



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 148–158  
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 148–158

Научная статья

УДК 338.432

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

## Некоторые теоретико-методологические направления совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений



В. Н. Рубцова , Е. В. Ильинская

Институт аграрных проблем РАН, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Московская, д. 94

Рубцова Вера Николаевна, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории социального развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, [mailofnick@yandex.ru](mailto:mailofnick@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9295-8862>

Ильинская Екатерина Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории социального развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, [naukasaratov@yandex.ru](mailto:naukasaratov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3411-8077>

**Аннотация. Введение.** Решение проблемы повышения качества и уровня жизни населения сельских поселений РФ связано с необходимостью разработки и применения научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений для обеспечения постепенного перехода муниципальных бюджетов на пополнение из внутренних источников, общепринятого в рамках международной концепции гражданско-ориентированного муниципального управления. **Теоретический анализ.** В статье разрабатываются теоретические вопросы формирования научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений в условиях их низкой бюджетной обеспеченности. Выявляется и научно обосновывается необходимость разработки и применения некоторых теоретико-методологических направлений поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений для последующего перехода сельского самоуправления к реализации концепции гражданско-ориентированного муниципального управления с опорой на внутренние источники пополнения муниципальных бюджетов. **Эмпирический анализ.** Разрабатываются методологические направления научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений России. Предлагается показатель, представляющий собой удельный расход сельских муниципальных бюджетов на душу сельского населения. Предложенный показатель рассчитан и изучен на уровне расходов муниципальных бюджетов сельских поселений макрорегионов РФ на душу сельского населения макрорегионов. Выявлена существенная дифференциация значения предложенного показателя по макрорегионам РФ. Предложен, обоснован и рассчитан показатель расхода сельских муниципальных бюджетов на душу населения сельских поселений РФ. Установлены группы макрорегионов РФ с расходами муниципальных бюджетов на душу сельского населения выше, равные и ниже показателя по РФ. Аналогичные процедуры проведены на материале эмпирического анализа расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ в макрорегионах с сельскохозяйственной ориентацией.

**Результаты.** На основе представленного в статье эмпирического анализа предложены рекомендации, которые могут применяться при разработке нормативных документов, регулирующих поддержку муниципальных бюджетов сельских поселений РФ.

**Ключевые слова:** муниципальные бюджеты, сельские поселения, индикаторы, нормативы, критерии, внешние и внутренние источники

**Для цитирования:** Рубцова В. Н., Ильинская Е. В. Некоторые теоретико-методологические направления совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 148–158. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

**Some theoretical and methodological directions for improving the support of rural settlements' municipal budgets**

В. Н. Rubtsova , Е. В. Iliyinskaya

Institute of Agrarian Problems RAS, 94 Moscovskaya St., Saratov 410012, Russia

Vera N. Rubtsova, [mailofnick@yandex.ru](mailto:mailofnick@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9295-8862>

Ekaterina V. Iliyinskaya, [naukasaratov@yandex.ru](mailto:naukasaratov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3411-8077>

**Abstract. Introduction.** Solving the problem of improving the quality and standard of living of the Russian Federation's rural population is associated with the need to develop and apply scientifically based support for municipal budgets of rural settlements to ensure the gradual



transition of municipal budgets to replenishment from internal sources, generally accepted within the framework of the international concept of civic-oriented municipal governance. **Theoretical analysis.** The article develops theoretical problems of the formation of scientifically grounded support for rural settlements' municipal budgets in conditions of their low budgetary provision. It reveals and scientifically substantiates the need for the development and application of theoretical and methodological foundations for supporting the municipal budgets of rural settlements for the subsequent transition of rural self-government to the implementation of the civic-oriented municipal governance concept based on internal sources of municipal budgets replenishment. **Empirical analysis.** Methodological directions of scientifically grounded support of Russian rural settlements' municipal budgets are being developed. An indicator of the quality and standard of living of the rural population is proposed. It represents the expenditure of rural municipal budgets per capita of the rural population. The proposed indicator was calculated and studied at the level of expenditures of the municipal budgets of rural settlements in macro-regions of the Russian Federation per capita of the macro-regions' rural population. A significant differentiation of the indicator by macro-regions of the Russian Federation was revealed. A significant differentiation of the proposed indicator's value in macroregions of the Russian Federation has been revealed. The indicator of the rural municipal budgets expenditure per capita of Russian Federation's rural settlements has been proposed, substantiated and calculated. The groups of Russian macroregions with the municipal budgets expenditures per capita of the rural population are higher, equal and lower than the indicator for the Russian Federation. Similar procedures were carried out on the basis of an empirical analysis of the rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of the Russian constituent entities in macroregions with an agricultural orientation. **Results.** On the basis of the empirical analysis of indicators, characterizing the provision of the rural population with municipal services recommendations are proposed that can be used in the development of regulations governing the support of Russian rural settlements' municipal budgets.

**Keywords:** municipal budgets, rural settlements, indicators, standards, criteria, external and internal sources

**For citation:** Rubtsova V. N., Ilyinskaya E. V. Some theoretical and methodological directions for improving the support of rural settlements' municipal budgets. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 148–158 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

## Введение

Проблемы социально-экономического развития села в рамках концепции обеспечения продовольственной безопасности находятся в центре внимания общества. В менеджменте и научных кругах формируется четкое представление о том, что безвозвратная миграция населения в трудоспособном возрасте из сельских территорий связана не только с отсутствием работы, обеспечивающей достойное существование, но и с низким качеством жизни в селе. Повышение качества и уровня жизни сельского населения является одной из стратегических целей государственной политики, обеспечивающей устойчивое развитие сельских территорий. Основным звеном реализации политики повышения качества и уровня жизни населения сельских поселений должны стать муниципальные бюджеты сельских поселений. Как показывает практика, именно это звено не располагает средствами из внутренних источников и нуждается в пополнении их из внешних источников. Результаты проведенного Министерством финансов РФ в 2020 г. мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ подтверждают, что значительную часть доходов муниципальных бюджетов сельских поселений составляют межбюджетные трансферты в виде дотаций, субсидий, субвенций [1]. Однако негативные процессы, продолжающиеся нарастать в сельской местности, свидетельствуют о том, что государственная и региональная поддержка

бюджетов сельских муниципальных поселений недостаточна и используется нерационально.

Ситуация в сельских поселениях, ее отражение в научных публикациях и аналитических ведомственных разработках актуализирует необходимость предложения теоретико-методологических решений, обеспечивающих совершенствование поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений и постепенный переход муниципальных бюджетов сельских поселений к пополнению из внутренних источников.

## Теоретический анализ

Научное исследование, предпринятое с целью разработки теоретико-методологических подходов к поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений, осуществлено на базе принятых международным научным сообществом теорий эффективного развития общества и устойчивого общественного роста, обосновывающих активное участие человека в решении социально-экономических проблем на всех территориальных уровнях управления.

Из многочисленных работ, посвященных проблеме развития муниципального управления, выбраны публикации, значимые для последующей разработки совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений и выработки на их основе управленческих решений, необходимых для перехода муниципальных бюджетов сельских поселений России к опоре на внутренние источники, общепринятой в рамках концепции гражданско-ориентированного муницип-



ципального управления. Эта концепция была выбрана как соответствующая многолетнему опыту самостоятельного решения задач собственного жизнеобеспечения, присущего русскому селу.

Разработка и применение научно обоснованных принципов эффективного функционирования систем самоуправления занимает значительное место в трудах зарубежных авторов. Группа авторов из Великобритании обосновывает необходимость реформирования систем муниципального управления с позиций концепции «гражданско-ориентированного управления» А. Эндрюса и А. Шаха. К ее основным принципам относится расширение прав и возможностей граждан по мере укрепления и обретения самостоятельности системы самоуправления, «подотчетности снизу вверх», т. е. более полного учета вызовов и реализации ответов на вызовы местного населения, закрепленных в муниципальной политике. А. Shah приводит примеры конкретизации концепции гражданско-ориентированного муниципального управления через описание типологий осуществления реформ систем самоуправления в виде аналитической структуры механизмов самоуправления [2]. К их числу относятся: структурные, юридические, функциональные реформы. Особое место уделяется обоснованию финансовых реформ, направленных на обеспечение финансовой самостоятельности органов самоуправления посредством пополнения муниципальных бюджетов из внутренних источников [3].

Р. Watt изучает проблемы повышения эффективности деятельности местного самоуправления за счет увеличения полномочий муниципальных органов, расширения их прав, позволяющих пополнять собственные бюджеты, оставляя у себя финансовые ресурсы, формируемые за счет местных налогов. Следствием применения подобной схемы будет меньшая зависимость от внешних источников финансирования [4]. В научных исследованиях Мирового банка особое внимание уделяется выработке и применению в системе управления территориями механизмов, позволяющих эффективно сочетать бюджетный федерализм и использование внутренних источников муниципальных бюджетов [2].

Ранним источником, в котором разработано научное обоснование и оценены возможности применения основных теорий самоуправления в России, является работа Л. Велихова, оценивающего применение моделей муниципального управления в динамическом соотношении с деятельностью государственной власти [5].

Часть изученных публикаций посвящена проблеме формирования и повышения эффек-

тивности использования бюджетов сельских муниципальных округов и поселений. Так, С. Г. Чепик и О. В. Чепик обосновывают роль муниципалитетов в процессе обеспечения качества жизни сельского населения, изучают структуру доходов и расходов местных бюджетов РФ, выявляют и обосновывают зависимость структуры доходов сельских муниципалитетов от безвозмездных поступлений из внешних источников. По мнению авторов, подобная ситуация свидетельствует об ограничении самостоятельности функционирования сельских муниципалитетов в рамках реализации потребностей собственного населения, так как безвозмездные поступления не обязательно учитывают потребности данного муниципального поселения [6].

Состояние бюджетов муниципальных образований регионов РФ, причины их дефицитности и основные направления повышения доходов анализируются в статье М. А. Печенской [7].

Общие принципы, на основании которых функционируют органы самоуправления, а также перечень вопросов, решение которых зависит от муниципалитетов, источники доходов и статьи расходной части структуры муниципальных бюджетов содержит Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Набор прав муниципалитетов соответствует международным стандартам [8].

Теоретическая и практическая часть исследования построена на основных принципах, изложенных в «Стратегии пространственного развития до 2025 года», основной целью реализации которой является сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения [9].

Сведения о структуре доходов и расходов муниципальных бюджетов сельских поселений получены из «Информации о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровне» [1].

Информационная база предпринятого исследования, количественно характеризующая показатели уровня и качества жизни населения сельских поселений и их дифференциации, обоснована материалами официальной статистики [10].

Практика доказывает, что реализуемая поддержка муниципальных бюджетов сельских поселений России минимально обеспечивает удовлетворение основных социальных запросов населения сельских муниципальных поселений, но не содействует их развитию в направлении гражданско-ориентированного управления и перехода на пополнение муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних источников.



Этот вывод подтверждается миграцией трудоспособного сельского населения в города, старением сельского населения, сокращением мелких сельских поселений и населенных пунктов, удаленных от центров расселения. Одно из методологических направлений, способных обеспечить повышение эффективности управленческих решений в сфере управления муниципальными бюджетами сельских поселений для последующего перехода к модели формирования муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних источников, предложено в статье. Выдвинуто предположение о том, что для рационального формирования муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних и внешних источников нужен количественный показатель, чьи числовые значения помогут выявить макрорегионы и субъекты РФ, муниципальные образования которых, расположенные в сельской местности, нуждаются в активной поддержке государства и субъектов РФ. На основании анализа предложенного показателя можно выбрать обоснованные стратегии поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений через передачу им доходов от продуктивных статей бюджета или посредством предоставления им межбюджетных трансфертов. В качестве такого показателя предложен удельный расход муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципальных сельских поселений. Расчет предложенного показателя на уровне муниципальных поселений субъектов РФ, макрорегионов РФ, России позволит выделить макрорегионы, в которых расход муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципального поселения ниже аналогичного среднего показателя по РФ, провести сравнительный анализ по предложенному показателю внутри макрорегионов РФ с выявлением субъектов РФ, в которых показатель расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципальных поселений субъектов РФ ниже среднего показателя по макрорегиону. С помощью этих расчетов могут быть выявлены регионы РФ, нуждающиеся в приоритетной поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений.

Выбор приоритетных объектов, нуждающихся в государственной и региональной поддержке, осуществленный на основе показателя расходов муниципальных бюджетов на душу населения на всех территориальных уровнях, поможет сосредоточить внимание на этих объектах. Дополнительный анализ социально-экономической, демографической ситуации в выбранных объектах позволит подобрать инструменты для

пополнения муниципальных бюджетов сельских поселений, обеспечивающие набор нужных муниципальных услуг для каждого населенного пункта в их структуре. Подобный методологический подход повысит качество управления муниципальными бюджетами сельских поселений. Пополнение бюджетов сельских поселений будет содействовать активизации деятельности органов самоуправления, привлечет к практике муниципального управления население, сможет способствовать формированию таких инструментов муниципального управления, как инициативные группы, использовать инициативное финансирование необходимых муниципальных услуг, т. е. повысит качество и уровень жизни населения сельских муниципальных поселений.

Обобщение изученных источников обосновывает формулировку цели предпринятого исследования: она заключается в анализе предложенного показателя на основных территориальных уровнях, выявлении приоритетных объектов, нуждающихся в государственной и региональной поддержке, и выработке некоторых рекомендаций по применению выявленного и обоснованного расчетами показателя в практике поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений.

#### **Эмпирический анализ**

Эмпирический анализ проведенного научного исследования построен на теории измерений. Для реализации основной цели исследования и возможного применения его результатов при разработке управленческих решений в процессе поддержки муниципальных бюджетов в ходе работы использовалась группировка субъектов РФ по макрорегионам, приведенная в «Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года» [9].

Выбор макрорегионов РФ в качестве объектов исследования обусловлен сходством природно-климатических условий субъектов РФ в составе макрорегионов, что облегчает разработку управленческих решений о поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений по группе мало различающихся в природно-климатическом отношении регионов. Анализ предложенной темы на уровне макрорегионов РФ определяется также необходимостью приоритетного развития 27 агропромышленных центров, указанных в стратегии. Их развитие должно быть обеспечено кадрами, проживающими на сельских территориях. Необходимым условием их закрепления в сельской местности является полноценное обеспечение сельских поселений муниципальными услугами. Муници-



пальные сельские поселения выбраны в качестве объектов исследования, поскольку их органы самоуправления ближе всего расположены к сельскому населению, чье жизнеобеспечение они поддерживают. Муниципальные органы сельских поселений имеют полную информацию об их насущных проблемах. Выбор муниципальных сельских поселений для исследования позволяет реализовать его цель на основе данных официальной статистики. Последним годом ее выпуска стал 2017 год [10].

Более поздние источники содержат информацию о том, что в 2019 г. в муниципальных бюджетах сельских поселений поступило 224,5 млрд руб. собственных доходов [1]. Основными внутренними источниками собственных доходов муниципальных бюджетов сельских поселений являются: земельный налог, составивший в 2019 г. по сельским муниципальным поселениям 34,6 млрд руб.); налог на доходы физических лиц (17,8 млрд руб.), налог на имущество физических лиц (5,2 млрд руб.); единый сельскохозяйственный налог (3,0 млрд руб.) [1].

Позиции внутренних источников пополнения муниципальных бюджетов укрепила передача в 2019 г. законами, принятыми 58 регионами РФ, бюджетам сельских поселений доходов от налога на доходы физических лиц (34 региона) и доходов, собранных по единому сельскохозяйственному налогу (28 регионов).

Основные статьи расходов муниципальных бюджетов сельских поселений представлены в виде удельного веса расходов в общем объеме расходов муниципальных бюджетов, их представляют: расходы на управление – 28,6; расходы на жилищно-коммунальное хозяйство – 27,5 расходов.

Собственные доходы местных бюджетов, являющихся средствами для решения вопросов, находящихся в компетенции муниципальных органов, состоят из налоговых доходов и межбюджетных трансфертов (без субвенций), из других бюджетов [1]. В том же источнике отмечается, что значительная часть собственных доходов муниципальных бюджетов сельских поселений составляют межбюджетные трансферты из бюджетной системы РФ и субъектов РФ. Их структура включает дотации, субсидии, субвенции. Дотации представляют собой средства, безвозмездно переданные муниципальным бюджетам на выполнение муниципальных полномочий с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей. Для их передачи в бюджеты поселений образован региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Субсидии предоставляются из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований для софинансирования расходных обязательств в рамках компетенции органов самоуправления. В большинстве случаев эти средства расходуются на строительство объектов социальной инфраструктуры. Субвенции являются переданными в распоряжение муниципальных бюджетов для исполнения обеспечения муниципальными бюджетами широкого спектра государственных полномочий. Так, субвенции могут расходоваться на социальную поддержку сирот, престарелых граждан, поддержку сельскохозяйственного производства, образование, медицину, строительство дорог [1].

Передача статей доходов в муниципальные бюджеты будет эффективной в сельских муниципальных поселениях, расположенных в природно-климатических зонах с благоприятными условиями ведения сельского хозяйства и развитой аграрной экономикой.

Пополнение муниципальных бюджетов сельских поселений с помощью межбюджетных трансфертов может быть использовано в сельских поселениях с неблагоприятными условиями ведения сельского хозяйства, обострившимися социально-экономическими проблемами, особое место среди которых занимает значительная демографическая нагрузка.

Эмпирический анализ, проведенный на основе показателей, приведенных в табл. 1, свидетельствует о существенной межрегиональной дифференциации расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения на уровне макрорегионов РФ. Максимальные расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения установлены в Уральско-Сибирском макрорегионе (17 780 тыс. руб. на человека). За ним следуют Северный и Дальневосточный макрорегионы (соответственно 15 337 и 12 179 тыс. руб. на человека). В таблице рангов 4-е, 5-е, 6-е и 7-е места с небольшими различиями в величине показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегиона занимают Северо-Западный, Центральный, Ангаро-Енисейский, Южно-Сибирский макрорегионы. За ними следуют Волго-Камский, Центрально-Черноземный, Южный макрорегионы (8-е, 9-е и 10-е места по значениям рангов). Минимальные расходы муниципальных бюджетов сельских поселений РФ на душу сельского населения макрорегиона выявлены в Волго-Уральском и Северо-Кавказском макрорегионах (3199 и 2091 тыс. руб. на душу населения). Различия в показателях максималь-



ных и минимальных расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегионов РФ составляет

8,5 раза (сопоставлены соответствующие показатели Уральско-Сибирского и Северо-Кавказского макрорегионов).

Таблица 1 / Table 1

**Дифференциации макрорегионов РФ по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегионов и дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений**

**Russian Federation macro-regions differentiation by the indicator of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the macro-regions' rural population and the deficit of rural settlements' municipal budgets**

№ / No.	Наименование макрорегионов РФ / The name of the macro-regions of the Russian Federation	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений макрорегионов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of macro-regions of the Russian Federation, RUB	Ранг макрорегионов РФ по расходам муниципальных бюджетов сельских поселений / The rank of macroregions of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит (-) муниципальных бюджетов сельских поселений по макрорегионам РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements in the macro-regions of the Russian Federation, million RUB	Ранг макрорегионов РФ по дефициту бюджетов сельских поселений / The rank of the macro-regions of the Russian Federation in terms of the budget deficit of rural settlements
	Российская Федерация	7477,95		-104,8	
1	Центральный	7387,6	5	-213,9	2
2	Центрально-Черноземный	3942,2	9	-87,8	7
3	Северо-Западный	8738,0	4	-127,6	4
4	Северный	15 337,8	2	-94,8	5
5	Южный	3599,6	10	-248,0	1
6	Северо-Кавказский	2091,3	12	-10,7	12
7	Волго-Камский	4142,4	8	-63,9	9
8	Волго-Уральский	3199,3	11	-75,8	8
9	Уральско-Сибирский	17 780,0	1	-94,2	6
10	Южно-Сибирский	4901,7	7	-50,3	11
11	Ангаро-Енисейский	6436,5	6	-132,0	3
12	Дальневосточный	12 179,0	3	-58,8	10

Рассчитано по: [10].

В статье предложен, обоснован и рассчитан показатель расходов муниципальных бюджетов на душу населения сельских поселений РФ как частное от деления суммы расходов муниципальных бюджетов сельских поселений РФ

на численность сельского населения РФ. Он равен 7477,9 руб. на душу населения сельских поселений России. Посредством сравнения показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населе-



ния по макрорегионам РФ с общероссийским показателем выявлены группы макрорегионов с расходами муниципальных бюджетов на душу сельского населения выше, равные и ниже показателя по РФ. Выше общероссийского показателя данные расходы в Северо-Западном, Северном, Уральско-Сибирском и Дальневосточном макрорегионах. В группу макрорегионов с расходами муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегиона, близкими к среднему показателю по РФ, включены Центральный и Северо-Западный макрорегионы РФ. В остальных макрорегионах, к которым относятся Центрально-Черноземный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Южно-Сибирский и Ангаро-Енисейский макрорегионы РФ, данный показатель значительно ниже среднего по РФ (см. табл. 1). Именно они нуждаются в активизации государственной и региональной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений.

Для Центрально-Черноземного региона может стать эффективным передача отдельных бюджетных статей в распоряжение муниципальных бюджетов сельских поселений. Муниципальные бюджеты сельских поселений, расположенных в Северо-Кавказском, Южно-Сибирском, Волго-Камском, Волго-Уральском макрорегионах, должны в большей степени опираться на межбюджетные трансферты из-за природно-климатических условий, не способствующих ведению сельского хозяйства.

Для обоснования необходимости реализации практики поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников с целью обеспечения минимальных условий жизнеобеспечения их населения и его закрепления в сельской местности был проведен эмпирический анализ дефицитов муниципальных бюджетов сельских поселений по макрорегионам РФ. Он позволил выявить макрорегионы с максимальными показателями дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений (см. табл. 1). Это Южный и Центральный макрорегионы (-248,0, -213,9 млн руб. соответственно). Далее с большим отрывом в показателях дефицита муниципальных бюджетов на шкале рангов расположены Ангаро-Енисейский (-132,0 млн руб.), Северо-Западный (-127,6 млн руб.) и Северный (-94,8 млн руб.) макрорегионы. Следующая группа макрорегионов, занимающая 7-е, 8-е и 9-е ранговые места, включает Центрально-Черноземный, Волго-Уральский, Волго-Камский макрорегионы. Минимальные показатели дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений имеют Дальневосточный, Южно-Сибирский и

Северо-Кавказский макрорегионы (10-е, 11-е и 12-е места соответствующих показателей по рангам). Разрыв между максимальным и минимальным показателем дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений в структуре макрорегионов РФ составляет 23,2 раза.

Эмпирический анализ позволил статистически обосновать вывод о необходимости поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений РФ в составе макрорегионов РФ в виде безвозмездных поступлений в муниципальные бюджеты из внешних источников.

Осуществленный в статье эмпирический анализ дефицитов муниципальных бюджетов сельских поселений проведен на редко используемой информационной базе; он не ставит целью изучение особенностей формирования дефицитных бюджетов и средств их сокращения; это тема отдельного исследования. В статье он проведен для обоснования необходимости поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников. Однако надо отметить, что способы погашения дефицита бюджетов сельских поселений, указанные в мониторинге Министерства финансов, вряд ли могут использоваться сельскими муниципалитетами.

Следующим этапом эмпирического анализа заявленной темы исследования стало изучение показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения и группировка субъектов РФ в составе Центрально-Черноземного и Южного макрорегионов РФ как регионов с сельскохозяйственной ориентацией. Результаты исследования показателя расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в субъектах РФ Центрально-Черноземного макрорегиона, проведенного в сравнении с двумя ориентирами – среднему показателю по РФ, равному 7,477 руб. на душу сельского населения, и макрорегиональному показателю, составляющему 3,942 руб. на душу сельского населения, – свидетельствуют о том, что этот показатель не достигает среднего норматива по РФ ни в одном из них. Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения по субъектам РФ выше среднего показателя по макрорегиону в трех из пяти областей: Белгородской, Курской и Липецкой (табл. 2).

В структуре субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона 1-е место по показателям расходов муниципалитетов сельских поселений на душу сельского населения занимает Белгородская область (4633 руб.), минимальные расходы выявлены в Воронежской области (2213 руб.) (см. табл. 2). Различие между макси-

**Дифференциация субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона по показателям расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ и дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений**

**Differentiation of the Russian Federation's constituent entities of the Central Black Earth macro-region in terms of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of Russian Federation's constituent entities and the deficit of rural settlements' municipal budgets**

№ / No.	Наименование субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона / The name of the Russian Federation's constituent entities of the Central Black Earth macro-region	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, RUB	Ранг субъектов РФ по расходам муниципальных бюджетов сельских поселений РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит (-) муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, million RUB	Ранг субъектов РФ по дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation on the deficit/ of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation
1	Белгородская область	4633,0	1	-50,0	5
2	Воронежская область	2213,0	5	-100,0	2
3	Курская область	4588,0	2	-173,0	1
4	Липецкая область	4549,0	3	-41,0	6
5	Тамбовская область	3728,0	4	-75,0	4
Всего		3942,2		-87,8	3

Рассчитано по: [10].

мальным и минимальным показателями расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения равен 2,09 раз. Это различие менее значительно по сравнению с аналогичным показателем по макрорегионам РФ, что объясняется сходными природно-климатическими условиями внутри Центрально-Черноземного макрорегиона.

Природно-климатические условия ведения сельского хозяйства при формировании муниципальных бюджетов сельских поселений Центрально-Черноземного макрорегиона позволяют опираться на политику передачи в распоряжение муниципальных бюджетов сельских поселений доходов от статей пополнения бюджетов. При этом в зависимости от качества земельных угодий и развития сельского хозяйства регионы могут передавать муниципальным бюджетам сельских поселений различные статьи бюджетов. Так, в Тамбовской и Воронежской областях эффективным может стать использование земельного налога.

Эмпирический анализ дифференциации показателя расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в субъектах РФ в составе Южного макрореги-

она РФ выявил, что средний показатель в Южном макрорегионе значительно ниже аналогичного по Российской Федерации (табл. 3). Различие субъектов РФ в составе Южного макрорегиона РФ по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения между высшим и низшим показателем составляет 5855 руб. в Волгоградской области и 2487 в Республике Адыгее, т.е. в 2,3 раз, в то время как этот же показатель по макрорегионам РФ составляет 8,5 раза.

Проведенный эмпирический анализ показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения позволил перейти к разработке рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе выработки управленческих решений при поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений.

### Результаты

Результаты проведенного исследования позволили получить приращение знания о некоторых теоретических и методологических направлениях совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений РФ, необходимых для развития сельских поселений





Таблица 3 / Table 3

**Дифференциация субъектов РФ Южного макрорегиона по показателям расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ и дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений**

**Differentiation of the Russian Federation's constituent entities of the Southern macro-region in terms of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of Russian Federation's constituent entities and the deficit of rural settlements' municipal budgets**

№ / No.	Наименование субъектов РФ Южного макрорегиона / The name of the Russian Federation's constituent entities of the Southern macro-region	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, RUB	Ранг субъектов РФ по расходам муниципальных бюджетов поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит(-) муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, million RUB	Ранг субъектов РФ по дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation on the deficit/ surplus of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation
1	Республика Адыгея	2487,0	7	-29,0	6
2	Республика Калмыкия	2634,0	6	-17,0	7
3	Республика Крым	3026,0	5	-177,0	4
4	Краснодарский край	4307,0	2	-928,0	1
5	Астраханская область	3264,0	4	-116,0	5
6	Волгоградская область	5855,0	1	-264,0	2
7	Ростовская область	3624,0	3	-205,0	3
Всего		3599,6		-248,0	

Рассчитано по: [10].

в рамках концепции гражданско-ориентированного муниципального управления и последующего пополнения муниципальных бюджетов из внутренних источников, соответствующей опыту общинного развития и самостоятельного жизнеобеспечения российского села.

На основании обобщения теоретических положений зарубежных авторов в рамках концепции гражданско-ориентированного управления, одним из постулатов которой является опора на формирование и пополнение муниципальных бюджетов из внутренних источников, получено выводное знание об основной тенденции развития муниципального управления к саморазвитию и самостоятельности населения в решении вопросов, находящихся в компетенции муниципального управления. На основе изучения публикаций отечественных авторов и данных официальной статистики сделан теоретически обоснованный вывод о необходимости приме-

няемой в России в условиях дефицита бюджетов большинства сельских поселений поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников.

Подтверждена выдвинутая в статье гипотеза о том, что расход муниципального бюджета сельских поселений на душу населения муниципального сельского поселения может использоваться при выборе приоритетных направлений политики поддержки муниципальных бюджетов сельских муниципальных поселений на всех территориальных уровнях.

Установлены, научно обоснованы и рассчитаны показатели, на основе которых может целенаправленно осуществляться поддержка муниципальных бюджетов сельских поселений России на уровне макрорегионов РФ. С этой целью проведен эмпирический анализ расходов муниципальных бюджетов сельских поселений РФ на душу сельского населения по макрорегионам



РФ в сопоставлении с аналогичным показателем по РФ. Выявлены группы макрорегионов РФ, чьи показатели расходов муниципальных бюджетов на душу сельского населения превышают, равны или значительно ниже среднего показателя в РФ.

Произведен расчет показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в составе макрорегионов с сельскохозяйственной ориентацией. На основе сопоставления показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в макрорегионах со среднероссийским показателем выявлены группы субъектов РФ в составе макрорегионов с сельскохозяйственной ориентацией, чьи расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ превышают, равны или ниже макрорегиональных.

Произведенные расчеты позволили выработать рекомендации о приоритетности оказания поддержки муниципальным бюджетам сельских поселений в составе субъектов РФ и макрорегионов, не достигающих по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений соответствующего показателя по макрорегиону, через передачу статей бюджетов муниципальным сельским поселениям или посредством межбюджетных трансфертов.

На основании проведенного исследования расходов муниципалитетов сельских поселений на душу населения предложена научно обоснованная краткосрочная и среднесрочная цель поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников:

1) краткосрочная цель пополнения бюджетов из внешних источников: доведение расходов муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ на душу сельского населения субъектов РФ до макрорегионального норматива;

2) среднесрочная цель: доведение показателя расходов муниципального бюджета сельских поселений макрорегионов РФ на душу сельского населения макрорегионов до среднего норматива по РФ.

Результаты исследования и предложения по повышению качества управления муниципальными бюджетами сельских поселений могут быть использованы при разработке управленческих решений в процессе поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений. Их закрепление в организационно-нормативных документах и последующее применение на практике позволит целенаправленно формировать муниципальные бюджеты, применяя различные стратегии их пополнения. В последующем исследовании планируется разработка инстру-

ментов пополнения бюджетов муниципальных поселений из межбюджетных трансфертов для мелких муниципальных поселений, удаленных от центров расселения, лишенных дорожной сети с твердым покрытием, слабых в социально-экономическом отношении.

## Список литературы

1. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Министерство финансов РФ : [сайт]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=130321-informatsiya\\_o\\_rezultatakh\\_provedeniya\\_monitoringa\\_ispolneniya\\_mestnykh\\_byudzhetov\\_i\\_mezhbyudzhetnykh\\_otnoshenii\\_v\\_subektakh\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_za\\_2019\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god) (дата обращения: 01.02.2021).
2. Local Governance in Developing Countries / ed. by A. Shah. Washington, DC : World bank, cop., 2006. 457 p. (Public sector, governance, and accountability series).
3. The Theory and Practice of Local Government Reform / ed. by B. E. Dollery, L. Robotti. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2008. 310 p.
4. Watt P. A. Principles and Theories of Local Government // Economic Affairs. Wiley Blackwell. 2006. Vol. 26, № 1. P. 4–10. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00605.x>
5. Велухов Л. Основы городского хозяйства : в 2 ч. М. ; Л. : Госиздат, 1928. 468 с.
6. Ченик С. Г., Ченик О. В. Проблемы и перспективы формирования и рационального использования местного бюджета сельской территории // Финансы : теория и практика. 2019. Т. 23, № 2. С. 58–73. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73
7. Печенская М. А. Состояние бюджетов муниципальных образований разных типов и направления повышения их доходного потенциала // Проблемы развития территории. 2012. Вып. 4 (60). С. 83–95.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://www.government.ru/media/files/UVA1qUfT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf/> (дата обращения: 15.01.2021).
10. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. 2017 : стат. сб. / Росстат. М., 2017. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (дата обращения: 01.02.2021).

## References

1. Information on the results of monitoring the execution of local budgets and inter-budgetary relations in the constituent entities of the Russian Federation at the



- regional and municipal levels. *Ministerstvo finansov RF* (Ministry of Finance of the Russian Federation). Available at: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=130321-informatsiya\\_o\\_rezultatakh\\_provedeniya\\_monitoringa\\_ispolneniya\\_mestnykh\\_byudzhetrov\\_i\\_mezhbyudzhethnykh\\_otnoshenii\\_v\\_subektakh\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_za\\_2019\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god) (accessed 1 February 2021) (in Russian).
2. Shah A., ed. *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC, World bank, cop., 2006. 457 p. (Public sector, governance, and accountability series).
  3. B. E. Dollery, L. Robotti, eds. *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008. 310 p.
  4. Watt P. A. Principles and Theories of Local Government. *Economic Affairs*. Wiley Blackwell, 2006, vol. 26, no. 1, pp. 4–10. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00605.x>
  5. Velikhov L. *Osnovy gorodskogo khozyaystva* [Basics of Urban Economy: in 2 pt.]. Moscow, Leningrad, Gosizdat, 1928. 468 p. (in Russian).
  6. Chepik S. G., Chepik O. V. Problems and prospects of development and rational use of the local budget of a rural territory. *Finance: Theory and Practice*, 2019, vol. 23, no. 2, pp. 58–73 (in Russian). DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73
  7. Pechenskaya M. A. The state of budgets of municipalities of different types and directions for increasing their revenue potential. *Problemy razvitiya territorii* [Territory Development Problems], 2012, iss. 4 (60), pp. 83–95 (in Russian).
  8. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. Federal Law 131-FZ of 06.10.2003 (an edition of 25.07.2011). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  9. Strategy of spatial development of the Russian Federation until 2025. Available at: <http://www.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (accessed 15 January 2021) (in Russian).
  10. *Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii. 2017: statisticheskiy sbornik* (Formation of local self-government in the Russian Federation. 2017: Statistical book / Rosstat. Moscow, 2017). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (accessed 1 February 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 04.02.2021, после рецензирования 20.02.2021, принята к публикации 28.02.2021  
Received 04.02.2021, revised 20.02.2021, accepted 28.02.2021