

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

**А. В. Третьякова**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Россия

В статье посредством сравнительного анализа бюджетных показателей федеративных и унитарных государств определяются ключевые особенности формирования доходов на муниципальном уровне. Исходя из отличий в административно-территориальном устройстве различных государств обосновывается разница в уровне финансовой обеспеченности муниципальных образований. На основе сопоставления объемов аккумулируемых муниципалитетами доходов и имеющихся у них расходных обязательств делается вывод о реальной финансовой обеспеченности муниципальных образований в федеративных и унитарных государствах. Результаты анализа позволили выявить большую обеспеченность местных бюджетов унитарных государств доходными источниками и их достаточность для решения вопросов местного значения, в отличие от федеративных государств, декларирующих финансовую автономию муниципального уровня управления. Это позволило сделать вывод о решающей роли внутренних, а не внешних факторов в функционировании бюджетов на местном уровне.

*Ключевые слова:* местный бюджет, муниципальные доходы, муниципальное образование, федеративное государство, унитарное государство.

## OVERSEAS EXPERIENCE OF FORMING INCOMES OF LOCAL BUDGETS

**Anna V. Tretyakova**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

The article through comparative analysis of budget figures of federal and unitary states identifies key features of forming incomes on the municipal level. Proceeding from differences in administrative and territorial arrangement of states it grounds the difference in the level of finance provision of municipal bodies. By comparing volumes of accumulated by municipal council incomes and available liabilities a conclusion is drawn about the real finance provision of municipal bodies in federal and unitary states. Findings of the analysis show higher provision of local budgets in unitary states by income sources and their sufficiency to resolve problems of local character in contrast to federal states, which declare finance autonomy of municipal administration. It allows us to come to the conclusion about the decisive role of internal and not external factors in budget functioning on the local level.

*Keywords:* local budget, municipal incomes, municipal body, federal state, unitary state.

**Р**ассматривая особенности формирования доходов местных бюджетов в России, необходимо обратиться к зарубежному опыту в данной области, с тем чтобы выявить принципиальные отличия в сфере финансовой обеспеченности муниципалитетов и на основе этого определить возможность и необходимость адаптации отдельных достижений зарубежных стран к российским реалиям [3. – С. 197].

В качестве приоритетного метода исследования целесообразно выбрать сравнительный анализ бюджетных показателей, который позволит выявить принципиальные отличия в составе и структуре доходной части местных бюджетов в России и за рубежом. Причем в качестве ключевого критерия выбора стран для сравнения логично взять форму правления и соответствующий ей тип административно-территориального устройства.

Как известно, по форме правления Россия является президентско-парламентской республикой, а по форме административно-территориального деления – федеративным государством. Это определяет наличие у нашего государства трехуровневой системы управления, включающей федеральный, региональный и муниципальный уровни, каждый из которых в законодательном порядке признан самостоятельным в рамках закрепленной за ним компетенции. Применительно к муниципальному уровню подобная самостоятельность, в сущности, предполагает финансовую независимость от иных уровней бюджетной системы, однако реальная практика, как уже было отмечено ранее, свидетельствует о фактической невозможности соблюдения данного принципа, что обусловлено дефицитностью [5. – С. 48] подавляющего большинства муниципальных образований в России.

Наиболее распространенными в мире формами правления являются президентские республики, смешанные республики (к числу которых относится Россия) и парламентские монархии. По форме административно-территориального устройства большинство стран в мире представлены в виде федеративных и унитарных государств. Как правило, федерациям соответствует республиканская форма правления, а монархиям – унитарная.

При выборе стран для проведения сравнительного анализа также важно принимать во внимание уровень социально-экономического развития того или иного государства. Так, например, к числу развитых стран относится Япония, которая по форме правления является конституционной монархией, а по государственному устройству – унитарным государством. Японская система управления, в том числе и бюджетная система, в целом представлена двумя уровнями [4. – С. 4] – государственным и муниципальным, причем муниципальный уровень состоит из двух самостоятельных подуровней. Самоуправляемые административные единицы местного

уровня делятся на обычные (префектуры и муниципалитеты – города, поселки, села) и специализированные (специальные районы Токио и объединения обычных самоуправляемых административных единиц местного уровня) самоуправляемые территориальные единицы [2. – С. 102].

Таким образом, в плане организации системы местного самоуправления Япония отличается от России тем, что не имеет так называемого мезоуровня (регионального уровня). При этом тот факт, что в Японии местный уровень управления включает в себя подуровни, в определенной мере имеет место быть и в России, так как российские муниципалитеты различаются по типам в зависимости от масштабов территории и объема компетенции на городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения и внутригородские муниципальные образования. Вместе с тем можно предположить, что японские префектуры – это аналоги субъектов Российской Федерации.

По данным за 2014 г., общий объем доходов местных бюджетов в Японии составлял 4 797 924,5 млрд рублей (по курсу иены на 31.12.2014), что на 46 229,2 млрд рублей выше, чем в 2013 г., что было обусловлено ростом доходов от местных налогов. При этом в России за 2014 г. общий объем дохода местных бюджетов составил 3 508,7 млрд рублей, что, безусловно, несопоставимо с аналогичным показателем в Японии. Однако следует учесть тот факт, что в общий объем муниципальных доходов в Японии включены доходы бюджетов префектур, которые, как было отмечено ранее, возможно, представляют собой аналог российских регионов, относящихся к иному уровню управления, нежели муниципальному. Тем не менее формально префектуры в Японии относятся к муниципальному уровню управления.

В связи с этим целесообразно рассмотреть объем доходов собственно японских муниципалитетов (без учета префектур), с тем чтобы соответствующий показатель в

большей мере был сопоставим с российскими значениями.

Согласно данным официальной статистики<sup>1</sup>, в 2014 г. объем доходов бюджетов префектур в Японии составлял 2 429 665 млрд рублей, а объем доходов бюджетов муниципалитетов – 2 732 133,5 млрд рублей, что означает приблизительно равный объем доходов данных типов муниципальных образований. Также очевидно, что доходы японских муниципалитетов в огромное количество раз превышают объем доходов российских муниципалитетов. Кроме этого, следует отметить, что японские местные бюджеты в 2013–2014 гг. были исполнены с профицитом, в то время как в России аналогичные бюджеты были исполнены с дефицитом. В целом данные показатели свидетельствуют о большей финансовой обеспеченности муниципальных образований в Японии, чем в России.

Тем не менее стоит рассмотреть и структуру муниципальных доходов в Японии. Доходы японских муниципальных образований в основном состоят из местных налогов (local taxes), налогов местного распределения, устанавливаемых с целью недопущения несбалансированности налоговых доходов местных бюджетов, необходимых для гарантированного исполнения первоочередных обязательств органов местного самоуправления перед населением (local allocation taxes), финансовых ресурсов, направляемых центральным правительством в пользу местных правительств (National treasury disbursements), что является неким аналогом межбюджетных трансфертов и доходов от выпуска муниципальных облигаций (local bonds).

Вместе с тем доходы, которые могут быть использованы органами местного самоуправления на любые цели, такие как местные налоги и налоги местного распределения, называются главными доходами (general revenue resources). Для мест-

ных властей очень важно располагать достаточными объемами главных доходов для того, чтобы тщательно реализовывать возложенные на них полномочия. В 2014 г. объем главных доходов японских местных бюджетов (включая префектуры) составлял 56,1% (рис. 1). В целом главные доходы иначе можно назвать налоговыми доходами японских местных бюджетов, хотя помимо вышеуказанных налогов в состав главных доходов также входят специализированные муниципальные гранты (целевые ресурсы), однако их доля невелика (0,1%).

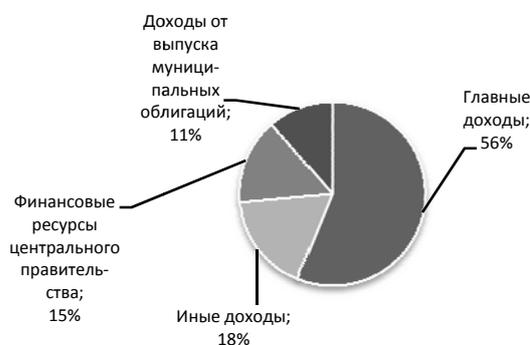


Рис. 1. Структура доходов местных бюджетов в Японии

С одной стороны, исходя из того, что ранее приведенный перечень доходов в Японии называют главными доходами, можно сделать предположение, что эти доходы расцениваются в японской практике как собственные, так как характеризуются регулярностью поступления и тем самым обеспечивают максимальную реализацию полномочий органов местного самоуправления. Однако, с другой стороны, следует отметить, что в российской практике межбюджетные трансферты, к которым в Японии относятся National treasury disbursements и которые занимают третье место в структуре главных доходов, к числу собственных доходов не относятся.

В этой связи стоит отметить, что в России в этом плане есть верное понимание сущности муниципальных доходов как финансовых ресурсов, сгенерированных органами местного самоуправления за счет

<sup>1</sup> URL: [http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/28data/chihouzaisei\\_2016\\_en.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/28data/chihouzaisei_2016_en.pdf) (дата обращения: 26.08.2017).

непосредственно местных или закрепленных на постоянной основе доходных источников, в то время как в Японии финансовые ресурсы, направляемые в местные бюджеты из бюджетов иных уровней, априори утверждаются в составе местных бюджетов как регулярный доходный источник, а не как ресурс, направляемый в случае фактической недостаточности собственных средств на реализацию соответствующих полномочий. При этом можно предположить, что японская логика в этом вопросе такова, что заведомо оцениваются способности органов местного самоуправления как ограниченные с точки зрения возможности полноценной реализации закрепленных за ними функций. Однако в таком случае непонятно, зачем стоит именовать такие ресурсы как средства центрального правительства, а не закреплять их на постоянной основе за местными правительствами. Вероятно, японское центральное правительство исходит из подобной логики, потому что расценивает это как инструмент регулирования развития отдельных территорий, ведь, как было сказано ранее, Япония – это монархическое государство, предполагающее концентрацию власти в едином центре.

В структуре муниципальных доходов Японии существенную долю (17,4%) занимает категория так называемых иных доходов. В официальных данных отсутствует детализация состава данной группы доходов, однако исходя из общего вида структуры муниципальных доходов можно предположить, что это некие неналоговые доходы, получаемые в результате управления муниципальным имуществом и (или) осуществления иных доходоприносящих видов деятельности в рамках действующего в Японии законодательства. Стоит заметить, что доля неналоговых доходов в японских местных бюджетах (17,4%) существенно выше, чем аналогичный показатель в России (8,6% по состоянию на 2014 г.). Причем если учесть тот факт, что к числу неналоговых доходов в Японии можно отнести еще и доходы от выпуска

муниципальных облигаций, то разница между соответствующими показателями в Японии и России будет еще выше.

Также следует обратить внимание на то, что доля так называемых межбюджетных трансфертов (National treasury disbursements) в общем объеме доходов местных бюджетов в Японии (15,2%) в 4 раза меньше, чем в России (63,7% по состоянию на 2014 г.), что в свою очередь свидетельствует о большей ориентированности местных бюджетов Японии на формирование доходной части за счет собственных ресурсов, нежели за счет привлеченных из центрального бюджета.

Для большей конкретизации проводимого анализа необходимо также рассмотреть структуру доходов бюджетов собственно японских муниципалитетов. В целом структура аналогична ранее рассмотренной структуре доходов в отношении общей совокупности муниципальных образований Японии (с учетом префектур): распределение долей за доходными источниками одинаково, отличия состоят лишь в уровне их значений. Однако при этом в структуре доходов муниципалитетов появляется отдельная статья доходов – финансовые ресурсы префектур (prefectural disbursements), направляемые в бюджеты муниципалитетов (рис. 2).

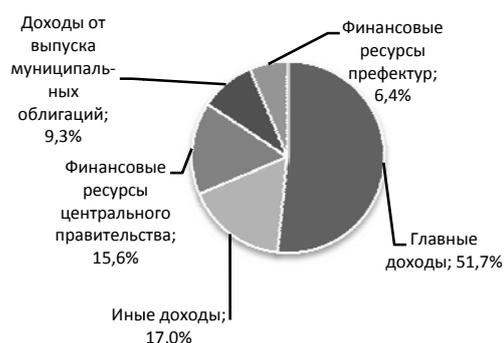


Рис. 2. Структура доходов местных бюджетов муниципалитетов Японии в 2014 г.

Следует еще раз обратить внимание на структуру главных доходов бюджетов муниципалитетов. Примечательно, что в их составе преобладают доходы от местных

налогов (32,7%), далее идут доходы от местных распределенных налогов (14,7%), иные главные доходы (3,5%) (вероятно, это штрафы, пени за неуплату или неполную, несвоевременную уплату налогов и иных обязательных платежей), отчисления от государственных налогов (local transfer tax) (0,7%) и специализированные муниципальные гранты (0,1%). В России же структура налоговых доходов местных бюджетов иная. Бюджетообразующим налогом для местных бюджетов является налог на доходы физических лиц (НДФЛ) (63,5% по состоянию на 2014 г.), который является федеральным налогом и перечисляется местным бюджетам по установленным нормативам отчислений. Иными словами, НДФЛ является аналогом local transfer tax. Местные же налоги в 2014 г. занимали 18,2% от общей величины налоговых доходов местных бюджетов. Данный факт вновь подтверждает то, что японские местные бюджеты, безусловно, в большей мере наполнены собственными доходными ресурсами, что обеспечивает им большую финансовую автономию, в свою очередь предоставляя больше возможностей для полноценного и качественного решения вопросов местного значения.

Также следует сказать о том, что исходя из ранее приведенного определения local allocation tax, а также учитывая то, что префектуры являются аналогами российских субъектов, можно предположить, что данный вид доходов представляет собой аналог существующих в российской практике отчислений от федеральных и региональных налогов, направляемых из бюджетов субъектов в бюджеты муниципальных образований.

В России данная практика появилась именно в 2014 г., когда в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ<sup>1</sup> органы государственной власти субъектов Российской Федерации были обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога

на доходы физических лиц в местные бюджеты исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по указанному налогу (в 2013 г. – не менее 20%). В 2014 г. поступления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц в порядке исполнения указанной нормы оценивались в 295,5 млрд рублей, или 48,0% от общей суммы поступления налога на доходы физических лиц.

Общий объем доходов, полученных местными бюджетами в связи с закреплением субъектами Российской Федерации налога на доходы физических лиц (сверх установленного ст. 61, 61.1, 61.2 БК РФ), составил 334,7 млрд рублей, или 18,0% доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от указанного налога (без учета Москвы и Санкт-Петербурга). В 2016 г. такие поступления оценивались в объеме 309,4 млрд рублей, или 47,1% от общей суммы поступления налога на доходы физических лиц.

Помимо дополнительных отчислений от налога на доходы физических лиц в рамках установленных БК РФ региональных полномочий по межбюджетному регулированию применяется практика дополнительного закрепления субъектами за местными бюджетами иных отчислений от федеральных и региональных налогов. В 2014 г. данным правом воспользовались 78 субъектов. При этом правом на передачу в местные бюджеты по единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением НДФЛ), подлежащих зачислению в соответствии с бюджетным законодательством в бюджет субъекта, воспользовался 51 субъект.

Субъекты помимо отчислений от налога на доходы физических лиц установили на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций – 10 регионов, налог на прибыль организаций – 6 ре-

<sup>1</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 30.03.2017).

гионов, транспортный налог – 6 регионов, налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 13 регионов, налог на игорный бизнес – 5 регионов, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 30 регионов, налог на добычу прочих полезных ископаемых – 7 регионов, отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) – 8 регионов.

Тем не менее, несмотря на постепенное распространение данной практики, на сегодняшний день российские местные бюджеты по-прежнему являются дефицитными, что свидетельствует о вероятной недостаточности осуществляемых отчислений. В 2014 г. в России поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов, оценивались в 89,8 млрд рублей, или 9,3% от общего объема налоговых доходов местных бюджетов, в то время как в Японии данный показатель оценивался на уровне 15,4% (сумма долей local allocation tax и local transfer tax).

Вероятно, для упрочения позиций местных бюджетов в области обеспеченности данным видом доходов стоит принять меры по оптимизации объемов подобных отчислений в зависимости от финансового положения самого региона, а также от степени потребностей конкретного муниципального образования, входящего в его состав, а также стимулированию большего числа регионов к участию в реализации мероприятий по установлению дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов в местные бюджеты.

Учитывая затруднительное финансовое положение российских муниципалитетов, следует способствовать развитию данной практики, так как закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. Так, установленные регионами нормативы от-

числений от налога на доходы физических лиц обеспечили дополнительное поступление в местные бюджеты 53,2 млрд рублей, от налога на прибыль организаций – 9,2 млрд рублей, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 35,8 млрд рублей, налога на имущество организаций – 3,3 млрд рублей, транспортного налога – 4,4 млрд рублей, налога на добычу общепользованных ископаемых – 0,43 млрд рублей, налога на добычу прочих полезных ископаемых – 0,75 млрд рублей, акцизов (на спирт и спиртосодержащую продукцию) – 0,06 млрд рублей.

При рассмотрении структуры доходов местных бюджетов в Японии стоит обратить внимание на такой вид дохода, как поступления от муниципальных облигаций. В целом за счет займов в Японии финансируется порядка 40–45% капитальных расходов местных бюджетов [3. – С. 201]. Примечательно, что данный вид поступлений официально учитывается в составе доходов местных бюджетов, в то время как в России это рассматривается как вид заимствований, т. е. привлеченных средств. Причем к выпуску муниципальных облигаций в России прибегают далеко не все муниципалитеты. Так, по данным Минфина России<sup>1</sup>, подобный вид заимствований используют некоторые муниципальные образования только в двух федеральных округах – Южном и Сибирском.

Продолжая проведение сравнительного анализа, рассмотрим структуру местных налогов в Японии (рис. 3). Как видим, наибольшую долю в структуре местных налогов уровня префектур составляют налоги на доходы: налоги на доходы населения (39,4%) и налоги на доходы предприятий (по аналогии с российской практикой – налог на прибыль организаций) (20,4%), а также налог на местное потребление

<sup>1</sup> URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2016\\_god-versiya\\_28.06.2017.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf) (дата обращения: 25.08.2017).

(19,8%) – налог на расходы по приобретению товаров и услуг.

Также в структуре представлен транспортный налог (9,9%), который предпола-

гает уплату обязательных платежей в связи с владением транспортным средством, а также связанные с транспортом акцизы.

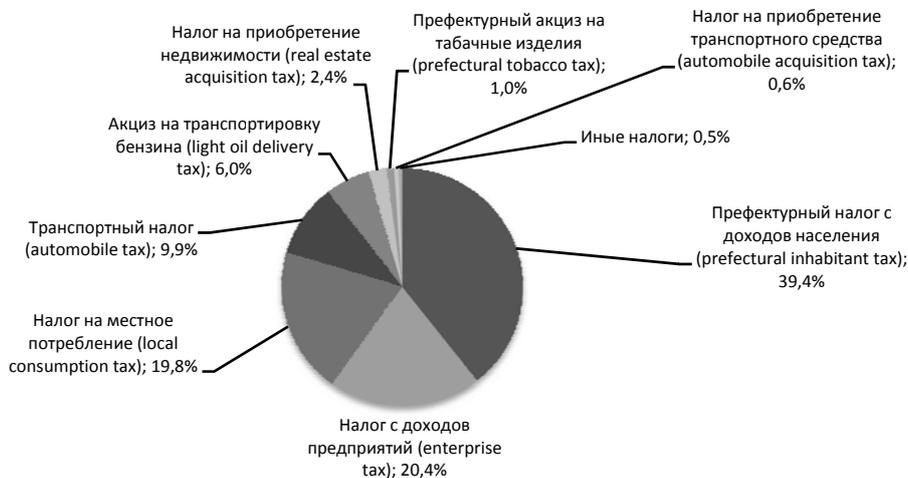


Рис. 3. Структура местных налогов префектур в Японии

В целом можно проследить некоторую аналогию с российскими реалиями: на уровне субъектов также закреплён транспортный налог, налог на имущество организаций. Однако если в России НДС является федеральным налогом и на уровне субъектов и далее на муниципальный уровень распределяется по нормативам отчислений, то в Японии такой налог изначально распределён между уровнями и,

соответственно, на уровне местного самоуправления именуется не как центральный налог с населения, а префектурный налог с населения. Что же касается налога на потребление, то в российской практике он не наблюдается.

Структура местных налогов муниципалитетов несколько иная, чем у префектур (рис. 4).

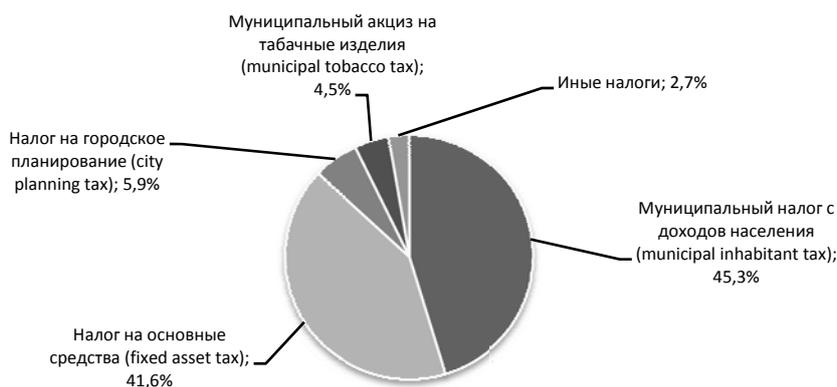


Рис. 4. Структура местных налогов муниципалитетов в Японии

Тем не менее наибольшую долю здесь, как и в случае с префектурами, занимает налог с доходов населения, который относится к числу именно муниципальных на-

логов (45,3%). Следующим по удельной величине является налог на основные средства (41,6%), являющийся аналогом российского налога на недвижимость. Однако

в России к числу местных относится только налог на имущество физических лиц и земельный налог, в то время как в Японии еще и налог на имущество предприятий, что в целом существенно укрепляет финансовые позиции местных бюджетов данного уровня.

Наименьшие доли в структуре доходов бюджетов муниципалитетов занимают налог на городское планирование (5,9%), муниципальный акциз на табачные изделия (4,5%) и иные налоги (2,7%). В последнем случае речь, вероятно, идет о штрафах, пенях и иных выплатах, связанных с неуплатой или нарушениями в уплате налогов и иных обязательных платежей.

Налог на городское планирование<sup>1</sup> предполагает обложение земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах зоны городского развития, признанной в качестве таковой градостроительным актом. Данный налог введен в японскую муниципальную практику с целью распределения расходов, связанных с планированием проектов по развитию территорий и решению вопросов землеустройства. В России подобного аналога на сегодняшний день нет, однако распространена практика привлечения средств граждан на решение проблем, связанных с жизнеобеспечением отдельных территорий (средства самообложения).

Таким образом, анализ японского опыта формирования доходов местных бюджетов позволил выявить принципиальные отличия в данной области от российских реалий. Во многом это обусловлено различиями в форме административно-территориального устройства, что в свою очередь предопределяет состав муниципальных доходов, местных налогов. Местные бюджеты в Японии даже без учета бюджетов префектур определенно являются более обеспеченными в финансовом аспекте, чем в России. Более того, основной акцент в формировании местных бюджетов Япо-

нии сделан на собственных ресурсах [3. – С. 199] (в частности налоговых доходов), в то время как в России по-прежнему велика доля межбюджетных трансфертов в составе доходов бюджетов муниципальных образований. Учитывая существенную долю имущественных налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов в Японии, что в определенной мере можно считать одной из причин финансовой обеспеченности муниципалитетов, можно предположить, что расширение перечня имущественных налогов, относимых к числу муниципальных, в России необходимо, однако в оптимальных пределах, которые бы не привели к финансовым потерям бюджетов регионального уровня. Также принимая во внимание тот факт, что в Японии в составе доходов местных бюджетов немалая доля приходится на неналоговые доходы, в российской практике следует проводить мероприятия по стимулированию органов местного самоуправления к наращиванию данного вида бюджетных доходов.

Выявленные в рамках проведенного анализа различия в объеме и структуре доходов местных бюджетов России и Японии во многом можно объяснить различиями в форме правления и типе государственного устройства. Для того чтобы сформировать полноценное представление о ситуации в сфере муниципальных доходов России в сравнении с другими странами, следует провести аналогичный анализ относительно схожих по типу государственного устройства с Россией стран. Например, рассмотрим муниципальные доходы таких федеративных государств, как Канада и Швейцария.

По данным официальной статистики OECD.Stat<sup>2</sup>, в 2014 г. общий объем доходов местных бюджетов Канады составлял 7 454,2 млрд рублей (по курсу доллара на 31.12.2014), что в два раза больше, чем в России (рис. 5), но тем не менее существенно меньше, чем в Японии. Аналогичный показатель в Швейцарии составлял

<sup>1</sup> URL: <http://www.realestate-tokyo.com/news/fixed-asset-tax-city-planning-tax/> (дата обращения: 25.08.2017).

<sup>2</sup> URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVBRA#> (дата обращения: 26.08.2017).

2 053,4 млрд рублей, что в 1,7 раза меньше, чем в России, и тем более меньше, чем в Японии.

Канада и Швейцария, являясь федеративными государствами, имеют аналогичные России виды муниципальных доходов: налоговые и неналоговые доходы и межбюджетные трансферты. Что же касается структуры доходов местных бюджетов, то Канада и Россия похожи тем, что в их структурах преобладают межбюджетные

трансферты [6. – С. 46], однако в России их величина на 21,8 процентного пункта выше, чем в Канаде (рис. 6). Вторым по величине бюджетобразующим видом доходов местных бюджетов в Канаде, как и в России, являются налоговые доходы. Неналоговые доходы в обеих странах занимают наименьшую долю в местных бюджетах, но в Канаде их доля в два раза выше, чем в России.

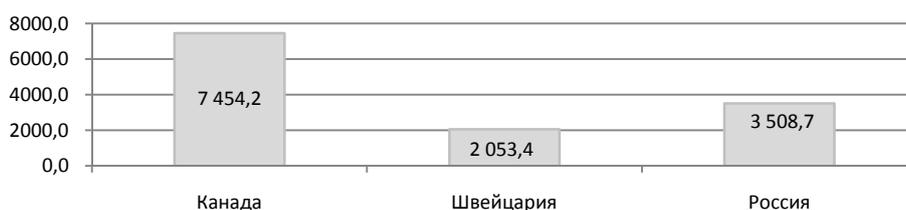


Рис. 5. Объем доходов местных бюджетов в России и зарубежных странах в 2014 г., млрд руб. (по курсу валют на конец года)

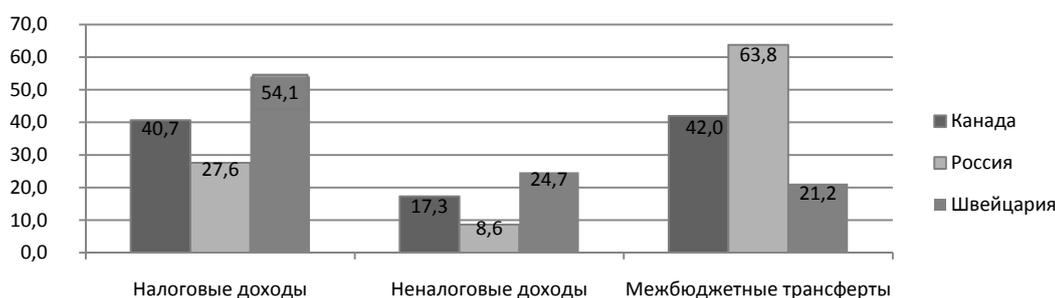


Рис. 6. Структура доходов местных бюджетов в России и зарубежных странах в 2014 г., %

В Швейцарии же наблюдается несколько иная ситуация, чем в Канаде и России. Так, в структуре доходов местных бюджетов данной страны наибольшую долю занимают не межбюджетные трансферты, а налоговые доходы (54,1%) [1. – С. 36]. Вторыми по величине доходами являются неналоговые доходы, которые составляют 24,7%, что на 7,4 и 16,1 процентного пункта выше, чем в Канаде и России соответственно. Межбюджетные трансферты занимают наименьшую долю в составе муниципальных доходов этой страны (21,2%).

Исходя из приведенных выше данных видно, что собственные доходы (налоговые и неналоговые) местных бюджетов в Швейцарии составляют 78,8%, в Канаде –

58%, а в России – всего 36,2%. Данный факт свидетельствует о том, что швейцарские муниципалитеты можно признать действительно финансово самостоятельными, канадские – относительно финансово обеспеченными, а российские – финансово не обеспеченными и несамостоятельными. Примечательно, что Швейцария, сравнительно небольшое государство с относительно небольшим общим объемом муниципальных доходов, демонстрирует пример федеративной страны с высоким уровнем финансовой устойчивости муниципальных образований.

Также рассмотрим структуру налоговых доходов в Швейцарии и Канаде. Швейцарская структура налоговых доходов мест-

ных бюджетов похожа на российскую структуру в том плане, что бюджетообразующим налогом в ней является налог на доходы физических лиц (tax on income of individuals). Однако в Швейцарии его доля в 2014 г. составляла 67,2% муниципальных налоговых доходов (рис. 7), а в России – 63,5%. Следует отметить, что данный налог

в обеих странах относится к федеральным налогам, в связи с чем можно сделать вывод, что местные бюджеты в Швейцарии сформированы преимущественно за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, ведь доля имущественных налогов, относящихся к числу главных местных налогов, составляла лишь 14,7%.

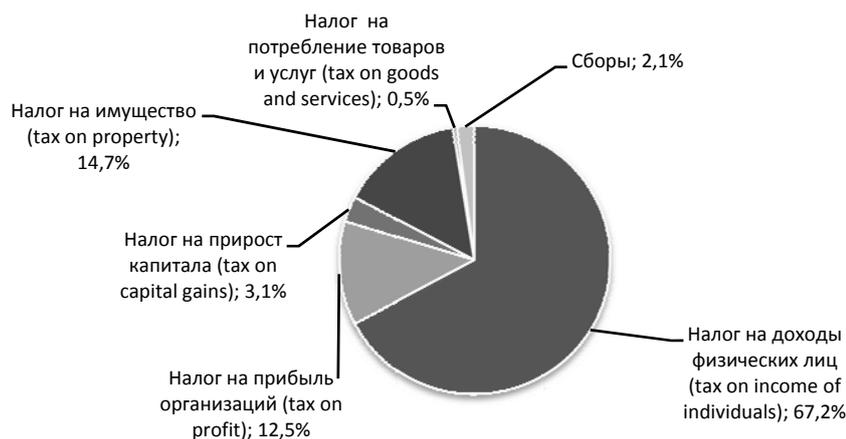


Рис. 7. Структура налоговых доходов местных бюджетов Швейцарии в 2014 г.

Тем не менее стоит заметить, что в швейцарской структуре существенную долю занимает налог на прибыль организаций, который хотя и не является местным налогом, но несмотря на это в сравнительно немалой степени комплектует доходную часть местных бюджетов. В России же по сей день налог на прибыль организаций относится к числу исключительно региональных налогов. Однако он подлежит зачислению в местные бюджеты в виде определенного процента отчислений, но лишь в некоторых регионах, где распро-

странена данная практика. В 2014 г. такие отчисления были установлены только в шести субъектах Российской Федерации. В Канаде структура налоговых доходов местных бюджетов включает очень скудный перечень видов доходных источников. Она представлена лишь тремя налогами, причем данная структура весьма неоднородна. В ней отсутствуют отчисления от федеральных и региональных налогов. Практически вся структура (рис. 8) основана на налоге на имущество (97,1%), который является местным налогом.

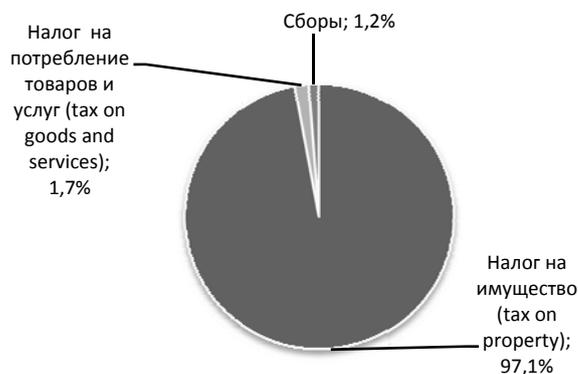


Рис. 8. Структура налоговых доходов местных бюджетов в Канаде в 2014 г.

Стоит отметить, что подобная привязка доходной части местного бюджета только к одному виду налогов имеет свои недостатки, так как создает потенциальные риски недостаточности бюджетных доходов в случае непредвиденного снижения объемов поступления доминирующего налога. Конечно же, это будет чревато последствиями в том случае, если недопоступление данного налога не будет компенсировано ростом поступления иных налогов и сборов. Однако учитывая тот факт, что иные налоговые доходы, помимо налога на имущество, занимают весьма незначительную долю в бюджете, с трудом можно предположить, что именно смогут компенсировать доходные «провалы» в местном бюджете. Вероятнее всего, такая ситуация потребует вливания финансовых ресурсов из иных бюджетов бюджетной системы страны.

Анализируя муниципальные доходы в зарубежных странах, необходимо также обратить внимание на то, в какой мере муниципалитетам достаточно имеющихся доходных источников для выполнения возложенных на них функций.

Если сравнить доходы с расходами местных бюджетов ранее рассмотренных стран, то можно заметить, что именно в Швейцарии в 2014 г. наблюдался наименьший объем дефицита местных бюджетов – 28,13 млрд рублей, в то время как соответствующий показатель в России составлял 54,7 млрд рублей. Что же касается Канады, то дефицит местных бюджетов за 2014 г. здесь составлял 286,92 млрд рублей.

В целом можно заключить, что финансовых ресурсов швейцарских муниципалитетов вполне достаточно для решения вопросов местного значения, если учесть тот факт, что дефицит рассчитан исходя из общей величины доходов, включающей межбюджетные трансферты, и общего объема расходов, включающих исполнение отдельных государственных полномочий в рамках полученных трансфертов. В России же общего объема доходов местных бюджетов недостаточно не только для

исполнения всех возложенных на органы местного самоуправления функций, но и на решение первоочередных вопросов местного значения. Объем дефицита в 2014 г., если его рассчитывать от объема собственных доходов (2 305,2 млрд рублей) и объема расходов на решение только вопросов местного значения, составлял 54,6 млрд рублей.

Если рассмотреть пример Канады, то здесь ситуация с дефицитом существенно хуже, чем в России, так как, учитывая то, что доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов здесь ниже, чем в России, объем дефицита тем не менее в этой стране больше на 232,22 млрд рублей.

Таким образом, несмотря на то, что ранее было выявлено, что структура муниципальных доходов в Канаде в большей мере характерна для финансово обеспеченных муниципалитетов, чем в России, анализ дефицита канадских местных бюджетов не позволяет в полной мере подтвердить факт финансовой обеспеченности муниципальных образований этой страны, так как высокая дефицитность, безусловно, свидетельствует о необходимости получения финансовой помощи из бюджетов иных уровней.

Рассматривая данный вопрос, также стоит вернуться к примеру с Японией. Ранее проведенный анализ муниципальных доходов данной страны показал большую ориентированность местных бюджетов на собственные доходные источники, нежели чем на привлеченные ресурсы из других бюджетов, что в свою очередь свидетельствует о финансовой обеспеченности японских муниципалитетов. Однако для полного подтверждения данного предположения необходимо отметить, что в 2014 г. в Японии только два муниципалитета<sup>1</sup> были исполнены с дефицитом.

Таким образом, учитывая ранее приведенные аналитические данные, можно сделать вывод, что для федеративных го-

<sup>1</sup> URL: [http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/28data/chihouzaisei\\_2016\\_en.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/28data/chihouzaisei_2016_en.pdf) (дата обращения: 26.08.2017).

сударств в большинстве случаев характерна высокая дефицитность местных бюджетов, что обуславливает высокую зависимость бюджетов данного уровня от вышестоящих бюджетов. Унитарные же государства являются примером финансово обеспеченных муниципальных образований, обладающих ввиду этого существенной автономией. В определенном смысле прослеживается некая парадоксальность, ведь ключевой принцип построения системы управления в федеративных странах состоит в выделении нескольких управленческих уровней, с тем чтобы каждый из них обладал отдельной компетенцией, был автономным и самостоятельно решал вопрос о своей обеспеченности необходимыми финансовыми ресурсами.

Вместе с тем практика показывает, что полная автономия управленческих звеньев в данном случае невозможна. Вероятно, это может быть обусловлено тем, что подобная дифференциация уровней управления изначально не обеспечивает достаточного количества потенциальных доходных источников для каждого из них либо допускает ошибки в первоначальном распределении данных источников между ними. Не исключено, что причины наблюдаемой ситуации в разных странах могут

быть обусловлены разными проявлениями одной и той же проблемы.

Что же касается унитарных государств, то здесь своего рода парадокс заключается в следующем. С одной стороны, распространено понимание данного типа государств как стран, управленческая структура которых предполагает наличие единого центра управления, который концентрирует всю полноту власти и осуществляет непосредственное регулирование деятельности местных властных структур. Казалось бы, что в данном случае не может быть и речи о какой-либо автономии, в том числе и финансовой. Однако, как показал ранее проведенный анализ, практика демонстрирует противоположную реальность, которая характеризуется высокой долей собственных доходов местных бюджетов и достаточностью общих доходов для решения вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий.

Иными словами, исходя из вышеописанного следует один вывод: внешние факторы, безусловно, оказывают влияние на функционирование управленческих и финансовых структур, однако решающую роль играет внутренняя организация и эффективность реализации управленческих решений.

#### Список литературы

1. *Кавыркина В. А.* Формирование местных бюджетов: зарубежный опыт и украинские реалии // *Економіка та право.* – 2015. – № 3 (42). – С. 32–39.
2. *Неустроев А. Н.* Реформы местного самоуправления РФ и Японии: сравнительный анализ // *Экономика, социология и право.* – 2015. – № 11. – С. 101–105.
3. *Нехайчук Ю. С., Нехайчук Д. В.* Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // *Инновационная наука.* – 2017. – Т. 1. – № 3. – С. 197–203.
4. *Редько В. Е.* Система местного самоуправления в Японии // *Экономика, педагогика и право.* – 2016. – Т. 4. – С. 4.
5. *Токаева С. К., Кисиев З. Э.* Проблемы формирования местных бюджетов // *Научные известия.* – 2016. – № 4. – С. 48–51.

6. Янгиров А. В., Яндиминова А. А. Зарубежный опыт обеспечения устойчивости и сбалансированности местных бюджетов // Экономика, предпринимательство и право. – 2017. – Т. 7. – № 1. – С. 43–48.

#### References

1. Kavyrshina V. A. Formirovanie mestnykh byudzhetrov: zarubezhnyy opyt i ukrainskie realii [Formation of Local Budgets: Foreign Experience and Ukrainian Realities]. *Ekonomika ta pravo* [Economics and Law], 2015, No. 3 (42), pp. 32–39. (In Russ.).
2. Neustroev A. N. Reformy mestnogo samoupravleniya RF i Yaponii: sravnitel'nyy analiz [Reforms of Local Government of the Russian Federation and Japan: Comparative Analysis]. *Ekonomika, sotsiologiya i pravo* [Economics, Sociology and Law], 2015, No. 11, pp. 101–105. (In Russ.).
3. Nekhaychuk Yu. S., Nekhaychuk D. V. Zarubezhnyy opyt optimizatsii defitsita byudzheta munitsipal'nykh obrazovaniy [Foreign Experience in Optimizing the Budget Deficit of Muni-  
ciative Formations]. *Innovatsionnaya nauka* [Innovative Science], 2017, Vol. 1, No. 3, pp. 197–203. (In Russ.).
4. Red'ko V. E. Sistema mestnogo samoupravleniya v Yaponii [Local Government in Japan]. *Ekonomika, pedagogika i pravo* [Economics, Pedagogics, Law], 2016, Vol. 4, pp. 4. (In Russ.).
5. Tokaeva S. K., Kisiev Z. E. Problemy formirovaniya mestnykh byudzhetrov [Problems of Formation of Local Budgets]. *Nauchnye izvestiya* [Scientific News], 2016, No. 4, pp. 48–51. (In Russ.).
6. Yangirov A. V., Yandimirova A. A. Zarubezhnyy opyt obespecheniya ustoychivosti i sbalansirovannosti mestnykh byudzhetrov [Foreign Experience in Ensuring Stability and Balance of Local Budgets]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economics, Entrepreneurship and Law], 2017, Vol. 7, No. 1, pp. 43–48. (In Russ.).

#### Сведения об авторе

##### Анна Викторовна Третьякова

аспирантка департамента  
общественных финансов  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
125993, Москва,  
Ленинградский проспект, д. 49.  
E-mail: anya.tretyakova@mail.ru

#### Information about the author

##### Anna V. Tretyakova

Post-Graduate Student of the Department  
for Public Finance of the Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation.  
Address: Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation, 49 Leningradsky Avenue,  
Moscow, 125993,  
Russian Federation.  
E-mail: anya.tretyakova@mail.ru