. А. Поветкина, О. В. Веремеева [и др.]; ред. Г. Ф. Ручкина; Финансовый университет при Правительстве РФ. – Москва: Прометей, 2020. – 529 с.
199. Сабанти, Б.М. История финансов России: Учебное пособие. - Л.: ЛФЭИ, 1985.
200. Сабанти, Б.М. Теория финансов: Учебное пособие. – М.: «Менеджер», 2000.
201. Сабитова, Н.М. Теоретические основы бюджетного устройства РФ // Финансы. – 2015. - № 6. – С. 8 – 11. - <http://www.klerk.ru>.
202. Сабитова, Н. М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) : моногра-

- фия / Н.М. Сабитова. — Москва : ИНФРА-М, 2017.
- 203.Саликов, Д.В. Местные имущественные налоги: формирование доходного потенциала и механизм взимания: Монография /Рост. гос. экон. ун-т (РИНХ). – Ростов-на-Дону, 2012.
- 204.Сатаев, М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта РФ (муниципального образования) /М.У. Сатаев // Финансы и кредит. — 2020. — № 43. — С. 63–67.
- 205.Селигман, Э. Стурм, Р. Этюды по теории обложения. – СПб., 1908.
- 206.Сергеев, М.А. Развитие местных бюджетов и проблемы их прогнозирования. – Свердловск, 1978.
- 207.Скидан, А.В. Налоговая политика зарубежных стран. Учебное пособие. М.: Издательство: Мини-Тайп, 2015.
- 208.Слепов, В.А. Государственные и муниципальные финансы : учебник / В.А. Слепов В.А., под ред. А.Ю. Чалова. — Москва : КноРус, 2019.
- 209.Словарь терминов по курсу «Финансы, деньги и кредит / сост. Мурашкин В.А.. – Электроизолатор: ГГХПИ, 2011.
- 210.Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики. – М.: МП “Эконов”, “Ключ”, 1993.
- 211.Соболев, М.Н. Очерки финансовой науки. – М.: Пролетарий, 1925.
- 212.Соколов, А.А. Теория налогов. – М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1928.
- 213.Соловей, Г.Г. Государственные бюджеты: Англия, Франция, Германия, Италия, С.Ш.Америки и СССР. – М.: Госиздат, 1928.
- 214.Соляникова, С.П. Бюджеты территории. – М.: Финансы и статистика, 1993.
- 215.Сомоев, Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ: Монография. - СПб.: СПбГУЭФ, 1999.
- 216.Сомоев, Р.Г. Дефицит бюджет: причины, динамика, порядок регулирования / Р.Г. Сомоев. – СПб. : Изд-во СПбГУЭиФ, 1999.
- 217.Сомоев, Р.Г. Местные бюджеты Дагестана: История становления, современное состояние, тенденции развития. – Ростов-н/Д: Изд-во РГЭА. – 1995.
- 218.Сомоев, Р.Г. Общая теория налогов и налогообложения: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000.

- 219.Сомоев, Р.Г., Сулейманова, А.М., Тагиев, М.Х. Бюджетное регулирование экономического развития : Монография. – Махачкала, «ФОРМАТ», 2014.
- 220.Сомоев, Р.Г., Идрисов, Ш.А., Набиев, А.С. Функциональная характеристика местных бюджетов Республики Дагестан на современном этапе. – Махачкала, ФОРМАТ, 2015.
- 221.Сомоев, Р.Г., Султанова Х.Р., Сулейманова, А.М., Идрисов, Ш.А. Основы формирования доходной базы региональных бюджетов: Монография. – Махачкала, «ФОРМАТ», 2016.
- 222.Сомоев, Р.Г. Субфедеральная бюджетная политика и проблемы бюджетно-налогового федерализма. – Махачкала, ФОРМАТ, 2021.
- 223.Сомоев, Р.Г., Идрисов, Ш.А. Актуальные вопросы теории и практики бюджетного устройства России. – Махачкала, ФОРМАТ, 2022.
- 224.Сомоев, Р.Г., Сулейманов М.М. Бюджетно-налоговые инструменты устойчивого развития экономики территорий. – М.: Издательство «Перо», 2023.
- 225.Спиридонов, Е.Э. Риски волатильности доходообразующих потоков бюджета в регионе РФ: управление с применением инструментов хеджирования /Е.Э. Спиридонова // Управление финансовыми рисками. – 2019. – № 1. - С. 42-51.
- 226.Сулейманов, М.М. Основы бюджетного и налогового федерализма: Учебное пособие. – М.: Издательство Перо, 2013.
- 227.Сухова, А.Ю. Характеристика бюджетных рисков: сущность, актуальные подходы и место в системе финансовых рисков /А.Ю. Сухова // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2022. – № 5-2. – С.
- 228.Тавадов, Г.Т. Конституционные принципы российского федерализма //Социально-политический журнал. – 1995. - № 6. – С.40-51.
- 229.Тадевоян, Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций //Государство и право. – 1997. - № 8. – С.58-68.
- 230.Татаркин, А.И., Пыхова, И.А., Шеломенцев, А.Г. Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. - Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
- 231.Теория и практика налогообложения. Учебник / Под ред. Малис

- Н.И. - М.:Издательство: Магистр, 2017.
- 232.Тимушев, Е.Н. Внутрирегиональная (местная) бюджетная децентрализация и инвестиции в основной капитал в России / Е.Н. Тимушев // Проблемы прогнозирования. - 2021. - № 1 (184). - С. 131-144/
- 233.Тютюрюков, Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран: Европа и США. - М.: «Дашков и К», 2011.
- 234.Усков, И. В. Методологические подходы оценки угроз и рисков местных бюджетов /И.В. Усков // Экономика и организация управления. - 2011. - № 1. - С. 44-54
- 235.Федерализм: энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997.
- 236.Финансово-кредитный словарь. Часть II – М.: Финансы и статистика, 1982-1984.
- 237.Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития : монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / И.А. Майбуров [и др.].. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017.
- 238.Финансы /Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995.
- 239.Финансы: Учебник /Под ред. А.Г.Грязновой, Е.В.Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2014.
- 240.Ханина, Е.В. Бюджетные риски: подходы к определению и классификации /Е.В. Ханина // The Newman In Foreign Policy. – 2020. - № 52 (96). - С. 63 – 65.
- 241.Хесин, Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. – М.: Финансы, 1976.
- 242.Ходорович, М.И. Проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в РФ в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. докт. экон. наук. – М., 1994.
- 243.Шамсудинов, Р.Н. Инвестиции и предпринимательство – основа развития территорий / Р.Н. Шамсудинов // Бюджет. – 2021. - № 4. - С. 26 – 38.
- 244.Шапкин, А.С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций : монография / А.С. Шапкин, В.А. Шапкин.— Электрон. текстовые данные.— М.: Дашков и К, 2020.— 544 с.
- 245.Ширкевич, Н.А. Местные бюджеты. – М.: Финансы и статистика, 1991.
- 246.Шугрина, Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для

- осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 11. - С. 69 - 76.
- 247.Элазар, Д. Федерализм как цель и как средство // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. – 2015. - № 1 (99). – С. 11-32.
- 248.Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996.
- 249.Янгиров, А.В. Зарубежный опыт обеспечения устойчивости и сбалансированности местных бюджетов/ А.В. Янгиров, А.А. Яндимирова //ЭПП. - 2021. - №1. - С. 43-47.
- 250.Яндиев, М.И. Финансовые основы регионов Российской Федерации : учебное пособие / И.М. Яндиев, М.Ю. Молчанова, Д.М. Гаджикурбанов. – Москва : Русайнс, 2016.
- 251.Янов, В.В. Бюджетные риски муниципального образования в стратегии регионального развития /В.В. Янов // Экономика и управление: проблемы и решения. – 2014. - № 8. С. 138-141
- 252.Янов, В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты /В.В. Янов // Сибирская финансовая школа. – 2019. - № 6. - С. 96-101
- 253.Яшина, Н.И. Некоторые теоретические и методические аспекты оценки рисков расходов бюджета /Н.И. Яшина // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Сер. Экономика и финансы. – 2018. - № 1. - С. 162-167
- 254.Официальный сайт Президента РФ. - URL: <http://www.kremlin.ru>.
- 255.Официальный сайт Совета Федерации РФ. - URL: <http://www.council.gov.ru>.
- 256.Официальный сайт Государственной Думы РФ. - URL: <http://www.duma.gov.ru>.
- 257.Официальный сайт Министерства финансов РФ. - URL: <http://www.minfin.ru>.
- 258.Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. - URL: <https://www.nalog.ru>.
- 259.Официальный сайт Счетной палаты РФ. - URL: <http://www.ach.gov.ru>
- 260.Официальный сайт Федерального казначейства. - URL: <http://www.roskazna.ru>.
- 261.Официальный сайт Федеральной службы государственной статисти-

- стики. - URL: <http://www.gks.ru>.
- 262.Официальный сайт Правительства Республики Дагестан. - URL: <http://www.e-dag.ru>.
- 263.Официальный сайт Народного собрания Республики Дагестан. - URL: <http://www.nsr.dag.ru>.
- 264.Официальный сайт Министерства финансов Республики Дагестан. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
- 265.Официальный сайт Счетной палаты Республики Дагестан. - URL: <http://www.spdag.ru>.
- 266.Официальный сайт МКУ «Финансовое управление города Махачкалы». - URL: <http://gorfu.mkala.ru>.
- 267.Единый портал бюджетной системы РФ. - URL: <http://www.budgetrf.ru>.
- 268.Портал управления общественными финансами Республики Дагестан «Открытый бюджет». - URL: <http://portal.minfinrd.ru>.
- 269.Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». - URL: <http://www.consultant.ru>.
- 270.Информационно-правовой портал «Гарант.ру» - URL:<http://www.garant.ru>.
- 271.eLIBRARY.RU: научная электронная библиотека : сайт. — Москва, 2000 -20. – URL: <http://elibrary.ru>
- 272.Официальный сайт журнала «Эксперт». - URL: info@expert-business.ru.
- 273.Analyzing and managing fiscal risks—best practices. International Monetary Fund. - May 4. - 2016. - URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

Приложение 2

к Методическим рекомендациям органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующим увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований

Модельный план мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов

| № | Наименование мероприятия | Ответственные органы ¹ | Сроки ² |
|-----------|--|--|--------------------|
| I. | Повышение эффективности администрирования доходов местных бюджетов | | |
| 1. | Заключение трехсторонних соглашений об установлении минимального уровня заработной платы | | |
| 1.1. | Ежегодное заключение соглашений администрацией МО с профсоюзами и работодателями, ведущими деятельность на территории муниципалитета, которые предусматривают установление минимального уровня заработной платы на территории МО | Администрация МО / объединение профсоюзов / объединение работодателей | 1 месяц |
| 1.2. | Проведение регулярного мониторинга исполнения заключенных соглашений с обязательным рассмотрением результатов мониторинга на совещаниях | Администрация МО / объединение профсоюзов / объединение работодателей | ежеквартально |
| 1.3. | Размещение информации о трехсторонних соглашениях и ходе их реализации в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | Администрация МО | ежемесячно |
| 2. | Легализация доходов, подлежащих уплате в местный бюджет | | |
| 2.1. | Организация деятельности межведомственной комиссии по снижению неформальной занятости | | |
| 2.1.1 | Организация при главе МО межведомственной комиссии по снижению неформальной занятости с включением в ее состав представителей от налоговой инспекции, СФР, правоохранительных органов | Межведомственная комиссия / Администрация МО / Налоговые органы / территориальные органы | 3 месяца |
| 2.1.2 | Формирование плана работы комиссии с учетом необходимости проведения заседаний не реже одного раза в квартал | СФР / территориальные органы МВД | 1 месяц |

¹ Конкретные наименования рекомендуется указывать с учетом специфики муниципального образования

² Указаны примерные сроки от момента утверждения плана (если иное не оговорено в плане)

| | | | |
|--------|--|--|---|
| 2.1.3 | Проведение заседаний в соответствии с утвержденным планом работы | | В соответствии с утв. планом, не реже одного раза в квартал |
| 2.1.4 | Проведение анализа эффективности работы комиссии с последующей корректировкой плана ее работы | | ежегодно |
| 2.1.5 | Размещение информации о работе комиссии в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | Администрация МО | ежемесячно |
| 2.2. | Проведение контрольных мероприятий по выявлению неформальной занятости населения | | |
| 2.2.1 | Выявление потенциальных нарушителей на основе анализа показателей, характеризующих уровень заработной платы ниже МРОТ, представления «нулевой» отчетности по налогам и страховым взносам и т.д. | Межведомственная комиссия/ Администрация МО / Налоговые органы / территориальные органы | 3 месяца |
| 2.2.2 | Формирование плана контрольных мероприятий с участием представителей федеральных органов власти в отношении потенциальных нарушителей, выявленных по итогам анализа | СФР / территориальные органы МВД | 2 месяца |
| 2.2.3. | Проведение контрольных мероприятий в соответствии с отдельным планом | | В соответствии с планом |
| 2.2.4 | Проведение анализа эффективности выполнения плана контрольных мероприятий | | ежегодно |
| 2.2.5 | Размещение информации об итогах проведенных контрольных мероприятий в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | Администрация МО | ежемесячно |
| 2.3. | Организация деятельности горячей линии / почты доверия по вопросам неформальной занятости, учет полученной информации в работе комиссии (пункт 2.1.) и при формировании плана контрольных мероприятий (пункт 2.2.) | Администрация МО | 3 месяца |
| 2.4. | Размещение в СМИ, общедоступных местах и на официальном сайте МО информации о вреде «серой» заработной платы и неформальной занятости | Администрация МО | ежемесячно |
| 3. | Организация деятельности комиссии по укреплению бюджетной и налоговой дисциплины | | |
| 3.1. | Образование при главе МО межведомственной комиссии по укреплению бюджетной и налоговой дисциплины | Межведомственная комиссия/ Администрация МО / Налоговые органы | 3 месяца |
| 3.2. | Проведение анализа существующей задолженности физических и юридических лиц, находящихся на территории МО, по уплате налогов в бюджетную систему | | 1 месяц |

| | | | |
|------------|--|--|-------------------|
| 3.3. | Формирование плана работы комиссии на основе проведенного анализа задолженности с учетом необходимости проведения заседаний не реже одного раза в квартал | | 1 месяц |
| 3.4. | Проведение заседаний комиссии в соответствии с установленным планом | | В соотв. с планом |
| 3.5. | Анализ эффективности работы комиссии и исполнения плана ее работы | | ежегодно |
| 3.6. | Размещение информации о работе комиссии в средствах массовой информации, в открытом доступе на сайте МО | Администрация МО | ежемесячно |
| 4. | Формирование мобильных офисов для уплаты налогов и других платежей | | |
| 4.1. | Организация работы мобильных офисов для обеспечения возможности уплаты налогов, штрафов и иных платежей в бюджетную систему в том числе с возможным привлечением ресурсов налоговой инспекции | Администрация муниципального района/ Налоговые органы | 3 месяца |
| 4.2. | Формирование графика работы мобильных офисов, предусматривающего обеспечение максимального охвата территории МО | | 1 месяц |
| 4.3. | Доведение информации о функционировании мобильных офисов и графиков их работы до населения МО через СМИ, общедоступные места и официальный сайт МО | Администрация муниципального района | ежемесячно |
| 5. | Проведение информационной кампании о необходимости уплаты налогов | | |
| 5.1. | Подготовка совместно с налоговой инспекцией информационных бюллетеней, листовок, макетов баннеров, содержащих информацию о необходимости уплаты налогов с привязкой к расходам бюджетов (зачем нужны налоги и на что они направляются) | Администрация МО / Налоговые органы | |
| 5.2. | Размещение подготовленной информации в средствах массовой информации, общедоступных местах и на официальном сайте МО | Администрация МО | |
| 6. | Ведение претензионной работы с неплательщиками налогов | Налоговые органы/ Администрация МО | |
| II. | Активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов | | |
| 1. | Повышение ставок по местным налогам в пределах, установленных федеральным законодательством | | |
| 1.1. | Организация рабочей группы из представителей местной администрации, налоговых органов для определения последствий применения новых или установления повышенных ставок по местным налогам | Рабочая группа/ Администрация МО / Налоговые органы/ | 2 месяца |
| 1.2. | Установление новых ставок или повышен- | | 1 месяц |

| | | | |
|------|--|--|---|
| | ных ставок по местным налогам | | |
| 1.3. | Оценка результатов установления новых или повышенных ставок по местным налогам | | Регулярно по итогам года |
| 2. | Предоставление в соответствии с законом субъекта РФ и нормативным правовым актом муниципального района иных межбюджетных трансфертов стимулирующего характера из бюджета муниципального района бюджетам городских и сельских поселений | | |
| 2.1. | Принятие решения представительного органа муниципального района о предоставлении иных межбюджетных трансфертов стимулирующего характера в бюджеты поселений в целях поощрения за прирост поступлений от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена | Представительный орган муниципального района/ Администрация муниципального района | В сроки, установленные для составления местного бюджета |
| 2.2. | Предоставление иных межбюджетных трансфертов стимулирующего характера в бюджеты поселений в целях поощрения за прирост поступлений от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с принятым порядком | Администрация муниципального района | В соответствии с принятым порядком |
| 3. | Работа с муниципальным имуществом | | |
| 3.1. | Проведение инвентаризации муниципального имущества | Администрация МО / | Ежегодно |
| 3.2. | Формирование и последующее ведение реестра муниципального имущества | Орган управления имуществом | 3 месяца |
| 3.3. | Использование существующих программных продуктов для ведения реестра муниципального имущества | | 3 месяца |
| 3.4. | Включение бюджетных ассигнований в бюджет МО на сопровождение программного продукта для ведения реестра муниципального имущества | Финансовый орган | С учетом сроков составления местного бюджета |
| 3.5. | Размещение в средствах массовой информации, открытом доступе и на сайте МО информации о свободных объектах муниципального имущества | Администрация МО / Орган управления имуществом | Ежемесячно |
| 3.6. | Проведение регулярной инвентаризации заключенных договоров аренды муниципального имущества | | Ежемесячно |
| 3.7. | Повышение ставок аренды муниципального имущества до рыночного уровня | | По итогам проведенной инвентаризации |
| 4. | Оптимизация деятельности муниципальных унитарных предприятий | | |

| | | | |
|-------------|---|--|----------------------|
| 4.1. | Организация комиссии МО для проведения оценки эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий | Комиссия/ Администрация МО / | 2 месяца |
| 4.2. | Формирование методики оценки деятельности муниципальных унитарных предприятий с установлением объективных критериев такой оценки | Орган управления имуществом/ Финансовый орган | 3 месяца |
| 4.3. | Проведение оценки деятельности муниципальных унитарных предприятий на основе утвержденной методики | | Ежегодно |
| 4.4. | Принятие решений по итогам оценки деятельности муниципальных унитарных предприятий о целесообразности продолжения функционирования предприятия, о необходимости его реорганизации либо ликвидации | | Ежегодно |
| III. | Меры, способствующие развитию экономического потенциала муниципалитета | | |
| 1. | Улучшение инвестиционного климата | | |
| 1.1. | Реализация успешных практик, описанных в «Атласе муниципальных практик» Агентства стратегических инициатив | | |
| 1.1.1 | Определение практик, описанных в «Атласе муниципальных практик» Агентства стратегических инициатив, которые в наибольшей степени могут оказать положительный эффект для формирования доходной базы местного бюджета | Администрация МО / Орган управления экономикой | 3 месяца |
| 1.1.2 | Формирование плана мероприятий по реализации выбранных практик с установлением конкретных сроков и ответственных лиц | | 2 месяца |
| 1.1.3 | Реализация сформированных планов мероприятий по развитию экономического потенциала муниципалитета | | В соотв. с планом |
| 1.1.4 | Проведение регулярного мониторинга реализации мероприятий по развитию экономического потенциала муниципалитета для оперативного внесения необходимых корректировок в план мероприятий, решение возникающих проблемных вопросов реализации мероприятий | | ежеквартально |
| 2. | Оказание поддержки субъектам МСП | | |
| 2.1. | Предоставление субсидий субъектам предпринимательства | | |
| 2.1.1 | Определение возможных направлений предоставления субсидий субъектам МСП (по отраслевому признаку – наиболее приоритетному направлению) | Администрация МО / Орган управления экономикой | 3 месяца |
| 2.1.2 | Утверждение порядков предоставления субсидий субъектам МСП по направлениям, определенным по итогам работы в соответствии | | 2 месяца |

| | | | |
|-------|---|---|--|
| | с пунктом 2.1.1 | муниципального района/ Орган управления экономикой | |
| 2.1.3 | Включение в бюджет соответствующих бюджетных ассигнований на предоставление субсидий субъектам МСП | Финансовый орган | С учетом сроков составления местного бюджета |
| 2.1.4 | Осуществление предоставления субсидий субъектам МСП в соответствии с принятыми порядками | Администрация МО | В соотв. с принятым и порядками |
| 2.1.5 | Проведение регулярного анализа эффективности предоставляемых субсидий субъектам МСП, в том числе на предмет достижения целевых показателей деятельности указанных субъектов | Администрация МО / Орган управления экономикой | ежегодно |
| 2.2. | Оказание имущественной поддержки субъектам предпринимательства | | |
| 2.2.1 | Определение перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц и возможного к использованию, утверждение указанного перечня имущества | Администрация МО / Орган управления имуществом | 3 месяца |
| 2.2.2 | Проведение регулярной актуализации утвержденного перечня | | ежеквартально |
| 2.2.3 | Размещение сформированного перечня в открытом доступе на сайте МО и в местах, доступных для потенциальных лиц | | ежеквартально |
| 2.2.4 | Принятие порядков использования муниципального имущества, предусматривающего преимущественные права субъектов малого и среднего предпринимательства на его использование (в том числе, льготные ставки арендной платы, реализация с предоставлением рассрочки платежа на длительный срок) | | 3 месяца |
| 2.2.5 | Предоставление имущества субъектам МСП в соответствии с принятыми порядками | | Сроки определяются порядками |
| 2.2.6 | Проведение оценки эффективности принятых мер имущественной поддержки субъектов МСП, в том числе на предмет достижения целевых показателей деятельности указанных субъектов | | ежегодно |
| 2.2.7 | Принятие решений по итогам проведенной оценки о необходимости корректировки принятых порядков, а также принятие соответствующих мер к субъектам МСП, неэффективно использующим предоставленное имущество | | ежегодно |
| 2.3. | Оказание информационной поддержки субъек- | | |

| | | | |
|-------|--|--|-----------------------------------|
| | ектам предпринимательства | | |
| 2.3.1 | Обобщение информации о законодательстве, регулирующем предпринимательскую деятельность, мерах поддержки, осуществляемых всеми уровнями власти, и другой информации, необходимой для эффективной предпринимательской деятельности | Администрация МО / Орган управления экономикой | Ежеквартально |
| 2.3.2 | Размещение обобщенной информации в открытом доступе на сайте МО, а также ее распространение через региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей и различного рода объединений предпринимателей, функционирующих на территории МО | | Ежеквартально |
| 2.3.3 | Регулярный сбор информации о конкурсах среди предпринимателей, форумах, семинарах, организуемых для предпринимателей на региональном, федеральном и международном уровнях, а также новостей, касающихся предпринимательской деятельности о налогообложении, формировании отчетности и других важных направлениях | | Ежеквартально |
| 2.3.4 | Размещение собранной информации в открытом доступе на сайте МО, а также доведение собранной информации до предпринимателей через региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей и различного рода объединения предпринимателей, функционирующие на территории МО | | Ежеквартально |
| 2.3.5 | Освещение в муниципальных СМИ и в открытом доступе на сайте МО информации об итогах участия субъектов МСП в конкурсах, форумах, семинарах. | | По итогам проведенных мероприятий |
| 2.4. | Прочие меры | | |
| 2.4.1 | Организация обучающих мероприятий для начинающих и давно ведущих деятельность предпринимателей для освещения актуальных вопросов изменения законодательства и других вопросов | | Ежегодно |
| 2.4.2 | Оказание содействия в организации «школы бизнеса» для приобретения молодыми и начинающими предпринимателями практических навыков ведения бизнеса | | По мере необходимости |
| 3. | Оказание поддержки местным товаропроизводителям | | |
| 3.1. | Проведение ярмарок | | |
| 3.1.1 | Определение места на территории МО, возможного для проведения различного рода ярмарок (выходного дня, сезонные, тематические) | Администрация МО | 1 месяц |
| 3.1.2 | Формирование годового графика работы ярмарок | | 1 месяц |

| | | | |
|-------|--|------------------|--|
| 3.1.3 | Информирование местных товаропроизводителей, а также населения о проводимых на территории МО ярмарках, распространение в СМИ и в открытом доступе на сайте МО информации о проводимых ярмарках | | Ежемесячно |
| 3.1.4 | Обеспечение проведения ярмарок в соответствии с установленным графиком | | В соотв. с установленным графиком |
| 3.2. | Проведение конкурсов среди предпринимателей | | |
| 3.2.1 | Учреждение конкурса на лучшего предпринимателя, работающего на территории муниципального образования | | 1 месяца |
| 3.2.2 | Утверждение порядков проведения конкурсов на лучшего предпринимателя по различным номинациям | | 3 месяца |
| 3.2.3 | Включение бюджетных ассигнований в бюджет МО на организацию и подведение итогов конкурса | Финансовый орган | С учетом сроков составления местного бюджета |
| 3.2.4 | Проведение конкурсов, объявление победителей конкурсов в торжественной обстановке | Администрация МО | В соотв. с установленными порядками |
| 3.2.5 | Освещение в СМИ и в открытом доступе информации о проводимых конкурсах и их итогах | Администрация МО | Ежемесячно в период проведения конкурса |
| 3.3. | Проведение профессиональных конкурсов | | |
| 3.3.1 | Формирование порядков проведения профессиональных конкурсов для определения лучших работников в наиболее актуальных для МО отраслях | Администрация МО | 3 месяца |
| 3.3.2 | Включение соответствующих бюджетных ассигнований в бюджет муниципального образования на организацию и подведение итогов конкурса | Финансовый орган | С учетом сроков составления местного бюджета |
| 3.3.3 | Проведение конкурсов, объявление победителей конкурсов в торжественной обстановке | Администрация МО | В соотв. с установленными порядками |
| 3.3.4 | Освещение в СМИ и в открытом доступе информации о проводимых конкурсах и их итогах | Администрация МО | Ежемесячно в период проведения конкурса |
| 4. | Развитие туризма | | |

| | | | |
|-------|---|---|---|
| 4.1 | Формирование перечня туристических объектов и основных достопримечательностей, находящихся на территории МО | Администрация МО | 3 месяца |
| 4.2. | Формирование раздела на сайте МО, либо отдельного сайта (портала), посвященного туризму на территории муниципального образования | | 3 месяца |
| 4.3. | Размещение информации о туристических объектах МО в СМИ и открытом доступе на сайте МО | | 1 месяц |
| 4.4. | Приведение в нормативное состояние и обеспечение содержания в надлежащем состоянии имеющихся на территории МО туристических объектов и основных достопримечательностей, в том числе с привлечением внебюджетных источников, установка информационных стендов о туристическом объекте, его истории и интересных фактах, связанных с объектом | | В соотв. с работами, необходимыми для приведения объектов в нормативное состояние |
| 4.5. | Формирование перечня коллективных средств размещения, находящихся на территории МО | | 3 месяца |
| 4.6. | Определение туристических маршрутов по территории МО с указанием возможных мест осмотра, проживания и питания | | 3 месяца |
| 4.7 | Формирование перечня тематических туристических объектов, находящихся на территории МО и событий, характерных для МО | | 3 месяца |
| 4.8. | Определение плана / календаря тематических, событийных мероприятий, возможных для привлечения в МО туристов | | 1 месяц |
| 4.9. | Размещение информации о плане / календаре тематических, событийных мероприятий МО / в СМИ и открытом доступе на сайте МО | | Ежемесячно |
| 4.10. | Учреждение и проведение конкурса на определение туристического сувенира / бренда МО | | 6 месяцев |
| 5. | Создание и обеспечение деятельности информационно-консультационных центров поддержки предпринимателей | | |
| 5.1. | Создание бизнес-инкубаторов | | |
| 5.1.1 | Учреждение либо оказание содействия учреждению на территории МО бизнес инкубатора | Администрация МО / Орган управления экономикой | 3 месяца |
| 5.1.2 | Предоставление помещений МО для размещения бизнес-инкубатора | | 3 месяца |
| 5.1.3 | Оснащение либо содействие оснащению бизнес-инкубатора необходимой инфраструктурой | | 2 месяца |
| 5.1.4 | Размещение / содействие размещению информации о деятельности бизнес-инкубатора в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | | Ежемесячно |

| | | | |
|-------|---|--|------------|
| 5.1.5 | Анализ эффективности деятельности бизнес-инкубатора | | Ежегодно |
| 5.2. | Создание коворкинг-центров | | |
| 5.2.1 | Учреждение либо оказание содействия учреждению на территории МО коворкинг-центра | Администрация МО / | 3 месяца |
| 5.2.2 | Предоставление помещений МО для размещения коворкинг-центра | Орган управления экономикой | 3 месяца |
| 5.2.3 | Оснащение либо содействие оснащению коворкинг-центра необходимой инфраструктурой | | 2 месяца |
| 5.2.4 | Размещение / содействие размещению информации о деятельности коворкинг-центра в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | | Ежемесячно |
| 5.2.5 | Анализ эффективности деятельности коворкинг-центра | | Ежегодно |
| 5.3. | Создание фонда микрофинансирования | | |
| 5.3.1 | Содействие созданию и обеспечению деятельности фонда микрофинансирования | | 3 месяца |
| 5.3.2 | Размещение / содействие размещению информации о деятельности фонда микрофинансирования в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | | Ежемесячно |
| 5.3.3 | Анализ эффективности деятельности фонда микрофинансирования | | Ежегодно |
| 5.4. | Создание промышленных зон и индустриальных парков | | |
| 5.4.1 | Определение возможного места для размещения промышленной зоны/ индустриального парка на территории МО | Администрация МО / Орган управления экономикой / Орган управления имуществом | 3 месяца |
| 5.4.2 | Обеспечение инженерной инфраструктурой участков, отведенных для создания промышленной зоны / индустриального парка | Администрация МО | 6 месяцев |
| 5.4.3 | Размещение / содействие размещению информации о сформированной на территории МО промышленной зоне / индустриальном парке в СМИ и в открытом доступе на сайте МО | Администрация МО | Ежемесячно |

МОНОГРАФИЯ

Сомоев Рамазан Гусейнович,
д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» ДГУ

Махдиева Юлия Махдиевна
к.э.н., доцент, заведующая кафедрой
«Финансы и кредит» ДГУ

Саадиева Марина Магомедовна,
к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» ДГУ

Сулейманов Магомед Магомедович,
к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» ДГУ

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

Редактирование и корректура автора

Подписано в печать 25.11.2024 г.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсет 1. Печать ризографная. Гарнитура Таймс.
Усл.п.л. 21,5. Заказ № 138-24. Тир. 300 экз. Отпеч. в тип. ИП Тагиева Р.Х.
г.Махачкала, ул. Батырая, 149. Тел.: 8 928 048 10 45

“ФОРМАТ”