

УДК 338.2

DOI 10.26118/4957.2025.28.54.001

Сулейманов Магомед Магомедович
Дагестанский государственный университет

**Межбюджетные отношения на муниципальном уровне: институциональные вызовы
и пути повышения бюджетной самостоятельности**

Аннотация. Статья посвящена проблемам и перспективам развития межбюджетных отношений на муниципальном уровне в России. Автор рассматривает причины хронических дефицитов муниципальных бюджетов и подчеркивает важность создания институциональных условий и регуляторных механизмов, способствующих укреплению финансовой самостоятельности территорий. Подчеркивается, что традиционное перераспределение межбюджетных трансфертов недостаточно стимулирует местное самоуправление к саморазвитию, и предлагается перейти к активной поддержке инвестиционных инициатив. Автор обосновывает необходимость коренного изменения бюджетно-налоговой политики, предлагая введение дифференцированных нормативов отчислений от налога на добавленную стоимость (НДС) для различных регионов. Такая мера призвана повысить экономический потенциал регионов, уменьшить зависимость от федерального бюджета и обеспечить более справедливое распределение финансовых ресурсов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, муниципальные образования, стимулирование роста налогового потенциала, бюджетно-налоговая политика, устойчивое развитие, распределение налогов, территориальное развитие.

Suleymanov Magomed Magomedovich
Dagestan State University

**Interbudgetary relations at the municipal level: institutional challenges and ways to
increase budgetary autonomy**

Abstract. This article examines the challenges and prospects for developing interbudgetary relations at the municipal level in Russia. The author examines the causes of chronic municipal budget deficits and emphasizes the importance of creating institutional conditions and regulatory mechanisms that foster the financial autonomy of territories. It is emphasized that the traditional redistribution of interbudgetary transfers insufficiently stimulates local government self-development, and a shift toward active support for investment initiatives is proposed. The author substantiates the need for a fundamental overhaul of fiscal policy, proposing the introduction of differentiated standards for value-added tax (VAT) deductions for different regions. This measure is intended to increase the economic potential of regions, reduce dependence on the federal budget, and ensure a more equitable distribution of financial resources.

Keywords: interbudgetary relations, municipalities, stimulating growth in tax potential, fiscal policy, sustainable development, tax distribution, territorial development.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью эффективного функционирования системы межбюджетных отношений в новых экономических условиях.

Вопрос оптимального распределения бюджетных средств между различными уровнями публичной власти становится особенно важным в свете децентрализации властных полномочий и расширения самостоятельности муниципальных образований. Важно понимать, что успешность социально-экономического развития каждого муниципалитета зависит от наличия достаточных финансовых ресурсов и адекватных механизмов их перераспределения.

Развитие межбюджетных отношений на муниципальном уровне представляет собой ключевой аспект, определяющий устойчивое развитие территорий и качество жизни населения. Сегодня, в условиях сложной бюджетной системы Российской Федерации и усиливающейся вертикали власти, муниципальная налоговая политика приобретает особую значимость, становясь неотъемлемой частью общероссийского бюджетно-налогового механизма. Федерализация бюджетных отношений подразумевает делегирование определенных полномочий и ответственности от федерального центра на региональный и муниципальный уровни. Это позволяет местным властям демонстрировать большую гибкость и инициативу в налоговом администрировании, открывая возможности для креативных решений и нахождения наиболее эффективных подходов к организации своей налоговой политики. Такое положение вещей стало особенно актуальным в свете проводимой децентрализации и возрастающего стремления придать субъектам Федерации большую автономию.

Современные реалии требуют от муниципальных властей принятия большего объема ответственности за экономическое развитие своих территорий. Они вынуждены разрабатывать эффективные налоговые инструменты, адаптированные к специфическим условиям местности. Цель состоит в создании привлекательных условий для предпринимательской деятельности, привлечении инвестиций и повышении региональной конкурентоспособности. Таким образом, грамотно выстроенная муниципальная бюджетно-налоговая политика служит залогом устойчивого роста и улучшения социально-экономической обстановки. Главная задача в этой сфере заключается в достижении баланса между собственными интересами муниципалитетов и обязанностями, возложенными сверху. Необходимо создавать условия, позволяющие одновременно повышать собственную доходную базу и поддерживать выполнение переданных государственных функций. Это обеспечит оптимальное функционирование системы межбюджетных отношений и создаст прочную основу для долгосрочного социально-экономического развития каждой конкретной территории.

По состоянию на 1 января 2025 года, общее количество муниципальных образований в России сократилось до 17 051, преимущественно за счёт уменьшения числа сельских поселений и городского деления. Тенденция направлена на сокращение числа мелких муниципалитетов и увеличение крупных административных единиц типа муниципальных районов и городских округов.

Доходная часть местных бюджетов по итогам 2024 года составила 8 197,0 млрд. руб., в том числе:

- налоговые доходы: 2 492,1 млрд. руб. (рост +26,2%);
- неналоговые доходы: 397,0 млрд. руб. (рост +12,9%);
- межбюджетные трансферты: 5 307,9 млрд. руб. (рост +10,3%) [7].

В структуре налоговых доходов местных бюджетов доминирует налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Общий объём поступлений составил 1 671,9 млрд. руб. (прирост относительно 2023 года 25,6%). Также значительно увеличились поступления налогов на совокупный доход (+46,3%). Другие важные элементы включают земельный налог и налог на имущество физических лиц. Значительное внимание уделяется повышению эффективности сбора налогов на малый бизнес и индивидуальных предпринимателей.

Следует отметить, что низкий уровень финансового обеспечения муниципальных образований снижает стимулы к проведению самостоятельной налоговой политики на подведомственной территории и сужает возможности по привлечению инвестиций. В системе местных налогов и сборов основным налогом является земельный налог, доля которого с 2006 по 2024 годы практически не изменилась, лишь незначительно увеличилась с 9% до 9,96%. Вторым по значимости местным налогом является налог на имущество физических лиц. Его значение за последние годы существенно увеличилось, что связано с изменением порядка определения налоговой базы.

Как видно из таблицы 1, доля данного налога в структуре налоговых доходов местных бюджетов в среднем составляла чуть более 1%, а в 2017 году – 3,4%, в 2024 году – 4,08%. Торговый сбор, введенный с 2015 года и действующий на территории городов федерального значения, составляет менее 1%. В 2015 году доходы от торгового сбора составили 2,3 миллиардов рублей, в 2024 году – 8,4 миллиардов рублей.

Таблица 1

Объем и доля местных налогов и сборов в структуре налоговых доходов местных бюджетов
за 2006-2024 гг.

Годы	Налоговые доходы местных бюджетов, всего, млрд. руб.	в том числе:					
		Налог на имущество физических лиц		Земельный налог		Торговый сбор*	
		Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%
2006	461,0	4,8	1,04	41,5	9,00	-	-
2007	572,5	6,8	1,18	63,9	11,16	-	-
2008	712,4	8,9	1,24	73,8	10,35	-	-
2009	713,0	14,2	1,99	88,3	12,38	-	-
2010	781,4	13,5	1,72	102,4	13,10	-	-
2011	853,7	4,4	0,51	107,1	12,54	-	-
2012	933,7	15,8	1,69	124,9	13,37	-	-
2013	1 041,8	19,8	1,90	137,8	13,23	-	-
2014	943,8	23,2	2,45	155,3	16,45	-	-
2015	970,3	25,7	2,64	163,8	16,88	2,3	0,23
2016	1 011,7	28,9	2,85	121,3	11,98	8,0	0,79
2017	1 087,2	37,0	3,40	165,3	15,20	7,9	0,72
2018	1 193,0	42,3	3,54	166,7	13,97	7,7	0,65
2019	1 296,2	47,6	3,67	164,8	12,71	8,0	0,62
2020	1 362,6	52,7	3,87	161,4	11,85	7,2	0,53
2021	1 458,4	57,4	3,93	165,6	11,35	7,5	0,51
2022	1 563,2	62,5	4,00	168,9	10,80	7,8	0,50
2023	1 684,6	68,1	4,04	172,2	10,22	8,1	0,48
2024	1 815,9	74,2	4,08	175,5	9,66	8,4	0,46

Составлена по: [8]

*Торговый сбор введен в действие с 2015 г.

Действующая в Российской Федерации модель налогового федерализма предусматривает порядок формирования доходной части бюджетов территорий за счет федеральных налогов. Как видно из таблицы 2, ведущим источником доходов местных бюджетов является НДС, формирующий около 20% их доходную часть.

Таблица 2

Объем и структура доходов местных бюджетов за 2006-2024 гг.

Годы	Доходы местных бюджетов, всего, млрд. руб.	Налоговые доходы местных бюджетов		Налог на доходы физических лиц		
		Млрд. руб.	В % к доходам местных бюджетов	Млрд. руб.	В % к доходам местных бюджетов	В % к налоговым доходам местных бюджетов
2006	1 521,7	461,0	30,3	286,4	18,8	62,1
2007	1 948,8	572,5	29,4	388,8	20,0	67,9
2008	2 411,7	712,4	29,5	494,1	20,5	69,4
2009	2 388,0	713,0	29,9	494,6	20,7	69,4
2010	2 600,4	781,4	30,0	525,2	20,2	67,2
2011	2 961,1	853,7	28,8	583,5	19,7	68,3
2012	3 138,4	933,7	29,8	656,7	20,9	70,3
2013	3 386,7	1 041,8	30,8	729,0	21,5	70,0
2014	3 508,8	943,8	26,9	615,8	17,6	65,2
2015	3 497,1	970,3	27,7	617,1	17,6	63,6
2016	3 645,1	1 011,7	27,8	660,6	18,1	65,3
2017	3 845,7	1 087,2	28,3	701,2	18,2	64,5
2018	4 245,7	1 193,0	28,1	780,9	18,4	65,5
2019	4 722,8	1 296,2	27,5	850,4	18,0	65,6
2020	5 049,9	1 362,6	27,0	907,3	18,0	66,6
2021	5 392,3	1 458,4	27,0	968,1	17,9	66,4
2022	5 765,6	1 563,2	27,1	1 032,4	17,9	66,0
2023	6 178,9	1 684,6	27,3	1 100,9	17,8	65,3
2024	6 632,5	1 815,9	27,4	1 173,6	17,7	64,6

Составлена по: [8]

Рост неналоговых доходов обусловлен увеличением доходов от использования имущества (+10,9%); продажи активов (+12,2%); платных услуг (+21,5%); штрафов и санкций (+13,7%), что свидетельствует о стремлении местных властей диверсифицировать финансовые потоки.

Общая сумма межбюджетных трансфертов составила 5 307,9 млрд. руб. Это наиболее значимый источник финансирования, покрывающий значительную часть расходов муниципальных образований. Эти трансферты поступают из регионального и федерального бюджетов и подразделяются на дотации, субсидии и субвенции. Важнейшим инструментом являются дотации, направленные на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности. Основную роль играют субвенции (45,2%) и субсидии (31,2%). Удельный вес дотаций увеличивается, тогда как доля прочих трансфертов снижается. Практически половина финансовых ресурсов поступает в местные бюджеты именно через механизм межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты играют важную роль в финансовом обеспечении муниципальных образований, поскольку значительная часть муниципальных доходов формируется за счёт финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Это создаёт определённую зависимость от решений центральных и региональных властей, однако позволяет обеспечить минимальные стандарты социального обслуживания населения даже в экономически слабых районах. Кроме того, активно внедряются инновационные подходы к формированию доходов, включая инициативы гражданского участия («самообложение»)

и развитие инициативного бюджетирования. Такие программы позволяют привлекать дополнительные средства для решения локальных проблем и способствуют вовлечённости жителей в управление территорией.

Несмотря на общую положительную динамику в части роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, наблюдаются проблемы в соблюдении бюджетных дисциплин. Так, в частности растёт число муниципальных образований, превышающих нормативы расходов. Кроме того, повышается частота фактов несоблюдения бюджетного законодательства, несоответствие проекта местных бюджетов требованиям нормативных актов, что обуславливает необходимость повышения прозрачности и контроля над местными финансовыми потоками.

Одной из приоритетных целей местной бюджетно-налоговой политики является поддержка экономического роста и улучшение благосостояния населения. Эта задача решается путём внедрения льготных режимов налогообложения для малых предприятий, упрощённых процедур регистрации бизнеса и поддержки инициатив, направленных на привлечение инвестиций в инфраструктуру и создание рабочих мест. Однако сохраняется ряд трудностей, таких как высокая задолженность некоторых регионов, недостаточная эффективность бюджетных расходов и низкая мотивация налогоплательщиков. Поэтому особое внимание уделяется вопросам укрепления фискальной дисциплины и контролю за соблюдением налогового законодательства.

Модель налогового федерализма, сформированная в ходе многолетних рыночных преобразований, отличается значительной концентрацией финансовых ресурсов на федеральном уровне, что негативно отражается на положении региональных и местных бюджетов [4]. Наличие значительных экономических различий между территориями компенсируется системой межбюджетных трансфертов, призванных уравнивать уровень доступности общественных благ и услуг для граждан независимо от места проживания. Создание одинаковых финансовых условий для удовлетворения потребностей населения в субъектах РФ достигается путем целенаправленного перераспределения средств через механизмы межбюджетных трансфертов. Современная налоговая политика на муниципальном уровне демонстрирует комплексный характер и направлена на обеспечение устойчивого экономического роста и повышение качества жизни населения. Активизация усилий по привлечению внутренних ресурсов, расширение инструментария привлечения частных инвесторов и укрепление сотрудничества с федеральными властями позволит создать благоприятные условия для дальнейшего развития территориального устройства России. Однако сохранение высоких рисков зависимости от централизованного финансирования требует разработки эффективных методов автономизации муниципальных бюджетов и усиления роли институтов общественного контроля.

Примером успешного развития муниципальной налоговой политики может служить предоставление льгот для инвесторов, осваивающих территории с низкой плотностью населения или плохими транспортными коммуникациями. Аналогично, налоговые стимулы для малого и среднего бизнеса помогают оживить локальную экономику, создать новые рабочие места и повысить налоговые поступления в бюджет.

Другим важным моментом является повышение прозрачности и открытости в налогообложении. Существенное значение придаётся электронным услугам и сервисам, упрощающим процесс уплаты налогов и повышающим уровень информированности граждан и бизнеса. Это позволяет снизить административные барьеры и увеличить доверие населения к действиям властей.

Развитие муниципальных налоговых систем неразрывно связано с совершенствованием межбюджетных отношений [3; 5; 6]. Межбюджетные трансферты играют ключевую роль в выравнивании условий между регионами и муниципальными образованиями. Четкое разделение полномочий и обязанностей между уровнями власти

позволяет местным администрациям сосредотачивать усилия на тех задачах, которые наиболее эффективны именно на местах. Муниципальная налоговая политика характеризуется устойчивым ростом налоговых и неналоговых доходов, активной поддержкой региональных стимулов и значительным влиянием межбюджетных трансфертов. Несмотря на успехи в увеличении налогооблагаемой базы, сохраняются значительные трудности в соблюдении бюджетной дисциплины и эффективности расходования средств. Для улучшения ситуации необходимы дальнейшие реформы в области налогового администрирования и совершенствования механизмов распределения государственных трансфертов.

Процесс налоговой децентрализации на практике предполагает не простое увеличение доли налоговых поступлений и полномочий нижних уровней власти, а создание целостной институционально-экономической среды и регуляторных механизмов, стимулирующих рост налогового потенциала территорий. Такой подход обеспечивает баланс экономических интересов всех уровней власти и повышает эффективность налоговой политики на местах.

Предлагаемый механизм реформирования федеративных отношений в налоговой сфере базируется на комплексной системе мер, включающей стратегические цели, инструменты реализации и ожидаемые результаты. Основным направлением должна стать разработка методик, направленной на развитие доходной составляющей территориальных бюджетов. Она должна учитывать различия между регионами и способствовать созданию условий для сбалансированного развития экономики территорий.

Необходимо формировать функционально действенную систему разделения полномочий между уровнями власти, направленную на стимулирование роста налогового потенциала субъектов РФ и муниципальных образований. Одним из шагов могло бы стать определение дифференцированных нормативов отчислений от налога на добавленную стоимость (НДС) для различных кластеров субъектов РФ. Например, предлагаемые ставки могли бы составлять 10% для второго кластера и 20% для третьего, сохраняя действующую систему для первого кластера. Такая мера позволила бы:

- усилить инвестиционную активность и приток капиталов в регионы;
- сократить объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- повысить заинтересованность регионов в грамотном администрировании налога;
- создать справедливый механизм распределения финансовых ресурсов между органами власти;
- расширить возможности самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами в отраслях экономики.

Список источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и плановый период 2027 и 2028 годов.
3. 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 мая 2016 года N 445. – URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Сулейманов М.М. Налоговый федерализм и его развитие в современной России: монография. – М. Издательство «Наука», 2022. — 232 с.
5. Хагуров М.Р. Комплексное развитие территорий на основе принципов сбалансированной региональной экономической политики // Вестник Академии знаний. 2024. № 1 (60). С. 328-333.

6. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Иванов П.А. Проблемы обеспечения сбалансированного социально-экономического развития регионов в условиях санкций // Финансы: теория и практика. 2025. Т. 29. № 2. С. 166-180.
7. Официальный сайт Министерства финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
8. Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – URL: <https://www.nalog.ru>.

Сведения об авторе

Сулейманов Магомед Магомедович, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», Дагестанский государственный университет, Махачкала, Россия.

Information about the author

Suleimanov Magomed Magomedovich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance and Credit, Dagestan State University, Makhachkala, Russia