

УДК 334.02

*А.Б. Урусова*

ФГБОУ ВО Северо-Кавказская государственная академия, Черкесск,  
email: abu-77@list.ru

## **БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ**

**Ключевые слова:** муниципальное образование, финансы муниципального образования, бюджет муниципального образования, формирование бюджета, исполнение бюджета, расходы, доходы.

В статье изучены особенности формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований. Выделены ключевые проблемы, возникающие в рамках такого процесса и сдерживающие возможности органов местного самоуправления выполнять местные социально-экономические функции, обеспечивающие повышение качества жизни жителей территорий. Рассмотрено инициативное бюджетирование, как возможное направление повышения прозрачности и усиления рациональности составления бюджетов муниципальных образований. Указаны потенциальные направления оптимизации процесса формирования и исполнения бюджета муниципальных образований в Российской Федерации.

*A.B. Urusova*

North Caucasus State Academy, Cherkessk, email: abu-77@list.ru

## **MUNICIPAL BUDGETS, PARTICULARITIES OF FORMATION AND EXECUTION**

**Keywords:** municipal formation, municipal finances, municipal budget, budget formation, budget execution, expenditures, revenues.

The article studies the peculiarities of formation and execution of municipal budgets. The key problems arising in the framework of such a process and restraining the local government's ability to perform local socio-economic functions, providing the improvement of the quality of life of the territories' inhabitants, have been singled out. The article considers proactive budgeting as a possible direction of increasing transparency and strengthening the rationality of municipal budgets. Potential directions of optimization of process of formation and execution of the budget of municipal formations in the Russian Federation are specified.

На сегодняшний день местное самоуправление сталкивается с большим количеством проблем из-за неспособности обеспечить устойчивое долгосрочное развитие территорий муниципального образования. Это связано как с объективными внешними условиями, приводящими к снижению валового продукта в большинстве регионов Российской Федерации, так и со структурными особенностями бюджетной системы Российской Федерации, в рамках которой большая часть налоговых и неналоговых поступлений распределяется через федеральный центр. В таких условиях повышается актуальность изучения вопросов формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

### **Цель исследования**

Целью работы является выделение потенциальных путей оптимизации

процесса формирования и исполнения бюджета муниципальных образований. Для достижения такой цели следует выполнить определенные задачи:

1. Выделить проблемы процесса формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований, упоминаемые в других научных работах.

2. Изучить особенности формирования и исполнения бюджета муниципального образования на примере Малокарачаевского муниципального образования в течение 2019-2021-го годов.

3. Сформулировать возможные направления повышения эффективности общественных отношений в сфере формирования и исполнения бюджета муниципального образования.

### **Материал и методы исследования**

В работе используются данные о плановых и фактических показателях выпол-

нения бюджета Малокарачаевского муниципального района. Основными методами статистического анализа являются горизонтальный и вертикальный, коэффициентный и балансовый методы. Они применяются по отношению к данным об исполнении и формировании бюджета исследуемого муниципального образования для составления выводов о проблемах и возможностях в этой сфере.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Бюджеты муниципальных образований являются важной частью бюджетной системы Российской Федерации, так как способны обеспечивать наиболее актуальные для жителей определенной территории потребности. Однако на практике такого состояния сложно добиться из-за существующих проблем при пополнении бюджетов муниципальных образований и дальнейшем использовании финансовых ресурсов. Прежде всего, частой проблемой является дефицит бюджета [3, с.86].

Эмиссия долга для привлечения финансовых ресурсов может привести к дестабилизации финансовой системы муниципального образования. В случае сохранения такой ситуации можно ожидать, что долговая нагрузка на бюджет муниципального образования будет повышаться, а значит произойдет снижение имеющегося финансового потенциала. С одной стороны, неспособность обслуживать имеющиеся долги муниципального образования будет приводить к снижению его кредитоспособности, а значит невозможно будет получить дополнительные средства для покрытия уже имеющихся обязательств. Кроме этого, такая ситуация будет приводить к преградам для местного самоуправления при выполнении возложенных на него социально-экономических задач, что негативно скажется на дальнейшем развитии соответствующей территории.

Автор обращает внимание на тот факт, что муниципальные образования не имеют финансовой самостоятельности при принятии решений, связанных с финансированием своих расходных полномочий [6, с.98].

Оптимальной была бы ситуация самостоятельного формирования доста-

точного объема средств для решения проблем местного уровня. Речь идет о получении качественного среднего образования, услуг здравоохранения, поддержания в надлежащем состоянии инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства. На практике же муниципальное образование характеризуется низким уровнем налоговых поступлений, что связано с существующими нормами распределения налогов. Все же на текущий момент основным активом Российской Федерации являются природные ресурсы, в том числе энергетические. Они обеспечивают создание наиболее значимой добавленной стоимости в экономике страны, что, в том числе, обеспечивает существенный приток средств в бюджетную систему. Однако она спроектирована таким образом, что местные органы самоуправления не имеют своей доли в валовом продукте, создаваемом в добывающих отраслях. Как результат, наблюдается существенная зависимость от вышестоящих органов. Поэтому доля трансфертов регионального и федерального уровня в доходах муниципального образования является значительной.

В условиях действующего налогово-бюджетного механизма доля местных налогов ничтожна, более чем на 2/3 муниципальные бюджеты образуются за счет НДС, предоставляемые межбюджетные трансферты покрывают дефицит местных бюджетов, но никак не стимулируют их развитие [4, с.18]. Поэтому у муниципальных образований меньше стимулов работать в направлении расширения своего хозяйственного потенциала, а значит и способности усиливать фискальную базу за счет повышения благосостояния граждан и улучшения положения местных предприятий.

Для практического изучения особенностей формирования и исполнения бюджетов используются данные Малокарачаевского муниципального района. Несмотря на деструктивное воздействие коронавирусной пандемии, в 2020-м году в целом произошло увеличение доходной части бюджета муниципального образования. Это связано как с ростом безвозмездных поступлений на 36,55%, так и налоговых и неналоговых доходов муниципального образования на 19,97% (табл. 1).

**Таблица 1**

Динамика фактических доходов Малокарачаевского муниципального района в 2019-2021 гг., млн руб.

Показатели	2019	2020	2021	Абсолютное отклонение (+; -)		Относительное отклонение (%)		
				2020 от 2019	2021 от 2020	2020 от 2019	2021 от 2020	2021 от 2019
Налоговые и неналоговые доходы	96,3	115,5	144,5	19,2	28,9	19,97	25,02	49,99
Налоги на прибыль, доходы	24,5	37,8	48,2	13,3	10,3	54,52	27,33	96,75
Налоги на товары (работы, услуги)	14,1	12,8	14,0	-1,3	1,2	-9,01	9,60	-0,28
Налоги на совокупный доход	7,9	6,8	16,8	-1,1	10,0	-14,3	147,10	111,80
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	11,9	7,7	11,6	-4,2	3,9	-35,2	50,89	-2,25
Безвозмездные поступления	1008,9	1377,6	1497,4	368,7	119,8	36,55	8,70	48,43
Доходы бюджета всего	1105,1	1493,1	1641,9	388,0	148,8	35,11	9,96	48,57

Источник: составлено автором по материалам[2]

В 2021-м году наблюдается замедление тренда, то есть менее существенный рост доходов – на 9,96%. Очевидно, что основную роль в формировании финансового потенциала муниципального образования играет именно совокупность безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней, ведь в 2021-м году при объеме доходов в размере 1 641,9 млн руб. сумма безвозмездных поступлений составила 1 497,4 млн руб. Объем налоговых и неналоговых поступлений был незначительным, а именно 144,5 млн руб. Таким образом, муниципальное образование не способно самостоятельно формировать ощутимую часть положительного денежного потока для покрытия какой-либо значимой суммы текущих расходов. Чрезмерная зависимость от федеральных и региональных органов власти не позволяет рационально использовать средства для решения тех задач, которые являются наиболее актуальными, по мнению местных жителей.

При этом основной объем расходов приходится на образование и социальную политику. Общая сумма расходов

бюджета повторяет динамику доходов, то есть наблюдается ежегодный прирост. За счет имеющихся налоговых и неналоговых доходов муниципальное образование не могло профинансировать обеспечение дополнительной социальной защиты граждан или предоставление качественных услуг образования. Таким образом, подтверждается вывод о высокой зависимости от бюджетов более высоких уровней.

Объем расходов на национальную экономику, которые, в том числе, позволяют усиливать хозяйственный потенциал муниципального образования, создавать активы, приносящие положительный эффект в будущем, постоянно колеблется, и в целом является несущественным. Так в 2020 году этот показатель снизился по сравнению с годом ранее, после чего вырос, но все еще ниже уровня 2019 г. Таким образом, формирование расходов происходит путем определения обязательных для бюджета этого уровня расходов, после чего направляется запрос о предоставлении помощи из бюджетов более высоких уровней (табл. 2).

**Таблица 2**

Динамика фактических расходов Малокарачаевского муниципального района в 2019-2021 гг., млн руб.

Показатели	2019	2020	2021	Абсолютное отклонение (+; -)		Относительное отклонение (%)		
				2020 от 2019	2021 от 2020	2020 от 2019	2021 от 2020	2021 от 2019
Общегосударственные вопросы	32,9	72,1	79,0	39,2	6,9	118,91	9,57	139,9
Национальная экономика	44,9	29,6	42,1	-15,2	12,5	-33,97	42,11	-6,16
Жилищно-коммунальное хозяйство	3,6	53,8	45,6	50,2	-8,2	1384,4	-15,3	1157,7
Образование	560,7	597,9	636,5	37,2	38,6	6,63	6,46	13,52
Культура, кинематография	37,4	48,5	76,1	11,1	27,6	29,65	56,95	103,49
Здравоохранение	0,2	0,4	0,9	0,1	0,5	72,04	151,79	333,19
Социальная политика	393,0	620,2	694,2	227,1	74,1	57,79	11,94	76,64
Межбюджетные трансферты	49	52	53	3	1	6,70	1,15	7,92
Расходы бюджета всего	1138	1489	1641	351	153	30,81	10,25	44,22

Источник: составлено автором по материалам[2]

**Таблица 3**

Дефицит доходов Малокарачаевского муниципального района в 2019-2021 гг., млн руб.

Показатели	2019	2020	2021	Абсолютное отклонение (+; -)		Относительное отклонение (%)		
				2020 от 2019	2021 от 2020	2020 от 2019	2021 от 2020	2021 от 2019
Доходы бюджета – всего	1105,1	1493,1	1641,9	388,0	148,8	35,11	9,96	48,57
Расходы бюджета – всего	1093,5	1488,6	1641,2	395,1	152,5	36,13	10,25	50,08
Дефицит, профицит (-, +)	11,6	4,5	0,7	-7,1	-3,8	-61,2	-83,9	-93,73

Источник: составлено автором по материалам[2]

Хотя в случае с Малокарачаевским муниципальным районом отсутствует дефицит доходов, но все же наблюдается ежегодное сокращение существующего профицита. Так если в 2019-м году соответствующий показатель составлял 11,6 млн руб., то по результатам 2021 г. значение показателя снизилось до 0,7 млн руб. (табл. 3).

В целом исполнение доходов осуществлялось в полной мере. Так уровень недовыполнения общей суммы доходов

составил 0,5% в 2021-м году, что является незначительным показателем. Наиболее ощутимым недовыполнением было в 2020-м году, что прямо связано с деструктивным воздействием коронавирусной пандемии. При этом сумма поступлений по налоговым и неналоговым доходам превышала запланированные показатели на 3,24%. Таким образом, в целом исполнение запланированных ранее показателей было эффективным (табл. 4).

**Таблица 4**

Исполнение доходов Малокарачаевского муниципального района в 2019-2021 гг., %

Показатели	2019	2020	2021	Отклонение (+; -)		
				2020 от 2019	2021 от 2020	2021 от 2019
Налоговые и неналоговые доходы	101,22	99,20	103,24	-2,02	4,04	2,02
Налоги на прибыль, доходы	101,99	102,38	101,60	0,39	-0,78	-0,39
Налоги на товары (работы, услуги)	100,57	99,23	101,92	-1,35	2,70	1,35
Налоги на совокупный доход	79,23	56,25	102,21	-22,98	45,96	22,98
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	99,88	99,80	99,96	-0,08	0,16	0,08
Безвозмездные поступления	98,81	98,47	99,16	-0,34	0,69	0,34
Доходы бюджета – всего	99,01	98,53	99,50	-0,49	0,98	0,49

Источник: составлено автором по материалам[2]

**Таблица 5**

Исполнение расходов Малокарачаевского муниципального района в 2019-2021 гг., %

Показатели	2019	2020	2021	Отклонение (+; -)		
				2020 от 2019	2021 от 2020	2021 от 2019
Общегосударственные вопросы	102,17	97,50	98,26	-4,66	0,75	-3,91
Национальная экономика	102,19	99,64	96,13	-2,55	-3,51	-6,06
Жилищно-коммунальное хозяйство	110,79	90,05	90,47	-20,73	0,42	-20,32
Образование	100,54	99,92	99,00	-0,63	-0,92	-1,54
Культура, кинематография	102,60	96,47	98,48	-6,13	2,01	-4,12
Здравоохранение	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Социальная политика	102,15	96,68	99,14	-5,47	2,46	-3,01
Межбюджетные трансферты	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Расходы бюджета – всего	101,79	97,82	98,66	-3,98	0,85	-3,13

Источник: составлено автором по материалам[2]

Это же касается и расходной части бюджета, так как в 2021-м году было расходовано 98,66% от запланированной суммы. В течение всего периода межбюджетные трансферты поступили в полном объеме согласно запланированным индикаторам. Наиболее существенный уровень невыполнения характерен для расходов по жилищно-коммунальному хозяйству – 9,53%. Это говорит о необходимости использования доступных инструментов для привлечения дополнительных финансовых ресурсов с целью удовлетворения базовых потребностей

граждан в качественных услугах поддержки территорий, обслуживания домов (табл. 5).

В таком контексте эффективным инструментом может оказаться инициативное бюджетирование – одна из наиболее успешных на текущий момент времени форм общественного участия в бюджетном процессе, посредством которого происходит тесное взаимодействие органов государственной власти и граждан в тех вопросах, которые традиционно считались полномочиями первых [8, с. 117].

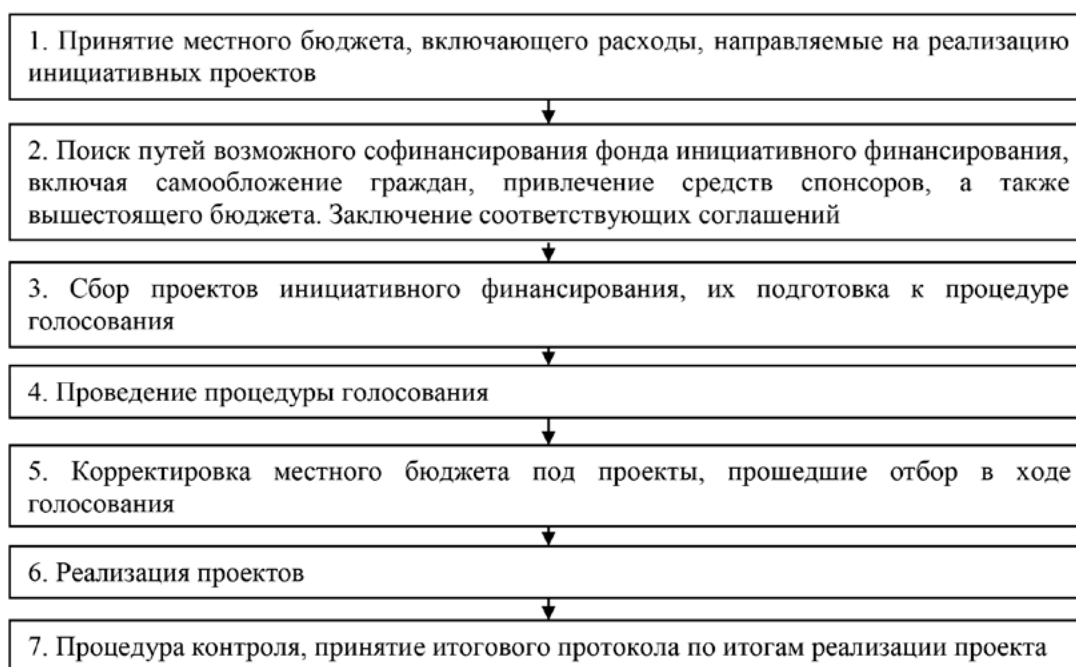


Рис. 1. Модель инициативного финансирования в муниципальном образовании

Источник: составлено автором по материалам [5, с.59]

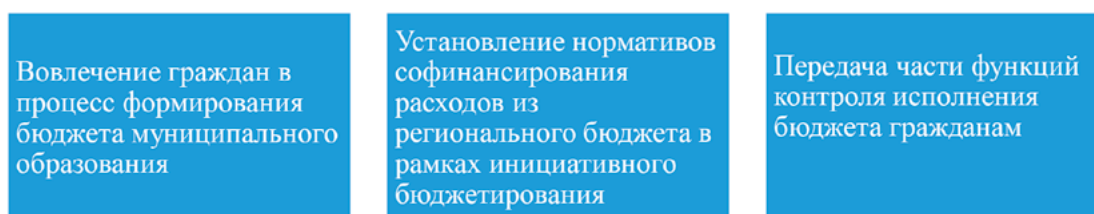


Рис. 2. Пути оптимизации процесса формирования и исполнения бюджета муниципальных образований

Источник: составлено автором

Модель инициативного бюджетирования в муниципальном образовании представлена на рисунке 1. Например, целесообразно установить обязательный норматив покрытия части расходов за счет бюджета более высокого уровня в случае осуществления инициативного привлечения средств жителями. Например, если граждане самостоятельно направили часть своих средств на решение задач, характерных для органов местного самоуправления, то большая часть расходов, 80%, должна быть покрыта за счет ресурсов регионального уровня.

В таком случае будет решена проблема чрезмерной зависимости и неспособности местных органов власти самостоятельно решать актуальные для местного населения задачи. Например, в текущих условиях большая часть расходов направляется исходя из видения региональных или даже федеральных властей. В случае внедрения такого проекта можно добиться развития территорий и создания тех активов и имущества, которые будут обеспечивать дополнительные блага местному населению.

Кроме этого, целесообразно искать возможности для расширения перечня инструментов пополнения налоговых и неналоговых доходов. Например, кандидат экономических наук М.М. Терютина предлагает использование особо охраняемых природных территорий и памятников природы, разработать маршрут в эколого-просветительских, рекреационных и природоохранных целях, участков лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических целей, создание инфраструктуры туризма, охоты и рыбалки [7, с.42].

Кроме этого, если внедрить инициативное бюджетирование, то сами граждане будут искать возможности пополнить определенные фонды за счет местных резервов. В таком случае, взаимодействуя с предпринимателями, которые не имеют официальной регистрации, местные жители будут заинтересованы в том, чтобы предоставить данные о такой деятельности налоговым органам, что положительно скажется на собираемости налоговых поступлений, а значит и на способности финансировать дополнительные проекты в муниципальном образовании. Как альтернатива, такие предприниматели могли бы выступить

в роли доноров в рамках инициативного бюджетирования. В том числе важной является организация работы по снижению задолженностей в городской бюджет с «проблемными» налогоплательщиками с точки зрения легализации заработной платы [1, с.15].

Таким образом, ключевыми направлениями оптимизации процесса формирования и исполнения бюджета муниципальных образований являются следующие (рис. 2).

### Выводы

Таким образом, выделено, что процесс формирования бюджета муниципального образования не позволяет решать актуальные для жителей задачи. Поэтому выделены такие направления оптимизации процесса формирования и исполнения бюджета муниципальных образований, как вовлечение граждан в процесс формирования бюджета муниципального образования, установление нормативов софинансирования расходов из регионального бюджета в рамках инициативного бюджетирования, а также передача части функций контроля исполнения бюджета гражданам, в том числе и при создании доходной части.

### Библиографический список

1. Амзорова Д.Н., Пигина Т.Н., Управление бюджетом муниципального образования г. Абакан // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. № 5-1 (75). С. 14-16.
2. Бюджет // Официальный сайт Малокарачаевского муниципального района. [Электронный ресурс]. URL: <https://mkarachay.ru/dokumenty/byudzheth> (дата обращения: 06.02.2023).
3. Данц А.А., Васильев А.А., Анализ бюджетов муниципальных образований -членов союза городов центра и Северо-Запада России // Журнал Бюджет. 2020. № 9 (213). С. 86-89.
4. Зотиков Н.З., Бюджеты муниципальных образований как финансовая основа их экономической безопасности // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2022. № 4 (210). С. 18-27.
5. Кравченко П.В., Урман Н.А., Инициативное бюджетирование как основное направление повышения прозрачности расходов бюджетов муниципальных образований / П.В. Кравченко, Н.А. Урман // Сибирская финансовая школа. 2020. № 1 (137). С. 58-60.
6. Куцури Г.Н., Развитие механизма межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Российской Федерации // Мировая экономика: проблемы безопасности. 2019. № 2. С. 88-99.
7. Терютина М.М., Проблемы исполнения бюджета муниципального образования // Академический вестник Якутской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 1 (6). С. 37-43.
8. Федосов В.А., Богатченко В.В. Финансовый механизм инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2019. № 3. С. 117-127.