

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Т.В. Сумская

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Под редакцией
д.э.н. С.А. Суспицына

Новосибирск
2016

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 897

С 897 **Сумская Т.В.** Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

ISBN 978-5-89665-302-8

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние бюджетной политики на развитие территорий. Показана роль бюджетных ресурсов в системе территориального развития, выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена международная практика регулирования бюджетно-налоговых отношений, выполнен анализ результатов функционирования местных органов власти в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в Российской Федерации. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса, коэффициентов корреляции и неоднородности, регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, местного самоуправления, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

© Сумская Т.В., 2016 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Многоуровневое построение бюджетной системы является важной особенностью государственного устройства на принципах федерализма. Бюджетная система государства является производной от его административно-территориального устройства. За годы реформ в Российской Федерации произошли существенные изменения как в административно-территориальном устройстве, так и в бюджетной системе. В бюджетной системе страны, как главной финансовой базе деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. Проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только между центром и субъектами Федерации, но и внутри субъектов РФ.

В настоящее время государственное бюджетное регулирование ориентировано главным образом на сбалансирование лишь федерального бюджета. При этом усиливается централизация доходов на федеральном уровне в ущерб региональному и особенно местному уровню. Относительная экономическая самостоятельность местного самоуправления обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без формирования собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, необходимую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

Специфика муниципального уровня управления заключается в его социальной ориентации, что делает зависимой социально-экономическую ситуацию в целом от того, как местная власть решает конкретные проблемы на своих территориях. В связи с этим разработка комплексного инструментария оценки структуры и устойчивости субфедеральных бюджетов, анализа влияния субфедеральных межбюджетных потоков на развитие территорий, изложенная в настоящей работе, представляется актуальной.

В книге анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере финансового и законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, а также влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие муниципальных образований.

В качестве информационной основы исследования использовались официальные статистические материалы Госкомстата РФ, Министер-

ства финансов РФ, Новосибирского областного комитета государственной статистики, администрации Новосибирской области, информационных систем «Гарант» и «Консультант».

В первой главе монографии проведен анализ роли местного самоуправления в структуре бюджетного устройства государства. Выявлены функции региональных и местных бюджетов в системе территориального развития, определены условия, необходимые для существования эффективной бюджетной системы. Особое внимание уделено принципам функционирования бюджетной системы федеративного государства в части разграничения расходных полномочий, закрепления налоговых доходов и вариантов корректировки вертикального и горизонтального дисбалансов в бюджетной системе государства.

Вторая глава посвящена вопросам становления и развития бюджетного федерализма в России и зарубежом. В соответствии с этим выделены основные этапы становления бюджетного федерализма в России, отмечены ключевые направления реформирования бюджетной системы страны как составной части проводимых в стране социально-экономических преобразований с акцентом на изменениях, касающихся региональных и местных бюджетов. На примере зарубежного опыта по формированию бюджетного федерализма выявлены особенности функционирования института местного самоуправления. Рассмотрены специфические характеристики взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти на примере США, Германии и Канады. Анализ такого взаимодействия позволил автору высказать рекомендации по укреплению местного уровня власти для России с учетом ее специфических условий.

В третьей главе рассмотрены актуальные проблемы местного самоуправления в РФ. Выявлены важнейшие проблемы формирования доходной базы местного самоуправления в РФ, охарактеризованы недостатки преобразований, проводимых в сфере местного самоуправления. Кроме того, проанализированы основные федеральные законы, оказывающие существенное влияние на деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также выделены положительные и отрицательные моменты, возникающие в процессе реализации реформы местного самоуправления.

В четвертой главе на материалах проводимого Министерством финансов РФ мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006–2013 гг. охарактеризованы основные тенденции формирования доходов местных бюджетов в России в целом.

И, наконец, в пятой главе на примере Новосибирской области выявлены условия формирования финансовой базы местного самоуправления, проведена оценка структуры местных бюджетов, выполнен анализ характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после

выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета за период 2006–2013 гг., проведена оценка межтерриториальной дифференциации муниципалитетов области. Выявлены территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом средств из вышестоящего бюджета. Проанализирована зависимость между безвозмездными перечислениями и полученными доходами, а также оценен предельный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты.

Анализ основных характеристик бюджета города Новосибирска позволил исследовать устойчивость бюджета города и выявить основные направления использования средств городского бюджета. Сформулированы рекомендации по совершенствованию бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов: предложена структура организации управления и самоуправления на территории, позволяющая распределять функции управления и бюджетные ресурсы на различных уровнях территориальной системы, а также разработан комплекс мероприятий по разграничению налоговых доходов в пользу местных органов власти.

Результаты работы могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания и стимулирования муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы; они также могут служить основой для типологизации территорий, как по основным бюджетным показателям, так и с точки зрения проблем платежеспособности местных властей. Важнейшим направлением использования результатов может послужить выявление побудительных причин для увеличения собираемости доходов на территории и разработка рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Автор выражает благодарность О.П. Бурматовой, В.В. Глинскому, В.И. Клисторину, Е.А. Коломак, А.С. Маршаловой, А.С. Новоселову, Л.К. Серге, С.А. Суспицыну за большую помощь в работе и неизменный интерес к ее результатам. Автор благодарит администрацию Новосибирской области в лице В.Б. Шовтака за неоценимую помощь при подготовке монографии.

Глава 1

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА

1.1. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Финансовая система регионов

Усиление экономической самостоятельности регионов имманентно связано с необходимостью формирования и укрепления их финансовой системы, без чего невозможно осуществление экономической деятельности, эффективное управление социально-экономическим развитием территории и создание благоприятного климата для развития экономики и жизни людей. Важная роль в решении данной проблемы принадлежит государственной финансовой политике, нацеленной на активизацию социально-экономического развития страны в целом и ее отдельных регионов при условии реализации принципа территориальной справедливости, обеспечивающего, в частности, сглаживание региональной дифференциации в бюджетной сфере с позиций предоставления населению равного доступа и близкого качества бюджетных услуг на всей территории страны.

Финансовая система региона включает:

- 1) средства бюджетов разных уровней, поступающие в данный регион;
- 2) средства предприятий и организаций различных форм собственности;
- 3) средства финансово-кредитных учреждений, а также иностранный капитал;
- 4) средства населения.

При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников финансово-кредитных ресурсов.

Среди источников финансового обеспечения региона наиболее важное значение принадлежит ресурсам бюджета. На уровне региона значимость бюджета определяется в первую очередь его возможностями финансировать развитие социальной сферы и инфраструктурное обустройство территории, стимулировать произ-

водственную деятельность, обеспечивать относительную экономическую самостоятельность региональной хозяйственной системы. Бюджетная политика является не только необходимым финансовым рычагом управления на всех уровнях власти, но и обязательным условием формирования единого экономического пространства, преодоления чрезмерных различий в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

Предприятия и организации, функционирующие на территории региона, направляют свои средства на совершенствование производства, на социальное развитие, обеспечивают доходы своим работникам. Кроме того, они осуществляют платежи в бюджет и внебюджетные фонды. Некоторые (особенно крупные) предприятия и организации осуществляют благотворительные и другие расходы.

Средства финансово-кредитных учреждений включают ресурсы финансово-инвестиционных компаний, функционирующих на территории; средства банковской системы; страховых организаций; субъектов фондовых операций. Данные ресурсы, наравне с иностранным капиталом, могут предоставляться на коммерческой основе предприятиям и населению региона, вкладываться в развитие инфраструктуры и социальной сферы, тем самым увеличивая региональный финансовый потенциал.

Денежные средства населения на территории региона направляются на потребительские расходы, обязательные платежи и взносы, а также сбережения, которые могут осуществляться путем вкладов в банках, ценных бумагах, покупки валюты, а также наличности, остающейся на руках.

Финансовое положение региона является результатом как общих финансово-экономических условий страны, так и экономического состояния всей совокупности хозяйствующих субъектов на его территории. В значительной мере состояние финансовой системы региона определяется также законодательством, прежде всего бюджетным и налоговым. Кроме того, финансовый потенциал региона существенно зависит от способности региональных властей реализовывать свои права. Наконец, региональные финансы во многом зависят от состояния системы межбюджетных отношений, которая отражает характер взаимодействия федерального центра и регионов и, соответственно, заметно влияет на основные показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития регионов.

Понятие «эффективной бюджетной системы государства»

Бюджетная система любого государства характеризуется рядом характерных признаков. Прежде всего – это открытая система. Денежные средства поступают в нее извне от «бюджетонаполнителей» (в том числе налогоплательщиков), а затем из нее направляются в другие сферы. Кроме того, на функционирование бюджетной системы оказывают влияние различные регулирующие сигналы, поступающие от исполнительных, законодательных и судебных органов власти. При этом бюджетная система сама служит источником информации, которая по принципу обратной связи направляется в соответствующие структуры власти для принятия новых или уточнения ранее принятых решений.

Далее, бюджетная система является базовым элементом финансовой системы государства, поскольку другие ее элементы (банковская, налоговая, страховая, фондовая подсистемы) могут функционировать только при наличии государства.

Наконец, бюджетная система одновременно выступает и объектом и субъектом управления, т.е., с одной стороны, государство осуществляет регулирование ее функционирования, а, с другой, она сама направляет развитие входящих в нее элементов – бюджетополучателей.

Следует также отметить, что поскольку в бюджетную систему входят все бюджетополучатели страны, она является «цементирующей» для других, как отраслевых, так и территориальных подсистем, и, следовательно, это – «государствообразующая» система [Колесов, 2003].

Рассмотрим условия, необходимые для существования эффективной бюджетной системы [Ениколопов, Журавская, 2002]:

1. Четкая иерархия: существование иерархии уровней власти с четким разграничением полномочий, при котором каждый уровень власти является независимым от других в пределах своих полномочий.

2. Субнациональная автономия: должна соблюдаться высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории.

3. Единый рынок: наличие достаточных полномочий у центрального правительства для обеспечения единства экономического пространства страны, которое означает отсутствие админи-

стративных барьеров на пути перетока товаров, капитала и рабочей силы в пределах государства.

4. «Жесткие бюджетные ограничения»: распределение доходов и заимствований между уровнями власти должно происходить в соответствии с жесткими бюджетными ограничениями.

5. Институциональная устойчивость: отсутствие возможности у центрального правительства изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей.

Результативная бюджетная политика во многом определяет стабильное функционирование страны, сокращение регионально-го социально-экономического неравенства, преодоление кризисных явлений в экономике, обеспечение государственного единства. Неотъемлемой функцией бюджетной политики является ее участие в создании условий, необходимых для формирования единого экономического пространства. Эффективное решение всех названных проблем достигается посредством формирования отлаженной системы межбюджетных отношений, составляющих основу бюджетной политики в любой стране.

Создание и функционирование эффективной системы межбюджетных отношений в конечном счете нацелено на решение следующих задач:

1) повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

2) обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;

3) упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Региональный бюджет: доходы и расходы

Экономическая самостоятельность региона выдвинула в число первостепенных функций региональных органов управления разработку стратегии экономического развития. Одним из важ-

нейших условий обоснования стратегии развития региона является планирование и прогноз формирования финансовой базы региона, поиск путей укрепления и расширения доходной части бюджета и эффективного выполнения бюджетных полномочий. Таким образом, региональный бюджет выступает в качестве основного рычага воздействия региональных органов управления на социально-экономические процессы в регионе.

Формирование доходной части регионального бюджета, в свою очередь, во многом зависит от эффективности развития хозяйственной деятельности на территории и заинтересованности региональных органов власти в стимулировании этой деятельности. Кроме того, реализация бюджетной политики зависит от характера организации расходов бюджета, что, в свою очередь, определяется балансом государственных функций управления на региональном уровне, обеспечивающих как социальные гарантии, так и поддержку развития рыночных отношений [Маршалова, Новоселов, 2001].

Средства, поступающие из государственного (федерального и регионального) и местного бюджетов, предназначены для обеспечения определенных социальных гарантий, ответственность за которые закреплена (или должна быть закреплена) за соответствующим уровнем управления.

Бюджет является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы. Так, воздействие федерального бюджета на развитие территории может проявляться путем выделения средств для реализации общероссийских государственных программ на территории региона (например энергетической программы, программы развития аграрно-промышленного комплекса и т.д.); финансирования федеральных объектов, размещенных в регионе; дотирования регионального бюджета, а также путем получения дополнительных средств за счет предоставления льгот по федеральным налогам.

Территориальный региональный бюджет¹ является основным источником финансирования текущих затрат регионального хозяйства и социальной сферы. Он играет первостепенную роль в финансировании экономических и социальных целевых программ, инвестиционных проектов. Важной формой воздействия

¹ Бюджет субъекта Федерации.

территориального бюджета на развитие региона является размещение на предприятиях региона заказов для общерегиональных нужд, а также предоставление субвенций отдельным предприятиям, находящимся в сложных условиях. Необходимо также подчеркнуть, что бюджет служит определенным мультипликатором поступления на территорию других (небюджетных) ресурсов. Здесь можно выделить долевое финансирование, косвенное мультипликативное воздействие (переобучение кадров и др.), вложения в территориальную инфраструктуру, влекущие за собой увеличение притока финансовых ресурсов на территорию.

Муниципальные финансы охватывают совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением.

Муниципальные финансы образуются, как правило, из трех основных источников [Воронин, 2002]:

1) средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, формируемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);

3) заемных средств или муниципального кредита.

В зависимости от цели деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, выделяются два вида местного бюджета:

- бюджет, направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;

- бюджет, направляемый на исполнение государственных полномочий, делегированных органами государственной власти на законодательной основе органам местного самоуправления.

Такое разделение обусловлено порядком расходования средств, выделенных на исполнение государственных полномочий, который определяется органом, их передавшим, и поэтому он может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

Бюджетная политика, предназначенная для определения основных задач и количественных параметров доходов и расходов бюджетов разных уровней, является основным направлением ре-

гулирования регионального развития. Ее эффективное проведение в немалой степени обеспечивает рост объемов финансовых поступлений и, соответственно, возможных расходов на цели социально-экономического развития регионов.

Муниципальная собственность – экономическая основа местного самоуправления

Основу экономической самостоятельности и самоуправления составляет собственность жителей региона, включающая землю, на которой они проживают, объекты коммунальной собственности и финансовые ресурсы, представленные бюджетными и внебюджетными средствами.

Среди функций хозяйствования и управления в деятельности органов власти преобладает первая в связи с тем, что местное самоуправление является базовым уровнем властной иерархии.

Бюджетные средства, которыми могут реально управлять органы местного самоуправления, складываются из налоговых и неналоговых поступлений. К первым относятся местные налоги, а также доли федеральных и региональных налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе. К неналоговым поступлениям относят доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями; санкционные доходы; различные виды пошлин и сборов, городскую и земельную ренту, активно применяемую во многих странах мира и являющуюся весомой добавкой к бюджетам муниципальных образований, а также доходы от муниципальной собственности.

Собственность, находящаяся в распоряжении органа власти является одним из важнейших механизмов управления территориальным развитием. Состав операций с собственностью, осуществляемых органом власти и управления, закреплен в действующем законодательстве и предусматривает:

- 1) приобретение или создание собственности;
- 2) использование собственности в качестве залога или гарантий;
- 3) создание собственных предприятий и учреждений с передачей собственности в хозяйственное ведение и оперативное управление;

- 4) передачу собственности в аренду или пользование;
- 5) передачу собственности в концессию;
- 6) отчуждение собственности.

Несмотря на невысокую эффективность государственной и муниципальной собственности ее наличие представляется необходимым по ряду причин. Прежде всего, сохранение общественных интересов в производстве и потреблении требует и сохранения общественной собственности, поскольку она является инструментом реализации этих интересов. Далее, общественная собственность в целом ряде сфер выступает как механизм регулирования противоречий между производителями и потребителями на рынке. Наконец, государство, как регулятор общественных отношений (в том числе и рынка), вынуждено держать в руках отдельные сектора экономики в силу их монопольного положения на рынке (транспортные и энергетические системы), а также из-за определяющего значения соответствующих секторов для выполнения государственных функций (национальная оборона и связанный с ней оборонный комплекс и др.).

Выбор методов управления и форм собственности на местном уровне определяется рядом факторов, важнейшими из которых являются:

♦ *Объем компетенции органов управления, установленный законодательством*

Данный фактор в значительной степени определяет конкурентоспособность муниципальных предприятий и учреждений на местном рынке услуг. Законодательство может предусматривать и определенные ограничения на использование конкретных видов собственности.

♦ *Характер имеющейся в распоряжении органов власти собственности*

По своему характеру собственность может выступать и как инфраструктура для решения определенных задач, и как источник доходов, и как залоговая стоимость, и т.д.

♦ *Наличие квалифицированных кадров в органах управления в государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях*

Несомненно, что органы власти в большей мере заинтересованы в получении максимальных доходов от собственности,

имеющейся в их распоряжении, чем в рентных платежах от ее использования. Поэтому использование собственности самими органами власти и управления через создание своих собственных предприятий кажется на первый взгляд более предпочтительным вариантом. Однако не всегда в органах власти есть специалисты достаточного уровня квалификации, чтобы конкурировать в оказании услуг с частным бизнесом. Поэтому иногда выгоднее сдать собственность в аренду или концессию, нежели осуществлять собственное управление.

Управление собственностью на территориальном уровне упирается в проблему поиска эффективного субъекта управления, поскольку федеральные экономические ведомства, как правило, ограничиваются формальным представлением государственных интересов на годичных собраниях акционеров в тех акционерных обществах, где государство имеет пакет акций. Представляется, что таким субъектом управления могли бы стать региональные и местные органы власти, которые не только лучше ориентируются в экономических и прочих проблемах на своих территориях, но и призваны обеспечивать их развитие и рост благосостояния населения. При этом в качестве объекта территориального управления должна выступать, прежде всего, муниципальная собственность, поскольку в результате муниципализации ведомственного жилья и объектов социальной инфраструктуры в местной собственности окажутся крупномасштабные владения.

В то же время позиция федеральных органов управления по отношению к муниципальному сектору экономики такая же, как к государственному, который подлежит сокращению в пользу частного собственника. Другими словами, муниципализация для них — не самостоятельное направление реформы, а лишь побочный продукт приватизации предприятий и промежуточная ступень на пути к полной приватизации и коммерциализации жилья и объектов социальной сферы. В действительности, муниципальный сектор экономики — самостоятельная структура, качественно отличная как от частного, так и от государственного секторов. В отличие от частного сектора он ориентирован не на максимум прибыли, а на сбалансированную реализацию экономических, социальных и экологических критериев. А в отличие от государственного, муниципальный сектор не является внеэкономической нагрузкой на общество, а образует, наоборот (вместе с сектором домохозяйств), целевую сферу экономики. Именно в муници-

пальном секторе должны получить развитие новые формы хозяйственной жизни, противостоящие диктату бюрократии и коммерческих структур и на деле обеспечивающие переход к устойчивому развитию [Пчелинцев, 2004, с. 151–152].

1.2. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕ С ФЕДЕРАТИВНЫМ УСТРОЙСТВОМ

Бюджетный федерализм: определение понятия

Суть федеративного устройства государства может быть сведена к возможности для его субъектов принимать самостоятельные решения на автономных началах в рамках единого государственного целого. Тем самым обеспечивается достижение и сохранение государственного единства и относительной самостоятельности субъектов федерации при их юридическом равенстве в отношениях с федеральным центром. Федеративное государство предлагает наиболее устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов, заинтересовывая субъекты федерации в сохранении государственного единства.

В условиях федеративной системы государственного устройства деятельность региональных органов власти выстраивается с учетом не только местной специфики социально-экономического развития, но и таких механизмов подотчетности, когда региональное руководство получает мандат на власть от местного населения и отвечает перед ним за свои действия. Это выгодно отличает ее от унитарной системы, для которой характерны принятие решений в центре без их адаптации к местным условиям и подотчетность региональных властей центральному правительству. Различия в принципах подотчетности обеспечивают в условиях федеративного государственного устройства важные предпосылки для организации более качественного регионального управления по сравнению с унитарной системой.

Федерализм создает предпосылки и для эффективной организации и функционирования финансов на различных уровнях власти, включая бюджетный процесс. Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными

уровнями называют *бюджетным федерализмом*, суть которого состоит в организации эффективного функционирования и взаимодействия бюджетов всех уровней при условии учета интересов всех участников бюджетного процесса¹.

Принцип децентрализации – основа бюджетного федерализма

В основе существующих в мировой практике моделей бюджетного федерализма лежит принцип децентрализации, который находит отражение в форме государственного устройства; в структуре федерального, регионального и муниципального права; в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем.

Децентрализация имеет как преимущества, так и недостатки, которые выявляются при сравнении общественных издержек и выгод. Следует иметь в виду, что если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное управление либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности. Децентрализация эффективна, если повышение издержек перекрывается выигрышем.

Бюджетная децентрализация призвана решать две основные задачи: повышать аллокационную и производительную эффективность функционирования бюджетной системы. Благодаря децентрализации общественные услуги можно организовывать и предоставлять таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали предпочтениям местных жителей, т.е. обеспечивать повышение аллокационной эффективности или качества распределения имеющихся ресурсов между направлениями их использования. Наряду с этим децентрализация сопровождается и повышением производительности функционирования бюджетной системы, обеспечивая подотчетность местных властей своему населению и сокращая число инстанций, в которых приходится согласовывать решения, поскольку больше полномочий предоставляется местным органам власти, которые лучше знают местную специфику и местные потребности.

¹ Обстоятельный анализ различных аспектов формирования бюджетного федерализма содержится, в частности, в монографии В.И. Клисторина [Клисторин, 2004].

Таким образом, децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах, с тем чтобы те могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Местные власти ближе к населению, лучше знают его нужды и потому способны удовлетворить его потребности лучше, чем центральная власть. Близость местных властей к населению также способствует усилению гражданской активности, повышению прозрачности властей и усилению их подконтрольности населению [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага обладают неодинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются все граждане страны, а польза от внутренних водных путей или наличия леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие, как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и другие, адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такое разнообразие предпочтений в каждом регионе или местности, производство разных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти.

Это значит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно. Кроме того, предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при единообразном подходе ко всем территориям на одних территориях будет происходить перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006; Oates, 1972; Tanzi, 1996].

Важным преимуществом децентрализации является также то, что близость местных властей к населению и частое взаимодействие между ними позволяет сформировать каналы коммуникаций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и активное общение повыша-

ет подотчетность местных властей своим гражданам. Административная автономия создает предпосылки для обучения, поиска новых подходов, повышения общего качества управления.

Децентрализованные системы способны обеспечить большую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, приводит к снижению бюджетного дефицита. Децентрализация способствует сохранению рынков и стимулирует их развитие. Наконец, децентрализованный процесс принятия решений позволяет оценивать разные варианты решений, стимулируя распространение передового опыта. При этом исключительно важно, чтобы полномочия передавались на тот уровень, который реально способен провести те или иные необходимые мероприятия и заинтересован в их результатах [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006; Bahl, 1999; Khaleghian, 2003].

Следует заметить, что для обоснования решений о децентрализации средств в бюджетной системе требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков. То есть речь идет о разработке территориального разреза доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющего оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные помогают понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно судить о степени финансовой самостоятельности каждой территории и о ее способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неокказании финансовой поддержки [Швецов А., 2006].

Местные власти, обладая самостоятельностью, с одной стороны, получают больше стимулов к увеличению доходов в рамках своей компетенции, но при этом не могут переступить определенные границы аккумуляции ресурсов в силу открытости экономики. С другой стороны, они более рационально расходуют средства, по-

сколькx зависят от налогоплательщика и способны более точно определять местные потребности в общественных благах и рационально использовать накопленный инфраструктурный потенциал.

В целом, эффективное функционирование бюджетного федерализма возможно, если децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории; локализация выгод в существенной степени совмещается с территориальной локализацией издержек; предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов.

Эффективные соотношения централизации и децентрализации управления

Представляют интерес выдвинутые Дж. Уоллисом и У. Оутсом [Wallis, Oates, 1988] положения о соотношении централизации и децентрализации в государственном управлении, одним из важнейших рычагов которого является бюджетная система (цит. по [Казанчева, 2005]):

- ◆ чем обширнее страна по площади, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть государственное управление (фактор территории);

- ◆ чем больше численность населения страны, тем менее централизованным должно быть государственное управление (фактор плотности населения);

- ◆ чем выше доля населения, сосредоточенного в городах, тем менее централизованным должно быть государственное и региональное управление (фактор социальной инфраструктуры);

- ◆ чем выше уровень дохода на душу населения, тем более централизованным должно быть государственное управление и его участие в программах, связанных с перераспределением доходов (фактор инвестиционной зависимости государства от экономики);

- ◆ чем более многообразным является спрос на государственные услуги, вытекающий из неравномерного распределения доходов по регионам, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть управление со стороны государства и регионов (фактор социальной зависимости государства от экономики).

Можно отметить, что в теории общественных финансов для оценки экономической эффективности, в том числе использования финансовых ресурсов, используются критерии Парето и Кал-

дора-Хикса. Как известно, в соответствии с критерием Парето повышение эффективности (в нашем случае – улучшение от изменения распределения бюджетных средств) происходит, если имеет место улучшение полезности хотя бы для одного индивидуума и не наблюдаются негативные изменения полезности для других индивидуумов. Критерий Калдора-Хикса требует для достижения того же результата соблюдения условия, при котором те члены общества, которые выигрывают от изменения распределения средств, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается.

В условиях усиления централизации средств в бюджетной системе растет их доля, идущая на удовлетворение общественных благ. В результате выигрывает большинство населения, что оказывает мультипликативный эффект в том числе и на тех реципиентов (предпринимателей), которые несут определенные потери. Компенсация потерь последних происходит за счет увеличения покупательной способности населения и, соответственно, роста потребления, что приводит к росту объема реализации продукции и доходов предпринимателей. Отсюда следует, что в условиях экономического кризиса централизация финансовых ресурсов необходима, поскольку она позволяет концентрировать финансовые ресурсы в руках государства. Для этого подавляющая часть природной ренты должна быть сосредоточена в бюджете, установлена норма средней рентабельности, введена прогрессивная шкала налогообложения доходов юридических и физических лиц, существенно повышены дифференцированные ставки налога на имущество. Это не затронет основы рыночной экономики, но притормозит увеличение разрыва в доходах самых богатых и самых бедных слоев населения [Поляк, 2009].

В то же время необходимо иметь в виду, что централизация бюджетных ресурсов на различных уровнях власти имеет определенные ограничения, связанные прежде всего с тем, что расходование средств требует адекватного государственного и общественного контроля.

Распределение доходных и расходных полномочий

Результативность бюджетного федерализма определяется в первую очередь используемыми подходами к закреплению расходов, закреплению доходов и организации движения средств между бюджетами различных уровней.

В основу разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы обычно закладывается ряд принципов:

- территориальное соответствие (закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг);

- субсидиарность (максимально возможное приближение к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги, т.е. рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов должно начинаться с самого низкого уровня бюджетной системы, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории);

- соразмерность (соответствие расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы);

- экономия масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять крупными порциями, при этом предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию соответствующих услуг);

- учет внешнего эффекта (предпосылки для централизации расходов тем больше, чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения).

Очевидно, что для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все названные принципы.

Ключевое значение имеет закрепление доходов (прежде всего, налогов) в соответствии с расходной частью бюджета определенного уровня. В общих чертах, известны три варианта закрепления налоговых доходов [King, 1992; Баткибеков и др., 2000].

В соответствии с *первым вариантом* за местными органами власти закрепляются все налоговые доходы, поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией. При этом часть доходов должна передаваться на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства.

Слабой стороной данного варианта является возможность снижения эффективности межтерриториального перераспределения доходов, а также ограничения для обеспечения фискальной

стабилизации. Кроме того, он может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

Второй вариант распределения налоговых доходов в противоположность первому предполагает закрепление всех налогов за национальным правительством с последующей передачей средств нижестоящим органам власти путем предоставления грантов или иных трансфертов, либо посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня.

Данный вариант также не лишен определенных недостатков, основным из которых считается отсутствие зависимости между уровнем власти, наделенным принятием расходных решений, и регионом, на территории которого собираются те или иные налоги. Тем самым подрывается основа для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без установления такой зависимости возникает возможность либо избыточного финансирования местных расходных потребностей либо необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы. И то и другое может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

Третий вариант распределения доходных полномочий предусматривает закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, – компенсацию недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет.

Данный вариант, занимая промежуточное положение между двумя предыдущими, во многом свободен от их недостатков, поскольку позволяет закреплять за нижними уровнями власти налоговые полномочия, тем самым увязывая величину налогового бремени и принимаемые расходные решения. При этом местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты-выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности. Реализация данного варианта распределения доходов требует, однако, согласованного выбора налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), и доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов).

Проблема распределения налоговых доходов не сводится только к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти. Чаще всего предпочтительным оказывается сочетание различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий.

Представление о различных видах доходов органов власти нижестоящего уровня дает табл. 1.1, из которой видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные налоги, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях –

Таблица 1.1

**Виды фискальной автономии
субнациональных органов власти**

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численности населения, расходных потребностей, доходного потенциала)
Нецелевые трансферты	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта – вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

Источник: [Баткибеков и др., 2000, с. 91].

оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога [Баткибеков и др., 2000].

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а, следовательно, – и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей [Баткибеков и др., 2000].

Система распределения трансфертов

Использование рассмотренных в предыдущем разделе схем распределения налоговых доходов и расходных обязательств может приводить к возникновению вертикального и/или горизонтального дисбаланса. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы, а горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Для устранения подобных дисбалансов применяются, как правило, разнообразные механизмы трансфертов или заимствований.

Передача ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой осуществляется обычно по двум направлениям – через разделение доходов и систему грантов. При этом разделение доходов может иметь несколько вариантов, например разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям.

Выделение грантов также может иметь два вида – нецелевые и целевые трансферты, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

В целом возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов [Баткибеков и др., 2000]:

1. Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов. Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии.

2. Комплексная система выравнивающих трансфертов. Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3. Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы. Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Помимо установления соотношения между целями выравнивания горизонтального и вертикального дисбалансов при разработке системы трансфертов требуется также определить соотношение между видами трансфертов. Последние, как указывалось, могут быть либо условные или целевые и безусловные или нецелевые трансферты. К условным трансфертам относятся гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации.

Практика построения и функционирования бюджетных систем в условиях федеративного устройства государства свидетельствует о том, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям [Баткибеков и др., 2000]:

Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствие которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, расширения собственной доходной базы, эффективного использования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Таким образом, целью межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между доходами и расходами бюджетов разного уровня в тех случаях, когда собственных доходов недостаточно для покрытия необходимых бюджетных расходов.

Основные принципы построения системы местного налогообложения

Во всех странах, реализующих принципы бюджетного федерализма, сфера бюджетно-налоговых отношений является предметом тщательной правовой проработки. Развитие соответствующей юридической базы идет в направлении конкретизации и всестороннего законодательного охвата отношений по поводу разграничения между органами власти разных уровней расходных и доходных полномочий, а также по поводу применения процедур межбюджетного выравнивания.

Неотъемлемым звеном общественного устройства во многих странах является местное самоуправление. В круг его компетенции обычно входит реализация основной доли социальных функций государства, обеспечение общественного порядка, благоустройство территорий, содействие развитию предпринимательства и т.п. В последние годы местный уровень власти получил значительную самостоятельность (Европейская хартия местного самоуправления и др.) и в ряде случаев стал независимым от институтов государственного управления.

Система местного самоуправления как основополагающее звено федеративного государственного устройства призвана обеспечивать сочетание общегосударственных интересов и интересов каждой отдельно взятой территории. Поэтому развитое и эффективно организованное местное самоуправление является неотъемлемым элементом государственной власти, позволяя последним сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствуя тем самым оптимизации всей системы государственного управления. Органы местного самоуправления заняты прежде всего реализацией вопросов местного значения и созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. Очевидно, что для эффективного осуществления возложенных на них функций и полномочий органы местной власти должны иметь достаточную экономическую и финансовую базу [Кузнецова, 2007].

В современных условиях России (с конца 1990-х годов по настоящее время) наблюдается усиление централизации управления, в том числе в сфере бюджетной политики и в целом государственной региональной политики. В определенной мере это было оправдано при решении задач острейшего кризиса и проведения основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом территориального развития [Швецов А., 2006]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопившихся проблем в региональном развитии, одним из наиболее актуальных путей преодоления которых представляется децентрализация бюджетной системы, включая децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельности в принятии решений, конкуренцию и стратегический маркетинг.

В соответствии с вышеизложенным предлагается ориентироваться на формирование следующей структуры доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов [Смирнов, 2004; Пенюгалова, 2005; Сумская, 2010]:

1) налоги, поступления от которых резко сокращаются в периоды экономического спада и растут в условиях экономического подъема (например налог на прибыль предприятий), следует закрепить за региональным бюджетом, а местным бюджетам оставить наиболее стабильные налоговые источники;

2) налоги, базы которых распределены крайне неравномерно (налоги на некоторые природные ресурсы и т.п.), необходимо закрепить за региональным бюджетом;

3) налоги, база которых легко может быть перенесена в другое муниципальное образование (путем перерегистрации головного предприятия и т.п.) или бремя которых может быть переложено на население другого муниципального образования (акцизы на водку, взимаемые с производителя и т.п.), необходимо централизовать в региональный бюджет;

4) налоги, взимаемые с недвижимой базы, следует закреплять за местными бюджетами (налоги на имущество);

5) поступления от налогов, непосредственно зависящих от уровня благосостояния налогоплательщиков, зарегистрированных или проживающих на данной территории (подходный налог, налог с продажи потребительских товаров и т.д.), следует зачислять в местные бюджеты;

6) сборы за бюджетные услуги (пошлина, административные платежи) должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих эти услуги.

Обобщая сказанное, можно сформулировать следующие положения, на которых следует выстраивать систему местного налогообложения:

1. Налоговые поступления должны в основном покрывать потребности местного бюджета. Если местная автономия является экономической и политической целью, то местные органы власти не должны, по возможности, зависеть от дотаций вышестоящих властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и развития, особенно в отношении расходов. Система местного налогообложения не должна быть единственным источником местного бюджета. Есть много нетипичных расходов, особенно в муниципалитетах, исполняющих функции региональных центров, которые должны компенсироваться за счет дотаций общего назначения.

2. Местные власти должны обладать правом устанавливать ставки одного или двух главных налогов. Это дает возможность местным властям определять свою расходную программу в соответствии с желанием населения платить налоги. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем голосования на выборах и контролировать решения и деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

3. Налоги должны быть прозрачными, понятными для граждан и предприятий, которые несут налоговое бремя. Такая прозрачность является необходимой предпосылкой эффективного распределения ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете она позволяет людям «голосовать ногами», приняв решение о переезде на основе разницы в местном налогообложении, что характерно для высокоразвитых стран.

4. Обеспечение роста доходов населения и соответственно удовлетворение его растущих потребностей невозможно без установления соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов. Кроме того, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности на территории. С формальной точки зрения

эластичность налоговых поступлений должна равняться единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени. Политика стабилизации входит в обязанности центрального правительства вследствие ее внешнего воздействия и требований, предъявляемых к гибкости в расходах и доходах. Если есть необходимость содействия политике стабилизации со стороны местных властей, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения. На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет распределение налогового бремени между местным населением и деловым сектором, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральной в отношении «перетягивания» населения и предприятий. Это правило получило название «принцип уравнивания интересов».

5. Требуется установление определенного равновесия между потреблением местных услуг на территории и распределением налогового бремени. Такое равновесие не только оказывает положительное воздействие на распределение ресурсов, но и сопровождается политическими преимуществами, поскольку обязанность распределять налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не должна допускать эксплуатации определенных групп посредством политических решений.

6. В муниципалитетах, примерно равных по размеру, разница между поступлениями от местных налогов на душу населения не должна быть значительной. В противном случае необходимо активное осуществление системы мер, направленных на уравнивание между местными властями с целью недопущения нарушений их финансовой автономии. Поскольку различия в налоговых поступлениях часто связаны с неравенством регионов, то несоблюдение данного принципа построения системы налогообложения усугубляет его еще больше.

Глава 2

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ¹

2.1. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Начало реформ: децентрализация бюджетной системы

Экономическая стабилизация в стране в значительной мере зависит от создания оптимального механизма межбюджетных отношений, обеспечения действительного сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы, достижения подлинного финансового равноправия всех органов власти. Как показывает мировой опыт, создание такого механизма – исключительно сложная задача. Она тем более сложна для Российской Федерации, объединяющей 85 субъектов и несколько десятков тысяч муниципальных образований, весьма различных по территории, численности и плотности населения, по уровню созданного экономического потенциала, запасам природных ресурсов, климатическим условиям, национальным, культурным и историческим особенностям.

Реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее ключевых элементов – межбюджетных отношений – является важнейшей составной частью проводимых в России социально-экономических преобразований. Можно выделить ряд актуальных проблем, поиск путей решения которых отражает становление и развитие российской модели межбюджетных отношений.

Для начального этапа такого становления (1991–1993 гг.) была характерна децентрализация бюджетной системы, унаследованной от унитарного государства. В результате доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета за этот период возросла с 40 до 50–55%. На данном этапе было положено начало законодательного обеспечения межбюджетных отношений (законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», «Об основах налоговой системы», «О бюд-

¹ Параграф написан совместно с О.П. Бурматовой.

жетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюджетные отношения при этом формировались в значительной мере под влиянием политических факторов, лоббирования и согласований между центром и отдельными регионами. Стала очевидной необходимость их реформирования.

Первый шаг в этом направлении был сделан в конце 1993 г. – начале 1994 г. и предусматривал расширение налоговых прав региональных и местных властей, введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. С 1994 г. начал складываться механизм оказания финансовой помощи региональным бюджетам через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись между субъектами Федерации. Для этой цели были предложены специальные формализованные процедуры, в которых критериями распределения являлись показатели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов на душу населения. При этом не учитывались такие важные факторы, как уровень развития социальной сферы, ситуация на рынке труда, экологическая обстановка, степень развития инфраструктуры, природно-климатические условия, хотя вводился поправочный коэффициент, повышающий или понижающий объем трансферта в зависимости от того, к какому экономическому району принадлежал конкретный субъект Федерации.

Наряду с отмеченными процессами шло перераспределение расходов на региональный уровень, причем без необходимого финансового обеспечения (прежде всего расходов в социальной сфере и на ЖКХ). В результате сложилась такая система межбюджетных отношений, которая хотя и соответствовала в целом основным принципам бюджетного федерализма, однако не опиралась на целостную правовую базу и практически игнорировала местные бюджеты – основу любой бюджетной системы. Это привело к углублению кризиса межбюджетных отношений.

Реформирование местных финансов

В 1996–1998 гг. началось реформирование местных финансов (закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»), были приняты Бюджетный кодекс и общая часть Налогового кодекса. Однако указанные законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений требовал существенного уточнения. Бюджетные отношения продолжали оставаться источ-

ником постоянной напряженности во взаимоотношениях властей разных уровней, возросла несбалансированность региональных и местных бюджетов.

На муниципальный уровень была возложена ответственность за ряд социальных направлений без адекватного предоставления муниципалитетам дополнительной доли в федеральных доходах или новых налоговых полномочий. Из-за постоянного и всевозрастающего дефицита бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти были вынуждены все чаще прибегать к заимствованиям и другим формам долгового финансирования.

Очевидно, что такой путь решения проблемы поиска источников пополнения доходной части региональных и местных бюджетов таил в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Поэтому был принят ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Кризис в августе 1998 г. усилил фискальное давление на центральную власть со стороны регионов.

В 1998 г. Правительством РФ была разработана и одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. Ее основная задача заключалась в формировании нового механизма финансовой поддержки субъектов Федерации. В соответствии с этим в 1999–2001 гг. был существенно реформирован ФФПР, внедрена новая методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах более эффективной бюджетной политики [Христенко, Лавров, 1999].

Новая методика базировалась на оценке реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Распределение трансфертов было ориентировано на повышение бюджетной обеспеченности регионов, у которых налоговые ресурсы на душу населения ниже среднероссийского уровня. Тем самым наименее развитым территориям гарантировался минимальный уровень бюджетной обеспеченности. Представляется важным, что в соответствии с новой методикой ни один дотационный регион после распределения трансфертов не мог по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получаю-

щих трансферты. Это позволило сохранить заинтересованность для дотационных регионов в повышении собственных доходов.

На 2000 г. были разработаны новые методики расчета фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины [Христенко, Лавров, 2001]. Основным ее отличием от методики 1999 г. явились: использование в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП) и утверждение трансфертов в абсолютной сумме, а не в доле от ФФПР.

В 2004 г. методика распределения финансовой помощи из ФФПР была дополнена расчетами, предназначенными для корректировки расчетных значений объема средств ФФПР с целью обеспечения стабилизации распределения средств фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Отклонение в объеме трансферта каждого региона после проведения таких расчетов не должно было превышать 15% от объема трансферта, перечисленного в регион в предыдущем году.

В 2008 г. предлагается новый порядок распределения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Этот минимальный уровень с учетом дотаций определялся как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по регионам, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Кроме того, с 2008 г. изменился расчет индекса налогового потенциала и предусматривалось формирование резерва при распределении средств дотации.

С 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен новый элемент – Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования «федеральных мандатов» – обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Субвенции и субсидии Фонда компенсаций подлежат

распределению между всеми без исключения субъектами Федерации (вне зависимости от их финансовой обеспеченности).

В качестве источника формирования Фонда компенсаций рассматривались поступления в федеральный бюджет 15% НДС на товары (работы, услуги), произведенные на территории Российской Федерации, ранее зачисляемые в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Это привело к увеличению доли федерального бюджета в налоговых доходах. При этом происходило частичное перераспределение бюджетных ресурсов от наиболее обеспеченных регионов в пользу остальных субъектов Федерации (в силу более высокой концентрации налоговой базы по НДС), что способствовало уменьшению межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности регионов.

В этом контексте необходимо сделать следующее уточнение. Поскольку Фонд компенсаций предназначен для целевого финансирования федеральных законов социальной направленности, то федеральный центр передает полномочия по социальным выплатам на региональный и местный уровень с финансовым обеспечением за счет федерального бюджета. Поэтому Фонд компенсаций не может рассматриваться как финансовая помощь субъектам РФ.

Кроме того, в составе федерального бюджета были созданы: Фонд регионального развития (с целью поддержки инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (для поддержки на конкурсной основе бюджетных реформ).

Укрепление доходной базы местных бюджетов

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени еще не выработаны обоснованные принципы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, что создает предпосылки для ее неустойчивости. Поэтому важным условием обеспечения стабильности бюджетного федерализма является увязка процессов формирования финансовой базы бюджетов всех уровней.

Характерной чертой бюджетной системы России конца 1990-х годов стала централизация ресурсов на федеральном уровне за счет субъектов РФ. Проводилась последовательная политика по перераспределению наиболее собираемых налогов из регионов в

федеральный бюджет. В качестве ключевых мер можно отметить переход с 1 апреля 1999 г. к расщеплению НДС на товары и услуги внутреннего производства между федеральным и региональными бюджетами в пропорции 85:15 (ранее 75:25), а затем переход в бюджете на 2001 г. к стопроцентному зачислению НДС в федеральный бюджет.

Это, на наш взгляд, привело к значительному ослаблению позиций региональных и местных властей, поскольку до 2001 г. за счет НДС осуществлялось формирование до трети доходов региональных бюджетов. В дальнейшем ситуацию усугубили еще два важных обстоятельства. Во-первых, территориальные бюджеты лишились доходов в виде налога с продаж и дорожного налога. Во-вторых, местные бюджеты с 2004 г. потеряли еще один источник доходов в виде двухпроцентного отчисления прибыли.

Очевидно, что все названные изменения, отражающие тенденцию усиления крена в распределении доходов в пользу федерального бюджета, негативно отразились на состоянии территориальных и, в первую очередь, местных бюджетов, но наиболее ощутимо ударили прежде всего по уровню муниципальных образований, которые, лишившись значительной части своих доходов, сохранили социальные обязательства перед местным населением.

В настоящее время экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям, не отрегулированы отношения (в том числе имущественные) между органами государственной власти, муниципалитетами и предприятиями. Порядок налогообложения и условия формирования местных бюджетов чрезмерно централизован, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, так как в своем бюджете имеют менее 20% собственных доходов. Важно отметить, что недостаточно используется налогообложение на землю и другие ресурсы. Мировой опыт показывает, что до 40% доходов в местные бюджеты поступает за счет налога на землю, в России же – около 2–3%. Дефицит местных бюджетов порождает опережающее сокращение капитальных расходов по отношению к текущим. Как следствие, недофинансирование инвестиционных расходов, в частности, расходов на капитальный ремонт, на практике приводит к постоянному росту расходов на текущий ремонт муниципальной инфраструктуры. Снятие этих проблем невозможно без укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Для решения данных проблем была принята «Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года» [О программе..., 2001]. Ключевой целью Программы являлось обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Достижение этой цели предусматривалось путем решения пяти крупных блоков следующих задач.

1. Упорядочивание бюджетного устройства субъектов Федерации посредством введения двух уровней местного самоуправления (территориального и поселенческого), за каждым из которых закрепляются определенные функции.

2. Разграничение расходных полномочий, направленное на сокращение и, в конечном счете, ликвидацию расходов, не подкрепленных финансовыми источниками («нефинансируемых мандатов»).

3. Сокращение сферы применения ежегодно устанавливаемых нормативов расщепления налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

4. Реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, нацеленное на сохранение его основной роли в финансовой поддержке субъектов Федерации и дополнение его целевыми формами финансовой помощи. Одним из последних является Фонд компенсаций, гарантирующий финансирование социальных законов на всей территории страны в условиях сохранения крупных федеральных мандатов. Кроме того, к числу механизмов бюджетного выравнивания относится Фонд финансирования социальных расходов. Суть данного вида финансовой помощи заключается в финансировании приоритетных расходов на основе формульных методов.

5. Создание трехуровневой системы регулирования (обязательной, рекомендательной и инициативной) и одновременное обеспечение финансовой дисциплины вплоть до введения в отношении регионов, не выполняющих своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, режима внешнего финансового управления. За субъектами остается право воспользоваться статусом высокодотационного региона или региона, находящегося в финансовом кризисе, что предусматривает более жесткий контроль бюджетного процесса и упреждающие меры по санации региональных финансов.

В Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г. определялись следующие критерии разделения конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней:

- стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

- равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений;

- социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Анализ приведенных критериев свидетельствует о том, что каждый из них либо содержит предпосылки, либо не препятствует централизации налоговых поступлений на федеральном уровне. Иными словами, Программа не предусматривала существенных сдвигов в распределении ресурсов между уровнями бюджетной системы. Основное требование заключалось в обеспечении соответствия пропорций разделения бюджетных доходов при вертикальном и горизонтальном бюджетном выравнивании распределению бюджетных обязательств. Кроме того, в вышеуказанном документе содержалось «описание совокупности возможных перемен» бюджетно-налоговых отношений и не проводилась последовательность мероприятий для их практического осуществления.

В целом, основная цель Программы состояла в концентрации налоговых доходов на федеральном уровне и финансирования за их счет, прежде всего, расходов на обслуживание государственного долга. При этом бремя социальных расходов в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается при снижении их налогового потенциала. Таким образом, наиболее насущная проблема межбюджетных отношений, связанная с нерациональным расщеплением федеральных налогов, при котором абсолютное большинство субъектов Российской Федерации являются или делаются нуждающимися в финансовой поддержке, так и остается открытой.

Подтверждением данного факта является продолжение в 2005 г. централизации государственных финансов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме: водный налог и 95% поступлений от добычи нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений (Федеральный закон № 120-ФЗ), перечень региональных налогов и сборов, установленный ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закрепляются не действующими один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Резюмируя сказанное, отметим еще раз некоторые характерные черты сложившейся в России бюджетной системы:

- во-первых, низкая доля региональных и местных налогов в формировании доходной части соответствующих бюджетов не создает необходимых предпосылок для улучшения финансовой ситуации на уровне регионов и муниципалитетов;

- во-вторых, сложившаяся практика закрепления налогов за региональными и муниципальными бюджетами, как правило, не учитывает должным образом объем реальных денежных средств, которые могут быть получены за счет того или иного налога на конкретной территории;

- в-третьих, среди налоговых источников доходов территориальных бюджетов основная доля приходится на совместные (расщепляемые) налоги, что обуславливает возможность нестабильности состояния доходной части бюджетов более низких уровней.

Усиление централизации в налогово-бюджетной сфере РФ: итоги для местных бюджетов

Отметим основные проблемы, возникшие в регионах при реализации новой версии закона о местном самоуправлении [Об общих принципах..., 2003]. Прежде всего, это резкая дифференциация налоговых потенциалов территорий, что препятствует разработке и использованию единых нормативов для соответствующих типов муниципальных образований. Далее, для вновь создаваемых муниципальных образований – поселений в составе муниципальных районов отсутствовали органы местного самоуправления, и, как следствие, не велась работа по сбору информации, характеризующей доходный потенциал каждого из вновь создаваемых муниципальных образований. Это делало проблематичным качество формирования показателей межбюджетных отношений и бюджетов соответствующих поселений. Еще одной проблемой является несбалансированность доходов и расходов в бюджетах многих вновь образуемых муниципальных образований и выделение в пределах отдельных регионов слишком большого числа муниципальных образований. Наконец, на уровне муниципальных образований отсутствовала отчетность о налогооблагаемой базе, а также необходимая информация для прогноза земельного налога, налога на имущество физических лиц, кадастровой стоимости земельных участков и т.д.

Переход на новую систему местных бюджетов можно условно подразделить на два этапа.

На первом этапе (2005 г.) по-новому были распределены доходные источники, изменены нормативы отчислений. Так, в 2005 г. в сравнении с предшествующим периодом нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных районов снизились с 50% до 30%, из доходов местных бюджетов исключены: налог на прибыль организаций; нормативы отчислений по акцизам; платежи за пользование недрами и природными ресурсами; налог на имущество организаций. При этом за счет местных бюджетов финансировались расходы в сфере оказания специализированной медицинской помощи, социальной защиты, военкоматы, и т.д.

Второй этап перехода на новую систему местных бюджетов (2006 г.) ознаменовался активной стадией разграничения расходных полномочий между государственным уровнем управления и местным самоуправлением. Расходные полномочия и доходные

источники, ранее отнесенные к местным бюджетам, были распределены на районный и поселковый уровень. Однако по отношению к консолидированным местным бюджетам перечень доходных источников и нормативных отчислений по ним Бюджетным кодексом РФ изменен не был.

Напомним, что заявленные цели принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – повышение эффективности местных органов власти, более четкое разграничение полномочий между властными уровнями и их обеспечение бюджетными средствами. Закон должен был вступить в полную силу с 1 января 2006 г., а до этой даты допускался переходный период. Однако вскоре было принято решение о продлении переходного периода до 1 января 2009 г.: предполагалось, что до этого момента часть вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в виде сельских поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальных районов. Показательно, что каждый год, прошедший с момента принятия ФЗ № 131, не снимал имеющейся проблемы, а добавлял новые. Правилom стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников; все большая группа федеральных законов корректирует в этом отношении «сто тридцать первый» [Лексин, 2006].

В числе наиболее значимых мер по совершенствованию общей организации местного самоуправления выступает формирование значительного числа новых муниципальных образований¹ со своими бюджетами, причем в максимально возможной степени приближенных к месту проживания населения, в интересах которого и предоставляются бюджетные услуги. Такой подход к организации муниципального управления соответствует принципам, провозглашенным в Европейской Хартии о местном самоуправлении. В их числе принцип субсидиарности, в соответствии с которым разграничение расходных полномочий по уровням бюджетной системы должно отвечать критериям их наиболее эффективной управляемости и приближения к конечным потребителям оказываемых бюджетных услуг [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

¹ Всего на начало 2007 г. в соответствии с требованиями нового федерального закона было создано 24210 муниципальных образований.

Однако само по себе формирование многих тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления и их бюджетов с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных полномочий еще не означает создания всех условий для полной и эффективной реализации полномочий муниципального управления в интересах населения. Это связано с тем, что принцип субсидиарности в организации бюджетного процесса нельзя отрывать от других его основополагающих принципов: а) соответствия закрепленных доходов кругу (объему) установленных расходных полномочий соответствующего уровня бюджетной системы; б) сочетания чисто фискальной функции налоговой системы с вменением ей определенных стимулирующих механизмов в отношении деятельности соответствующих органов управления.

В реальности, однако, организация низовых (поселенческих) местных бюджетов происходила достаточно формально. Из-за отсутствия собственной устойчивой доходной базы способность муниципалитетов осуществлять свои функции, т.е. обязательства перед населением, оказалась практически полностью зависимой от передачи им налоговых долей и/или дотационной помощи (а не от качества их работы по расширению и эффективному использованию экономического, в том числе налогового, потенциала территории, чего следовало бы ожидать от рациональной модели организации экономических основ местного самоуправления).

Произошедшие изменения (в связи с принятием ФЗ № 131) еще более усилили зависимость местных бюджетов от факторов межбюджетного регулирования. Одновременно эти изменения существенно сузили возможность муниципалитетов проводить собственную налоговую политику, в частности по стимулированию социально-экономического развития территорий за счет поддержки малого и среднего предпринимательства и пр. Налоговая база местных бюджетов не обнаруживает достаточной зависимости от объемов различных видов хозяйственной деятельности в пределах муниципальных территорий [Бухвальд, Бексултанов, 2008]. Например, по оценкам, опубликованным Советом Федерации Федерального Собрания РФ, в настоящее время всего 2% муниципалитетов в России финансово самодостаточны. Подобная тенденция в немалой степени выступает следствием резкого увеличения числа местных самоуправлений и, соответственно, возрастания административных расходов. При таком расширении и без того ограниченная налоговая база местных бюджетов «размы-

вается», а нагрузка на нее со стороны расходов административно-управленческого характера существенно возрастает.

Обращает на себя внимание и тот факт, что на фоне тенденции к общему оздоровлению государственных финансов страны, прежде всего на федеральном уровне, местные бюджеты в России демонстрируют тенденцию к сокращению показателя реальной бюджетной самообеспеченности. Их зависимость от внешних источников финансирования, как было отмечено, заметно возрастает. При этом в действующей «версии» нынешняя муниципальная реформа эту тенденцию еще более усиливает [Бухвальд, 2007].

Рассматривая проведение бюджетной реформы на субфедеральном уровне, важно отметить, что наиболее значимые реальные доходы федеральный центр распределяет в свою пользу, строго регламентируя при этом ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно увеличивается количество финансовых фондов по линии «регион – муниципальные образования»: наряду с единым Фондом финансовой поддержки муниципальных образований создано несколько региональных и один районный фонд. Система распределения финансовой помощи муниципальным образованиям, обеспечиваемая формированием региональных и районных фондов перераспределения финансовых потоков, представлена в табл. 2.1.

Таблица 2.1

**Региональные и районные фонды*
перераспределения финансовых потоков**

Региональные фонды				Районный ФФПП
РФФП МРиГО	РФФПП	РФССР	РФК	
Цель				
Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения	Софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения	Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий РФ	Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района

Источник средств				
Собственные доходы субъекта РФ. Субвенции из бюджетов сверхобеспеченных районов (городских округов) и поселений	Собственные доходы субъекта РФ. Субвенции из бюджетов сверхобеспеченных районов (городских округов) и поселений	Собственные доходы субъекта РФ	Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета. Собственные доходы и источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ	Собственные доходы района
Тип финансовой помощи				
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений	Субсидии местным бюджетам	Субвенции местным бюджетам	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района
Принцип распределения				
Исходя из уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя	В соответствии с законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных услуг)	Предоставляется поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений

Источник: Урман, 2010.

* Региональный фонд финансовой поддержки поселений (РФФПП), Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (РФФПМРиГО), Региональный фонд компенсаций (РФК), Фонд муниципального развития субъекта РФ (ФМР), Региональный фонд софинансирования социальных расходов (РФССР), Районный фонд финансовой поддержки поселений и др.

Подобное реформирование системы межбюджетных отношений и региональных финансов не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, поскольку усиление централизации в бюджетно-налоговой сфере обуславливает, в конечном счете, замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Наметившаяся с конца 1990-х годов тенденция концентрации доходов в федеральном бюджете позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних расходных обязательств (часто не обеспеченных финансовыми ресурсами) на нижестоящие уровни бюджетов. В результате происходит передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень, и сохраняется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, когда регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных бюджетов. В такой ситуации различные фонды финансовой помощи не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняющие пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Программный метод совершенствования межбюджетных отношений

В последующие годы эволюция межбюджетных отношений предусматривала целый ряд мер. В 2006 г. была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финан-

сами в Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3.04.06 г. № 467-р), которая была нацелена на повышение эффективности межбюджетных отношений путем укрепления финансовой самостоятельности регионов, улучшения управления финансами, создания стимулов для увеличения доходов, а также обеспечения соблюдения принципа гласности при формировании региональных и местных бюджетов. Отличительной особенностью данной Концепции была ее ориентация на формирование рычагов, стимулирующих сокращение дотационности территориальных бюджетов, в частности через ограничение полномочий региональных и местных органов власти в зависимости от степени дотационности их территориальных бюджетов, что могло бы способствовать сокращению масштабов межбюджетного регулирования [Шимширт, 2011].

В 2007 г. в Бюджетный кодекс были внесены поправки (Закон № 63-ФЗ от 26.04.2007), в соответствии с которыми впервые законодательно установлено понятие «публично-правовое образование», и бывший Стабилизационный фонд РФ был преобразован в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

В этом же году в связи с принятием трехлетнего бюджета (на 2008–2010 гг.) появились: новая бюджетная классификация; расходные обязательства и виды бюджетных ассигнований; порядок осуществления бюджетного процесса (составление, исполнение, проверка); определены участники бюджетного процесса, в числе которых – законодательные органы власти, Правительство РФ, Минфин России, финорганы субъектов РФ, Федеральное казначейство, главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств, администраторы доходов бюджета, главные администраторы, администраторы источников финансирования дефицита бюджета, органы бюджетного контроля, получатели бюджетных средств (только бюджетные учреждения).

Кроме того, расходные обязательства законодательно были разделены:

- на действующие и принимаемые;
- на публичные (принимаемые законодательными актами прямого действия) и гражданско-правовые (принимаемые прочими нормативно-правовыми актами и межгосударственными договорами в пределах лимитов бюджетных обязательств).

В условиях кризиса 2008–2009 гг. на первый план вышли проблемы долгосрочной сбалансированности и устойчивости

бюджетной системы, дальнейшего совершенствования разграничения полномочий между уровнями власти и организации эффективной деятельности бюджетополучателей. Инструментом, позволяющим решать подобные проблемы, были признаны государственные программы. В соответствии с этим первостепенное значение приобрело решение проблем, позволяющих осуществлять переход к программной структуре бюджетов и оптимизации функций государственного управления. В 2010 г. была утверждена Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р.). Программа была направлена на улучшение условий предоставления государственных и муниципальных услуг; развитие системы государственного и муниципального финансового контроля; формирование комплексной федеральной контрактной системы; реформирование системы бюджетных платежей и развитие информационной системы управления госфинансами [Реформирование..., 2010].

К числу государственных программ относятся также федеральные целевые программы (ФЦП). В настоящее время объем средств, направляемых на финансирование ФЦП, и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенных в ФЦП, сравнялся с объемом межбюджетных трансфертов, а в дальнейшем, по прогнозам Минфина РФ, существенно их превысит (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Сравнительная динамика трансфертов в региональные бюджеты и объема реализуемых федеральных программ и инвестиций

Показатель	2011	2012	2013	2014
ФЦП и бюджетные инвестиции*, всего, млрд руб.	1 470,0	1 557,9	1 499,7	1 402,6
Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ, млрд руб.	1 465,5	1 272,8	1 087,5	1 019,7
Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ к ФЦП и бюджетным инвестициям, %	99,7	81,7	72,5	72,7

Источник: [Основные результаты..., 2011].

*В объекты капитального строительства, не включенные в ФЦП.

Предполагается перевести все бюджетные расходы на программный принцип к 2016 г., что соответствует стратегии Минфина РФ о преобладающей роли программно-целевой структуризации расходной части бюджетов всех уровней. Это означает, что для регионов, которые не являются донорами федерального бюджета, акцент во взаимоотношениях с федеральным центром делается прежде всего на адекватном участии региона в программах и проектах, софинансируемых федеральным центром. В результате в стимулировании межбюджетных отношений осуществляется сдвиг к активизации участия регионов в программах и проектах. Тем самым планируется создать реальные условия для формирования в регионах объектов инфраструктуры, создания территориально-производственных кластеров, поддержки малого и среднего инновационного предпринимательства, развития материальной базы сферы социального обслуживания населения, поддержки ОЭЗ, технопарков, развития информатизации и т.д.

Наряду с этим для целей повышения эффективности использования средств федерального бюджета было бы полезно внести поправки к методике распределения средств из ФФПР в соответствии с тем, что средства данного фонда выступают уже не единственным источником для целей социальных и экономических нужд регионов. При этом представляется, что в среднесрочной перспективе было бы полезно, во-первых, для дотационных регионов, получающих наиболее значительные объемы федеральных инвестиций, предусмотреть перспективы сокращения дотаций, что стимулировало бы повышение эффективности использования средств из ФФПР. С этой целью для данной категории регионов на перспективу предлагается устанавливать понижающие коэффициенты при распределении объема дотаций, а также постепенное замещение их бюджетными кредитами. Во-вторых, для прочих дотационных регионов имело бы смысл использовать повышающие коэффициенты, что не только гарантировало бы данной группе регионов дополнительные объемы трансфертов из ФФПР, но позволило бы иметь средства и на текущие нужды и на инвестиции, например через региональные инвестиционные и гарантийные фонды, венчурные фонды, фонды поддержки малого предпринимательства и пр. [Бухвальд, 2012].

В целом оценивая результаты преобразования бюджетной сферы в России за последние годы можно отметить, что поначалу субъектам Федерации предоставлялась широкая свобода бюджет-

но-налоговых полномочий в управлении бюджетными доходами на субрегиональном уровне, хотя и под строгим контролем со стороны федерального центра. Однако в дальнейшем и вплоть до настоящего времени наблюдается последовательное усиление политики централизации полномочий, что находит отражение и в изменении бюджетно-налогового законодательства. В результате территориальные бюджеты лишились значительной части налоговых источников, а регулирование взаимодействия региональных и местных властей свелось к использованию трансфертного механизма. Но поскольку последний предназначен для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, то он не способствует укреплению финансовой независимости местного самоуправления и ограничивает стимулирующую активность местных органов власти.

В соответствии со сказанным можно заключить, что развитие взаимоотношений органов власти субъекта РФ и муниципальных образований в целях устойчивого развития территорий требует наделения соответствующих органов власти эффективными рычагами управления и прежде всего расширения их налоговых полномочий. Усилению заинтересованности местных властей в повышении собираемости налогов и развитии экономики муниципальных образований может способствовать формирование эффективного механизма местного налогообложения. Только в этом случае может быть восстановлено соответствие между результатами деятельности предприятий и доходами местного бюджета и в целом усиление стимулирующих эффектов в системе межбюджетных отношений.

2.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

Отлаженная система межбюджетных отношений – результат длительного реформирования

Формирование федеративного государства в России, одним из признаков которого является бюджетный федерализм, имеет незначительный срок, и многие проблемы его эффективного функционирования еще не решены. Как показывает мировой

опыт, создание отлаженной системы межбюджетных отношений происходит в результате длительного процесса реформирования бюджетной системы, позволяющего выявлять недостатки бюджетного процесса и совершенствовать его в желаемом направлении. Не существует каких-либо единых правил в области межбюджетных отношений для всех федеративных государств. Специфика факторов, оказывающих влияние на формирование бюджетной политики, определяет и специфику подходов к построению отношений между различными уровнями власти в бюджетной сфере.

При федеративной системе управления предметы ведения и полномочия должны быть разграничены между центром и территориями таким образом, чтобы центр мог эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могли параллельно решать вопросы своей компетенции. По существу, основной вопрос состоит в поиске наиболее оптимального способа сочетания преимуществ и недостатков централизации и децентрализации власти и, как следствие, централизации и децентрализации бюджетных ресурсов.

Мировая практика дает, по крайней мере, три модели построения межбюджетных отношений, представляющие интерес для условий России, – американскую, германскую и канадскую, каждая из которых включает в себе определенные типичные черты.

Американская модель строится на принципах «конкурирующего» федерализма, когда каждый штат имеет возможность проводить собственную налоговую политику, значительные различия имеются в разграничении предметов ведения и компетенции.

В основе германской модели лежат преимущественно распределительные механизмы (модель «сотрудничающего» федерализма). Распределение доходов используется в качестве основного инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом существуют ограничения на свободу действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов. По расходам же система характеризуется наличием тщательно разработанной рамочной структуры внутренних бюджетно-налоговых отношений [Зайдель, Веспер, 1999, Сумская, 2006].

Канадская модель представляет собой комбинацию американской и германской моделей федерализма.

Американская модель: пример классического бюджетного федерализма

Самой основательно разработанной и законодательно оформленной является американская модель, служащая примером классического бюджетного федерализма. Согласно этой модели все органы власти имеют собственные «непересекающиеся» налоги и автономные налоговые службы. Кроме того, для американской системы налогообложения характерно параллельное использование основных видов налогов. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по установленным формулам. Цели определяются исходя из общенациональных приоритетов.

В США первичной единицей является штат. Конституция США родилась как договор между штатами, и федеральные власти по конституции имеют те полномочия, которыми их наделили штаты. С другой стороны, органы местного самоуправления (графства, города) имеют лишь те полномочия, которые они получили сверху от штата. Уставы (хартии) городов принимаются законодательным собранием штата. Конституция Соединенных Штатов Америки не регламентирует сферы полномочий местных органов власти, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов.

Компетенция между центром, штатами и органами местного самоуправления распределяется следующим образом.

В сферу деятельности *федерального правительства* входят: оборона, безопасность страны и крупные инвестиции в инфраструктуру, а также разработка и реализация федеральных экономических, экологических, социальных и других программ, с помощью которых уменьшаются различия в экономическом и социальном развитии отдельных территорий США. Таким образом, выравнивающим механизмом являются федеральные и штатные инвестиции и программы. В настоящее время действует около 600 таких программ. Кроме того, правительство располагает федеральными субсидиями (грантами) на реализацию отдельных проектов и программ, за которые конкурируют территории. Возможность получить средства из федерального бюджета через грант или попасть в ту или иную федеральную программу имеют не только штаты, но и отдельные крупные города, которые могут

напрямую обращаться со своими нуждами к федеральным властям. Критериями горизонтального распределения грантов обычно являются: численность населения, экономический потенциал территории, а также усилия по сбору налогов, либо стоимость предоставляемых общественных услуг.

Власти штатов играют значительную роль в финансировании расходов на муниципальном уровне. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема предоставляемых услуг, в то время как другие осуществляют жесткий контроль за деятельностью муниципальных властей. При существующих ограничениях, накладываемых законодательством штатов на возможности муниципальных властей по введению собственных налогов и сбору налоговых доходов, трансферты из федерального бюджета муниципальным властям, а также из бюджетов штатов муниципальным бюджетам составляют значительную часть бюджетных доходов муниципальных органов власти.

Оказание разнообразных услуг населению является главной задачей *местного самоуправления* в федеративной системе США. В компетенцию органов местного самоуправления входят: строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, места парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, парки и другие зоны отдыха, театры и спортивные сооружения, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина для малообеспеченных слоев, скорая помощь и др. Графства и большие города имеют свои суды. Считается, что в США надежно защищены права штатов и недостаточно – права местного самоуправления.

Налоговая система США построена в соответствии с изложенным разграничением полномочий. Основным источником доходов федерального бюджета США являются подоходные налоги с физических и юридических лиц и налоги на фонд оплаты труда; доходов штатов – налог с продаж; доходов местного самоуправления – налог на недвижимость. Кроме того, штатам разрешается взимать свои подоходные налоги сверх федеральных. В свою очередь, штаты сверх своих налогов разрешают органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги. Ставки федеральных налогов едины по всей стране и ежегодно утверждаются Конгрессом. Налоги штатов и местные налоги могут

существенно различаться в пределах общей инструкции в зависимости от уровня доходности территорий.

Поскольку правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от средств финансовой помощи со стороны федерального правительства, то сложившаяся в США система межбюджетных отношений в последние годы постоянно совершенствуется в направлении укрепления доходной базы местных органов власти за счет увеличения доли налоговых доходов в совокупных бюджетных доходах муниципалитетов.

Германская модель: принцип единства стандартов жизни

Германская модель бюджетного федерализма строится на принципе обеспечения единства стандартов жизни на всей территории страны, что приводит к высокой степени единообразия в сфере государственной инфраструктуры и предоставления государственных услуг.

Основу бюджетной системы составляют «общие» налоги, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение с целью сокращения разрыва между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, однако существуют многочисленные и достаточно крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Результатом реализации данной модели является обеспечение социальной справедливости, хотя и за счет некоторого ущерба экономической эффективности.

Основной территориальной единицей Германии является земля. При этом каждая земля имеет свою Конституцию, которая должна отвечать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в соответствии с Конституцией ФРГ. Принцип федеративного государства относится к незыблемым конституционным принципам. Распределение полномочий между федерацией и землями является важным элементом в системе разделения властей, предусмотренных в Конституции.

Компетенция федерации закреплена в законодательстве, которое подразделяется на три вида:

1) *исключительной компетенцией* федерации является законодательное обеспечение отношений с иностранными государствами

вами, вопросов обороны, валютной и денежной системы, железной дороги, воздушного сообщения и часть налогового законодательства;

2) в сферу предметов ведения земель относятся вопросы *конкурирующего законодательства*, не урегулированные федеральными законами, такие как гражданское и уголовное право, хозяйственное и атомное законодательство, трудовое и земельное право; законодательство в вопросах иностранных граждан, жилищное хозяйство, судоходство и уличное движение, удаление отходов, надзор за чистотой воздуха и борьба с шумом (практика показала, что по этим темам нужно иметь единые правила, что требует законодательных инициатив со стороны государства);

3) *рамочное законодательство* устанавливает сферы, находящиеся в ведении земель. Это – высшее образование, охрана окружающей среды, планировка местности и водный баланс. Кроме того, федерацией и землями совместно регулируются и финансируются мероприятия по расширению существующих и строительству новых вузов, улучшению региональной хозяйственной структуры, а также аграрной структуры и охраны побережья. К компетенции земель также относится сфера культуры, коммунальное право и полиция.

У коммунального (местного) самоуправления в Германии давние традиции. В Конституции прямо гарантируется коммунальное самоуправление в городах, общинах и районах [Бюджетный федерализм..., 2001; Сумская, 2006]. Коммунальное право находится в компетенции земель. Коммунальные конституции отдельных земель в силу различных причин значительно отличаются друг от друга. Тем не менее практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова.

К сфере местного самоуправления относятся: общественный транспорт коммунального сектора; местное дорожное строительство; снабжение электричеством, водой и газом; канализация; градостроительное планирование; строительство и содержание школ, театров и музеев, больниц, спортивных сооружений и купален. Общины занимаются вопросами профессиональной подготовки взрослого населения и молодежной политики.

Налоговая система в Германии характеризуется тем, что каждый уровень власти имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. Вертикальное распределение налогов в Германии четко закреплено в Конституции. Часть налогов пол-

ностью поступает одному субъекту межбюджетных отношений, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями.

Так, в федеральный бюджет полностью поступают налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины; в бюджеты земель – налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво; а в бюджеты общин – налоги на землю, местные налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога. Кроме того, общины имеют право распоряжаться поступлениями от взимания налога на специфические формы использования доходов и акцизов.

Основная часть налогов (более 70% объема поступлений) являются совместными по получению. К ним относятся: прямой налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость. Распределение данных налогов устанавливается Конституцией ФРГ. Налоговая база муниципальных властей закреплена в Конституции ФРГ, которая устанавливает порядок распределения налогов, относящихся к сфере исключительной компетенции муниципальных властей, а также процедуру расщепления доходов с налога на бизнес (торговлю).

Федеральное правительство делит часть своих доходов от налога на нефтепродукты с землями в целях оказания содействия региональным программам развития общественного транспорта. Поступления от налогов на недвижимость и торговлю должны зачисляться в бюджеты муниципалитетов; доходы от местных налогов на потребление и расходы должны зачисляться в муниципальные бюджеты или, в соответствии с положениями законодательства данной земли, ассоциациям муниципалитетов. Муниципалитетам должны быть предоставлены полномочия по установлению ставок, по которым в рамках действующего законодательства должны взиматься налоги на недвижимость и торговлю.

Если налоговых поступлений недостаточно для покрытия расходов, то слабые в финансовом отношении земли могут получать дополнительные перечисления и использовать эти средства по своему усмотрению. Сложившее вертикальное распределение налогов является достаточно устойчивой и эффективной формой межбюджетных отношений.

Горизонтальное выравнивание основывается на двух показателях – финансовой силы и баланса. Первый отражает величину получаемых землей налогов, а в отдельных случаях корректиру-

ется с учетом их особых финансовых потребностей. Второй показывает соответствие бюджетных доходов, получаемых землей, доле населения, проживающего в ней (с возможной корректировкой для крупных городов). Механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Конституции и особом Законе о финансовом выравнивании, нацелен на корректировку вертикального распределения налогов для сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения, с тем чтобы они для всех земель были не ниже 95% средне-германского уровня.

При всех достоинствах системы бюджетного федерализма в Германии ее слабой стороной являются нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Уровень бюджетной обеспеченности после перераспределения у слабой земли может оказаться выше, чем у сильной.

Канадская модель: экономическая эффективность и социальная справедливость

Канадская модель бюджетного федерализма, с одной стороны, считается социально ориентированным вариантом американской модели, с другой, — она включает и элементы германской системы межрегиональных бюджетно-налоговых отношений. Канадской модели, во-первых, присущ высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы [Зайдель, Веспер, 1999; Сумская, 2006].

Налоги подразделяются на общие и «непересекающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «достраивания» ставок, в соответствии с которым территории имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Кроме того, используются разнообразные выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В целом достигается сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

Административно-территориальное деление Канады включает десять провинций и три территории. Необходимо отметить, что в канадской федерации наблюдается высокая децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но и в

отношении финансирования этих услуг. Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.), их структура и полномочия создаются и определяются провинциальными и территориальными органами власти.

Характерной чертой канадской федерации является асимметрия в бюджетной обеспеченности различных провинций, что ставит отдельные провинции в зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета. Система бюджетного федерализма в Канаде базируется на иерархическом принципе, в соответствии с которым федеральные власти взаимодействуют в основном с бюджетами провинций, а провинции – с муниципальными бюджетами. Распределение бюджетных полномочий между провинцией и муниципальными образованиями различается в зависимости от конкретной провинции.

Объем трансфертов, поступающих из провинций в муниципалитеты, примерно соответствует объему федеральной финансовой помощи, направляемой в бюджеты провинций. Трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам различаются в зависимости от конкретной провинции, однако все они имеют определенное сходство с федеральными трансфертами бюджетам провинций. Механизм распределения трансфертов из бюджетов провинций включает в себе элемент определенного бюджетного выравнивания. В нем важную роль играет обеспечение равного объема средств, получаемых муниципалитетами, в расчете на душу населения. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем из бюджетов провинций муниципалитетам.

Основными федеральными налогами в Канаде являются: личный подоходный налог и налог с доходов корпораций, а также налог на добавленную стоимость (НДС). Кроме того, в федеральный бюджет поступают также акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию и бензин. Провинции имеют право устанавливать свои личные подоходные налоги и налог с доходов корпораций. Кроме того, провинциальными являются также налог с розничного оборота и, в большинстве случаев, налог на крупные природные ресурсы. На местном уровне основным налогом является налог на недвижимое имущество (распространяющийся как на жилье, так и на имущество предприятий), муниципальными являются также всякого рода лицензионные и прочие сборы.

В целом в канадской системе бюджетного федерализма значительной степенью самостоятельности при формировании налоговых доходов пользуются провинции. Местные власти основную долю своих доходов получают из вышестоящего (провинциального) бюджета.

Пути совершенствования российской модели

Формирование системы бюджетного федерализма возможно на основе определенного сочетания тех или иных элементов рассмотренных моделей. Представляется, что для России могут быть полезны отдельные элементы каждого из рассмотренных подходов. На наш взгляд, необходимо выделить следующие моменты:

- четкое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормативы, отсутствие полномочий нижестоящих уровней, не обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами;

- распределение источников доходов должно осуществляться с учетом общего объема нормативных расходов властей территорий и их налогового потенциала;

- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учетом нормативных расходов и налогового потенциала регионов;

- субъекты Федерации и муниципалитеты должны каждый располагать, по крайней мере, одним крупным налогом, который полностью находится в их распоряжении;

- ряд федеральных налогов (например налог на прибыль и подоходный) следует разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;

- ряд косвенных федеральных налогов (например НДС и акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;

- бюджетная политика всех субъектов Российской Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;

- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

Как и в других странах, в России введение федеративной системы отражает стремление обеспечить большую эффективность в организации взаимоотношений между разными уровнями бюджетной системы с помощью децентрализации задач управления. Одним из важных направлений совершенствования бюджетного федерализма в России в связи с этим представляется обеспечение возможностей для органов местного самоуправления иметь адекватные доходные источники, позволяющие эффективно выполнять свои полномочия.

В заключение еще раз подчеркнем, что большинство стран, и не только федеративных, пошли в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняется интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно становится сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленных за федеральными властями [Швецов Ю., 2005].

Глава 3

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление – наиболее слабое звено в системе власти в России

В системе управления экономикой в разрезе территорий важная роль принадлежит местному уровню власти в лице органов самоуправления. Как известно из мировой практики регулирования регионального развития, в сферу компетенции местных властей входят, главным образом, вопросы благоустройства территории, обеспечения функционирования объектов социально-бытовой инфраструктуры, прежде всего городского транспорта, разработка и реализация социальных программ поддержки слабых слоев населения.

Муниципальное образование, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В бюджетной системе страны, как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. К настоящему времени проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях и требует охвата процессами реформирования взаимоотношений между центром и субъектами Федерации и внутри субъектов РФ. Это возможно при условии выработки единой стратегии оздоровления всей системы общественных финансов.

В целом организационно-правовая модель местного самоуправления в России обуславливает ряд его существенных противоречий:

1) общепризнанным является несоответствие между конституционным закреплением невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти и фактическим исполнением органами местного самоуправления многих государственных социальных и иных обязательств перед гражданами;

2) зачастую отсутствует соответствие между функциями, возлагаемыми федеральными и региональными законами на органы местного самоуправления, и реальными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми), которыми они располагают;

3) теоретические представления о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственной народной власти на территории противостоят в российской действительности фактическому безразличию населения к реализации идеи местного самоуправления.

На сложившуюся картину организации местного самоуправления накладываются идущие в стране процессы политической и экономической рецентрализации управления страной, что, с одной стороны, определяет место местного самоуправления в организационной структуре власти в качестве нижнего звена с весьма ограниченными полномочиями и, с другой стороны, слабо подотчетного гражданам своих территорий.

Федеральный закон об МСУ № 131-ФЗ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «всеерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров своим избирателям [Гельман, 2007].

В результате местное самоуправление превратилось в элемент системы органов власти, полномочия которого сводятся главным образом к исполнению таких принимаемых на федеральном уровне обязательств государства и им гарантированных,

которые могут быть реализованы только на уровне муниципалитетов. Это приводит к сохранению опасности дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций.

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна, как Россия, с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий не в состоянии успешно развиваться как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, в состоянии решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др. В случае же превращения муниципалитетов в наиболее слабое звено в сложившейся системе власти, лишенное необходимых полномочий и ресурсов, вся полнота ответственности за неэффективное решение повседневных проблем граждан будет ложиться на главу государства, что приведет к еще большему обострению проблем местного уровня.

Нынешняя государственная региональная политика тяготеет преимущественно к макрорегиональным объектам, процессам и пропорциям. Между тем территориальная действительность современной России не может быть ни объективно оценена, ни изменена к лучшему без должного внимания к муниципальному уровню, представленному различными типами поселений. Думается, что поэтому региональную политику в известной мере следовало бы обогатить «микроскопическим» взглядом на процессы территориального развития, протекающие в рамках муниципальных образований. Именно этот многочисленный класс маломасштабных (локальных) территориальных систем наиболее полно вбирает составляющие циклов воспроизводства социального, хозяйственного, финансового и других видов потенциалов жизнедеятельности страны в целом и ее отдельных частей.

Вне пределов поселений оказывается только природно-ресурсный потенциал (нефть, газ, руды, лес и т.п.), составляющий основу нынешнего индустриального уклада экономики. И не случайно характерными для последнего объектами региональной политики являются крупные, превышающие поселенческий масштаб, территориальные образования, размеры которых позволяют наилучшим образом организовывать и регулировать процессы,

связанные с использованием различных видов природных ресурсов. Однако намечаемый властями переход к постиндустриальному укладу экономики вкупе с прогнозируемым снижением роли ее природно-ресурсного потенциала с неизбежностью повлечет за собой фокусирование региональной политики на локальных территориях (в первую очередь – на городских и иных поселениях), в пределах которых сосредоточен инновационный потенциал будущей «экономики, основанной на знаниях». Образно говоря, смена экономических укладов будет сопряжена в региональной политике с переходом от регулирования «по площадям» к регулированию «по точкам» [Швецов А., 2007 (а)].

Несоответствие модели местного самоуправления местным реалиям

Формирование институтов местного самоуправления в России ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления, которая характеризуется прежде всего тем, что ее опорой выступает класс собственников. Кроме того, данная модель предполагает высокую степень экономической самостоятельности местного самоуправления, определяемой значительной фискальной независимостью местных бюджетов. При этом создание всего механизма межбюджетных отношений происходит снизу вверх.

Обращаясь к условиям нашей страны, приходится констатировать, что подобная модель слабо соответствует российским реалиям. Действительно, преждевременно, на наш взгляд, говорить о том, что в России сформировался класс собственников (средний класс), который в условиях рыночной экономики является основным налогоплательщиком в местный бюджет. Соответственно, отсутствие среднего класса негативно отражается на состоянии местных бюджетов, инвестиционной активности на местах и в целом экономической деятельности муниципалитетов, а также на возможностях реализации различных социальных программ, спектр которых на уровне местного самоуправления имеет тенденцию к постоянному расширению без надлежащего финансового сопровождения.

Важно также учитывать, что система бюджетного федерализма в России формируется сверху вниз, когда определены полномочия, возложенные на местный уровень власти, но из-за усиливающейся централизации финансовых ресурсов данные полномочия оказы-

ваются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют эффективно выполнять функции, присущие местному самоуправлению. Поэтому необходимым условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений является экономическая самостоятельность местного самоуправления. Такая самостоятельность обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без достаточных собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

В то же время, как известно, около 2/3 доходов консолидированного бюджета РФ приходится на федеральный бюджет и только примерно 1/3 – на долю региональных и местных бюджетов (без учета трансфертов из федерального бюджета). При этом в консолидированном бюджете страны среди налоговых доходов преобладают федеральные налоги и сборы, на долю которых приходится 92,2% общей величины налоговых поступлений, тогда как удельный вес региональных налогов составляет 5,6%, а местных – всего 2,2% [Родионова, 2012].

Такое положение дел обусловлено сложившимся несправедливым порядком распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Обычно выделяют, по крайней мере, два принципиальных недостатка подобного подхода.

Первый связан с тем, что в федеральный бюджет поступают самые значимые по объему и легко собираемые виды налогов (НДС, НДПИ, экспортные пошлины), в то время как региональный и местный бюджеты пополняются за счет налогов с низким фискальным потенциалом. При этом налоговые доходы федерального бюджета связаны преимущественно с валовым результатом и издержками, а региональные доходы зависят от эффективности хозяйствования (налоги на прибыль и доходы физических лиц). Это приводит к тому, что на всех уровнях управления снижается заинтересованность в более эффективной экономической деятельности: на федеральном уровне из-за избыточности ресурсов, у территориальных уровней – из-за почти полного их отсутствия.

Второй недостаток обусловлен ограниченностью полномочий территориальных уровней власти в распределении налогов соответствующих уровней. Так, федеральные законы устанавливают

состав налогоплательщиков на территориальном уровне (региональном и местном), однако органы власти данного уровня весьма ограничены в их регулировании. Очевидно, что это означает и их ограниченные возможности в формировании тех налогов, которые наполняют соответствующие бюджеты. В соответствии с Налоговым кодексом РФ (ст. 12), территориальные власти имеют право лишь на конкретизацию налоговой ставки в установленных федеральным законодательством пределах, а также дополнение перечня льгот и определение порядка и сроков уплаты по соответствующим налогам (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Полномочия* по установлению элементов налогов в РФ

Наименование налога	Ставка	Порядок и сроки уплаты налога	Налоговые льготы (преференции)	Введение в действие (отмена)
Федеральные налоги и сборы				
Налог на прибыль организаций	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Прочие федеральные налоги	Ф	Ф	Ф	Ф
Региональные налоги				
Налог на имущество организаций	Ф+Р	Р	Ф+Р	Р
Транспортный налог	Ф+Р	Р	Р	Р
Налог на игорный бизнес	Ф+Р	Ф	Ф	Р
Местные налоги				
Земельный налог	Ф+М	М	Ф+М	М
Налог на имущество физических лиц	Ф+М	Ф	Ф+М	М
Специальные налоговые режимы				
Упрощенная система налогообложения	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Ф	Ф	М	М

* Налоговые полномочия закреплены: Ф – за федеральным уровнем власти, Р – за региональным уровнем власти (субъектом Федерации), М – за органами местного самоуправления.

Источник: Дьякова, 2011.

Как видно, существующий в России механизм распределения налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, с одной стороны, достаточно сложен, а с другой, – ограничен, поскольку не допускает возможности для субъектов РФ введения собственных налогов или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов.

За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются расходы на среднее образование, здравоохранение, культуру, содержание детских садов, коммунальные услуги, содержание жилья, сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды. Структура расходов бюджетов муниципальных образований в 2013 г. в среднем по России, по Сибирскому федеральному округу и по Новосибирской области представлена в табл. 3.2. Основными статьями расходов бюджетов городских округов и муниципальных районов являются образование и жилищно-коммунальное хозяйство. Наибольшую долю расходов бюджетов поселений составляет жилищно-коммунальное хозяйство.

В развитых странах с отлаженной системой межбюджетных отношений местные бюджеты, как правило, бездефицитны, что является результатом неукоснительного соблюдения принципа сбалансированности доходов и расходов. Для российской системы межбюджетных отношений в последние годы характерна практика установления на федеральном уровне закреплённых доходов выше уровня закреплённых расходов. Поэтому исполнение внутренних долговых обязательств государства, как правило, ложится на нижестоящие уровни бюджетной системы. Аналогично складываются отношения и на субфедеральном уровне, когда субъекты Федерации также стараются сосредоточить на своем уровне максимум возможных доходов, оставляя муниципальным образованиям необеспеченные финансами бюджетные обязательства. В результате местные бюджеты оказываются самым уязвимым звеном в бюджетной системе страны, неспособным адекватно исполнять свои полномочия, прежде всего в социальной сфере, расходы на которую в основном переданы на местный уровень.

Вместе с тем социальные расходы являются вложениями в человеческий капитал – главный фактор производства, составляющий основу труда, капитала, национального богатства, фактор – детерминант экономического роста. Невозможно ускорить эконо-

Таблица 3.2

**Структура расходов бюджетов муниципальных образований в РФ
в 2013 г., %**

Статья доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения		
	РФ	СФО	НСО*	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО
Общегосударственные вопросы	7,46	6,80	6,0	7,25	6,83	4,94	21,97	23,30	13,30
Национальная оборона	0,01	0,01	0,00	0,09	0,10	0,15	0,64	0,68	0,43
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,90	0,50	0,48	0,54	0,36	0,14	1,58	0,90	0,86
Национальная экономика	12,49	11,93	17,93	6,67	4,59	8,49	16,26	15,34	21,65
Жилищно-коммунальное хозяйство	14,80	14,86	15,67	7,52	8,09	6,85	36,04	34,64	44,93
Охрана окружающей среды	0,13	0,13	0,03	0,10	0,07	0,07	0,09	0,05	0,08
Образование	47,14	46,59	50,09	55,43	56,31	54,19	1,77	0,98	0,35
Культура, кинематография	3,19	2,87	1,96	4,06	4,37	3,87	14,89	17,07	16,58
Здравоохранение	2,08	2,14	0,01	1,82	1,11	0,73	0,01	0,04	0,10
Социальная политика	8,90	11,26	4,87	9,59	10,00	8,46	1,67	1,43	0,42
Физическая культура и спорт	1,87	1,92	1,55	1,27	0,84	0,82	2,45	1,75	1,09
Средства массовой информации	0,18	0,14	0,19	0,18	0,10	0,00	0,11	0,05	0,01
Прочие расходы	0,85	0,86	1,22	5,50	7,22	11,27	2,52	3,76	0,19

* НСО – Новосибирская область.

Источник: Рассчитано автором по данным официального сайта Федерального казначейства России www.roskazna.ru

мический рост, постоянно их урезая. Во всем мире вложения в человеческий капитал признаны самыми эффективными. Человеческий капитал, как и любой другой фактор капитала, требует регулярного воспроизводства. А это возможно только на государственном уровне, в частности с помощью развитых государственных систем здра-

воохранения, образования и переподготовки кадров и т.д., а также системы социальных гарантий для всех. Частные структуры могут в этом деле только дополнять государственные, но не заменять их.

Собственные источники доходов и выравнивание «сверху»

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, субсидии, средства фондов финансовой поддержки. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. До тех пор, пока регионы и муниципальные образования не будут иметь собственных надежных источников доходов, будет оставаться проблематичной возможность решения ими вопросов, входящих в их компетенцию.

Конечно, нелепо отрицать, что при сложившемся запредельном неравенстве экономических потенциалов муниципальных образований¹ никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности; разумеется, повышение эффективности механизмов регулирования межбюджетных отношений в нынешних обстоятельствах – актуальнейшая задача. Однако вместе с тем нельзя упускать из виду и того, что гипертрофированно высокая сегодня зависимость не просто подавляющей части, а фактически всей совокупности местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов² и сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств определяются не только объективными экономическими обстоятельствами (неразвитостью налоговых потенциалов муниципалитетов), но и в существенной степени – проводимой государством бюджетно-налоговой политикой, нацеленной на максимальную федеральную централизацию налоговых ресурсов (ее проведение диктуется требованиями получившей высший государственный приоритет концепции укрепления «вертикали власти») [Швецов А., 2007 (б)].

¹ У многих муниципальных образований такой потенциал вообще отсутствует, что подчас провоцирует сомнения в целесообразности самого конституционного закрепления принципа безусловного всеобщего распространения муниципального самоуправления в нашей стране.

² Доля самодостаточных (т.е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов – 3–5%.

Очевидно, что в условиях преимущественного аккумулирования налогов на федеральном уровне центральное правительство призвано, в том числе, не допускать диспропорций в бюджетной системе путем оказания финансовой поддержки нижестоящим уровням власти. Такая поддержка ориентирована лишь на достижение вертикальной сбалансированности бюджетов (путем обеспечения баланса между доходами и расходами), но она не решает такой важной задачи, как согласование конечных целей управления и адекватных путей их реализации, поскольку весьма слабы или совсем отсутствуют стимулирующие эффекты для саморазвития территорий в условиях их ограниченных финансовых возможностей.

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю собственных доходов муниципальных образований приходится около 20%, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего бюджетную самостоятельность местного самоуправления. Считается, что такое состояние имеет место при условии, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений близко к пропорции 50:50. В сложившихся условиях формирование местных бюджетов как с экономических, так и управленческих позиций мало отличаются от смет.

Вместе с тем в подходах к формированию собственных доходов местных бюджетов с самого начала становления межбюджетных отношений в России прослеживается четкая тенденция наступления на местный бюджетный уровень. Так, в действовавшем Законе РФ от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового кодекса РФ количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные муниципальные сборы). В результате же дальнейшего изменения бюджетного и налогового законодательства в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц, которые фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Кроме того, на качество и полноту финансового обеспечения муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования серьезное воздействие оказывает непостоянство федерального бюджетного и налогового законодательства, которое ежегодно меняется (см., например, [О внесении изменений..., 2001; 2004 (а, б); 2005 (а, б, в); 2007; 2014]). В результате для государственной региональной политики в Российской Федерации по отношению к местному уровню власти стали характерными следующие черты.

Во-первых, мизерность собственных доходов местных бюджетов позволяет им осуществлять расходы лишь на текущие нужды муниципальных образований и препятствует адекватной реализации их собственных полномочий, включая развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других элементов социальной сферы.

Во-вторых, дефицит средств в регионах не позволяет им инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и т.д.

В-третьих, эффективное и полномасштабное проведение реформы местного самоуправления опять же наталкивается на недостаточность выделяемого объема финансирования.

К этому следует добавить проблемы, связанные с большим числом субъектов межбюджетных отношений со статусом муниципальных образований и значительными различиями в подходах к формированию доходов местных бюджетов.

Еще одна проблема, высвеченная муниципальной реформой, связана с кадровой слабостью местного самоуправления. Повсеместно испытывается дефицит, прежде всего, квалифицированных управленцев, экономистов и юристов, а также специалистов, способных квалифицированно выполнять работу по формированию баз данных, включая сбор, обработку и анализ информации социального, экономического и другого характера.

Расширение и бюрократизация аппарата управления муниципальных образований

Многие из названных выше проблем была призвана решить новая реформа местного самоуправления. Однако на деле она не только не сняла остроту имеющихся проблем, но и привела к уве-

личению числа органов местной власти и, соответственно, к росту в местных бюджетах расходов на их содержание (см. табл. 3.2). По-прежнему полномочия муниципалитетов не имеют четкого закрепления и могут меняться сверху, ослабляя ответственность местных властей за их исполнение.

Так, по состоянию на 1 января 2014 г. в России насчитывается 22823 муниципальных образований, в том числе 1815 муниципальных районов, 519 городских округов, 1672 городских поселений, 18560 сельских поселений, 257 внутригородских территорий в городах федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург). Число субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы возросло в 5,5 раз, поскольку до начала реформы многие территории со статусом муниципальных образований не имели местных бюджетов и муниципальной собственности и соответственно не являлись самостоятельными участниками межбюджетных отношений. Это привело и к расширению аппарата управления (численность муниципальных служащих увеличилась с 355 тыс. до 505 тыс. человек), его бюрократизации и росту нагрузки на местные бюджеты. Стала очевидной финансовая несостоятельность мелких поселенческих муниципальных образований.

Сформировалась система невиданных ранее территориальных структур в формате городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов [Лексин, 2012]:

- ♦ *«Городским поселением»* стал называться город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, которые в этом случае не считаются сельскими поселениями).

- ♦ Самостоятельным *«сельским поселением»* начали именовать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и т.д.).

- ♦ Сложно устроенным муниципальным образованием стал *«муниципальный район»*, включающий несколько поселений и межселенных (находящихся вне границ поселений) ареалов, объединенных общей территорией, в границах которой «местное самоуправление должно осуществляться в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера».

- ♦ Наконец, появился *«городской»* округ: городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Все эти муниципальные образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также – при принятии соответствующих законов и законов субъектов Федерации – исполнять делегированные государственные полномочия.

Неравномерность распределения налоговых доходов по типам муниципальных образований

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований. При этом в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: так, в 2013 г. в бюджетах городских округов аккумулируется 60,3% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,4% и лишь 11,3% – в бюджетах поселений.

Налоговые и неналоговые доходы в бюджетах городских округов в среднем по Российской Федерации занимают 48,80%, по муниципалитетам Сибирского федерального округа данный показатель даже меньше – 46,55% (табл. 3.3). Безвозмездные поступления составляют свыше половины бюджетных доходов. Несколько иная ситуация наблюдается в отношении городских округов Новосибирской области. Здесь налоговые и неналоговые доходы составляют 57,44% от общего объема доходов бюджетов городских округов, причем более 90% налоговых и неналоговых доходов городских округов Новосибирской области составляет доля г. Новосибирска. Основные поступления по налоговым доходам приходятся на налог на доходы физических лиц, земельный налог, единый налог на вмененный доход. Неналоговые доходы в бюджетах городских округов составляют около 11% совокупных доходов в среднем по РФ и по СФО, доля неналоговых доходов в бюджетах городских округов Новосибирской области составляет 16,80%.

Таблица 3.3

**Структура доходов
бюджетов муниципальных образований в РФ в 2013 г., %**

Статья доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения		
	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО
Налоговые и неналоговые доходы	48,80	46,55	57,44	25,89	22,96	13,11	44,20	31,85	19,94
<i>Налоговые доходы</i>	<i>37,84</i>	<i>34,75</i>	<i>40,64</i>	<i>20,94</i>	<i>18,58</i>	<i>10,31</i>	<i>33,30</i>	<i>22,08</i>	<i>14,52</i>
Налог на доходы физических лиц	25,95	23,89	30,12	17,67	16,08	9,17	16,87	13,56	8,49
Единый налог на вмененный доход	3,09	3,03	3,14	1,55	1,09	1,08	0,02	0,02	0,00
Единый сельскохозяйственный налог	0,06	0,01	0,00	0,11	0,07	0,05	0,43	0,28	0,15
Налог на имущество физических лиц	0,71	0,66	0,48	0,00	0,00	0,00	1,88	1,07	0,60
Земельный налог	5,53	4,98	6,86	0,01	0,00	0,00	13,37	7,13	5,28
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>10,96</i>	<i>11,80</i>	<i>16,80</i>	<i>4,95</i>	<i>4,38</i>	<i>2,80</i>	<i>10,90</i>	<i>9,77</i>	<i>5,42</i>
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	5,82	6,44	8,36	2,23	2,17	0,90	6,69	7,70	3,68
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	2,77	2,82	4,56	0,98	0,46	0,21	3,14	1,24	0,95
Безвозмездные поступления	51,20	53,45	42,56	74,11	77,04	86,89	55,80	68,15	80,06
Дотации	4,71	5,97	1,04	12,17	12,55	9,38	19,56	23,96	25,64
Субсидии	19,55	18,65	23,14	19,18	21,13	30,56	22,36	24,64	44,40
Субвенции	24,72	27,47	17,84	38,10	40,65	44,11	1,47	0,77	0,46

* НСО – Новосибирская область.

Источник: Рассчитано автором по данным официального сайта Федерального казначейства России www.roskazna.ru

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений (см. табл. 3.3). Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных районов значительно меньше и составляет около 25,89% от всех доходов в среднем по Российской Федерации, 22,96% – по муниципальным районам СФО и 13,11% – по районам Новосибирской области, удельный вес безвозмездных поступлений – свыше 74%.

Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов – 38% – приходится на субвенции. Столь высокий показатель обусловлен передачей на уровень муниципальных районов государственных полномочий и полномочий поселений. Отчасти данный процесс можно оценить как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодателем полномочия между уровнями бюджетной системы. Постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района: зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и от дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогам, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий. Что касается делегированных полномочий, то органы местного самоуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

В доходах городских и сельских поселений более половины занимают безвозмездные поступления: 55,8% в среднем по Российской Федерации, 68,15% – по Сибирскому федеральному округу и более 80,06% – по Новосибирской области. В структуре безвозмездных поступлений в бюджетах поселений основную долю составляют дотации и субсидии (см. табл. 3.3).

Условность собственных доходов муниципальных образований

Отметим, что цель местного самоуправления – не исполнять возложенные на него государственные полномочия, а обеспечивать решение собственных задач. Делегирование полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств лишь в том случае, если в результате делегирования происходит снижение рас-

ходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг, возникает экономия администрирования. В ином случае – делегирование полномочий есть не что иное, как способ перераспределить (исправить) ранее разграниченные полномочия исходя из административных интересов. Исполнение делегированных полномочий не должно выходить на первый план, так как в таком случае речь будет идти уже не о системе местного самоуправления, а о территориальных органах государственной власти (федеральной или региональной) [Завьялов, 2007].

Очевидно, что реальное разделение ответственности между уровнями власти возможно только при четкой идентификации исключительных сфер полномочий муниципалитетов с закреплением ответственности за их исполнение перед населением соответствующих территорий и законом. Тем самым муниципалитеты получают больше самостоятельности в своих действиях, а государство избавится от несвойственных для него функций.

К сожалению, сложившаяся ситуация с формированием бюджетов муниципальных образований не претерпела изменений к лучшему в результате мер, сопровождающих муниципальную реформу. Так, по-прежнему формирование налогово-бюджетной сферы муниципальных образований не обеспечивает достаточных стимулов для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию.

Кроме того, установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, чем на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, также дестимулирует усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий. Это в равной мере касается и заинтересованности местных властей в поддержке малого предпринимательства, и в формировании на своей территории общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Сделанный в ходе реформ акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, не учитывает предельно высокого уровня дифферен-

циации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам [Бухвальд, 2007].

Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на территориальные различия, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны [Киреева, 2005].

Сложившаяся практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь видимость самостоятельности местных бюджетов. Фактически эти доходы можно назвать условно-собственными, поскольку их величина зависит не от усилий местных властей по их сбору, а от решений властей субъекта Федерации, устанавливающих нормативы отчислений для данной территории. Практика закрепления за местными бюджетами дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе, применяемая во многих регионах в настоящее время, – вынужденная мера, связанная с резким неравенством уровня экономического развития территорий. Другой негативный момент использования дифференцированных нормативов отчислений – снижение предсказуемости величины доходных источников местных бюджетов, поскольку трансфертозамещающие нормативы отчислений меняются ежегодно, а итоговые нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты в некоторых регионах не отражают реальных потребностей в них [Лобкин, 2007].

В результате роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы стала еще более символической. Согласно налоговому законодательству местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оцен-

кам за 2013 г. доля собственно местных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается 15,1%, в том числе по земельному налогу – 13,2 и налогу на имущество физических лиц – 1,9%. Очевидно, что при таких условиях муниципалитеты не в состоянии выполнять роль значимых субъектов налоговой политики, ориентированной на экономические и социальные цели.

В составе собственных доходов местных бюджетов в 2013 г. свыше 50% – межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически же уровень дотационности местных бюджетов значительно выше, поскольку в эту долю не включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотации местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки.

Практика нормативно-правового регулирования, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием, является порочной, не способной обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования.

Залогом обеспечения устойчивости подобного финансирования является создание стабильной налоговой базы на местах. При этом местные бюджеты должны быть законодательно защищены от перегрузки делегированными полномочиями. В настоящее же время, как следует из структуры расходов некоторых местных бюджетов, местные власти занимаются преимущественно не столько своими собственными полномочиями, сколько делегированными. По мнению большинства специалистов, объем делегированных полномочий (обязательных к исполнению) должен быть законодательно ограниченным на уровне примерно 25% общих расходов местного бюджета.

На наш взгляд, к числу проблем, не решенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», относится возможность создания единых сельских муниципальных округов без низовых муниципалитетов с собственными «бюджетами», но, как и сейчас, с небольшими сельскими администрациями на началах сметного финансирования. Кроме того, имело бы смысл, чтобы города и иные населенные пункты, являющиеся административными центрами небольших рай-

онов, не наделялись самостоятельно статусом городского или сельского поселения, а их территории «административно» прямо входили бы в состав территории муниципального района. Тогда бы не было необходимости формирования в этих населенных пунктах своих органов местного самоуправления, а их функции выполнялись бы органами управления муниципального района. Это позволило бы исключить наличие в одном населенном пункте «двойных органов» местного самоуправления, устранить дублирование полномочий, сократить численность муниципальных служащих и соответствующие расходы.

Регламентация финансовой помощи

В целом, итоги реформирования муниципальных финансов ставят под сомнение саму возможность самостоятельного выполнения всего комплекса прав и обязанностей по осуществлению бюджетного процесса со стороны органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Перспективы развития муниципальных финансов в России определяются не только муниципальной реформой, но процессами реформирования бюджетной системы страны в целом. В частности, введены институциональные нормы по регламентации межбюджетных отношений для муниципалитетов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) превышает установленные Бюджетным кодексом РФ (табл. 3.4) [Ларина, 2007].

Распределение муниципальных образований по типам в зависимости от доли межбюджетных трансфертов и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах бюджетов в 2013 г. представлено в табл. 3.5.

Отметим, что ограничительные меры для территорий, получающих высокие объемы финансовой помощи, не должны доминировать в решении вопросов укрепления финансовой самостоятельности местных властей. Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления муниципальными финансами и может наблюдаться в муниципалитетах, проводящих разумную бюджетную политику.

Размер финансовой помощи определяется различными факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания,

Таблица 3.4

**Дополнительная регламентация межбюджетных отношений
для муниципальных образований
по Бюджетному кодексу Российской Федерации***

Бюджетные ограничения	Предписание закона
<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – от 10** до 30%</i>	
Дополнительные	Запрещается превышать установленные субъектом РФ нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – от 30 до 70%</i>	
Дополнительные	Запрещается устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления
<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – свыше 70%</i>	
Жесткие	Подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов Заключение финансового органа Субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете Проведение не реже 1 раза в год внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ Размер дефицита субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета*** Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета*** Иные меры, установленные федеральными законами

*В редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (Ст. 107, 136, 921).

**В случае, когда доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) не превышает 10%, применяются общие требования, установленные Бюджетным кодексом РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета.

***Без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Источник: [Ларина, 2007].

Таблица 3.5

**Распределение муниципальных образований
в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 году, %**

Доля МБТ* (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве				
	все муниципальные образования	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
Меньше 10%	6,4	0,9	8,8	11,5	5,6
В том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3	0	0	1,3	0,6
10–30%	9,3	7,6	21,8	18,5	8,4
30–70%	34,6	39,8	50,5	48,5	32,5
Свыше 70%	49,7	51,7	18,9	21,5	53,5

*МБТ – межбюджетные трансферты.

Источник: Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год). // http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 12.11.2014).

прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса. В связи с этим очевидно, что система бюджетных ограничений должна строиться на критериях эффективного или неэффективного управления муниципальными финансами.

Условия обеспечения финансово-хозяйственной дееспособности муниципальных образований

Одним из недостатков проводимых преобразований в сфере местного самоуправления является выведение из структуры вопросов местного значения проблем комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, а имущество так называемых непрофильных активов из их состава изымается. Производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов; организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. Компетенция в сфере финансов исчерпывается формированием и исполнением бюджета. Все вращается вокруг деления налоговых поступлений и межбюджетных перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

Муниципальное образование – это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты 1) структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти и 2) экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципальных образований становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличение их общего числа. Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и соответственно сокращения их количества.

В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить

обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований. Суть предлагаемого подхода заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что будет вызывать, как правило, их укрупнение (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого, связанные с отдалением власти от населения, следует компенсировать мерами по ее деконцентрации. Для установления же размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-хозяйственную дееспособность, потребуется системная оценка широкого набора параметров, в необходимой и достаточной степени характеризующих масштаб и качество социально-экономических потенциалов муниципальных образований; речь идет о таких элементах этих потенциалов, как численность и структура жителей и рабочих мест, налоговая база, мощности и в целом возможности объектов социальной и инженерной инфраструктуры, качество муниципального управления и др. [Швецов А., 2007 (б)].

Таким образом, еще раз следует подчеркнуть, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая во многом определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Выполнение данного условия требует, чтобы формирование механизма межбюджетных отношений шло в направлении усиления прежде всего местного бюджетного уровня за счет наращивания собственного налогового потенциала, активизации самостоятельной бюджетной политики. Только в этом случае станут возможными обеспечение финансовой самодостаточности местного самоуправления и рационализация использования бюджетных средств.

При этом нельзя отрицать необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов. Однако во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная помощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом повышения эффективности механизма регулирования

межбюджетных отношений, достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.

Для реализации этого положения необходимо изменить сложившуюся практику в бюджетной политике, ориентированную на все усиливающуюся централизацию бюджетно-налоговых полномочий и финансовых ресурсов на федеральном уровне, что обуславливает высокую степень бюджетного регулирования вышестоящими бюджетами нижестоящих, лишая местные органы власти самостоятельности и ответственности за принимаемые решения.

3.2. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ФЗ № 131 (2003 г.):

укрепление экономической основы местного самоуправления

К числу основных факторов, оказывающих влияние на формирование сбалансированных бюджетов, относится, в частности, характер соответствующей правовой базы, регулирующей механизмы обеспечения сбалансированности и устанавливающей права и полномочия в области бюджетного процесса на региональном и местном уровнях власти. При этом эффективность достижения бюджетной сбалансированности во многом зависит от самостоятельности соответствующих уровней власти в формировании бюджетов, иначе вся тяжесть этого процесса ляжет на плечи федерального центра.

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего, с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов. Принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) определил новое поле муниципального развития.

К числу положительных сторон нового Закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение пол-

номочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, Закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей.

Важно отметить, что Закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий. Более того, в Законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако Закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России:

- фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам;
- финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством;
- разделение собственности (муниципальной и региональной);
- процедуру муниципального банкротства.

Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

♦ *Зависимость доходной части местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней*

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Законом введены новые

условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. Если до введения нового Закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ № 131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

♦ *Наделение государственными полномочиями
органов местного самоуправления
в качестве конституцирующей обязанности*

Необходимо отметить, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае не как конституцирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах. Вызывает сомнение правомерность устанавливаемого но-

вым Законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев Законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

♦ *Сложность системы выравнивания
бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений*

Насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в Законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагалось осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривалось создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определялась соотношением налоговых доходов на одного жителя. На основе аналогичного механизма устанавливалось выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений.

♦ *Нарушение территориальной структуры собственности*

Еще одна проблема связана с переделом муниципальной и региональной собственности, возникающая в результате появления новых муниципальных образований разного типа. В первую очередь это затронет землю и недвижимость. Кроме того, сложившаяся территориальная структура собственности, в значительной мере опиравшаяся на существующее территориальное деление и иерархию населенных пунктов, также будет серьезно нарушена, что может стать причиной политических конфликтов.

К этому следует добавить, что Законом № 131 субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получил статус городских округов, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций. Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, так как понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в том числе Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др.

Аргументация подобных решений властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него вносились многочисленные поправки¹. Поправки, принятые в сентябре 2005 года в ФЗ № 131, установили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь создан-

¹ С 2004 по 2006 год 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

ных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете [Сидорова, Татаркин, 2007].

ФЗ № 95 (2005 г.):

новое установление налогов, сборов и специальных налоговых режимов

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», устанавливаются налоги и сборы в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 4) единый социальный налог;
- 5) налог на прибыль организаций;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых;
- 7) налог на наследование или дарение;
- 8) водный налог;
- 9) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 10) государственная пошлина.

К региональным налогам отнесены:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

К местным налогам относятся: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5% зачислять в федеральный бюджет, и 17,5% – в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5% (ранее – не ниже 13%).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы: обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан (ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным), пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования.

ФЗ № 120 (2005 г.):

введение новых принципов и механизмов бюджетной системы

Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», вступившему в силу с 1 января 2005 г., исключается указание на наличие трех

уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы РФ, вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но, по существу, это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К налогам поселений отнесены: налог на имущество физических лиц и земельный налог, — которые в полном объеме зачисляются в местные бюджеты, а к налогам муниципальных районов — налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую часть — в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов.

В соответствии с бюджетной реформой, субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока). Но эта возможность не получила широкого распространения. Регионы отдают предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате, при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других.

**ФЗ № 122 (2005 г.):
пересмотр федерального законодательства
о местном самоуправлении**

Нельзя не отметить еще один важный закон, вступивший в силу с 1 января 2005 г., а именно «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и при-

знании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» № 122-ФЗ, который беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов.

Согласно данному Закону внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта.

Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основной части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство. Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

ФЗ № 198 (2005 г.):

расширение прав органов государственной власти в части межбюджетного регулирования

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления Федеральным законом № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 27.12.2005 г. на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования.

По этому Закону, субъектам РФ предоставлено право заменять по согласованию с муниципальными образованиями, дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ).

Законом на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с 2-кратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ [Карчевская, 2007].

ФЗ № 199 (2005 г.):

расширение полномочий муниципальных образований

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы (Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»).

Одно из таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномо-

чий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер. Закон расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициативном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Таким образом, Федеральный закон № 199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов.

Другое изменение, внесенное Законом № 199-ФЗ, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в Законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения, так как в большинстве вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным. Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям (в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ), не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции, концептуально не выверенными шагами, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем [Сидорова, Татаркин, 2007].

ФЗ № 63 (2007 г.):

новая редакция Бюджетного кодекса

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса (Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» № 63-ФЗ от 26.04.2007) нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях.

Впервые законодательно было установлено понятие «публично-правового образования». Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено требование разработки бюджетов всех уровней на период трех лет. При этом формирование бюджетов должно быть ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых, принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел изменение, на наш взгляд, не лучшее, принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, когда любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ. Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принципа сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных.

Сегодня приходится говорить о слабости правовой базы, регламентирующей порядок и механизмы достижения сбалансированности бюджета. Бюджетный кодекс РФ в его нынешнем виде

не дает ответа на целый ряд вопросов, непосредственно связанных с проблемой сбалансированности бюджетов. В результате субъекты РФ и муниципалитеты не обладают сегодня теми доходными источниками, которые позволяли бы им самостоятельно и в течение длительного времени распоряжаться большей частью средств собственного бюджета.

Сложившаяся ситуация в определенной мере связана с расплывчатой формулировкой принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, составляющего содержание ст. 30 Бюджетного кодекса РФ. В ней говорится, что данный принцип означает закрепление, в частности, доходов за тем или иным бюджетом в соответствии с законодательством РФ, при этом не конкретизируются ни критерии, в соответствии с которыми должно производиться закрепление доходов, ни период, на который данный доход должен закрепляться за бюджетом. В результате разграничение доходов между бюджетами решается в пользу федерального уровня, закрепившего за собой все значимые налоги, а субъекты РФ и муниципалитеты лишены реальной самостоятельности, что не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество, а в итоге – наносит вред и федеральным интересам [Родионова, 2012].

В реальных условиях сегодняшнего дня преобладающая часть субъектов РФ не в состоянии реализовать продекларированное в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ «Принцип самостоятельности бюджетов» право «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов», поскольку достижение сбалансированности между расходами бюджета и источниками их финансирования зависит в основном от объема средств, передаваемых в территориальные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов; огромная величина (не только абсолютная, но и относительная) субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета на четко указанные цели, приводит к тому, что декларируемое в ст. 31 право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов» субъектами РФ и муниципальными образованиями не может быть полностью реализовано. Кроме того, в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ отсутствует законодательная гарантия на судебную защиту самостоятельности региональных бюджетов, без чего этот принцип не мо-

жет быть полностью реализован из-за столкновения интересов разных уровней власти.

Характеризуя принцип самостоятельности бюджетов, нельзя забывать, что он появился в 90-е годы прошлого века, т.е. в момент становления новой бюджетной системы России. Тогда же в научный и практический оборот вошло понятие «собственные доходы» бюджета, призванное подкрепить принцип самостоятельности бюджетов конкретными видами доходных поступлений. Понятие «собственные доходы» заменило прежнее деление доходов бюджета на закрепленные и регулирующие. При этом данное понятие постепенно изменялось как с точки зрения содержания самой дефиниции, так и отнесения конкретных видов доходов к составу собственных [Родионова, 2012].

С течением времени состав собственных доходов расширился, охватив не только источники, закрепленные за конкретными видами бюджетов на долгосрочной основе, но и доходы, поступающие в бюджет в порядке бюджетного регулирования и ежегодно изменяемые. В результате на сегодняшний день в состав собственных доходов оказались включенными все виды поступлений, кроме субвенций. В этих условиях категория «собственные доходы» уже не может рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего самостоятельность бюджетов.

Оценивая содержание ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов», следует подчеркнуть, что в ней приведен лишь перечень доходов, включенных в понятие «собственные доходы бюджетов», но не дается ни определения самого понятия, ни тех классификационных признаков, в соответствии с которыми тот или иной доход может быть включен в состав собственных доходов бюджета. Таким образом, в статье не раскрывается экономическое содержание собственных доходов; они лишь рассматриваются с позиции собственника, которым является публично-правовое (государственное или муниципальное) образование в лице соответствующего субъекта власти [Родионова, 2012].

Несомненно, что налоговые доходы, закрепленные за конкретными видами бюджетов Налоговым и Бюджетным кодексами и поступающие в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ полностью или частично на постоянной основе, действительно являются собственными по своему экономическому содержанию и правовой форме. Однако этого нельзя сказать о другой части бюд-

жетных доходов, поступающих в территориальные бюджеты в порядке перераспределения в виде межбюджетных трансфертов или частично заменяющих их дополнительных процентных отчислений (по единым или дифференцированным ставкам) от налога на доходы физических лиц. У этой второй части доходных поступлений экономическая природа не совпадает с правовой формой, а потому качественная характеристика данных доходов должна быть иной, чем у доходов, где такое совпадение имеется.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем с 2005 по 2007 год осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на регионы и местное самоуправление. Вместе с тем в основу формирования бюджетов всех уровней заложены нормы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства – на начало 2005 г. [Пронина, 2007].

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20% [Пронина, 2007].

**ФЗ № 136 (2014 г.):
федерализация экономико-правовых основ
местного самоуправления**

Важные изменения в организацию местного самоуправления внесены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Они могут образовываться в соответствии с законами субъектов Федерации. Полномочия органов местного самоуправления рассматриваемых округа и района могут разграничиваться региональным законом. Состав муниципального имущества районов определяется законами субъектов Федерации, уставами округов и районов.

Законом установлено, что представительный орган района избирается на муниципальных выборах, а представительные органы округов могут формироваться двумя способами: либо из состава представительных органов районов (при этом законом региона может быть установлена норма представительства районов, входящих в состав округа, исходя из численности населения районов); либо в результате избрания на муниципальных выборах.

Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава. В первом случае глава муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Во втором случае – исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Количество вопросов местного значения, предусмотренных для сельских поселений, сократилось с 39 до 13. Остальными вопросами занимаются муниципальные районы. Законами регионов за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения. Кроме того, установлено, что регио-

нальными законами могут перераспределяться полномочия между местным самоуправлением и органами субъектов Федерации. Такое перераспределение допускается на период не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа региона. При этом к компетенции государственных органов регионов нельзя относить полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, местного бюджета, охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ муниципальных образований и др.

Таким образом, Закон содержит ряд положений, означающих расширение полномочий субъектов Федерации в сфере законодательного регулирования местного самоуправления [Бухвальд, 2014]:

- во-первых, за федеральным законодателем закрепляются полномочия по определению минимального круга полномочий, которые будут осуществляться внутригородскими (районными) муниципальными образованиями в случае их создания;

- во-вторых, предусмотрено, что законами субъекта Федерации и уставом городского округа за внутригородскими районами могут закрепляться и иные вопросы из числа установленных вопросов местного значения городских округов;

- в-третьих, предполагается, что законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств.

Следовательно, закон идет по пути определенной федерализации экономико-правовых основ местного самоуправления: полномочия новых муниципальных институтов (полномочия собственные, а не делегированные частично) будут регулироваться законами субъектов Федерации. Этот тренд касается и вопроса о регулировании полномочий сельских поселений.

Итоги: отсутствие адекватных законодательных решений проблем местного самоуправления

Подводя итоги произошедших изменений 2000–2010-х годов в межбюджетных отношениях РФ можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-

прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;
- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;
- возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;
- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

Глава 4

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК БЮДЖЕТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Состояние и структура доходной части местных бюджетов

Формирование эффективной системы местного самоуправления невозможно без обеспечения ее финансовой самостоятельности. В то же время выполнение этого очевидного требования до сих пор является проблематичным несмотря на проводимые реформы местного самоуправления. Попытаемся ответить на вопрос, в какой степени данные реформы продвинули решение вопроса о стабилизации состояния местных бюджетов и обеспечивают создание адекватной финансовой базы местного самоуправления. С этой целью проанализируем данные проводимого Министерством финансов РФ мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006–2013 гг.

На протяжении анализируемого периода доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных образований сокращалась с 42% в 2006 г. до 38,8% в 2013 г. Соответственно с 58% до 61,2% за этот период увеличивалась доля межбюджетных трансфертов (табл. 4.1).

Таблица 4.1

**Структура доходов местных бюджетов РФ
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Налоговые и неналоговые доходы</i>							
42,0	42,1	41,4	40,3	40,8	39,3	38,2	38,8
<i>Межбюджетные трансферты</i>							
58,0	57,9	58,6	59,7	59,2	60,7	61,8	61,2

Основную роль в обеспечении финансовой самостоятельности любого уровня управления играют собственные доходы. В связи с этим необходимо отметить, что в Российской Федерации используется достаточно широкая трактовка понятия «собственные доходы бюджета». В соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, к собственным доходам бюджетов относятся:

- все налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Таким образом, в состав собственных доходов местных бюджетов включаются и межбюджетные трансферты, и поступления от федеральных и региональных налогов. В структуре собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации (табл. 4.2) налоговые доходы в среднем за период составляли около 40% собственных доходов, опускаясь ниже этой отметки в 2008, 2009 и 2011 гг. Суммарная доля налоговых и неналоговых доходов уменьшалась с почти 59% в 2006 г. до 51,5% в 2011 г. В 2012–2013 гг. произошло увеличение данного показателя до 53,9%. Соответственно с 41,3% в 2006 г. до 48,3% в 2011 г. возросла доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из фонда компенсаций). В 2013 г. указанные межбюджетные трансферты составили 46,1% собственных доходов местных бюджетов в среднем по Российской Федерации.

Таблица 4.2

**Структура собственных доходов местных бюджетов РФ
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Налоговые и неналоговые доходы</i>							
58,7	59,1	53,1	53,4	53,7	51,5	53,4	53,9
<i>Налоговые доходы</i>							
43,0	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1	41,7	47,2
<i>Неналоговые доходы</i>							
15,7	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4	11,7	6,7
<i>Межбюджетные трансферты (без учета субвенций из фонда компенсаций)</i>							
41,3	40,9	46,9	46,6	46,3	48,5	46,6	46,1

Интерес также представляет анализ структуры основных статей бюджетных доходов органов местного самоуправления (табл. 4.3).

Таблица 4.3

**Структура налоговых доходов местных бюджетов РФ
в 2006–2013 гг., %**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Налог на доходы физических лиц</i>							
61,4	66,8	68,6	68,7	65,1	66,4	70,2	69,9
<i>Местные налоги, всего</i>							
10,0	12,2	11,5	14,2	14,4	12,7	15,0	15,1
<i>Земельный налог</i>							
8,9	11,0	10,2	12,3	12,7	12,2	13,3	13,2
<i>Налог на имущество физических лиц</i>							
1,0	1,2	1,2	2,0	1,7	0,5*	1,7	1,9
<i>Налог на вмененный доход</i>							
8,2	8,4	7,4	7,8	7,7	7,7	8,2	7,0
<i>Единый сельскохозяйственный налог</i>							
0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
<i>Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения</i>							
–	–	–	–	–	–	–	0,2

*Объем налога на имущество физических лиц уменьшился в 2011 г. на 67,1%, так как доход от поступлений по данному налогу за 2011 г. был получен в 2012 г. в связи с внесением изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. Ранее физические лица уплачивали налог на имущество физических лиц за текущий год равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября этого же года. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 №229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» с 1 января 2011 г. налог на имущество физических лиц должен уплачиваться не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога.

В течение рассматриваемого периода большую часть налоговых доходов составляли отчисления от налога на доходы физических лиц, их доля возрастала с 61,4% в 2006 г. до 70% в 2012–2013 гг. Вторым по значимости налогом для местных бюджетов был земельный налог. В совокупности доля местных налогов (земельного и на имущество физических лиц) увеличивалась за период 2006–2013 гг. с 10 до 15%. От 7,6 до 8,6% варьируется доля налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленными за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ. Основную часть этих средств составляют поступления от налога на вмененный доход, величина которого определяются деятельностью малого и среднего бизнеса.

Рассмотрим структуру неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований за период 2006–2013 гг. (табл. 4.4). За рассмотренный период структура неналоговых доходов местных бюджетов существенно изменилась. С 20,4% в 2006 г. до 3% в 2010 г. сократился удельный вес доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Основной статьей неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, доля которых в течение всего рассматриваемого периода превышала 40%, достигнув в 2013 г. 54,6% совокупных неналоговых доходов. С 17,5% в 2006 г. до 25,3% в 2013 г. возрос удельный вес доходов от продажи материальных и нематериальных активов.

Особый интерес представляет структура безвозмездных перечислений, поступающих в бюджеты муниципалитетов Российской Федерации. Рассмотрим две основные группы безвозмездных перечислений. К первой группе относятся трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а именно: дотации, субсидии и прочие межбюджетные трансферты. Вторую группу составляют субвенции, т.е. те межбюджетные трансферты, которые связаны с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (табл. 4.5).

Таблица 4.4

**Структура неналоговых доходов местных бюджетов РФ
в 2006–2013 гг., %**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности</i>							
20,4	19,0	10,7	7,7	3,0	—	—	—
<i>Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности</i>							
45,0	44,8	46,4	48,8	49,4	46,6	52,8	54,6
<i>Платежи за пользование природными ресурсами</i>							
...	2,7	...	2,9	3,1	3,0	4,3	4,3
<i>Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства</i>							
...	3,3	..	12,6	15,3	14,5	5,9	6,1
<i>Доходы от продажи материальных и нематериальных активов</i>							
17,5	20,3	24,2	20,5	22,6	24,9	27,3	25,3
<i>Другие налоговые доходы</i>							
...	10	...	7,6	6,6	10,9	9,7	9,6

Таблица 4.5

**Структура безвозмездных перечислений в местные бюджеты РФ
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Межбюджетные трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения</i>							
50,5	50,3	62,4	59,1	59,3	60,4	53,9	54,4
<i>Дотации</i>							
29,0	24,0	23,9	21,2	21,3	22,0	15,9	15,2
<i>Субсидии</i>							
14,1	23,5	31,1	29,4	29,5	29,0	30,5	32,2
<i>Прочие</i>							
7,4	2,8	7,4	8,5	8,5	9,4	7,4	7,0
<i>Субвенции</i>							
49,5	49,7	37,6	40,9	40,7	39,6	46,1	45,6

Суммарная доля дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов увеличилась с 2006 по 2011 год с 50,5 до 60,4%. В 2012 г. произошло сокращение удельного веса указанных безвозмездных перечислений до 53,8%, однако в 2013 г. доля данного вида доходов опять возросла до 54,4%. При этом в течение всего периода 2006–2013 гг. почти вдвое сократилась доля дотаций и более чем в 2 раза увеличился удельный вес субвенций (см. табл. 4.5). Основную долю межбюджетных трансфертов составляют субвенции. В 2008–2011 гг. их доля по сравнению с 2006–2007 гг. сократилась, однако в 2012–2013 г. она вновь возросла до 45,6%. Довольно высокий уровень доли субвенций связан, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень все большего числа полномочий органов государственной власти.

Состояние и структура доходной части местных бюджетов

Важным аспектом анализа муниципальных бюджетов является распределение основных групп доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований (табл. 4.6).

В связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципальных образований распределение *налоговых доходов* по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно: в бюджетах городских округов в течение всего рассмотренного периода аккумулируется более 50% собственных и более 60% налоговых доходов, на втором месте находятся муниципальные районы, и наименьший удельный вес собственных и налоговых доходов приходится на бюджеты поселений.

В течение 2006–2013 гг. доля городских округов в *собственных* и *налоговых доходах* оставалась относительно постоянной, чего нельзя сказать об удельном весе муниципальных районов и городских и сельских поселений. Так, доля бюджетов муниципальных районов в собственных доходах с 2006 по 2013 год сокращалась с 43% до 35,5%, а доля поселений, напротив, возрастала с 7% до 14,2%. Аналогично сокращался удельный вес бюджетов муниципальных районов в налоговых доходах (с 30,1% в 2007 г. до 26,3% в 2011 г.), в 2012–2013 г. данный показатель немного увеличился – до 28,4%.

Таблица 4.6

**Доходы местных бюджетов РФ по типам муниципальных образований
в 2006–2013 гг., %**

Тип муниципального образования	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Распределение <i>собственных доходов</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	50,0	54,9	52,8	51,5	52,2	51,7	50,6	50,3
Муниципальные районы	43,0	37,0	37,1	35,5	34,6	36,0	35,4	35,5
Поселения	7,0	8,1	10,1	13,0	13,2	12,3	14,0	14,2
Распределение <i>налоговых доходов</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	н/д	64,5	63,9	63,5	64,1	64,6	61,0	60,3
Муниципальные районы	н/д	30,1	29,6	26,5	26	26,3	28,1	28,4
Поселения	н/д	5,4	6,5	10,0	9,9	9,1	10,9	11,3
Распределение <i>неналоговых доходов</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	64,8	69,5	68,3	64,6	65,5	64,5	63,0	62,2
Муниципальные районы	29,0	25,2	24,2	24,4	23,0	23,6	23,6	24,0
Поселения	6,2	5,3	7,5	11,0	11,5	11,9	13,4	13,8
Распределение <i>субвенций</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	н/д	40,7	40,2	40,2	41,6	42,3	44,0	42,9
Муниципальные районы	н/д	55,0	58,3	58,4	57,3	56,7	55,3	56,5
Поселения	н/д	4,3	1,5	1,4	1,1	1,0	0,7	0,6
Распределение <i>межбюджетных трансфертов</i>, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, по типам муниципальных образований								
Городские округа	36,7	38,9	38,8	37,5	38,0	38,0	38,1	38,3
Муниципальные районы	53,2	49,1	47,4	46,4	45,4	47,1	44,9	44,8
Поселения	10,1	12,0	13,8	16,1	16,6	14,9	17,0	16,9
Распределение <i>дотаций</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	н/д	26,3	28,7	23,6	25,0	26,9	24,7	24,0
Муниципальные районы	н/д	56,2	53,5	56,7	56,0	55,2	53,8	54,1
Поселения	н/д	17,6	17,8	19,7	19,0	17,9	21,5	21,9
Распределение <i>субсидий</i> по типам муниципальных образований								
Городские округа	42,7	49,0	47,3	47,4	49,0	48,30	47,3	47,9
Муниципальные районы	52,1	44,2	43,5	41,0	39,2	42,1	40,9	40,3
Поселения	5,2	6,8	9,2	11,6	11,8	9,6	11,8	11,8

Основной объем *неналоговых доходов* (более 60% за все годы анализируемого периода) поступал в бюджеты городских округов. Доля *неналоговых доходов* в бюджетах муниципальных районов сокращалась с 29% до 24% при увеличении удельного веса указанных доходов в бюджетах поселений с 6,2% до 13,8%.

Рассмотрим распределение безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований Российской Федерации.

Более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (*субвенций*), приходился на бюджеты муниципальных районов. Несколько меньшая доля субвенций направлялась в 2006–2013 гг. в бюджеты городских округов, и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений, поступающих в бюджеты поселений. К 2013 г. эта доля сократилась до 0,6%.

Межбюджетные трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, распределялись по бюджетам муниципальных образований различного типа следующим образом. Наибольшая их доля приходилась на бюджеты муниципальных районов, хотя в течение рассматриваемого периода данная доля сокращалась с 53,2% до 44,8%. Доля городских округов оставалась относительно стабильной на уровне 37–38%. Возрастал удельный вес дотаций, субсидий и прочих трансфертов, направляемых в бюджеты поселений. За 2006–2013 гг. он увеличился с 10,1% до 17%.

И, наконец, рассмотрим распределение основных составляющих межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, т.е. распределение дотаций и субсидий.

Более половины *дотаций* в течение рассмотренного периода аккумулировалось в бюджетах муниципальных районов. Удельный вес дотаций, поступающих в бюджеты городских округов, немного уменьшился при увеличении доли данных доходов, направляемой в бюджеты городских и сельских поселений.

Удельный вес *субсидий*, направляемых в бюджеты муниципальных районов, сократился с 52,1% в 2006 г. до 40,3% в 2013 г. Доля данных перечислений, поступающая в бюджеты городских

округов и поселений, наоборот, возросла с 42,7% до 47,9% и с 5,2% до 11,8% соответственно. Субсидии носят целевой характер и, как известно, предоставляются на условиях софинансирования расходных обязательств нижестоящих бюджетов. Это означает, что то или иное муниципальное образование может претендовать на получение субсидии только при наличии у него как соответствующей программы развития, так и определенного задела собственных средств. Очевидно, что городские округа, располагающие более широкой и устойчивой базой для получения собственных доходов, имеют и большие возможности для получения субсидий из вышестоящих бюджетов.

Расходы местных бюджетов

Обратимся к анализу структуры расходов бюджетов муниципальных образований Российской Федерации.

Начиная с 2008 г. доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается при незначительном увеличении в 2011 г. Удельный вес расходов на осуществление государственных полномочий уменьшается в 2008 г.; в 2006–2007 гг. и в 2010 г. данные расходы составляют свыше четверти общих расходов бюджетов муниципальных образований (табл. 4.7).

Рассмотрим функциональную структуру расходов местных бюджетов (табл. 4.8). Наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование. Их доля возросла за исследуемый период с 35,7 до 45,7%. Далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, их удельный вес находился на уровне 18–20% при уменьшении до 14% к 2013 г. Почти в 2,5 раза уменьшилась доля расходов на здравоохранение в структуре расходов местных бюджетов в связи с передачей данного вида расходов на региональный уровень. Доля расходов на управление оставалась в течение 2006–2013 гг. стабильной на уровне 9%. Распределение удельного веса различных статей расходов по типам муниципальных образований представлено в табл. 4.9.

Таблица 4.7

**Структура расходов местных бюджетов РФ
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Расходы на решение вопросов местного значения</i>							
71,1	71,0	78,0	76,1	73,0	76,1	72,0	72,5
<i>Расходы на осуществление государственных полномочий</i>							
28,9	29,0	22,0	23,9	26,1	15,1	19,0	16,5
<i>Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения</i>							
–	–	–	–	0,9	8,8	9,0	11,0

Таблица 4.8

**Функциональная структура расходов местных бюджетов в РФ
в 2006–2013 гг., %**

Вид расходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Управление	8,8	9,0	8,8	8,8	8,9	8,5	9,0	9,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	17,7	18,8	19,9	18,3	18,3	18,7	15,0	14,0
Образование	35,7	34,8	34,7	36,3	35,8	37,6	41,4	45,7
Культура	3,9	4,0	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	4,7
Здравоохранение и спорт	13,2	13,2	12,4	11,4	10,9	10,0	5,4	–
Здравоохранение	–	–	–	–	–	–	–	1,8
Физическая культура и спорт	–	–	–	–	–	–	–	1,7
Социальная политика	8,1	8,0	7,2	7,9	9,2	8,6	8,7	9,0
Прочие расходы	12,6	12,0	13,1	13,4	12,9	12,3	16,0	14,0

Таблица 4.9

**Расходы местных бюджетов РФ по типам муниципальных образований
в 2006–2013 гг.**

Тип муниципального образования	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Распределение расходов на управление по типам муниципальных образований								
Городские округа	43,0	45,0	45,0	44,3	44,5	43,8	43,4	42,2
Муниципальные районы	39,9	36,3	34,6	31,6	32,0	32,2	32,6	33,2
Поселения	17,1	18,7	20,4	24,1	23,5	24,0	24,0	24,6
Распределение расходов на ЖКХ по типам муниципальных образований								
Городские округа	61,1	63,8	63,2	61,4	61,7	59,1	53,0	52,3
Муниципальные районы	29,9	23,8	20,9	16,1	13,4	17,9	20,8	22,0
Поселения	9,0	12,4	15,9	22,5	24,9	23,0	26,2	25,7
Распределение расходов на образование по типам муниципальных образований								
Городские округа	45,9	48,6	49,0	48,4	49,2	49,5	49,4	50,0
Муниципальные районы	52,4	50,0	49,7	50,6	49,8	49,7	50,0	49,6
Поселения	1,7	1,4	1,3	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4
Распределение расходов на культуру по типам муниципальных образований								
Городские округа	34,5	38,0	36,6	35,4	36,4	34,2	34,0	34,2
Муниципальные районы	47,7	42,1	40,1	35,8	34,4	34,6	35,4	35,3
Поселения	17,8	19,9	23,3	28,8	29,2	31,2	30,6	30,5
Распределение расходов на здравоохранение* по типам муниципальных образований								
Городские округа	53,5	56,3	56,5	56,3	56,9	55,9	56,7	57,5
Муниципальные районы	45,7	42,7	42,2	42,1	41,3	43,9	43,2	42,5
Поселения	0,8	1,0	1,3	1,6	1,8	0,2	0,1	0
Распределение расходов на физическую культуру и спорт по типам муниципальных образований								
Городские округа	–	–	–	–	–	–	–	55,2
Муниципальные районы	–	–	–	–	–	–	–	30,4
Поселения	–	–	–	–	–	–	–	14,4
Распределение расходов на социальную политику по типам муниципальных образований								
Городские округа	н/д	51,3	н/д	50,8	49,8	50,5	50,8	42,2
Муниципальные районы	н/д	46,7	н/д	47,4	48,7	47,6	47,4	33,2
Поселения	н/д	2,1	н/д	1,5	1,5	1,9	1,8	24,6
Распределение прочих расходов по типам муниципальных образований								
Городские округа	н/д	36,6	н/д	35,8	37,8	44,3	49,5	54,4
Муниципальные районы	н/д	52,4	н/д	51,8	50,0	45,3	37,0	44,9
Поселения	н/д	10,8	н/д	12,4	12,2	10,4	13,5	0,7

* До 2012 г. включительно – расходы на здравоохранение и спорт.

Итоги реформирования местного самоуправления в РФ

В целом по Российской Федерации местные бюджеты в последние годы исполнялись с дефицитом (табл. 4.10). Что касается доли муниципальных образований, исполнявших бюджеты с дефицитом в процентах от общего их количества, то данный показатель в среднем за рассмотренный период возрастает при небольшом снижении в 2011 г. и 2012 г.

Таблица 4.10

Исполнение бюджетов муниципальных образований РФ в 2006–2013 гг., % от общего количества муниципалитетов

Исполнение бюджета	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
С профицитом	58,0	59,0	61,0	54,0	46,1	49,5	54,0	48,1
С дефицитом	29,0	36,0	36,0	43,0	50,9	45,5	43,8	49,7
С равенством доходов и расходов	13,0	5,0	3,0	3,0	3,0	5,0	2,2	2,2

В целом внедрение новых принципов организации местного самоуправления привело к следующим результатам:

1) возросло число мелких экономически слабых муниципальных образований (главным образом на уровне поселений), обладающих в соответствии с законодательством всей системой органов управления;

2) усилилась финансовая зависимость муниципальных образований от объемов трансфертов или отчислений от регулирующих налогов, поступающих в местные бюджеты из вышестоящих бюджетных уровней. Другими словами, по-прежнему не созданы условия для укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов;

3) сохраняется низкая мотивация у муниципальных образований к стимулированию саморазвития из-за преобладания дотаций и субвенций в структуре межбюджетных трансфертов, а также низкой доли местных налоговых и неналоговых доходов;

4) наблюдается усиление внутренних структурных дисбалансов бюджетов разных типов муниципальных образований, происходящее по причинам сокращения доходной базы местных бюджетов, распределения средств между большим числом территориально разобщенных самостоятельных поселений в условиях игнорирования особенностей муниципальных образований разного типа.

Таким образом, устойчивость местных бюджетов в среднесрочной перспективе по-прежнему не достигнута из-за сохранения их зависимости от средств межбюджетного регулирования. Сохраняется актуальность проблем расширения налоговых полномочий регионов и муниципальных образований с целью увеличения и укрепления доходной базы их бюджетов, а также повышения заинтересованности региональных и муниципальных органов власти в результатах деятельности предприятий и организаций, функционирующих на их территории.

4.2. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С ПОЗИЦИЙ УКРЕПЛЕНИЯ ДОХОДОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Дифференцированный подход к организации местного самоуправления

Сложившаяся система местного самоуправления в России характеризуется рядом насущных проблем, требующих решения с целью укрепления местных бюджетов. Среди таких проблем следует назвать прежде всего децентрализацию доходной базы и усиление тем самым финансовой основы муниципального самоуправления, сокращение финансовых потоков между различными бюджетными уровнями, стимулирование укрепления налогового потенциала территорий, а также формирование заинтересованности региональных и местных властей в проведении экономических и социальных реформ.

В настоящее время каждое поселение имеет законодательную возможность получить статус муниципального образования, что может сопровождаться появлением многообразия муниципалитетов и, в свою очередь, обуславливает усложнение реформирования межбюджетных отношений, затрудняет выработку и применение общих механизмов, гарантирующих самостоятельность и ответственность муниципальных образований. Каждое муниципальное образование должно быть, по крайней мере, в состоянии формировать свой бюджет, свой представительный орган, иметь

¹ Параграф написан совместно с О.П. Бурматовой.

собственный устав. Если муниципалитет не способен выполнить эти требования, тогда целесообразно присоединить его к другому (ближлежащему) муниципалитету.

Поселенческий принцип, обусловленный общностью интересов граждан в обустройстве территории проживания и решении других вопросов местного значения, лежит и в основе организации местного самоуправления в странах с отлаженной системой бюджетного федерализма.

Таким образом, с целью более эффективного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения необходима градация муниципальных образований по следующим критериям:

- вид муниципального образования – город (административный центр субъекта Федерации, административный центр района, город районного значения), поселок, село, деревня, район, сельский округ;
- численность населения;
- уровень бюджетной самодостаточности.

В этом случае в зависимости от типа муниципального образования оно будет решать только те вопросы местного значения, которые ему по силам. Остальные местные вопросы должны взять на себя территориальные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

В результате появляется возможность для решения двух основных проблем: во-первых, повысить заинтересованность жителей в осуществлении местного самоуправления в связи с приближением местного самоуправления непосредственно к ним и, во-вторых, осуществление муниципальными образованияами только посильных для них вопросов местного значения в соответствии с их финансово-экономическими возможностями.

Из этого следует, что к организации местного самоуправления следует подходить дифференцированно:

- на уровне районов и городов необходимо использовать принцип территориальной организации муниципальной власти;
- на уровне поселков, сел и сельсоветов (сельских округов) местное самоуправление организуется как муниципальная власть только при условии наличия для этого финансово-экономических предпосылок;
- в остальных случаях предпочтительна форма территориального общественного самоуправления и самоуправление через территориальные органы исполнительной власти района.

Оптимизация сети поселенческих бюджетов

В свете сказанного, представляют интерес предложения, высказанные в работах Е.М. Бухвальда и К.Б. Бексултанова относительно наиболее актуальных направлений реформирования бюджетных отношений и предусматривающие следующие меры [Бухвальд, 2007; Бухвальд, Бексултанов, 2008]. Прежде всего, речь идет о необходимости предоставления экономически наиболее развитым и финансово самодостаточным регионам – субъектам РФ больше полномочий по формированию оптимальной для данных условий модели межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

Среди подобных полномочий важное значение может иметь полномочие по введению экономически оправданной сети поселенческих бюджетов, отвечающей реальным условиям и финансово-бюджетным возможностям конкретного субъекта Федерации и предусматривающее право на регулирование региональной сети поселенческих муниципалитетов и поселенческих бюджетов. Это позволит повысить эффективность системы внутрирегионального финансового выравнивания за счет возможности соизмерения выгод и издержек от введения самостоятельных местных (поселенческих) бюджетов, а также учесть возникающие риски, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств.

Исходя из этого важнейшим направлением оптимизации сети поселенческих бюджетов может стать укрупнение муниципалитетов на уровне поселений, что позволило бы снять целый ряд проблем межбюджетных отношений, среди которых: сокращение числа поселений в регионе и облегчение работы с ними субъектов Федерации; рост самодостаточности новых муниципальных образований; расширение возможностей для принятия более эффективных управленческих решений в бюджетной сфере.

Целям оптимизации сети поселенческих бюджетов могут служить следующие критерии:

- минимальная абсолютная сумма гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год;
- минимальный процент от среднего уровня душевой обеспеченности поселений поступлениями по гарантированным (закрепленным) налоговым доходам за последние 3 года;

- максимально допустимый процент управленческих расходов, обеспечивающий надлежащее управление муниципальными финансами к абсолютной сумме гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год и др.

На основе данных критериев субъектам РФ рекомендуется провести анализ налогового потенциала с целью выделения трех групп муниципальных районов по финансовой обеспеченности:

- 1) стабильные и высокообеспеченные;
- 2) среднеобеспеченные;
- 3) низкообеспеченные районы [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

В районах первого типа – стабильных и высокообеспеченных (не менее 75% поселений, отвечающих названным критериям) – следует сохранить всю сеть поселенческих бюджетов, а району передать все полномочия по их финансовой поддержке.

В районах второго типа – среднеобеспеченных (в пределах 30–50% поселений, отвечающих названным выше критериям) – следует сформировать выборочную или «очаговую» сеть поселенческих местных бюджетов: районный центр плюс еще 3–4 финансово наиболее сильных поселения. Все прочие поселения должны финансироваться на основе смет. Району в этом случае также следует передать все полномочия по их финансовой поддержке при обязательстве выдерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов и основными видами бюджетных услуг в поселениях со сметным принципом финансирования.

В районах третьего типа – низкообеспеченных (менее 25–30% поселений, отвечающих названным критериям) – должен функционировать районный бюджет, а все муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району вменяется в обязанность поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов в поселениях, финансируемых на основе смет. При этом отказ от определенной доли поселенческих бюджетов не означает автоматическую ликвидацию соответствующего числа самих поселенческих муниципальных образований.

Очевидно, что рекомендуемый подход требует замены в федеральном и региональном законодательстве существующей правовой формы «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет» на следующую: «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет или

иной установленный действующим законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий». Тем самым можно было снять противоречия между существующим формально-разрешительным подходом к формированию институтов местного самоуправления и очевидной идеей экономической рациональности (обоснованности) в выборе форм организации бюджетного процесса на местах. При этом следует заметить, что сохранение сметного принципа финансирования не отрицает важности функций финансового планирования и контроля, который и в данном случае может осуществлять представительный орган местного самоуправления.

Наращивание налоговых доходов муниципальных образований

К числу актуальных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений относится наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Здесь взамен «поощрительным вливаниям» из вышестоящих бюджетов требуются последовательные шаги по усилению четкого и обоснованного разграничения на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им по-настоящему «собственных» (налоговых) доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчества на местах.

Для укрепления финансовых основ местного самоуправления можно предложить несколько путей наращивания доходов муниципальных образований:

- 1) совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;
- 2) законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;
- 3) создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта РФ, прежде всего инвестиционных проектов и программ;
- 4) использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций на законной, гласной и прозрачной основе;

5) выработка более четких критериев выделения муниципальных образований с учетом фактической и потенциальной базы местного самоуправления.

Реализация данных путей требует, прежде всего, усиления финансовой самостоятельности органов региональной и муниципальной власти посредством увеличения доли собственных налоговых источников в местных бюджетах, которые должны быть закреплены на постоянной основе за территориальными бюджетами. В этом случае соответствующие органы власти будут иметь возможность не только прогнозировать формирование налоговых доходов, но и иметь стимулы для развития производства на территории и, соответственно, увеличения доходной части бюджета. Такое налоговое регулирование послужит необходимым условием для обеспечения долгосрочной сбалансированности и самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы, сведя к минимуму финансовую помощь нижестоящим бюджетам путем упразднения некоторых форм передачи финансовых средств из федерального бюджета [Пансков, 2013]. Это, в свою очередь, требует, на наш взгляд, решения ряда важных задач.

Прежде всего необходимо изменение сложившихся подходов к распределению налоговых полномочий между уровнями власти. Речь идет о необходимости децентрализации налоговых полномочий в направлении установления более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями.

В настоящее время в налоговой системе преобладают федеральные налоги и сборы, что, с одной стороны, ведет к масштабным встречным потокам финансовых средств из-за необходимости их распределения, а с другой, – к снижению заинтересованности территориальных органов власти в развитии производства и расширении собственной налоговой базы. Следствием такого положения является, во-первых, усиление иждивенчества и поиск поддержки центра и, во-вторых, несовершенство управления налогами на региональном и местном уровнях как в части федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты, так и при установлении многих элементов по закреплённым Налоговым кодексом региональным и местным налогам. Ситуация осложняется тем, что в Налоговом кодексе наряду с правом территориальных органов власти введения того или иного налога, установления по нему налоговых ставок, порядка и сроков уплаты, а также налоговых льгот (включая основания и

порядок их применения) существует немало ограничений в управлении региональными и местными налогами и многочисленные исключения из установленных положений.

Поэтому представляется актуальным расширение полномочий территориальных органов власти в сфере установления обязательных элементов соответствующих налогов при условии сокращения полномочий федеральных органов. Это особенно насущно по таким федеральным налогам, доходы от которых являются определяющими в наполнении доходной части региональных и местных бюджетов. В частности, следовало бы, на наш взгляд, придать обязательный характер (вместо существующего в настоящее время разрешительного характера) установления единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в их бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов. При этом для всех местных бюджетов должны быть единые принципы разграничения доходов от федеральных и региональных налогов [Пансков, 2010]. Все это позволило бы создать необходимые предпосылки формирования надежной финансовой основы для территориальных бюджетов в части укрепления налогового потенциала и экономической заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии производства на своей территории.

Говоря об установлении единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов, следует иметь в виду, что при единых принципах нормативы таких отчислений могут быть различными. Это обусловлено тем, что российские регионы имеют значительные различия по уровню экономического развития, в связи с чем расчет нормативов отчислений должен осуществляться с учетом особенностей каждой территории (включая численность и плотность населения, бюджетную обеспеченность, налоговый потенциал, объем доходов и расходов бюджетов и др.). В этом случае дифференцированные нормативы будут отражать и различия в устанавливаемых для каждого региона размерах отчислений от регулирующих налогов. Таким образом, речь идет прежде всего о создании равных возможностей для регионов, а не об одинаковых ставках и нормативах отчислений от регулирующих налогов.

Другие направления оптимизации местных бюджетов

Важный аспект совершенствования межбюджетных отношений связан с использованием муниципального имущества [Законодательство..., 2008]. Происходящий процесс разделения межмуниципального имущества порождает дополнительные проблемы управленческого и финансово-бюджетного плана. Поселения должны быть только ответственными пользователями по отношению к объектам муниципального имущества, с правом присвоения арендных платежей, но без права отчуждения этой собственности в той или иной форме (продажа, залог и пр.). Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально-значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее функционирования.

Относительно расходов местных бюджетов представляется насущным законодательное ограничение объема обязательных к исполнению переданных государственных полномочий, например в пределах 25% от общих расходов местного бюджета. Передаваемые же государственные полномочия выше этого порога должны реализовываться органами местного самоуправления только на добровольной основе с компенсацией органам муниципального управления полной «стоимости» передаваемых полномочий и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

В рамках бюджетного процесса представляется целесообразным обеспечивать долгосрочное планирование и прогнозирование развития муниципального образования, и, соответственно, и муниципальных финансов, поскольку муниципальные инвестиционные расходы (как и любые инвестиции) имеют долгосрочный характер. Это потребует не только сформулировать и обосновать цели, но и проанализировать возможности осуществления затрат как капитальных, направленных на создание объектов инфраструктуры, так и операционных, связанных с их функционированием [Клиторин и др., 2001; Пчелинцев, 2002; Суспицын, 2002].

Муниципальные образования на основе крупных городов, обладающие предпосылками для разработки и реализации научно-технических проектов благодаря наличию научных центров (НИИ, университетов и т.д.), могли бы получить полномочия не только на формирование наукоградов, но и на активное участие в развитии и поддержке инновационной деятельности в целом,

включая право на преференции реальным участникам инновационного процесса; на софинансирование перспективных разработок; на создание муниципальных фондов венчурного финансирования; на создание и обустройство муниципальных научных парков и технополисов; на целевое содействие малым инновационным предприятиям; на оказание информационно-маркетинговой поддержки различным субъектам инновационной деятельности; на участие в подготовке кадров инновационных менеджеров и пр.

Разграничение доходных полномочий между уровнями власти (в пользу местной)

Реализация перечисленных направлений совершенствования межбюджетных отношений требует усиления стимулирующей составляющей межбюджетной политики, охватывающей как территории-доноры, так и регионы-реципиенты. Это позволит создать необходимые условия для формирования относительной автономии местных властей в пределах их полномочий, сократить степень дотационности в бюджетной системе страны, повысить заинтересованность и обеспечить ответственность местных органов власти за полный и своевременный сбор налогов, увеличить рост налогового потенциала, сузить сферу перераспределительных процессов в форме нормативно-долевых дотаций, субвенций и взаимных расчетов.

В литературе неоднократно отмечалось, что в области реформирования доходных полномочий результатом должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Федеральные налоги, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет полностью; региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований. Другими словами, должен выполняться принцип «один налог – один бюджет» [Казаков, 2001; Христенко, 2002].

Очевидно, что закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы является необходимым условием обеспечения определенной устойчивости налоговой базы и фактором повышения заинтересованности в ее наращивании на местном уровне. Кроме того, это позво-

ляет осуществлять прогнозирование доходов на каждом уровне бюджетной системы. Поскольку в налоговой системе России большинство налогов неравнозначны и лишь некоторые налоги из числа широко распространенных по территории страны являются крупными (НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, акцизы), то их закрепление за тем или иным уровнем бюджетной системы может сопровождаться перекосами в бюджетной обеспеченности территорий [Игудин, 2003; Поляк, 2001].

Поэтому объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяющихся в мировой практике способов. Первый сводится к четкому разделению конкретных налогов на федеральные, региональные и местные при условии полного зачисления поступлений от каждого налога в бюджет соответствующего уровня. Второй способ предусматривает установление местных надбавок к действующим федеральным и региональным налогам. В ряде случаев, чтобы избежать чрезмерного налогового пресса, целесообразно законодательное закрепление установленных предельных размеров увеличения налоговых ставок.

Осуществление комплекса мер, опирающихся на сочетание двух названных подходов, могло бы стать первым шагом на пути формирования бюджетной системы, опирающейся на единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней, в определенной степени сглаживать различия экономического и социального развития территорий, и решить проблему стабильности и самостоятельности муниципальных бюджетов.

В этой связи необходимо:

1) закрепить за местными бюджетами отдельные налоги, достаточные для формирования их доходов в размере не менее 70% от объема минимальных расходных полномочий. Причем долю субфедеральных, в том числе и муниципальных, органов в налоговых поступлениях следует закрепить законодательно, чтобы предотвратить неформальные согласования;

2) обеспечить полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень;

3) довести долю доходов (прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня не менее чем 25%.

Все эти меры привели бы к реальному улучшению условий жизни населения, повышению качества общественных услуг и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

Предложения по внесению ряда поправок в налоговое законодательство

Представляется полезным внесение ряда поправок в федеральное налоговое законодательство. В настоящее время допускается возможность значительного недопоступления доходов в территориальные бюджеты, которая обусловлена сложившейся практикой предоставления федеральным законодательством отдельных льгот по региональным и местным налогам. Подобные льготы предоставляются по довольно обширному перечню налогов, что имеет следствием и ощутимое сокращение доходов территориальных бюджетов. Введение соответствующих поправок позволило бы решить проблемы наполняемости территориальных бюджетов и, соответственно, укрепления финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов.

Местный уровень должен иметь в качестве закрепленных такие налоги, на которые могут реально влиять органы местного самоуправления. Это будет стимулировать увеличение налогового потенциала территорий и обеспечивать стабильное, соответствующее возложенным на местное самоуправление функциям, поступление доходов.

Исходя из этого предлагается:

- закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые, как показывает мировой опыт, более адекватны реализации задач, возлагаемых на местное самоуправление;
- перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных;
- изменить нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней.

Следует заметить, что разграничение доходных полномочий между уровнями власти является одной из сложнейших проблем не только в России, но и в мировой практике. Это обуславливает необходимость постоянного совершенствования принципов и методов разграничения и распределения налоговых доходов между

уровнями власти. В условиях России этот процесс имеет свою специфику: достижение оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при распределении налоговых доходов и разграничении налоговых полномочий.

Предложения по разграничению налоговых доходов в пользу органов местного самоуправления высказываются многими авторами [Пансков, 2010, 2013; Бухвальд, Фролова, 2003 и др.]. Наиболее актуальным является следующий комплекс мероприятий по разграничению налогов.

♦ Отчисления от *налога на имущество организаций* согласно Федеральному закону № 120-ФЗ должны направляться в региональный бюджет. На наш взгляд, данный налог (до введения в субъекте Федерации налога на недвижимость) следует перевести в разряд местных. Все предприятия на территории используют местную инфраструктуру – дороги, коммунальные услуги и т.д., поэтому вполне уместно закрепить налоги, поступающие с их имущества, за местными бюджетами. Это послужило бы важным фактором обеспечения стабильности налоговых поступлений. Кроме того, необходимость данной меры обусловлена и низкой мобильностью налоговой базы.

♦ Аналогичные рассуждения касаются и *налога на имущество физических лиц*, для увеличения поступления которого требуется, в частности, законодательно установить конкретные сроки регистрации объектов строительства, по истечении которых налог должен взиматься в обязательном порядке (вне зависимости от того, зарегистрировано или не зарегистрировано соответствующее имущество). При этом на незарегистрированное в срок имущество следует предоставить право местным органам власти устанавливать повышенную ставку налога.

♦ Важным доходным источником местных бюджетов в развитых странах является *земельный налог*. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 100% поступлений от земельного налога закрепляется за местными бюджетами, что, на наш взгляд, правильно, а централизацию в случае необходимости нужно осуществлять только целевым образом (с введением в субъекте Федерации налога на недвижимость земельный налог, аналогично налогам на имущество организаций и физических лиц, отменяется). Местные органы власти осуществляют мониторинг своих земель, поэтому могут точнее оценить рыночную стоимость земельных участков, степень их доходности, и, соответственно, установить ставки на-

лога. Кроме того, доходы по земельному налогу очень равномерно распределены по территориям.

Для оптимизации поступлений от местных налогов представляется целесообразным предоставить местным органам власти больше прав в регулировании ставок налогов на землю и на имущество, которое или не используется или используется не по назначению. Так, для сельскохозяйственных земель установлена льготная ставка в размере 0,3%. В то же время значительные площади сельскохозяйственных угодий (особенно вокруг крупных городов) либо заброшены, либо застроены жильем, т.е. используются не по назначению. В подобных случаях местные органы власти должны обладать правом увеличения ставки налога на неиспользуемые сельскохозяйственные земли или используемые не по назначению в пределах, установленных Налоговым кодексом.

К этому следует добавить, что требует урегулирования и вопрос своевременной регистрации права на земельные участки и пай. В настоящее время из-за высокой стоимости соответствующих процедур многие владельцы земельных участков не осуществили необходимую регистрацию своего права на находящиеся в их пользовании земли. Это же относится и к сельскохозяйственным предприятиям. В результате местные бюджеты недополучают средства в виде налогов на землю. Для решения данной проблемы было бы целесообразно предоставить на федеральном уровне право на оценку объектов недвижимости комитетам по управлению муниципальным имуществом для отдельных категорий налогоплательщиков, что способствовало бы более полному учету земель и стимулированию их вовлечения в хозяйственный оборот.

♦ *Налог на недвижимость* должен иметь, по нашему мнению, местный статус, и местные органы власти должны полностью распоряжаться поступлениями от него. Недвижимость является одним из основных ресурсов муниципалитетов. Местные органы власти могли бы использовать его как эффективный рычаг для стимулирования нового строительства, инвестиций в развитие муниципальной инфраструктуры. Налог на недвижимость наилучшим образом подходит для взимания местными органами самоуправления, поскольку объекты недвижимости лучше всего контролировать на муниципальном уровне, и, следовательно, передача названного налога в разряд местных, помимо прочего, позволила бы улучшить его собираемость.

Еще одним важным аргументом за использование налога на недвижимость как местного является и то, что именно местные власти, а не региональные, и тем более, не федеральные, обладают необходимой информацией о ситуации на местном рынке недвижимости и, соответственно, располагают всесторонней информацией относительно точной оценки ее стоимости.

Кроме того, местные органы власти должны иметь право устанавливать разные уровни ставок налогов на недвижимость в зависимости от его видов (например налог на застроенные участки, налог на жилье, налог на строения производственного назначения, налог на лесные угодья, налог на сельскохозяйственные угодья), характера использования недвижимости (производственное использование недвижимости, непроизводственное, в целях благотворительности и т.д.), социального статуса налогоплательщика, удобства расположения земель и т.д. Ставки этих налогов должны определяться местными органами власти при формировании бюджета на будущий год. Очевидно, что их величина не должна превышать законодательно установленного максимума. Предлагаемая дифференциация налога на недвижимость даст органам местного самоуправления более гибкий инструмент для регулирования социальной и экономической ситуации на данной территории.

Вместе с тем существуют определенные трудности введения налога на недвижимость, связанные, прежде всего, с необходимостью оценки рыночной стоимости имущества. Кроме того, поступления от этого налога вряд ли смогут решить полностью финансовые проблемы органов местного самоуправления. Решение проблемы наполняемости местных бюджетов требует диверсификации доходных источников, и налог на недвижимость является одним из них, хотя работу по введению местного налога на недвижимость, возможно, не следует форсировать. Поэтому в настоящее время в условиях отсутствия методологической разработанности налога на недвижимость за местными бюджетами необходимо закрепить рассмотренные выше налог на землю, налоги на имущество юридических и физических лиц.

♦ В области использования *единого налога на вмененный доход* (ЕНВД) представляется целесообразным передать органам местного самоуправления право утверждения ставок данного налога, которым до вступления в силу Федерального закона № 120-ФЗ располагали субъекты Федерации. Местные органы власти в наибольшей степени заинтересованы в сборе данного налога, по-

сколькo виды деятельности, по которым уплачивается данный налог (розничная торговля, бытовое и транспортное обслуживание населения, общественное питание и оказание населению платных услуг), более или менее равномерно распределены по территории и гарантируют стабильные доходы.

В то же время с ЕНВД в настоящее время сложилась достаточно парадоксальная ситуация, связанная с тем, что данный налог по существующему бюджетному законодательству в полном объеме поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов. При этом прерогатива установления данного налога принадлежит местным органам власти. Другими словами, ЕНВД фактически является местным. Однако по федеральному законодательству данный налог имеет федеральный статус, и права региональных законодательных органов (и тем более муниципальных) по этому налогу предельно ограничены. Так, местные органы власти не могут самостоятельно устанавливать основной элемент данного налога – размер базовой доходности. Они могут лишь утверждать один из корректирующих коэффициентов к данному налогу, отражающий конкретные условия деятельности местного бизнеса, причем только в сторону понижения. К тому же местные органы власти не имеют свободы действий относительно выбора видов предпринимательской деятельности, которые законодательно закреплены. То же самое относится и к срокам уплаты данного налога, устанавливаемых федеральным законодательством.

Аналогичная ситуация складывается и с *ЕНВД, взимаемым по упрощенной системе налогообложения*, а также *УСН на основе патента*. В соответствии с налоговым законодательством он является фактически федеральным, но полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ. В то же время условия функционирования предпринимательской деятельности на той или иной территории лучше всего известны на местах, поэтому установление и регулирование соответствующих налогов (в том числе налоговые льготы и налоговые ставки) следует передать на уровень местного самоуправления, предоставив местным органам власти права по установлению основных показателей, необходимых для их исчисления, включая базовую доходность, размер потенциально возможного к получению годового дохода, размер корректирующего коэффициента, характеризующего особенности предпринимательской деятельности и др.

Разновидностью единого налога на вмененный доход является *единый сельскохозяйственный налог*, хотя по своему экономическому содержанию он аналогичен земельному налогу. Единый сельскохозяйственный налог также, на наш взгляд, должен стать местным. Однако этот налог имеет статус регионального: он вводится в действие законом субъекта Федерации, ставка устанавливается региональным законодательным (представительным) органом. При введении сельскохозяйственного налога агропроизводители освобождаются от уплаты местных налогов, кроме части налога на имущество физических лиц и налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. Таким образом, местные бюджеты теряют часть доходов, так как поступления от единого сельскохозяйственного налога направляются в региональные бюджеты с последующим выделением некоторой (не установленной федеральным законом) доли местным бюджетам.

Кроме того, представляется целесообразным снижение минимального уровня единого сельскохозяйственного налога, если по итогам девяти месяцев года доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 50%. В настоящее время эта доля должна составлять 70%. Необходимость такой корректировки обусловлена тем, что в условиях постоянного роста себестоимости сельскохозяйственной продукции многие сельскохозяйственные предприятия вынуждены заниматься другими, более прибыльными видами деятельности (торговля, строительство и пр.) и не могут перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, если за девять месяцев доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 70%.

♦ Важным источником пополнения местных бюджетов могли бы стать *акцизы*. Представляется, что было бы целесообразным и справедливым направлять в доходы местных бюджетов отдельные виды акцизов, ставки которых должны четко устанавливаться на федеральном уровне. Направление акцизов, в том числе и на местный уровень, представляется логичным, так как их объем полностью формируется за счет повышения прямых расходов населения. При таком подходе распределение доходов, получаемых за счет акцизов, соответствовало бы численности населения, проживающего в каждом муниципальном образовании.

♦ Что касается *подоходного налога или налога на доходы физических лиц* (НДФЛ), то, на наш взгляд, необходимо внести неко-

торые коррективы в механизм его распределения. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 70% поступлений закреплялось за региональными бюджетами и только 30% – за местными. В 2014 г. эта пропорция еще сильнее изменилась не в пользу муниципалитетов. Было бы целесообразно поменять данную пропорцию и соответственно долю местных бюджетов в данном налоге увеличить и закрепить на уровне не менее 70%. Оставшиеся 30% следует направлять в региональные бюджеты.

С одной стороны, подоходный налог является одним из самых значительных налоговых доходов органов местного самоуправления; в разных странах до 90% поступлений от него закрепляется за местными бюджетами. С другой стороны, подоходный налог является одним из наиболее прозрачных индикаторов уровня жизни населения, проживающего в конкретном населенном пункте. Большая зависимость доходной части бюджета от подоходного налога стимулировала бы заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения и повышении, тем самым, уровня жизни. В целом предлагаемое распределение подоходного налога позволило бы обеспечить сочетание действительной налоговой самостоятельности региональных и местных властей и способствовало бы укреплению единства налоговой системы страны.

С позиций интересов муниципальных образований – получателей НДФЛ – и повышения стимулирующего эффекта данного налога представляется целесообразным предоставить право субъектам Федерации совместно с налоговыми органами разрабатывать и реализовывать систему зачисления НДФЛ в местные бюджеты по месту проживания работников. Очевидно, что это потребует изменения статуса данного налога на региональный, а еще лучше – на местный. Тем самым местные органы власти получили бы не только надежный источник доходов местных бюджетов, но и действенный рычаг управления в сфере занятости «своего» населения на подведомственных территориях.

Подобные изменения в статусе НДФЛ, на наш взгляд, давно назрели. Аргументом в пользу данной меры служит также сложившийся перекос в разграничении финансовых полномочий между уровнями власти, в результате которого имеет место гипертрофированность федеральной составляющей трехуровневой налоговой системы страны в ущерб региональной и местной компонентам. В результате происходит сокращение числа налогов субфедерального и муниципального уровней. Так, последней ре-

дакцией Налогового кодекса РФ предусмотрены лишь три региональных налога – на имущество организаций, транспортный и на игорный бизнес (в целом поступления от них дают лишь 20% общих налоговых доходов субъектов РФ). Местных же налогов осталось всего два – земельный и на имущество физических лиц. Это привело к жесткой обусловленности доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации отчислениями от федеральных налогов и сборов: доля таких отчислений, закрепляемых за бюджетами регионов и муниципальных образований, в доходах этих бюджетов близка к 80%.

Преимущества зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства очевидны. К ним можно отнести следующие [Пансков, 2005]:

- во-первых, усилится зависимость между доходами и расходами соответствующих бюджетов: анализируемый налог будет поступать в тот же бюджет, из которого налогоплательщики получают основные виды социальных услуг;

- во-вторых, будет достигнуто единообразие при зачислении данного налога, уплачиваемого физическими лицами – предпринимателями, с одной стороны, и работающими по найму, – с другой (первые сегодня уже платят налог в бюджет по месту жительства). Когда же будет восстановлено прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, досчет налога по декларациям тоже придется осуществлять по месту жительства;

- в-третьих, упростится процедура и сократятся сроки получения налогоплательщиком законодательно предусмотренных налоговых вычетов (поскольку последние будут производиться из того же бюджета, в который поступил налог);

- в-четвертых, данный шаг послужит стимулом к развитию производства, а значит, и к появлению дополнительных рабочих мест в пригородах (и «спальных» микрорайонах) крупных городов.

Нельзя забывать и об определенных сложностях, связанных с переходом к уплате НДФЛ по месту жительства. Это, прежде всего, усложнение администрирования налога на уровне организаций, поскольку бухгалтерским службам придется вести дополнительный учет налогоплательщиков по месту жительства. Кроме того, в связи с тем, что контроль над правильностью исчисления и перечисления налога одним налоговым агентом будут осуществлять несколько налоговых органов, потребуется внесение поправок в первую часть Налогового кодекса РФ. Увеличится, очевид-

но, и объем контрольной работы налоговых органов: на них будет возложена обязанность проверять правильность не только удержания рассматриваемого налога (что делается и сегодня), но и зачисления доходов по нему в тот или иной бюджет. Все перечисленные сложности носят главным образом организационный характер и достаточно легко преодолимы.

При действующей ныне системе разграничения налогов в стране нет ни одного региона, который бы стремился привлечь на свою территорию жителей, поскольку последние для органов власти любого уровня – источник бюджетных расходов, а не фактор увеличения доходов. Зачисление налога на доходы физических лиц по месту жительства могло бы снизить неравномерность распределения налоговой базы по территории страны и привести к некоторому нивелированию различий в доходах не только муниципальных, но и региональных бюджетов [Совершенствование..., 2005].

В целом регионализация, а затем и муниципализация НДФЛ позволили бы обеспечить должную финансовую самостоятельность региональных и особенно местных бюджетов и их устойчивое функционирование. Этому могло бы способствовать предоставление субъектам Федерации прав по управлению данным налогом, включая установление таких его важнейших элементов, как налоговые льготы и налоговые ставки. Более того, разделение НДФЛ на три части – региональную, районную и поселенческую – дало бы возможность каждому уровню власти устанавливать свою ставку и за счет этого формировать свой бюджет. В результате у территориальных органов власти появились бы важные рычаги для регулирования трудовой миграции собственного населения и стимулирования развития производства в пригородах крупных городов [Пансков, 2010; Чиркунов, 2011].

Рассматривая проблему оптимизации НДФЛ, представляется важным коснуться также вопроса о введении прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц, что особенно актуально в условиях резкого расслоения населения по уровню доходов. Анализ существующих предложений подобного рода показывает, что они сводятся, во-первых, к снижению налоговой нагрузки для тех категорий граждан, доходы которых не превышают определенного минимума, который должен быть установлен законодательно, и, во-вторых, к увеличению ставки налога для категорий граждан с доходами свыше 1 млн руб. в год. Переход на дифференцированную шкалу налогообложения позволит не только более равно-

мерно перераспределять налоговую нагрузку и иметь целевую ориентацию на улучшение финансового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов в силу специфики их работы, но и обеспечит гарантированное перекрытие выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступлениями налога от высокодоходных категорий граждан.

♦ К числу местных налогов целесообразно было бы отнести и *транспортный налог* в части налога, уплачиваемого физическими лицами (в настоящее время данный налог представляет собой разновидность поимущественных налогов). При этом для другой части транспортного налога, уплачиваемой юридическими лицами, сложившийся порядок зачисления следует сохранить. Эта мера не требует каких-либо дополнительных усилий, поскольку действующая бюджетная классификация такое разграничение производит, соответственно, есть возможность дифференциации поступлений между бюджетами.

♦ Наконец, местный бюджет мог бы получить еще один дополнительный источник дохода в виде *отчислений от налога на прибыль организаций* при условии увеличения размера налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в бюджеты субъектов Федерации (при условии зачисления части дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты) или введения налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в местные бюджеты.

♦ Давно назрела, на наш взгляд, необходимость расширить права региональных и местных органов власти в управлении *налогом на прибыль*. Речь идет, прежде всего, о снятии установленных Налоговым кодексом ограничений по снижению ставки данного налога, по которой он зачисляется в региональные бюджеты. Такие ограничения были введены в 2002 г. в качестве средства борьбы с уклонением от уплаты налогов для организаций, осуществляющих деятельность в одних регионах, но стоящих на налоговом учете – в других. В результате введения ограничительных норм масштабы налогового укрывательства сократились, однако кардинально проблема осталась не решенной. По-прежнему сохраняется актуальность законодательного закрепления за региональными органами власти права предоставлять налоговые льготы для тех организаций, которые не только зарегистрированы и поставлены на налоговый учет, но и осуществляют производственную дея-

тельность на территории соответствующего региона. При этом освободившаяся в результате применения соответствующей льготы часть средств должна быть направлена на инвестиции.

♦ Рассматривая вопросы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, нельзя не затронуть и такую проблему, как действие на территории России множества неналоговых платежей, введенных актами органов власти различного уровня и не входящих в налоговую систему страны. Это различные *сборы, платежи, административные санкции*, которые являются важным потенциальным источником формирования доходов местных органов власти.

В настоящее время количество неналоговых платежей, порядок их взимания и зачисления, сроки уплаты постоянно меняются. В связи с этим представляется актуальной разработка соответствующей законодательной базы на федеральном уровне, что позволило бы упорядочить данный вид поступлений. В частности, речь может идти о расширении фискальной базы местного самоуправления за счет сборов за пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, лесные сборы (вносимые сегодня в местные бюджеты лишь частично) [Караваева, 2011].

В целом совершенствование межбюджетных отношений должно предусматривать прежде всего меры по укреплению собственного налогового потенциала муниципалитетов, что невозможно без обеспечения стабильности закрепления налоговых доходов за местными бюджетами. Кроме того, необходимы меры, позволяющие не допускать прямой зависимости между фактическими и прогнозируемыми доходами и расходами бюджета и объемом получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Высказанные предложения, на наш взгляд, способствовали бы наращиванию собственной доходной базы местных бюджетов и уменьшению их потребности в трансфертах. Хотя это, скорее всего, и не решит всех проблем финансовой обеспеченности органов местного самоуправления, однако может послужить важным стимулом к развитию экономического потенциала муниципалитетов и внесет определенный вклад в укрепление собственной доходной базы местных бюджетов посредством повышения эффективности в сфере собираемости налогов, сокращения неравенства в бюджетной обеспеченности территорий, поддержания сбалансированности различных уровней бюджетной системы.

Глава 5

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

5.1. ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ АСПЕКТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Оценка уровня самостоятельности бюджетов органов местного самоуправления

Развитие межбюджетных отношений в России в последние годы идет в направлении усиления формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи, а также стремления к устранению асимметрии в бюджетном статусе субъектов межбюджетных отношений различного уровня. При этом пока не удалось достигнуть необходимой жесткости бюджетных ограничений для властей субъектов Федерации, установить контроль над эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений.

Российские муниципальные образования заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу. Органы местного самоуправления административных центров субъектов Федерации, как правило, имеют бюджеты, сопоставимые по размерам с бюджетами собственно субъектов Федерации. В качестве объекта исследования выбрана Новосибирская область, которая относится к данной группе субъектов РФ.

Основными доходными статьями местных бюджетов являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. При этом устойчивой основой доходной базы бюджетов органов местного самоуправления (МСУ) можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах

муниципальных образований (МО) области в среднем составляла в 2006–2011 гг. 1–2%, в 2012 г. она сократилась до 0,5%.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ, было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 2006–2013 гг.¹ Результаты расчетов представлены в табл. 5.1 и в табл. П.1 Приложения.

Таблица 5.1

Распределение доли полученных доходов муниципальных образований Новосибирской области в 2006–2013 гг.

Интервал доли полученных доходов, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–10	9	17	12	9	13	14	14	17
10–20	18	10	10	13	12	11	11	11
20–30	3	5	7	5	4	5	4	2
30–40	3	1	3	5	3	2	1	1
40–50	0	1	1	0	1	0	3	1
50–60	1	0	1	2	1	0	0	2
60–70	0	1	1	1	1	2	2	0
70–80	1	0	0	0	0	1	0	0
Свыше 80	0	0	0	0	0	0	0	1

Доля полученных доходов для большей части МО Новосибирской области находилась в 2006–2013 гг. в пределах 20%, причем более чем для трети муниципальных образований в 2007, 2008, 2010–2013 гг., т.е. за шесть лет из рассматриваемого восьмилетнего периода, доля налоговых и неналоговых доходов составляла менее 10% (см. табл. 5.1). Таким образом, ситуация ухудшилась по сравнению с концом 90-х – началом 2000-х годов, когда доля данного вида доходов для большинства муниципальных образований Новосибирской области была в пределах 20–40% [Сумская, 2010].

Обращает на себя внимание тот факт, что за рассмотренный период времени в Новосибирской области доля полученных доходов была более 30% для очень незначительного числа муниципалитетов: 3 – в 2007 г., 5 – в 2006, 2011 и 2013 гг., 6 – в 2008,

¹ Анализ проводился на основе данных по административным районам (30) и городским округам (5) Новосибирской области.

2010 и 2012 гг., 8 – в 2009 г. Это объясняется тем, что основная масса муниципальных образований области (за исключением ряда городских округов) имеет сельскохозяйственную специализацию. Свыше 50% налоговые и неналоговые доходы в течение всего рассмотренного периода были только в г. Новосибирске, а в 2006, 2008–2013 гг. еще и в г. Обь; в 2009, 2011 и 2013 гг. к данной категории муниципалитетов относился и наукоград Кольцово.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 5.2 и табл. П.2 Приложения). Для большинства МО Новосибирской области безвозмездные перечисления составляют свыше 70% бюджетных доходов, причем стабильно высоким на протяжении рассмотренного периода остается число территорий, для которых доля безвозмездных перечислений превышает 90%. В структуре безвозмездных перечислений большую часть занимают субвенции и субсидии из вышестоящего бюджета, что вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального на местный уровень.

Таблица 5.2

**Распределение доли безвозмездных перечислений
в бюджетах муниципальных образований Новосибирской области
в 2006–2013 гг.**

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–20	0	0	0	0	0	0	0	1
20–30	1	0	0	0	0	1	1	0
30–40	1	1	2	3	1	2	2	0
40–50	0	0	0	0	3	1	0	2
50–60	0	1	2	1	1	0	3	1
60–70	3	3	2	4	2	2	1	1
70–80	5	4	7	5	4	6	4	2
80–90	19	14	12	13	12	9	11	11
Свыше 90	6	12	10	9	12	14	14	17

Ситуация еще хуже, если рассматривать уровень поселений. Распределение 26 городских и 429 сельских поселений Новосибирской области по удельному весу основных групп доходов в общих доходах бюджетов представлено в табл. 5.3–5.4.

Таблица 5.3

**Распределение поселений Новосибирской области
по удельному весу налоговых и неналоговых доходов
в общих доходах бюджета, в 2006–2013 гг., %**

Доля налоговых и неналоговых дохо- дов	Удельный вес поселений с соответствующей долей налоговых и неналоговых доходов							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Городские поселения</i>								
Более 50	19,23	38,46	42,31	46,15	23,08	15,38	3,85	3,85
Более 60	7,69	19,23	23,08	26,92	15,38	11,54	3,85	3,85
Более 70	3,85	7,69	7,69	23,08	7,69	3,85	3,85	3,85
Более 80	3,85	0	3,85	11,54	3,85	0	3,85	3,85
Более 90	0	0	0	7,69	0	0	0	3,85
<i>Сельские поселения</i>								
Более 50	5,83	4,43	4,66	6,29	5,13	3,50	2,56	2,80
Более 60	4,20	2,10	2,80	3,26	3,50	2,80	1,86	1,63
Более 70	3,03	1,63	1,86	2,56	2,80	1,63	0,47	0,93
Более 80	2,33	0,47	1,40	0,93	2,10	1,17	0,23	0,70
Более 90	1,63	0	0,70	0,93	0,47	0	0,23	0,23

Таблица 5.4

**Распределение поселений Новосибирской области
по удельному весу безвозмездных перечислений
в общих доходах бюджета в 2006–2013 гг., %**

Доля безвозмездных перечислений	Удельный вес поселений с соответствующей долей безвозмездных перечислений							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Городские поселения</i>								
Более 50	80,77	61,54	57,69	53,85	76,92	84,62	96,15	96,15
Более 60	65,38	50,00	34,62	42,31	73,08	73,08	88,46	92,31
Более 70	42,31	34,62	19,23	23,08	61,54	61,54	65,38	65,38
Более 80	15,38	7,69	7,69	11,54	30,77	34,62	38,46	42,31
Более 90	0	0	3,85	3,85	3,85	0	0	11,54
<i>Сельские поселения</i>								
Более 50	94,17	95,57	95,34	93,71	94,87	96,50	97,44	97,20
Более 60	90,21	93,71	90,21	90,68	92,77	94,87	94,41	95,80
Более 70	84,15	85,55	83,92	85,31	89,28	91,38	91,84	93,71
Более 80	66,90	72,49	76,92	74,83	78,09	84,15	85,78	88,58
Более 90	32,40	44,52	47,55	44,06	44,99	56,88	56,41	59,91

Рассматривая распределение поселений по удельному весу налоговых и неналоговых доходов в общих доходах бюджета (см. табл. 5.3), отметим, что удельный вес городских поселений, для которых полученные доходы составляют более половины бюджетных доходов, возрастал с 2006 по 2009 год с 19,23 до 46,15%, а затем стал резко сокращаться, достигнув в 2012–2013 гг. уровня 3,85% (одно городское поселение из 26). Удельный вес сельских поселений с соответствующей долей налоговых и неналоговых доходов находился в течение всего рассматриваемого периода на очень низком уровне (максимум был отмечен в 2009 г. и составил он всего 6,29%, после 2009 г. данный показатель сокращался).

Абсолютно противоположная ситуация наблюдается, если рассматривать удельный вес безвозмездных перечислений в совокупных доходах городских и сельских поселений Новосибирской области (см. табл. 5.4). Удельный вес городских поселений области, в бюджетах которых безвозмездные поступления составляли свыше половины доходов, находился в течение рассматриваемого периода на достаточно высоком уровне, а в 2012–2013 гг. он составил более 96%. Соответствующая доля сельских поселений превышала 90%-й уровень в течение всего рассматриваемого периода. Кроме того, повышающуюся тенденцию обнаруживает удельный вес поселений, в которых доля безвозмездных перечислений составляет свыше 90% бюджетных доходов. Он возрос за рассматриваемый период с 32,40 до 59,91%.

Оценка концентрации ресурсов в бюджетах одного уровня

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам муниципальных образований. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации [Беденков, 1998].

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. В работе оценивались вышеуказанные показатели полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области на душу населения, т.е. доходов без поступления в местные бюджеты безвозмездных перечислений из бюджета области и доходов с учетом вышеуказанных перечислений (табл. 5.5).

Таблица 5.5

**Показатели неоднородности
уровня бюджетных доходов на душу населения
в Новосибирской области в 2006–2013 гг.**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Полученные доходы</i>								
Размах асимметрии	29,42	49,55	40,59	19,36	8,34	12,22	5,08	6,70
Рассеивание МО	1075	2293	2626	2209	1915	2571	2244	2938
Экссесс рассеивания	1,406	1,851	1,747	1,273	1,128	1,325	1,254	1,327
Стандартное отклонение	1702	3286	3868	3297	2598	4357	3182	4626
Коэф. вариации, %	92,31	102,94	98,52	78,13	57,71	84,76	57,17	67,85
<i>Располагаемые доходы</i>								
Размах асимметрии	13,59	19,70	13,07	14,21	6,13	4,00	4,15	3,16
Рассеивание МО	3098	2629	6219	6734	9461	7874	8742	10144
Экссесс рассеивания	1,009	1,112	1,129	1,113	1,124	1,000	1,038	1,023
Стандартное отклонение	4493	10297	10217	9955	12219	11285	11954	13200
Коэф. вариации, %	41,67	53,03	46,82	44,99	39,17	33,39	32,13	27,37

Данные табл. 5.5 свидетельствуют о том, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 2006–2013 гг. сокращается. Самое существенное сокращение наблюдалось в 2008 г. и 2011 г. Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается. Экссесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение

больше единицы. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов) более близки между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов. В противном случае эксцесс рассеивания был бы меньше 1.

Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов (см. табл. 5.5) объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в Новосибирской области все муниципалитеты получают перечисления из регионального бюджета, то этот результат легко объясним. Если бы средства из регионального бюджета направлялись только для подтягивания бюджетов с низкими доходами до среднего уровня, стандартное отклонение должно было бы снизиться. Но из-за большой централизации финансовых средств на региональном уровне часть безвозмездных перечислений оказывается не связанной с функцией выравнивания уровня развития, поэтому необходимо исключить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учетом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации по стандартному отклонению.

Показатель располагаемых доходов на душу населения имеет меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах муниципальным районам и городским округам Новосибирской области после перечисления им средств из областного бюджета сокращается в 1,5–2,5 раза.

Для выяснения вопроса о том, за счет каких групп муниципалитетов происходило изменение агрегированных показателей разброса, необходимо оценить изменение характера распределения бюджетных доходов регионов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов. В табл. 5.6–5.7 и в табл. ПЗ–П4 Приложения представлено распределение муниципальных районов и городских округов по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 5.8–5.9 и в табл. П5–П6 Приложения приведены те же, но централизованные значения (разность со средним по региону уровнем).

Таблица 5.6

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню полученных доходов в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–1	7	6	1	1	0	0	0	0
1–4	25	22	23	19	18	19	13	6
4–7	2	2	7	10	14	10	16	19
7–10	1	2	0	2	0	3	3	6
10–13	0	2	1	2	3	1	0	1
Свыше 13	0	1	3	1	0	2	3	3

Таблица 5.7

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню располагаемых доходов в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–2	1	0	0	0	0	0	0	0
2–10	14	5	1	1	0	0	0	0
10–18	18	14	14	10	3	2	1	0
18–26	2	11	13	12	11	7	4	4
26–34	0	1	6	9	10	9	11	3
34–42	0	3	0	2	4	12	11	8
42–50	0	0	0	0	4	2	5	10
50–58	0	1	0	0	2	1	0	4
58–66	0	0	0	1	1	1	1	2
Свыше 66	0	0	1	0	0	1	2	4

Данные таблиц 5.6–5.7 свидетельствуют о том, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям.

Если до перечисления средств модальным являлся интервал от 0 до 4 тыс. руб. в 2006 г. и от 1 до 7 тыс. руб. доходов на душу населения в 2007–2013 гг. (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета душевые бюджетные доходы резко увеличились.

Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований Новосибирской области. В 2006 г. только в семи муниципальных образованиях располагаемые доходы на душу населения были менее 8 тыс. руб. В 2007 г. менее 10 тыс. руб. составляли располагаемые доходы пяти муниципальных образований, в 2008 г. и 2009 г. только в одном муниципальном образовании располагаемые бюджетные доходы на душу населения были менее 10 тыс. руб. В 2010–2012 гг. душевые располагаемые доходы всех муниципалитетов Новосибирской области составляли более 10 тыс. руб., а в 2013 г. – более 18 тыс. руб. Модальным интервалом для бюджетных доходов на душу населения с учетом безвозмездных перечислений в 2006 г. был интервал от 2 до 18 тыс. руб., в 2007–2009 гг. – от 10 до 26 тыс. руб., в 2010–2012 гг. – от 18 до 42 тыс. руб., а в 2013 г. – от 34 до 58 тыс. руб., что свидетельствует о существенном увеличении абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах муниципальных образований Новосибирской области.

Для исключения влияния изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценки изменения их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности необходимо рассчитать центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов. Как видно из табл. 5.8–5.9, количество городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами после распределения безвозмездных перечислений в некоторой степени сокращается.

Кроме того, в качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить: коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитываемый по кривой Лоренца [Гусев, 2007].

Таблица 5.8

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей полученных доходов
в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Менее -2	0	6	9	11	8	13	10	16
-2 – -1	5	15	14	5	8	7	10	5
-1–0	20	3	1	4	4	4	6	3
1–2	7	6	7	10	12	5	4	6
2–4	1	0	0	1	0	3	1	1
4–6	1	2	0	1	1	1	1	1
6–8	1	1	1	2	2	0	0	0
Свыше 8	0	2	3	1	1	2	3	3

Таблица 5.9

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов
в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Менее -15	0	1	1	1	2	3	3	5
-15 – -10	0	4	0	1	4	4	4	2
10 – -5	4	3	7	8	8	4	5	5
-5–0	15	16	14	12	6	6	8	7
0–5	14	5	7	7	6	10	7	6
5–10	0	2	5	3	1	3	2	3
10–15	2	0	0	2	4	2	3	2
15–20	0	3	0	0	1	1	0	0
20–25	0	0	0	0	1	0	1	3
25–30	0	0	0	0	1	1	0	2
Свыше 30	0	1	1	1	1	1	2	0

Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, служит для установления степени неравенства между различными группами территорий. Он определяется как отношение доходов, получаемых 10%-й группой самых высокодоходных территорий к доходам 10%-й группы самых низкодоходных территорий. Такое сопоставление показывает, во сколько раз первая группа имеет доходы выше, чем вторая. Информативна также динамика коэффициента фондов, иллюстрирующая снижение либо увеличение дифференциации. Проводя анализ бюджетов муниципальных образований, был рассчитан коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике.

Индекс Джини показывает концентрацию доходов по группам территорий. Он дает представление о том, в пользу каких территорий работает распределительный механизм: либо доходы относительно равномерно распределяются среди территорий, либо основную выгоду получает узкий круг территорий, и концентрация доходов носит ярко выраженный характер. Геометрической интерпретацией индекса Джини (рис. 5.1) служит площадь фигуры «полумесяца», которая сверху ограничена прямой равномерного распределения доходов (прямая 1), а снизу кривой Лоренца (кривые 2 или 3). При этом индекс Джини исчисляется как процентное отношение площади данной фигуры к площади равнобедренного треугольника с длиной катета, равной 100 и вершинами в точках (0; 0), (0; 100), (100; 100). Соответственно, чем больше значение индекса Джини, тем больше неравенство между территориями.

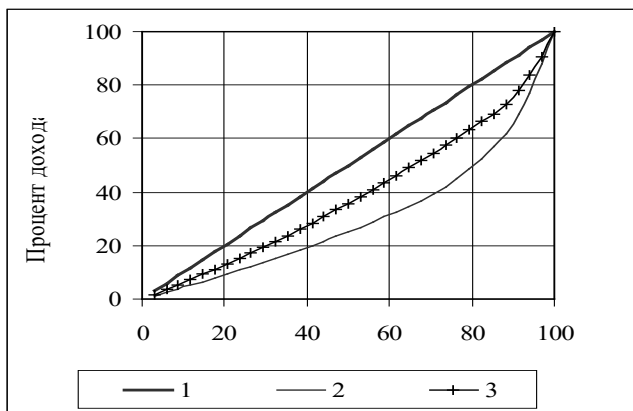


Рис. 5.1. Графическое изображение кривых Лоренца

Динамика индекса Джини свидетельствует о направлении изменения неравенства с течением времени. При сокращении неравенства кривая Лоренца смещается из положения «2» в положение «3», приближаясь к кривой абсолютного равенства «1».

Индекс Джини (G) рассчитывается по следующей формуле:

$$G = \left[1 - 2 \cdot \sum_{i=1}^{N-1} (X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} - Y_i) : 2 \right] \cdot 100\%,$$

где N – число отрезков, на которые разбиты ось абсцисс и ось ординат (соответственно число точек, по которым строится кривая Лоренца, будет эквивалентно величине $N + 1$).

Находящееся под знаком суммы выражение $(X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} - Y_i) : 2$ представляет собой площадь трапеции, боковые стороны которой образуют отрезки кривой Лоренца сверху и оси абсцисс снизу, Y_i и Y_{i+1} – длины оснований этой трапеции, а высота трапеции составляет $(X_{i+1} - X_i)$.

Значения коэффициента фондов и индекса Джини, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области приведены в табл. 5.10, графическая интерпретация динамики данных показателей представлена на рис. 5.2–5.3.

Таблица 5.10

**Коэффициент фондов и индекс Джини,
рассчитанные для муниципальных районов и городских округов
Новосибирской области, в 2006–2013 гг.**

Год	Коэффициент фондов		Индекс Джини	
	полученные доходы	располагаемые доходы	полученные доходы	располагаемые доходы
2006	14,02	5,63	39,69	21,23
2007	23,69	6,64	47,97	26,03
2008	12,51	3,51	41,20	20,17
2009	8,98	3,70	36,79	20,78
2010	5,46	3,73	29,32	21,13
2011	6,53	3,14	34,45	17,48
2012	4,35	2,99	26,62	17,04
2013	4,81	2,82	29,12	16,29

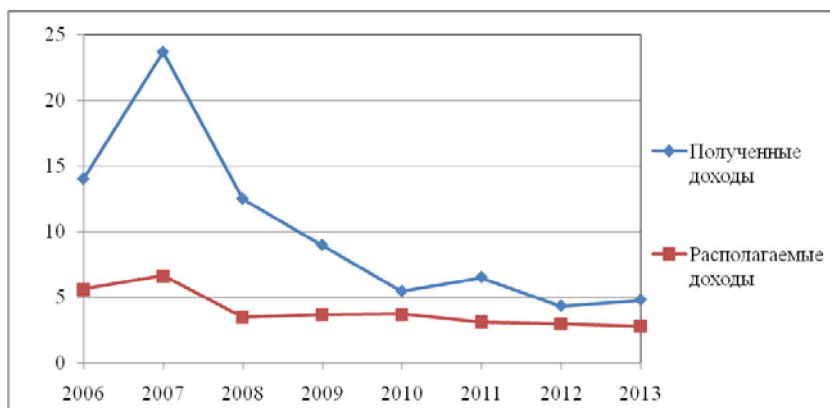


Рис. 5.2. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

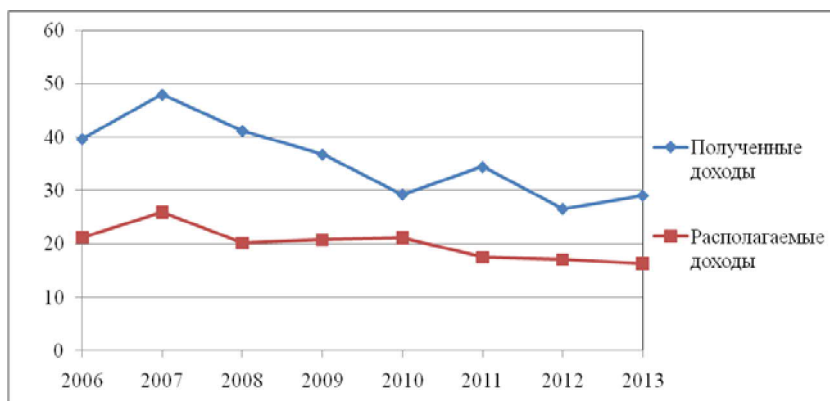


Рис. 5.3. Графическая интерпретация динамики индекса Джини

Как свидетельствуют данные табл. 5.10 и рис. 5.2–5.3, значения коэффициента фондов и индекса Джини в целом за рассмотренный период обнаруживают тенденцию к уменьшению, причем эта тенденция более четко проявляется в отношении полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов органов местного самоуправления Новосибирской области.

Оценка качества действующей системы межбюджетных отношений

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется со своими функциями, в частности с выравниванием дифференциации бюджетной обеспеченности муниципалитетов и стимулированием муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы, можно использовать методы регрессионного анализа, а также ранжирование муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Данное изменение можно оценить с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Очевидно, что нормальная система межбюджетного регулирования не должна допускать резких и малообоснованных изменений рангов территорий, т.е. коэффициенты корреляции должны быть близки к 1.

Метод *ранговой корреляции Спирмена* позволяет определить тесноту (силу) и направление корреляционной связи между двумя признаками. Каждому значению двух исследуемых рядов данных присваивается ранг. На основе полученных рангов рассчитываются их разности d и вычисляется коэффициент корреляции Спирмена по следующей формуле:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)},$$

где $\sum d^2$ – сумма квадратов разностей рангов, а n – число парных наблюдений.

При использовании коэффициента ранговой корреляции условно оценивают тесноту связи между признаками, считая значения коэффициента, равные 0,3 и менее, показателями слабой тесноты связи; значения более 0,4, но менее 0,7 – показателями умеренной тесноты связи, а значения 0,7 и более – показателями высокой тесноты связи.

Коэффициент ранговой корреляции Кендалла определяет степень соответствия упорядочения всех пар объектов по двум пере-

менным и применяется для выявления взаимосвязи между количественными или качественными показателями, если их можно ранжировать. Данный коэффициент предпочтительно рассчитывать в случае наличия выбросов.

Значения первого показателя (X) выставляют в порядке возрастания, и присваивают им ранги. Затем ранжируют значения второго показателя (Y), и рассчитывают коэффициент корреляции Кендалла по следующей формуле:

$$\tau = \frac{2S}{n(n-1)},$$

где $S = P - Q$;

P – суммарное число наблюдений, следующих за текущими наблюдениями с большим значением рангов Y;

Q – суммарное число наблюдений, следующих за текущими наблюдениями с меньшим значением рангов Y.

Значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых душевых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2013 гг., представлены в табл. 5.11.

Таблица 5.11

Коэффициенты ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых душевых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2013 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена	0,40	0,61	–0,17	–0,17	–0,37	–0,47	–0,63	–0,44
Коэффициент ранговой корреляции Кендалла	0,28	0,44	–0,14	–0,16	–0,28	–0,37	–0,44	–0,33

Как свидетельствуют расчеты, в 2006, 2007, 2011–2013 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов муниципалитетов области. В 2010 г. взаимосвязь была слабая. Расчеты за периоды 2008 г. и 2009 г. не обнаружили статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых

бюджетных доходов. Важно отметить, что в 2006 г. и 2007 г. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в случае 2008–2013 гг. взаимосвязь была обратная, т.е. территории с большими значениями полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов, имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений.

Данный факт свидетельствует о том, что происходит существенное изменение рангов территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

**Соответствие средств,
перечисленных из областного бюджета
органами местного самоуправления,
цели внутрирегионального выравнивания**

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания с помощью средств регрессионного анализа. Для тестирования этой гипотезы была оценена зависимость средств, поступающих в бюджеты муниципальных районов и городских округов из бюджета области на душу населения, от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов.

Оценивалось следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i,$$

где T_i – перечисления из областного бюджета i -му муниципальному образованию в расчете на душу населения;

R_i – налоговые и неналоговые доходы i -го муниципалитета на душу населения;

α – свободный член регрессии;

β – угловой коэффициент;

ξ_i – остатки регрессии.

Результаты расчетов представлены в табл. 5.12.

Таблица 5.12

Результаты оценки уравнения $T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i$

Показатель		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
R^2		0,002	0,11	0,21	0,21	0,19	0,26	0,42	0,39
Оценка α		8564	13150	19884	21444	36154	36126	47114	52399
t-статистика коэф-та α		8,31	6,74	13,18	11,22	8,88	12,03	12,82	13,92
95%-й до- веритель- ный интер- вал для α	нижняя граница	6467	9180	16810	17553	27873	39638	30015	44743
	верхняя граница	10660	17119	22958	25335	44435	54590	42237	60055
Оценка β		0,10	0,88	-0,92	-1,09	-2,21	-1,52	-2,78	-2,09
t-статистика коэф-та β		1,25	2,05	-2,91	-2,91	-2,81	-3,38	-4,84	-4,56
95%-й до- веритель- ный интер- вал для β	нижняя граница	-0,74	0,01	-1,56	-1,85	-3,81	-3,95	-2,43	-3,03
	верхняя граница	0,94	1,75	-0,28	-0,33	-0,61	-1,61	-0,60	-1,16
Количество наблюдений	всего	35	35	35	35	35	35	35	35
	после ис- ключения выбросов	35	35	34	34	35	35	35	35

Из приведенных данных видно, что в Новосибирской области в 2006 г. зависимость между полученными доходами и безвозмездными перечислениями была статистически незначима, т.е. перечисления из областного бюджета носили случайный характер. В 2007 г. получена статистически значимая положительная зависимость между исследуемыми переменными. В случае исключения из рассмотрения г. Новосибирска, зависимость оставалась статистически значимой положительной, коэффициент детерминации увеличивался. При построении регрессий за 2008 г. и 2009 г. из рассмотрения был исключен Северный район. За период с 2008 по 2013 год выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. То есть с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области в 2008–2013 гг. направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований. В связи с этим важно заметить, что оценки коэффициентов в регрессиях, построенных по данным 2008–2013 гг., существенны и при 99%-м уровне доверия.

В литературе неоднократно отмечалось, что у местных властей в рамках действующей системы межбюджетных отношений нет заинтересованности в проведении рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики. Наличие и направления действия стимулов для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых и неналоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \varepsilon_{it},$$

где Y_{it} – располагаемые доходы i -го МО в году t ;

X_{it} – налоговые и неналоговые доходы i -го МО в году t ;

β – угловой коэффициент;

α – константа;

ξ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии α должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным). Из расчетов был исключен город Новосибирск. Результаты оценки представлены в табл. 5.13.

Таблица 5.13

Результаты оценки уравнения $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель		2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013
R^2		0,45	0,10	0,10	0,26	0,27	0,64	0,22
Оценка α		157640	94760	14743	200241	57365	68485	192035
t-статистика коэф-та α		5,87	3,68	1,04	7,24	1,65	4,07	4,44
95% доверительный интервал для α	нижняя граница	102906	42320	–14126	143893	–13474	34219	104005
	верхняя граница	212374	147201	43612	256590	128203	102751	280064
Оценка β		2,72	–1,03	0,55	2,38	1,56	1,06	1,56
t-статистика коэф-та β		5,07	–1,88	1,95	3,31	3,43	7,54	3,00
95% доверительный интервал для β	нижняя граница	1,63	–2,15	–0,02	0,92	0,63	0,78	0,50
	верхняя граница	3,81	0,08	1,12	3,85	2,49	1,35	2,61

Представленные результаты свидетельствуют о том, что для рассмотренных периодов, а именно для 2007–2008 и 2008–2009 гг., оцениваемые зависимости оказались статистически незначимыми. Этот факт можно объяснить кризисом 2008 г., который повлек за собой определенные изменения в бюджетной политике региона. Остальные зависимости, приведенные в табл. 5.13 оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля, причем этот коэффициент значим и при 99%-м уровне доверия.

Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

Анализ устойчивости региональных и местных бюджетов

Анализ структуры доходов местных бюджетов в Новосибирской области свидетельствует об их низком и снижающемся уровне самостоятельности, поскольку для них характерно отсутствие устойчивой доходной базы бюджета. Так, на долю безвозмездных перечислений для большинства муниципалитетов приходится более 70% доходных источников. Низкий уровень полученных доходов не компенсируется надежным механизмом закрепления постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов [Поляк, 1998]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов (табл. 5.14). Применение на практике бюджетных коэффициентов повышает степень объективности оценки состояния региональных и местных бюджетов и способствует выявлению факторов, влияющих на них.

Проанализируем результаты расчетов приведенных бюджетных коэффициентов для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области (табл. 5.15–5.19 и табл. П7–П14 Приложения). Заметим, что коэффициент бюджетной результативности территорий, бюджетной задолженности и бюджетного покрытия (Кбр, Кбз, Кп) рассчитывались по двум вариантам:

I вариант: Д – полученные (налоговые и неналоговые) доходы МО, З – разница между расходами и полученными доходами бюджетов МО;

II вариант: Д – располагаемые (налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из областного бюджета) доходы МО, З – разница между расходами и располагаемыми доходами.

Таблица 5.14

Бюджетные коэффициенты

Название	Формула	Содержание
Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	$K_{БП} = БП/Дп$	БП – безвозмездные перечисления Дп – полученные (налоговые и не-налоговые) доходы
Коэффициент бюджетной результативности территорий	$K_{Бр} = Д/Ч$	Д – доходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования
Коэффициент бюджетной задолженности	$K_{Бз} = З/Р$	З – дефицит местного бюджета Р – расходы бюджета МО Если $З < 0$, то $K_{Бз} = 0$
Коэффициент бюджетного покрытия	$K_{п} = Д/Р$	Д – доходы бюджета Р – расходы бюджета
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{Бо} = Р/Ч$	Р – расходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования.

Таблица 5.15

**Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений
и полученных доходов ($K_{БП}$)**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Максимум	13,59	38,55	41,48	21,06	26,58	28,95	19,33	15,71
Минимум	0,36	0,57	0,46	0,55	0,59	0,36	0,64	0,23
Среднее значение	6,87	8,95	8,28	6,74	8,18	8,45	7,58	7,66

В Новосибирской области коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов достигает максимума в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 г. и 2011 г. – в Кыштовском, в 2012 г. – в Усть-Таркском районе, и в 2013 г. – в Убинском районе (см. табл. 5.15). Минимальное значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов в 2006–2010 гг. и 2012 г. характерно для г. Новосибирска, в 2011 г. – для наукограда Кольцово (Новосибирск занимает второе место с конца), в 2013 г. – для г. Обь.

Отметим другие МО Новосибирской области, входящие в группу с наименьшей величиной коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов. В 2006 г.

сюда можно отнести г. Обь, Новосибирский и Ордынский районы; в 2007 г. – г. Обь и наукоград Кольцово. В 2008 г. к их числу добавились Новосибирский район, города Бердск и Искитим. В 2009–2013 гг. в данную группу муниципалитетов входили Новосибирский район, города Бердск, Искитим, Обь, наукоград Кольцово. Особо стоит отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода значение Кбп было меньше единицы в 2006 г., 2008 г., 2010 г. и 2012 г. только в двух муниципальных образованиях (города Новосибирск и Обь), а в 2007 г., 2009 г., 2011 г. и 2013 г. – в трех муниципальных образованиях (города Новосибирск, Обь и наукоград Кольцово). Для всех остальных муниципалитетов объем безвозмездных перечислений превышал налоговые и неналоговые доходы, собранные на территории.

Очень высок средний уровень рассматриваемого коэффициента, т.е. в течение 2006–2013 гг. в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области поступления из областного бюджета превышали налоговые и неналоговые доходы в 7–9 раз. И это только среднее превышение. Максимальное значение коэффициента в 2006 г., 2012 г. и 2013 г. – больше 10, в 2009–2011 гг. – больше 20, а в 2007 и 2008 гг. – превышает 38! Количество территорий, имевших коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов больший десяти, в 2006 г. равнялось 8, в 2007 и 2010 гг. – 10 в 2008 г. – 12, в 2009 г. и 2013 г. – 9 и в 2011 г. и 2012 г. – 11, т.е. у этих муниципальных образований безвозмездные перечисления превышали полученные доходы более чем в 10 раз.

Таблица 5.16

Коэффициент бюджетной результативности территорий (Кбр)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	8526	13040	16445	16403	12484	25501	14784	24017
Минимум	290	263	405	847	1497	2086	2910	3582
Среднее значение	1844	3192	3927	4220	4501	5140	5566	6818
II ВАРИАНТ								
Максимум	24866	57264	70282	64812	62434	67624	69272	71538
Минимум	1830	2906	5379	45622	10180	16913	16702	22681
Среднее значение	10781	19416	21823	22629	31197	33793	37206	44940

Наивысшее значение коэффициента бюджетной результативности территории (см. табл. 5.16) согласно первому варианту расчетов за период с 2006 по 2013 год имели такие городские округа, как Обь, Новосибирск и Кольцово. Относительно высокое значение данного показателя (душевых полученных бюджетных доходов) в 2006 г. было в Новосибирском районе, городах Бердске и Искитиме, в 2007 г. – в Искитимском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2008 г. – в Куйбышевском, Новосибирском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2009 г. – в Ордынском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2010 г. – в Барабинском, Ордынском, Северном районах и в г. Искитиме, в 2011 г. – в Карасукском и Тогучинском районах, а также в г. Искитиме, в 2012 г. и 2013 г. – в Новосибирском, Коченевском районах и в г. Искитиме. То есть это те муниципальные образования, для которых характерно относительно невысокое значение рассмотренного выше коэффициента Кбп.

Коэффициент бюджетной результативности территорий в 2006 г., 2011 г. минимален в Кыштовском районе, в 2007–2009 гг. – в Здвинском, в 2010 – в Карасукском, 2012 г. – в Усть-Таркском, в 2013 г. – в Венгеровском районе. Кроме того, выделяется устойчивая группа районов области, имеющих традиционно низкие полученные бюджетные доходы на душу населения. Сюда относятся Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кыштовский и Убинский районы.

По второму варианту расчетов максимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий в 2006 г. наблюдалось в Кольцово, в 2007 г. – в Искитимском районе, в 2008–2011 и 2013 гг. – в Северном районе, в 2012 г. – в отдаленном от г. Новосибирска Кыштовском районе, имеющем высокий удельный вес перечислений из областного бюджета. В течение рассматриваемого периода в группу территорий с относительно высоким значением рассматриваемого коэффициента входили также Баганский, Убинский, Усть-Таркский и Чистоозерный районы.

Минимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий, рассчитанного по второму варианту, было в 2006, 2012 и 2013 гг. в г. Бердске, в 2007–2010 гг. – в Карасукском районе и 2011 г. – в Новосибирском районе.

Важно отметить, что к территориям с относительно низкими значениями данного коэффициента относились городские округа,

имевшие наибольшие значения этого же коэффициента, посчитанного по первому варианту, т.е. города, в которых уровень налоговых и неналоговых доходов был наибольшим, после распределения безвозмездных перечислений из областного бюджета имели наименьшие по области значения располагаемых доходов. Такими городами являлись Новосибирск, Бердск, Обь и Искитим. К числу районов, имевших наименьшие значения располагаемых доходов, относились Искитимский, Коченевский, Новосибирский и Тогулчинский.

Как отмечалось выше, $K_{бз} + K_{п} = 1$. Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

Таблица 5.17

Коэффициент бюджетной задолженности ($K_{бз}$)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	0,933	0,975	0,976	0,950	0,963	0,967	0,950	0,939
Минимум	0,261	0,357	0,366	0,395	0,404	0,143	0,340	0,109
Среднее значение	0,823	0,838	0,816	0,795	0,822	0,819	0,814	0,817
II ВАРИАНТ								
Максимум	0,196	0,073	0,119	0,145	0,064	0,080	0,075	0,154
Минимум	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднее значение	0,011	0,004	0,025	0,015	0,012	0,014	0,003	0,016

Таблица 5.18

Коэффициент бюджетного покрытия ($K_{п}$)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	0,739	0,643	0,634	0,605	0,596	0,857	0,660	0,891
Минимум	0,067	0,025	0,024	0,050	0,037	0,033	0,050	0,061
Среднее значение	0,177	0,162	0,184	0,205	0,178	0,181	0,186	0,183
II ВАРИАНТ								
Максимум	1	1	1	1	1	1	1	1
Минимум	0,804	0,927	0,881	0,855	0,936	0,920	0,925	0,846
Среднее значение	0,989	0,996	0,975	0,985	0,988	0,986	0,997	0,984

Минимальное значение *коэффициент бюджетной задолженности* и, соответственно, максимальное значение коэффициента бюджетного покрытия по первому варианту расчетов было в Новосибирске в 2006–2010 гг., в наукограде Кольцово в 2011 г. и в г. Оби в 2012 и 2013 гг. (см. табл. 5.17–5.18). Причем менее 0,5 Кбз был также только в г. Оби в 2006–2010 гг., в городах Новосибирске и Оби в 2011 г., в г. Новосибирске в 2012 г. и в городах Оби, Новосибирске и наукограде Кольцово в 2013 г.

В группу территорий, относительно благополучных по данному показателю, в течение всего рассматриваемого периода входили Новосибирский район, и все городские округа Новосибирской области. Кроме того, сюда же относились Карасукский район в 2006–2008 гг., Ордынский район в 2006 г. и 2009 г., Северный район в 2007 г. и 2008 г., Искитимский район в 2008 г. и 2012 г. и Мошковский и Тогучинский районы в 2011 г., Коченевский район в 2013 г. Обращает на себя внимание очень высокое среднее значение коэффициента бюджетной задолженности, рассчитанного по первому варианту: 0,795 – в 2009 г. и более 0,8 – в остальные годы рассматриваемого периода. Соответственно, среднее значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, в 2009 г. составляет 0,205, а в остальные годы оно меньше 0,2. Таким образом, в среднем менее 20% расходов муниципальных образований Новосибирской области покрываются налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях.

Максимальное значение коэффициента бюджетной задолженности было в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 г., 2011 г. и 2013 г. – в Кыштовском и в 2012 г. – в Усть-Тарском районе. К числу муниципалитетов, имеющих наибольшие значения коэффициента бюджетной задолженности, а значит и наименьшие значения коэффициента бюджетного покрытия, относятся Баганский, Венгеровский, Доволенский, Кольванский, Кыштовский, Убинский и Чистоозерный районы, т.е. это те районы, в которых рассмотренный выше коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов принимал наиболее высокие значения.

Отметим, что довольно многочисленную группу составляют территории, в которых значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, менее 0,1 (соответственно Кбз больше 0,9), т.е. налоговые и неналоговые доходы

для данных территорий покрывают менее 10% расходных потребностей. В 2006 г. и 2009 г. таких территорий было 9, в 2007 г. и 2013 г. – 16, в 2008 г. и 2012 г. – 12, в 2010 г. и 2011 г. – 14.

Согласно второму варианту расчетов в 2006 г. в 24 муниципальных образованиях Новосибирской области Кбз был равен нулю. В 2007 г. нулевой коэффициент бюджетной задолженности был в 25 муниципалитетах, в 2008 г. – в 10, в 2009 г. таких муниципалитетов было 20, в 2010 г. – 17, в 2011 г. – 13, в 2012 г. – 29 и в 2013 г. – 19. Расходы местных органов власти определяются их располагаемыми доходами, которые состоят из полученных доходов, безвозмездных перечислений из областного бюджета и привлеченных средств (кредиты и пр.). Размер последних очень невелик. Так как область из своего бюджета покрывает значительную часть важнейших расходов территорий, на которые у местных органов власти не хватает собственных средств, то коэффициент бюджетной задолженности, рассчитанный по второму варианту за весь рассмотренный период имеет невысокие значения, соответственно, коэффициент бюджетного покрытия по всем городам и районам области близок к единице.

Таблица 5.19

Коэффициент бюджетной обеспеченности населения (Кбо)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Максимум	24961	56190	68766	62565	66680	69695	69978	75828
Минимум	2275	3134	5567	4417	10306	16487	15975	22867
Среднее значение	10583	18944	22214	22444	31257	33934	35916	45025

Как уже отмечалось, во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области показатель располагаемых доходов на душу населения незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов *коэффициента бюджетной обеспеченности* населения по городам и районам Новосибирской области совпадают с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по второму варианту.

Анализ показал, что одна из ключевых проблем в сфере межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне – значительные различия в бюджетной обеспеченности территорий до и после выравнивания, которые настолько существенны, что муниципальные образования, являвшиеся наиболее финансово обеспе-

ченными по итогам зачисления в бюджет налоговых и неналоговых поступлений, после распределения безвозмездных перечислений оказываются среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения.

Таким образом, выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов:

- во-первых, расчет данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета;

- во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более прозрачно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить платежеспособность каждого муниципального образования, т.е. насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления;

- в-третьих, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

5.2. ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ГОРОДЕ НОВОСИБИРСКЕ

Структура доходов и направления использования средств городского бюджета

Город Новосибирск – самое крупное муниципальное образование областного подчинения в Российской Федерации с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной инфраструктурой. В городе сконцентрированы значительные экономические, административные и интеллектуальные ресурсы. В Новосибирске находится резиденция Полномочного представителя Президента РФ по Сибирскому федеральному округу, Сибирское отделение Российской академии наук. Экономика Новосибирска характеризуется более высоким потенциалом по сравнению с общероссийским показателем. Например, доля трудовых ресурсов в численности населения города составляет 69% (в среднем по России – 60%), удельный вес занятых в экономике – 73% от численности трудовых ресурсов (в России – 70%).

Отражением сложившегося экономического потенциала Новосибирска является его финансовое положение. Определяющее значение при характеристике финансового положения города имеет бюджет (табл. 5.20). Он выступает в качестве основного рычага воздействия органов городского самоуправления на социально-экономическое развитие города.

Таблица 5.20

**Основные бюджетные показатели г. Новосибирска в 2006–2013 гг.,
руб. на душу населения**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы	4458	6802	7810	7570	7497	7980	10044	10889
Неналоговые доходы	4068	5007	6649	4485	4946	5849	4474	4617
Безвозмездные перечисления	3040	6783	6654	6619	7329	8804	9280	10414
Всего доходов	12157	19244	21113	18674	19772	22633	23798	25920
Всего расходов	11533	18351	22800	19937	20867	24598	24392	27656

Необходимо отметить, что основные бюджетные показатели, представленные в табл. 5.20, выявляют общую бюджетную обеспеченность города, но не позволяют проводить качественный анализ структуры доходов и расходов бюджета, тенденций изменения различных бюджетных показателей, особенностей выравнивания бюджетной обеспеченности.

Для решения указанных задач на первом этапе был осуществлен мониторинг и анализ городского бюджета с целью определения возможных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений в г. Новосибирске. Затем проведен анализ структуры доходов бюджета и направлений использования бюджетных средств. После этого с помощью бюджетных коэффициентов был определен уровень устойчивости городского бюджета. Результаты анализа могут быть полезны при оценке эффективности бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития города. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии финансовой базы г. Новосибирска и тенденциях ее формирования и использования.

Таблица 5.21

**Структура доходов бюджетов муниципальных образований
Новосибирской области в 2006–2013 гг., %**

Год	Налоговые и неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления	Доходы от предпринимательской деятельности
2006	17,92	80,37	1,71
2007	16,08	82,57	1,36
2008	19,41	79,39	1,20
2009	20,38	78,10	1,52
2010	16,72	81,03	2,25
2011	17,18	80,84	1,98
2012	18,25	81,69	0,06
2013	17,89	82,11	0

Следует подчеркнуть, что в г. Новосибирске ситуация существенно отличается от остальных муниципалитетов области. Основными доходными статьями бюджета Новосибирской области являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований Новосибирской области в среднем за рассмотренный период составляла 1,5%. Обобщенно структура доходов местных бюджетов Новосибирской области по муниципальным районам и городским округам (без учета г. Новосибирска) за период 2006–2013 гг. представлена в табл. 5.21. В среднем по муниципальным районам и городским округам доля налоговых и неналоговых доходов составляет менее 20%. Соответственно доля безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета превышает 80%.

В структуре налоговых доходов г. Новосибирска более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает (табл. 5.22). Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход в 2006–2013 гг. сокращается. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается.

Таблица 5.22

**Доли налоговых и неналоговых доходов
в бюджете города Новосибирска в 2006–2013 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы	36,67	35,34	36,99	40,54	37,92	35,26	42,21	42,02
В том числе:								
НДФЛ	19,48	19,10	23,45	25,83	24,53	23,47	30,14	30,90
Налоги на совокупный доход	5,15	3,45	3,75	4,06	3,93	3,60	3,77	3,28
Налоги на имущество	12,04	12,80	9,80	10,65	9,47	8,19	8,29	7,83
Неналоговые доходы	33,46	26,02	31,49	24,02	25,02	25,84	18,80	17,81
В том числе:								
Государственная пошлина	0,83	0,64	0,66	0,85	2,08	1,69	0,56	0,56
Доходы от использования имущества	15,02	12,03	13,25	11,39	9,59	8,39	9,23	8,64
Доходы от продажи активов	10,64	8,89	10,23	5,16	7,49	7,65	5,50	4,91

Для выявления зависимости городского бюджета от безвозмездных перечислений из бюджета области рассчитаны доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов и безвозмездных перечислений в общих бюджетных доходах г. Новосибирска (табл. 5.23).

Таблица 5.23

**Структура бюджетных доходов
г. Новосибирска в 2006–2013 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доля полученных доходов	70,13	61,36	68,48	64,55	62,93	61,10	61,01	59,82
Доля безвозмездных перечислений	25,01	35,25	31,52	35,45	37,07	38,90	38,99	40,18
В том числе:								
Дотации	3,09	0	0	0	0	0	0	0
Субсидии	1,33	9,07	14,02	10,31	13,51	14,09	15,92	22,42
Субвенции	19,16	25,84	16,72	24,54	23,32	22,77	21,54	17,39
Иные межбюджетные трансферты	0	0	0,69	0,53	0,19	2,37	1,61	0,14

Удельный вес полученных доходов в бюджете города Новосибирска за период 2006–2013 гг. в целом сокращается с 70 до 60%. Соответственно растет доля безвозмездных перечислений (с 25 до 40%). В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субсидии (от 53 до 77% безвозмездных перечислений за 2006–2013 гг.), далее идут субвенции из областного бюджета.

В 2006 г. и 2007 г. в структуре доходов городского бюджета, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах бюджета города Новосибирска составляла 4,9 и 3,4% соответственно.

Структура бюджетных расходов

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов на общегосударственные вопросы; национальную безопасность и правоохранительную деятельность; национальную экономику; жилищно-коммунальное хозяйство; охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение и спорт; социальную политику (табл. 5.24).

Таблица 5.24

Структура расходов бюджета г. Новосибирска, % к итогу

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общегосударственные вопросы	9,72	7,19	7,15	8,74	8,01	6,08	6,22	5,98
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,53	1,95	2,11	2,55	2,84	2,21	0,50	0,50
Национальная экономика	9,62	15,07	15,86	13,76	18,65	3,39	14,80	19,54
Жилищно-коммунальное хозяйство	21,01	19,62	18,22	12,98	13,00	27,59	12,39	14,93
Охрана окружающей среды	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Образование	34,23	30,64	35,37	37,82	35,41	35,93	45,85	49,28
Культура, кинематография, СМИ	2,37	1,94	1,90	2,19	1,83	2,21	1,71	1,77
Здравоохранение и спорт	16,92	11,61	13,90	15,44	15,04	17,45	11,93	1,55
Социальная политика	3,57	11,96	4,91	6,50	5,12	3,80	5,11	4,88

С 2006 по 2013 год доля расходов на общегосударственные вопросы сокращалась с 9,72 до 5,98%. Удельный вес расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность не превышал 3%, сократившись в 2012–2013 гг. до 0,5%. На национальную экономику (в основном транспорт и дорожное хозяйство) в целом за рассмотренный период направлялось от 9,62 до 19,54% расходов. Отметим резкое сокращение данных расходов в 2011 г., которое было обусловлено отсутствием в этом году расходов на дорожное хозяйство.

Расходы муниципальных бюджетов имеют ярко выраженную социальную направленность:

- Расходы города на жилищно-коммунальное хозяйство в 2006 г. и 2011 г. составляли более 20%, в остальные годы рассматриваемого периода удельный вес данных расходов был меньше. Особо стоит отметить резкий рост доли расходов на ЖКХ в 2011 г. В частности, в 2011 г. резко увеличились в абсолютном и в относительном выражении бюджетные инвестиции в сферу ЖКХ.

- В структуре расходов бюджета города Новосибирска удельный вес расходов на образование в целом за период 2006–2013 гг. возрастал, достигнув в 2013 г. 49,28%.

- Доля расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации была в среднем на уровне 2%.

- Удельный вес расходов на здравоохранение и спорт менялся в течение рассмотренного периода от 11,61 до 17,45% (в 2013 г. доля данного вида расходов сократилась до 1,55% из-за передачи рассматриваемых полномочий на региональный уровень).

- На социальную политику в 2006–2013 гг. город направлял от 3,58 до 6,5%, при резком скачке удельного веса данного вида расходов в 2007 г. (11,96%).

- Доля расходов на охрану окружающей среды за весь рассмотренный период была очень низкой и сократилась с 0,03% в 2006 г. до 0,01% в 2008–2013 гг.

Таким образом, городские власти ответственны за важнейшие направления социально-экономического развития Новосибирска. При этом они располагают очень ограниченными налоговыми доходами, которые находятся полностью в их ведении (земельный налог и налог на имущество физических лиц). Кроме того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального обра-

зования. Это, соответственно, может ослабить мотивацию у органов местного самоуправления развивать бизнес на своей территории. В данной связи необходимо отметить снижение отчислений налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет города с 40 до 30%, что выразилось в сокращении в 2015 г. бюджетных доходов на 3,5 млрд руб.

Анализ бюджетной устойчивости

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости бюджета, который может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов. Результаты расчетов бюджетных коэффициентов для г. Новосибирска представлены в табл. 5.25.

Таблица 5.25

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для города Новосибирска***

Год	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
2006	0,36 <i>7,06</i>	8527 <i>1648</i>	12158 <i>10741</i>	0,26 <i>0,84</i>	0 <i>0,01</i>	0,74 <i>0,16</i>	1 <i>0,99</i>	11533 <i>10555</i>
2007	0,57 <i>9,19</i>	11808 <i>2939</i>	19244 <i>19421</i>	0,36 <i>0,85</i>	0 <i>0,004</i>	0,64 <i>0,15</i>	1 <i>0,996</i>	18351 <i>18961</i>
2008	0,46 <i>8,51</i>	14459 <i>3617</i>	21114 <i>21844</i>	0,37 <i>0,83</i>	0,07 <i>0,02</i>	0,63 <i>0,17</i>	0,93 <i>0,98</i>	22800 <i>22197</i>
2009	0,55 <i>6,92</i>	12054 <i>3989</i>	18673 <i>22745</i>	0,40 <i>0,81</i>	0,06 <i>0,01</i>	0,61 <i>0,19</i>	0,94 <i>0,99</i>	19937 <i>22517</i>
2010	0,59 <i>8,40</i>	12484 <i>4266</i>	19836 <i>31532</i>	0,40 <i>0,83</i>	0,05 <i>0,01</i>	0,60 <i>0,17</i>	0,95 <i>0,99</i>	20935 <i>31561</i>
2011	0,64 <i>8,68</i>	13830 <i>4885</i>	22633 <i>34121</i>	0,44 <i>0,83</i>	0,08 <i>0,01</i>	0,56 <i>0,17</i>	0,92 <i>0,99</i>	24598 <i>34209</i>
2012	0,64 <i>7,79</i>	14518 <i>5302</i>	23798 <i>37601</i>	0,40 <i>0,83</i>	0,02 <i>0,003</i>	0,60 <i>0,17</i>	0,98 <i>0,997</i>	24392 <i>36255</i>
2013	0,67 <i>7,87</i>	15265 <i>6569</i>	25517 <i>45511</i>	0,44 <i>0,83</i>	0,06 <i>0,01</i>	0,56 <i>0,17</i>	0,94 <i>0,99</i>	29226 <i>45549</i>

* Курсивом для сравнения указаны средние значения коэффициентов по городским округам и административным районам Новосибирской области.

За рассмотренный период наблюдается увеличение значения *коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов*, что говорит о возрастающей зависимости бюджета г. Новосибирска от областного бюджета. Тем не менее среднее значение данного коэффициента, рассчитанное для городских округов и административных районов Новосибирской области, существенно выше значения коэффициента Кбп для г. Новосибирска.

В отношении *коэффициента бюджетной результативности территорий* (душевых бюджетных доходов) отметим, что согласно первому варианту расчетов за период с 2006 по 2013 год Новосибирск имел достаточно высокое значение данного показателя. На фоне других муниципальных образований области, Новосибирск демонстрирует одно из самых высоких значений коэффициента Кбр, которое в целом за рассмотренный период возрастает. Примечательно, что согласно второму варианту расчетов (с учетом безвозмездных перечислений) г. Новосибирск – один из основных доноров областного бюджета – значительно отстает по данному показателю от муниципальных районов и остальных городских округов. В среднем, после перечисления средств из регионального бюджета в местные, располагаемые доходы сельских муниципальных образований Новосибирской области увеличиваются в несколько раз.

Как отмечалось выше, $K_{бз} + K_{п} = 1$. Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

По первому варианту расчетов в 2006–2013 гг. *коэффициент бюджетного покрытия* в г. Новосибирске составлял от 0,56 до 0,74, т.е. от 56 до 74% расходов городского бюджета покрывались полученными налоговыми и неналоговыми доходами, причем в целом за период значение данного коэффициента устойчиво сокращалось. Необходимо здесь еще раз отметить, что в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области (без учета г. Новосибирска) данный коэффициент составлял менее 0,2, т.е. в среднем менее 20% расходов муниципальных районов финансировались налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях. Соответственно, значения коэффициента бюджетной задолженности по первому варианту расчетов в г. Новосибирске находились в интервале от 0,26 до 0,44, в то время как в остальных рассмотренных муниципалитетах области значение данного коэффициента превышало 0,8. То есть в среднем свыше 80% расходов муниципальных образований Новосибирской области покрывалось безвозмездными перечислениями

из областного бюджета. Согласно второму варианту расчетов коэффициент бюджетного покрытия равен либо близок к 1.

Значения *коэффициента бюджетной задолженности*, рассчитанные по второму варианту, в Новосибирске были одни из самых высоких (на фоне других муниципалитетов области), соответствующие им коэффициенты покрытия были, таким образом, ниже в городе Новосибирске, чем в среднем по области.

Во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области, в том числе и в г. Новосибирске, показатель располагаемых доходов на душу населения незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов коэффициента бюджетной обеспеченности населения схожи с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по второму варианту.

Таким образом, анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня его самостоятельности, поскольку устойчиво растет доля безвозмездных перечислений (с 25,01% в 2006 г. до 40,18% в 2013 г.). Ожидается дальнейшего сокращения уровня налоговых доходов.

Структура расходов городского бюджета в целом отражает распределение приоритетов выполнения им своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городской власти.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы местных бюджетов. К настоящему времени доля полученных доходов в структуре местных бюджетов в большинстве муниципальных образований Новосибирской области составляет менее 20%. Это является свидетельством серьезной зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти.

Подтверждением этого факта является и усилившаяся в последние годы практика роста централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части МО Новосибирской области

безвозмездные перечисления составляют более 70% всех доходов. Однако, как показали расчеты, это не лишает органы местного самоуправления стимулов к активизации деятельности по наращиванию собственной налоговой базы. Поэтому, несмотря на нехватку собственных ресурсов, недостаточную самостоятельность, органы местного самоуправления Новосибирской области заинтересованы в проведении эффективной бюджетной политики.

Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития государства. Процесс оказания финансовой помощи должен выступать вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы – для достижения сбалансированности бюджетов разных уровней и для обеспечения их самостоятельности необходимо, прежде всего, четко и качественно установить критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

В целом проведение системной диагностики территориальных бюджетов создает информационную базу для последующего принятия управленческих решений – разработки стратегии, подготовки программ развития, формирования бюджетов и т.д. [Фурщик, Марков, 2006, с. 232–250.]. Ее результаты позволяют:

- использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;
- определить основные причины возникающих на территории проблем;
- готовить решения с учетом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;
- сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;
- предварительно выявить направления, по которым целесообразна подготовка практических рекомендаций;
- сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;
- получить информацию о передовом опыте других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетная политика является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы, одним из основных инструментов регулирования регионального развития. Эффективная бюджетная политика обеспечивает рост объемов финансовых поступлений, направляемых на цели социально-экономического развития территорий.

В основе происходящих изменений в системе бюджетного федерализма в России лежит концентрация налоговых доходов на федеральном уровне. Это приводит к усугублению проблемы перемещения социальных расходов на региональный и местный уровни без надлежащего финансового покрытия. В результате подрывается бюджетная самостоятельность территориальных бюджетов; не создаются условия для решения проблем, связанных с необходимостью выделения различных типов муниципальных образований; сохраняется нерациональная структура распределения федеральных налогов, при которой абсолютное большинство субъектов РФ относится к нуждающимся в финансовой поддержке.

Усиление роли субфедерального звена управления в решении задач инновационной модернизации экономики, в обеспечении условий ее устойчивого развития требует, помимо передачи регионам более значимых полномочий в сфере экономического регулирования, не отдельных налоговых корректировок, а системного реформирования бюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов Федерации. Очевидно, что без создания прочной финансовой базы на всех уровнях бюджетной системы, и прежде всего на уровне местного самоуправления невозможна рационализация межбюджетных отношений. При этом распределение налогов должно происходить по нисходящей линии при условии закрепления за каждым уровнем власти своих налоговых доходов, а деление налогов на федеральные, региональные и местные не должно предполагать их автоматического зачисления в бюджет соответствующего уровня во избежание чрезмерных перекосов в доходной обеспеченности региональных и, особенно, местных бюджетов.

В сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями;

- постоянное сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;

- продолжающаяся централизация доходных источников субфедерального уровня в бюджетах регионов в ущерб бюджетам местных органов власти;

- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;

- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;

- нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности в муниципальных образованиях на уровне поселений;

- возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление;

- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

Сложившаяся структура доходов местных бюджетов по Российской Федерации в целом свидетельствует о постоянном сокращении доли налоговых и неналоговых доходов – с 42% в 2006 г. до 38,8% в 2013 г. В структуре налоговых доходов большую часть составляли отчисления от налога на доходы физических лиц. Следующими по значимости налогами для местных бюджетов выступают земельный налог и налог на вмененный доход. Основными статьями неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Основную долю межбюджетных трансфертов составляют субвенции. Вы-

сокий уровень доли субвенций связан с передачей на муниципальный уровень все большего числа полномочий органов государственной власти.

Проведенный анализ распределения основных групп доходов и расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований свидетельствует о том, что в бюджетах городских округов аккумулируется более 50% собственных и более 60% налоговых и неналоговых доходов. На втором месте находятся муниципальные районы. И наименьший удельный вес собственных, налоговых и неналоговых доходов приходится на бюджеты поселений.

Анализ распределения безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований Российской Федерации показывает, что более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (субвенций), приходился на бюджеты муниципальных районов; несколько меньшая доля субвенций направлялась в бюджеты городских округов; и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений в бюджетах поселений (менее 1% в 2012–2013 гг.). Трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления, распределялись по бюджетам муниципальных образований различного типа следующим образом: наибольшая их доля приходилась на бюджеты муниципальных районов, хотя в течение рассматриваемого периода данная доля сокращалась, доля городских округов оставалась относительно стабильной, а удельный вес данных трансфертов, направляемых в бюджеты поселений, за рассмотренный период увеличился.

Рассмотрение структуры расходов бюджетов муниципальных образований РФ показало, что доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается. Удельный вес расходов на осуществление государственных полномочий и на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, составляет свыше четверти общих расходов бюджетов муниципальных образований. Анализ функциональной структуры расходов свидетельствует о том, что наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование, далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Почти в

2,5 раза уменьшилась доля расходов на здравоохранение в структуре расходов местных бюджетов в связи с передачей данного вида расходов на региональный уровень. В целом по Российской Федерации местные бюджеты в последние годы исполнялись с дефицитом. Что касается доли муниципальных образований, исполнявших бюджеты с дефицитом в процентах от общего их количества, то данный показатель в среднем за рассмотренный период увеличивался.

Анализ структуры доходов местных бюджетов, выполненный на материалах Новосибирской области, продемонстрировал низкий уровень их самостоятельности из-за отсутствия устойчивой доходной базы соответствующих бюджетов. Для большинства городских округов и районов области более половины доходных источников приходится на долю безвозмездных перечислений. Как показали выполненные расчеты, доля полученных (налоговых и неналоговых) доходов для большей части местных бюджетов Новосибирской области в 2006–2013 гг. находилась в пределах от 0 до 20%. Таким образом, количество муниципалитетов, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории, увеличилось, а обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами городов и районов Новосибирской области существенно сократилась.

Для оценки устойчивости местных бюджетов особый интерес представляет доля безвозмездных перечислений из областного бюджета в совокупных доходах местных бюджетов региона. Подобный анализ свидетельствует о том, что в 2006–2013 гг. свыше 90% городских округов и районов Новосибирской области существенно зависели от финансовых поступлений из областного бюджета при формировании доходов. В данный период число муниципалитетов, доходы которых более чем наполовину формировались за счет безвозмездных перечислений из бюджета области, находилось на уровне 31–34. Модальным интервалом для доли безвозмездных перечислений являлся интервал свыше 80%. В 2010–2011 гг. только четыре из рассмотренных муниципальных образований имели в структуре доходов менее 50% безвозмездных перечислений, в 2009 г. и 2013 г. таких муниципалитетов было три, в 2006 г., 2008 г. и 2012 г. – два, а в 2007 г. – только один. Ситуация выглядит еще хуже, если рассматривать муниципалитеты, доходы которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории.

ципалитеты на уровне поселений. С учетом того, что рассматривались полученные (т.е. налоговые и неналоговые) доходы, можно заключить, что такое положение нельзя назвать нормальным для федеративного государства, реализующего принцип бюджетного федерализма.

Проведенные расчеты по оценке показателей неоднородности полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения дают базу для анализа складывающихся межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальные образования». Важным аспектом бюджетного анализа является исследование соответствия между декларируемой целью необходимости концентрации финансовых ресурсов на уровне региона – субъекта Федерации и целями выравнивания уровня социально-экономического развития различных муниципальных образований. Анализ показателей неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения подтверждает существование тенденции уменьшения их значений после осуществления безвозмездных перечислений.

Для установления групп муниципалитетов, за счет которых происходит изменение агрегированных показателей разброса, требуется рассчитать изменение характера распределения доходов местных бюджетов с учетом безвозмездных перечислений. Оценка такого изменения показывает, что показатель среднедушевых доходов по территориям резко возрастает после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета. Подобная ситуация свидетельствует о высокой концентрации финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне, что сопровождается острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований Новосибирской области. В течение рассмотренного периода наблюдается существенное увеличение абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

Центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценить изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности. Расчеты показали, что число муниципалитетов с бюджетными доходами ниже среднего уровня и с относительно

наиболее высокими доходами уменьшается. Об этом же свидетельствуют и кривые Лоренца, построенные для муниципальных образований Новосибирской области по каждому рассматриваемому периоду, т.е. межрайонная дифференциация в результате перечисления средств муниципальным образованиям из областного бюджета сокращается. Данный факт подтверждают значения коэффициента фондов и индекса Джини, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области за период 2006–2013 гг.

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется с функцией выравнивания дифференциации бюджетной обеспеченности муниципалитетов, можно использовать ранжирование муниципальных образований по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Данное изменение оценивалось с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Как свидетельствуют расчеты, в 2008–2009 гг. не обнаружено статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов. В 2006–2007 гг. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в 2010–2013 гг. взаимосвязь была обратная: территории с большими значениями налоговых и неналоговых бюджетных доходов имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений. Данный факт свидетельствует о том, что происходит существенное изменение рангов территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

Результаты расчетов коэффициентов ранговой корреляции демонстрируют существование случайного характера безвозмездных перечислений из областного бюджета, что не отвечает целям выравнивания. Для проверки этого вывода была выполнена оценка зависимости поступающих в местные бюджеты безвозмездных перечислений на душу населения от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов. Расчеты позволили установить существование статистически значимой отрицатель-

ной зависимости между рассмотренными параметрами для Новосибирской области на временном интервале с 2008 по 2013 год. Отсюда следует, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

Важным направлением анализа выполненных расчетов являлась оценка эффективности действия стимулов к увеличению полученных налоговых доходов на местном уровне в рассматриваемом регионе. Подобная оценка осуществлялась по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль. За рассмотренный период полученные зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля, исключения составляют только периоды 2007–2008 гг. и 2008–2009 гг. Это позволяет сделать вывод о том, что используемые стимулы работают в направлении сохранения и развития налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области, а также о том, что в целом в условиях перехода на новую систему местного самоуправления субфедеральная бюджетная политика ориентирована на оптимизацию формирования и исполнения доходной базы местного уровня.

Анализ основных характеристик бюджета города Новосибирска за период 2006–2013 гг. выявил сокращение удельного веса налоговых и неналоговых доходов в бюджете города и, соответственно, рост доли безвозмездных перечислений. В структуре налоговых доходов более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает. Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход сокращается. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля как самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается. В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субсидии, далее идут субвенции из областного бюджета. Что касается структуры расходов городского бюджета, то наибольшую долю расходов бюджета города Новосибирска составляют расходы на образование, далее

следуют расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство.

С целью совершенствования бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов необходимо провести оптимизацию сети поселенческих бюджетов. В частности, требуется провести укрупнение муниципалитетов на уровне поселений. Это позволило бы снять целый ряд проблем межбюджетных отношений, среди которых сокращение числа поселений в регионе, облегчение работы с ними субъектов Федерации, рост самостоятельности новых муниципальных образований, расширение возможностей для принятия более эффективных управленческих решений.

К числу актуальных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений относится наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Для укрепления финансовых основ местного самоуправления необходимы:

- децентрализация налоговых полномочий в направлении установления более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями;
- совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;
- законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;
- создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта Федерации инвестиционных проектов и программ;
- использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций.

ЛИТЕРАТУРА

Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. – М.: ИЭПП, 2000. – С. 83–237.

Беденков А.Р. Методы оценки региональной экономической и социальной асимметрии // Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. Материалы межведомственного семинара. – М.: Инсан, 1998. – С. 41–48.

Бухвальд Е. Политика регионального развития и реформирование российской модели бюджетного федерализма // Мир перемен. – 2012. – № 4. – С. 67–83.

Бухвальд Е.М. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95–110.

Бухвальд Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. – 2014. – № 2. – С. 63–74.

Бухвальд Е.М., Бексултанов К.Б. Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новация муниципальной и бюджетной реформы в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 5 (62). – С. 2–11.

Бухвальд Е., Фролова М. Межбюджетные отношения в субъекте Федерации: время ответственных преобразований // Федерализм. – 2003. – № 1. – С. 173–200.

Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ». Издательство «ЭКМОС», 2000. – 128 с.

Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Под ред. Главацкой Н., Трунина И. – М., 2001. – 453 с.

Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.

Гельман В. От местного самоуправления к вертикали власти // ProetContra. – 2007. – № 1 (35). – С. 6–18.

Гусев А. Имущественная дифференциация населения: методы оценки // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 4. – С. 50–59.

Дьякова Е.Б. Механизм распределения налоговых доходов бюджетов // Финансы. – 2011. – № 5. – С. 19–23.

Ениколопов Р., Журавская Е. Бюджетный федерализм в России: сценарии развития. – М.: ЦЭФИР, 2002. – 34 с.

Завьялов Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений // Финансы. – 2007. – № 3. – С. 22–25.

Зайдель Б., Веспер Д. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 2. – С. 16–47.

Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Общество и экономика. – 2008. – № 3–4. – С. 91–120.

Игудин А.Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 17–20.

Казаков В.А. Межбюджетные отношения здравого смысла // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 6–7.

Казанчева Х.К. Основные направления вывода региона из депрессивного состояния // Регионология. – 2005. – № 3. – С. 72–82.

Каравасева И. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 143–152.

Карчевская С.А. Реформа местного самоуправления: налоговый аспект // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 7–11.

Киреева Е.В. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. – 2005. – № 12. – С. 66–68.

Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / Под ред. д.э.н. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.

Клисторин В.И., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А. Концепция межбюджетных отношений в регионе // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 21–34.

Колесов А.С. Бюджетная система: сущность и вопросы ее развития // Финансы. – 2003. – № 7. – С. 7–10.

Кузнецова А.Н. Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 3 (42). – С. 43–46.

Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов // Финансы. – 2007. – № 1. – С. 21–23.

Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 3. Новый этап реализации административной реформы // Российский экономический журнал. – 2006. – № 4. – С. 3–36.

Лексин В. Кризис системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации российского общества // Российский экономический журнал. – 2012. – № 1. – С. 3–38.

Лобкин А.И. Бюджетное и налоговое регулирование экономики муниципальных территориальных образований // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 6 (45). – С. 124–131.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Управление экономикой региона: Учебное пособие. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001. – 404 с.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Официальный текст по состоянию на 15 апреля 2000 г. – М.: Издательский Дом «Инфра-М», 2000. – 112 с.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.12.2005 № 198-ФЗ (а).

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (б).

О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ (а).

О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (б).

О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах: Федеральный закон от 29.07.2004 № 95-ФЗ (в).

О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах: Федеральный закон от 29.12.2001 № 187-ФЗ.

О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности: Федеральный закон от 31.07.1998 № 148-ФЗ.

О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862.

О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства от 15.08.2001 № 584.

Основные результаты и направления бюджетной политики на 2012 г. и на период до 2014 г. – М.: Минфин РФ. Декабрь 2011.

Пансков В. Бюджетная реформа: нерешенные вопросы налогового обеспечения финансовых потребностей субъектов Федерации и муниципальных образований // Российский экономический журнал. – 2005. – № 9–10. – С. 26–32.

Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. – 2010. – № 6. – С. 8–14.

Пансков В.Г. НДС и укрепление местных бюджетов // Финансы. – 2013. – № 2. – С. 38–43.

Пенюгалова А.В. Система местного налогообложения как ресурс развития муниципального образования // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 8. – С. 52–54.

Поляк Г.Б. Анализ территориальных бюджетов // Финансовая газета. – 1998. – № 7.

Поляк Г.Б. О централизации финансовых ресурсов в государстве // Финансы. – 2009. – № 10. – С. 62–64.

Поляк Г.Б. Финансовые проблемы развития регионов // Финансы. – 2001. – № 9. – С. 14–17.

Пронина Л.И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 16–20.

Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004. – 258 с.

Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 1. – С. 3–20.

Реформирование бюджетной системы // Финансы. – 2010. – № 10. – С. 22–23.

Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.

Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

Сильва Де К. Мигара О., Курляндская Г.В. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. – Т. 2. – Вып. 7 / Гл. ред. О.В. Иншаков. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. – С. 9–29.

Смирнов А.А. Оптимизация бюджетной системы регионов как фактор развития бюджетного федерализма // Регионология. – 2004. – № 3. – С. 70–79.

Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. – 2005. – № 11. – С. 11–16.

Сумская Т.В. Актуальные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений на местном уровне // Вестник НГУЭУ. – 2010. – № 2. – С. 42–54.

Сумская Т.В. Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области). – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 240 с.

Суспицын С.А. Проблемы методического обеспечения конкретных направлений государственной региональной политики // Российский экономический журнал. – 2002. – № 11–12. – С. 71–77.

Урман Н.А. Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям // ЭКО. – 2010. – № 4. – С. 137–145.

Фурщик М.А., Марков С.В. Системная диагностика региональной экономики: задачи, информация, методы // Теория и практика системных преобразований: Т. 22. – М.: КомКнига, 2006. – 272 с.

Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С. 4–18.

Христенко В.Б., Лавров А.М. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. – 2001. – № 3. – С. 3–7.

Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – № 2. – С. 3–9.

Чиркунов О. Заложники справедливости // Эксперт. – 2011. – № 48 (781).

Швецов А.Н. Децентрализация фискальной политики // Федерализм. – 2006. – № 4. – С. 5–26.

Швецов А.Н. Государственная региональная политика: хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации // Российский экономический журнал. – 2007 (а). – № 11–12. – С. 20–61.

Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации // Российский экономический журнал. – 2007 (б). – № 3. – С. 36–62.

Швецов Ю.Г. От федерализма – к бюджетному феодализму // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2005. – № 1. – С. 38–43.

Шимширт Н. Децентрализация и финансовый потенциал регионов // Проблемы теории и практики управления. – 2011. – № 4. – С. 75–83.

Bahl, R. Implementation Rules for Fiscal Decentralization: International Studies: Program Working Paper. 1. – Atlanta: Georgia State University, 1999.

Khaleghian, P. Decentralization and public services the case of immunization. – Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

King, D.N. Local Government Economics in Theory and Practice. – London: Routledge, 1992.

Oates, Wallace E. Fiscal Federalism. – New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. Annual World Bank conference on development economics. 295316. – Washington, D.C.: The World Bank, 1996.

Wallis, J., Oates, W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In Rosen H., ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – P. 13–15.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица П.1

Распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов муниципалитетами Новосибирской области в 2006–2013 гг.

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
Интервал доли доходов: 0–20%	
2006	Баганский, Барабинский, Болотненский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2007	Баганский, Барабинский, Болотненский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2008	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2009	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2010	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2011	Баганский, Барабинский, Болотненский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы

1	2
2012	Баганский, Болотненский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2013	Баганский, Барабинский, Болотненский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
Интервал доли доходов: 20–30%	
2006	Карасукский район, город Искитим, наукоград Кольцово
2007	Карасукский, Новосибирский, Северный районы, города Бердск, Искитим
2008	Барабинский, Болотненский, Искитимский, Карасукский, Куйбышевский, Северный, Татарский районы
2009	Барабинский, Болотненский, Карасукский, Коченевский, Мошковский районы
2010	Барабинский, Болотненский, Мошковский, Ордынский районы
2011	Карасукский, Мошковский, Тогучинский районы, город Бердск
2012	Барабинский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский районы
2013	Коченевский район, город Бердск
Интервал доли доходов: 30–40%	
2006	Новосибирский, Ордынский районы, город Бердск
2007	Наукоград Кольцово
2008	Новосибирский район, города Бердск, Искитим
2009	Искитимский, Новосибирский, Ордынский районы, города Бердск, Искитим
2010	Новосибирский район, города Бердск, Искитим
2011	Новосибирский район, город Искитим
2012	Город Бердск
2013	Город Искитим

1	2
Интервал доли доходов: 40–50%	
2007	Город Искитим
2008	Наукоград Кольцово
2010	Наукоград Кольцово
2011	Новосибирский район, город Искитим, наукоград Кольцово
2013	Новосибирский район
Интервал доли доходов: 50–60%	
2006	Город Обь
2008	Город Обь
2009	Город Обь, наукоград Кольцово
2010	Город Обь
2013	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
Интервал доли доходов: 60–70%	
2007	Город Новосибирск
2008	Город Новосибирск
2009	Город Новосибирск
2010	Город Новосибирск
2011	Города Новосибирск, Обь
2012	Города Новосибирск, Обь
Интервал доли доходов: 70–80%	
2006	Город Новосибирск
2011	Наукоград Кольцово
Интервал доли доходов: 80–90%	
2013	Город Обь

Таблица П.2

**Распределение доли безвозмездных перечислений
в доходах муниципалитетов
Новосибирской области в 2006–2013 гг.**

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
Интервал доли перечислений: 10–20%	
2013	Город Обь
Интервал доли перечислений: 20–30%	
2006	Город Новосибирск
2011	Наукоград Кольцово
Интервал доли перечислений: 30–40%	
2006	Город Обь
2007	Город Новосибирск
2008	Города Новосибирск, Обь
2009	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово
2010	Город Новосибирск
2011	Города Новосибирск, Обь
2012	Города Новосибирск, Обь
Интервал доли перечислений: 40–50%	
2010	Города Бердск, Обь, наукоград Кольцово
2011	Город Бердск
2013	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
Интервал доли перечислений: 50–60%	
2007	Город Обь
2008	Город Бердск, наукоград Кольцово
2009	Новосибирский район
2010	Новосибирский район
2012	Новосибирский район, город Искитим, наукоград Кольцово
2013	Новосибирский район
Интервал доли перечислений: 60–70%	
2006	Новосибирский, Ордынский районы, город Бердск
2007	Новосибирский район, город Бердск, наукоград Кольцово

1	2
2008	Новосибирский район, город Искитим
2009	Искитимский, Ордынский районы, города Бердск, Искитим
2010	Коченевский район, город Искитим
2011	Новосибирский район, город Искитим
2012	Город Бердск
2013	Город Искитим
Интервал доли переписей: 70–80%	
2006	Барабинский, Карасукский, Куйбышевский районы, город Искитим, наукоград Кольцово
2007	Карасукский, Куйбышевский, Северный районы, город Искитим
2008	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Куйбышевский, Северный, Татарский районы
2009	Барабинский, Болотнинский, Карасукский, Коченевский, Мошковский районы
2010	Барабинский, Болотнинский, Мошковский, Ордынский районы
2011	Искитимский, Карасукский, Коченевский, Мошковский, Ордынский, Тогучинский районы
2012	Барабинский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский районы
2013	Коченевский район, город Бердск
Интервал доли переписей: 80–90%	
2006	Болотнинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2007	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Черепановский, Чулымский районы
2008	Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский, Чулымский районы
2009	Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы
2010	Здвинский, Искитимский, Карасукский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский районы

1	2
2011	Барабинский, Болотнинский, Куйбышевский, Купинский, , Сузунский, Татарский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский районы
2012	Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Кочковский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Черепановский, Чулымский районы
2013	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Куйбышевский, Мошковский, Тогучинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы
Интервал доли перечислений: <i>свыше 90%</i>	
2006	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кыштовский, Убинский районы
2007	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
2008	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кыштовский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Чистоозерный районы
2009	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Чистоозерный районы
2010	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Колыванский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чистоозерный, Чулымский районы
2011	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Кыштовский, Маслянинский, Северный, Убинский, Чистоозерный, Чулымский районы
2012	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Северный, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Чистоозерный районы
2013	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Чистоозерный районы

**Распределение муниципалитетов Новосибирской области
по уровню полученных доходов в 2006–2013 гг.**

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
<i>Доходы на душу населения: 0–1000 руб.</i>	
2006	Венгеровский, Здвинский, Карасукский, Кыштовский, Ордынский, Убинский, Усть-Тарковский районы
2007	Венгеровский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский районы
2008	Здвинский район
2009	Здвинский район
<i>Доходы на душу населения: 1000–4000 руб.</i>	
2006	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Доволенский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, города Бердск, Искитим
2007	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Доволенский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2008	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2009	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2010	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Сузунский, Татарский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2011	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы

1	2
2012	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Сузунский, Убинский, Усть-Таркский, Чистоозерный районы
2013	Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Сузунский, Чистоозерный районы
Доходы на душу населения: 4000–7000 руб.	
2006	Город Обь, наукоград Кольцово
2007	Города Бердск, Искитим
2008	Барабинский, Болотнинский, Куйбышевский, Новосибирский, Татарский районы, города Бердск, Искитим
2009	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Усть-Таркский, Чановский районы, города Бердск, Искитим
2010	Барабинский, Болотнинский, Коченевский, Кочковский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский районы, города Бердск, Искитим
2011	Барабинский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Новосибирский, Северный, Татарский, Усть-Таркский, Чановский районы, город Бердск
2012	Барабинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Куйбышевский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы, город Бердск
2013	Баганский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Черепановский, Чулымский районы, город Бердск
Доходы на душу населения: 7000–10000 руб.	
2006	Город Новосибирск
2007	Искитимский район, город Обь
2008	Ордынский район, город Обь
2011	Карасукский, Тогучинский районы, город Тогучин
2012	Коченевский, Новосибирский районы, город Искитим
2013	Барабинский, Коченевский, Северный, Усть-Таркский, Чановский районы, город Искитим

1	2
Доходы на душу населения: 10000–13000 руб.	
2007	Северный район, город Новосибирск
2008	Город Обь
2009	Северный район, город Новосибирск
2010	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово
2011	Город Обь
2013	Новосибирский район
Доходы на душу населения: свыше 13000 руб.	
2007	Наукоград Кольцово
2008	Северный район, город Новосибирск, наукоград Кольцово
2009	Наукоград Кольцово
2011	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
2012	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово
2013	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово

Таблица П.4

**Распределение муниципалитетов Новосибирской области
по уровню располагаемых доходов в 2006–2013 гг.**

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
Доходы на душу населения: 0–2000 руб.	
2006	Ордынский район
Доходы на душу населения: 2000–10000 руб.	
2006	Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Коченевский, Краснозерский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Усть-Тарковский районы, город Обь
2007	Карасукский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Усть-Тарковский районы
2008	Карасукский район
2009	Карасукский район

1	2
<i>Доходы на душу населения: 10000–18000 руб.</i>	
2006	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Татарский, Убинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, города Новосибирск, Бердск, Искитим
2007	Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Здвинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский, Чулымский районы, города Бердск, Искитим, Обь
2008	Барабинский, Здвинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский районы, города Бердск, Искитим, Обь
2009	Искитимский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский районы, города Бердск, Искитим, Обь
2010	Карасукский, Новосибирский районы, город Бердск
2011	Новосибирский район, город Обь
2012	Город Бердск
<i>Доходы на душу населения: 18000–26000 руб.</i>	
2006	Северный район, наукоград Кольцово
2007	Баганский, Доволенский, Колыванский, Куйбышевский, Купинский, Ордынский, Татарский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы, город Новосибирск
2008	Болотнинский, Венгеровский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Татарский, Убинский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы, город Новосибирск
2009	Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Ордынский, Черепановский, Чулымский районы, город Новосибирск
2010	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Мошковский, Сузунский, Черепановский районы, города Новосибирск, Искитим, Обь, наукоград Кольцово
2011	Барабинский, Коченевский, Мошковский, Черепановский районы, города Новосибирск, Бердск, Искитим
2012	Новосибирский район, города Новосибирск, Искитим, Обь
2013	Города Новосибирск, Бердск, Искитим, Обь

1	2
<i>Доходы на душу населения: 26000–34000 руб.</i>	
2007	Коченевский район
2008	Баганский, Доволенский, Кыштовский, Маслянинский, Усть-Таркский районы, наукоград Кольцово
2009	Баганский, Доволенский, Каргатский, Кыштовский, Маслянинский, Татарский, Убинский, Чановский районы, наукоград Кольцово
2010	Венгеровский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Ордынский, Тогучинский, Чулымский районы
2011	Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Колыванский, Куйбышевский, Купинский, Ордынский, Сузунский районы
2012	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский районы, наукоград Кольцово
2013	Искитимский, Коченевский, Новосибирский районы
<i>Доходы на душу населения: 34000–42000 руб.</i>	
2007	Краснозерский, Северный районы, наукоград Кольцово
2009	Усть-Таркский, Чистоозерный районы
2010	Баганский, Доволенский, Татарский, Убинский районы
2011	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Татарский, Тогучинский, Чистоозерный, Чулымский районы, наукоград Кольцово
2012	Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Ордынский, Татарский, Чулымский районы
2013	Барабинский, Болотнинский, Карасукский, Кочковский, Куйбышевский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский районы
<i>Доходы на душу населения: 42000–50000 руб.</i>	
2010	Здвинский, Каргатский, Чановский, Чистоозерный районы
2011	Убинский, Чановский районы
2012	Баганский, Каргатский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
2013	Доволенский, Каргатский, Колыванский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Татарский, Черепановский, Чулымский районы, наукоград Кольцово

1	2
<i>Доходы на душу населения: 50000–58000 руб.</i>	
2007	Искитимский район
2010	Кыштовский, Усть-Тарковский районы
2011	Усть-Тарковский район
2013	Венгеровский, Здвинский, Чановский, Чистоозерный районы
<i>Доходы на душу населения: 58000–66000 руб.</i>	
2009	Северный район
2010	Северный район
2011	Кыштовский район
2012	Усть-Тарковский район
2013	Баганский, Усть-Тарковский районы
<i>Доходы на душу населения: свыше 66000 руб.</i>	
2008	Северный район
2011	Северный район
2012	Кыштовский, Северный районы
2013	Кыштовский, Ордынский, Северный, Убинский районы

Таблица П. 5

Распределение муниципалитетов Новосибирской области по уровню централизованных показателей полученных доходов в 2006–2013 гг.

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
<i>Доходы на душу населения: менее -2000 руб.</i>	
2007	Венгеровский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский районы
2008	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Чистоозерный районы
2009	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кыштовский, Маслянинский, Сузунский, Убинский, Чулымский районы
2010	Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский районы

1	2
2011	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2012	Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Колыванский, Краснозерский, Сузунский, Убинский, Усть-Таркский, Чистоозерный районы
2013	Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Сузунский, Татарский, Убинский, Чистоозерный, Чулымский районы
Доходы на душу населения: -2000 – -1000 руб.	
2006	Здвинский, Карасукский, Кыштовский, Ордынский, Усть-Таркский районы
2007	Баганский, Болотнинский, Доволенский, Колыванский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2008	Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы
2009	Колыванский, Купинский, Тогучинский, Черепановский, Чистоозерный районы
2010	Баганский, Колыванский, Краснозерский, Купинский, Сузунский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2011	Барабинский, Искитимский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Ордынский, Сузунский районы
2012	Баганский, Каргатский, Кочковский, Купинский, Кыштовский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы
2013	Баганский, Карасукский, Ордынский, Тогучинский, Черепановский районы
Доходы на душу населения: -1000–0 руб.	
2006	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2007	Барабинский, Ордынский, Татарский районы
2008	Искитимский район

1	2
2009	Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Татарский районы
2010	Искитимский, Коченевский, Куйбышевский, Татарский районы
2011	Мошковский, Куйбышевский, Северный, Татарский районы
2012	Искитимский, Карасукский, Маслянинский, Ордынский, Северный районы, город Бердск
2013	Искитимский, Мошковский районы, город Бердск
<i>Доходы на душу населения: 0–2000 руб.</i>	
2006	Барабинский, Куйбышевский, Новосибирский, Северный, Татарский районы, города Бердск, Искитим
2007	Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Новосибирский районы, города Бердск, Искитим
2008	Барабинский, Болотнинский, Куйбышевский, Новосибирский, Татарский районы, города Бердск, Искитим
2009	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Усть-Таркский, Чановский районы, города Бердск, Искитим
2010	Барабинский, Болотнинский, Кочковский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский районы, города Бердск, Искитим
2011	Коченевский, Новосибирский, Усть-Таркский, Чановский районы, город Бердск
2012	Барабинский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский районы
2013	Барабинский, Коченевский, Куйбышевский, Северный, Усть-Таркский, Чановский районы
<i>Доходы на душу населения: 2000–4000 руб.</i>	
2006	Город Обь
2009	Ордынский район
2011	Карасукский, Тогучинский районы, город Искитим
2012	Город Искитим
2013	Город Искитим
<i>Доходы на душу населения: 4000–6000 руб.</i>	
2006	Наукоград Кольцово
2007	Искитимский район, город Обь
2009	Город Обь

1	2
2010	Город Обь
2011	Город Обь
2012	Новосибирский район
2013	Новосибирский район
Доходы на душу населения: 6000–8000 руб.	
2006	Город Новосибирск
2007	Северный район
2008	Город Обь
2009	Северный район, город Новосибирск
2010	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
Доходы на душу населения: свыше 8000 руб.	
2007	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
2008	Северный район, город Новосибирск, наукоград Кольцово
2009	Наукоград Кольцово
2011	Город Новосибирск, наукоград Кольцово
2012	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово
2013	Города Новосибирск, Обь, наукоград Кольцово

Таблица П. 6

**Распределение муниципалитетов Новосибирской области
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов
в 2006–2013 гг.**

Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2
Доходы на душу населения: менее -15000 руб.	
2007	Карасукский район
2008	Карасукский район
2009	Карасукский район
2010	Карасукский, Новосибирский районы
2011	Город Обь
2012	Новосибирский район, города Бердск, Искитим
2013	Новосибирский район, города Новосибирск, Бердск, Искитим, Обь

1	2
<i>Доходы на душу населения: -15000 – -10000 руб.</i>	
2007	Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Усть-Тарковский районы
2009	Новосибирский район
2010	Города Новосибирск, Бердск, Искитим, Обь
2011	Коченевский, Мошковский районы, города Новосибирск, Бердск, Искитим
2012	Искитимский, Коченевский районы, города Новосибирск, Обь
2013	Искитимский, Коченевский районы
<i>Доходы на душу населения: -10000 – -5000 руб.</i>	
2006	Карасукский, Кыштовский, Ордынский, Усть-Тарковский районы
2007	Венгеровский, Здвинский, Новосибирский районы
2008	Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Новосибирский, Тогучинский районы, города Бердск, Искитим
2009	Искитимский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Тогучинский районы, города Бердск, Искитим, Обь
2010	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Мошковский, Сузунский, Черепановский районы, наукоград Кольцово
2011	Барабинский, Искитимский, Куйбышевский, Черепановский районы
2012	Болотнинский, Карасукский, Мошковский, Тогучинский районы, наукоград Кольцово
2013	Барабинский, Болотнинский, Карасукский, Куйбышевский, Тогучинский районы
<i>Доходы на душу населения: -5000–0 руб.</i>	
2006	Барабинский, Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Чановский, Черепановский районы, города Бердск, Обь
2007	Барабинский, Болотнинский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы, города Новосибирск, Бердск, Искитим, Обь
2008	Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Черепановский районы, города Новосибирск, Обь
2009	Барабинский, Болотнинский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Ордынский, Сузунский, Черепановский, Чулымский районы, город Новосибирск

1	2
2010	Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Ордынский, Чулымский районы
2011	Болотнинский, Здвинский, Колыванский, Купинский, Ордынский, Сузунский районы
2012	Барабинский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Черепановский районы
2013	Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Мошковский, Сузунский, Черепановский, Чулымский районы
<i>Доходы на душу населения: 0–5000 руб.</i>	
2006	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Татарский, Убинский, Чистоозерный, Чулымский районы, города Новосибирск, Искитим
2007	Баганский, Доволенский, Колыванский, Ордынский, Татарский районы
2008	Каргатский, Маслянинский, Татарский, Убинский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2009	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Татарский, Чановский районы, наукоград Кольцово
2010	Баганский, Венгеровский, Купинский, Маслянинский, Татарский, Тогучинский районы
2011	Баганский, Доволенский, Карасукский, Кочковский, Краснозерский, Татарский, Тогучинский, Чистоозерный, Чулымский районы, наукоград Кольцово
2012	Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Чулымский районы
2013	Доволенский, Каргатский, Купинский, Маслянинский, Татарский районы, Кольцово
<i>Доходы на душу населения: 5000–10000 руб.</i>	
2007	Коченевский, Чистоозерный районы
2008	Баганский, Доволенский, Кыштовский, Усть-Таркский районы, наукоград Кольцово
2009	Кыштовский, Маслянинский, Убинский районы
2010	Убинский район
2011	Венгеровский, Каргатский, Маслянинский районы
2012	Баганский, Каргатский районы
2013	Венгеровский, Здвинский, Чановский районы

1	2
<i>Доходы на душу населения: 10000–15000 руб.</i>	
2006	Северный район, наукоград Кольцово
2009	Усть-Тарковский, Чистоозерный районы
2010	Доволенский, Здвинский, Каргатский, Чистоозерный районы
2011	Убинский, Чановский районы
2012	Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
2013	Баганский, Чистоозерный районы
<i>Доходы на душу населения: 15000–20000 руб.</i>	
2007	Краснозерский, Северный районы, наукоград Кольцово
2010	Чановский район
2011	Усть-Тарковский район
<i>Доходы на душу населения: 20000–25000 руб.</i>	
2010	Кыштовский район
2013	Кыштовский, Ордынский, Усть-Тарковский районы
<i>Доходы на душу населения: 25000–30000 руб.</i>	
2010	Усть-Тарковский район
2011	Кыштовский район
2013	Северный, Убинский районы
<i>Доходы на душу населения: свыше 30000 руб.</i>	
2007	Искитимский район
2008	Северный район
2009	Северный район
2010	Северный район
2011	Северный район
2012	Кыштовский, Северный районы

Таблица П.7

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2006 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	11,430	1065,1	13462,1	0,920	0	0,080	1	13350,2
Барабинский	4,348	1956,9	10745,3	0,817	0	0,183	1	10680,3
Болотнинский	6,418	1233,6	9230,0	0,866	0	0,134	1	9211,9
Венгеровский	12,787	916,5	12735,4	0,926	0	0,074	1	12354,7
Доволенский	10,111	1065,0	11889,4	0,905	0	0,095	1	11257,9
Здвинский	13,590	412,7	6041,0	0,933	0,024	0,067	0,976	6191,0
Искитимский	4,444	1737,8	9626,4	0,812	0	0,188	1	9260,6
Карасукский	2,936	767,6	3028,4	0,759	0,051	0,241	0,949	3190,8
Каргатский	10,803	1130,8	13641,3	0,912	0	0,088	1	12833,5
Колыванский	7,379	1708,9	14582,2	0,881	0	0,119	1	14310,7
Коченевский	4,808	1392,5	8196,8	0,819	0	0,181	1	7684,5
Кочковский	8,409	1418,0	13456,0	0,891	0	0,109	1	12962,9
Краснозерский	6,760	1138,6	9030,0	0,876	0,017	0,124	0,983	9182,1
Куйбышевский	4,125	2286,9	12182,2	0,814	0,008	0,186	0,992	12283,3
Купинский	9,082	1090,4	11080,7	0,906	0,040	0,094	0,960	11541,6
Кыштовский	12,234	289,8	3890,9	0,925	0	0,075	1	3861,1
Маслянинский	7,769	1037,4	9460,6	0,890	0,0002	0,110	1,000	9462,8
Мошковский	6,270	1252,7	9167,5	0,858	0	0,142	1	8804,2
Новосибирский	1,777	2744,0	7746,3	0,632	0	0,368	1	7461,1
Ордынский	1,837	628,6	1829,5	0,724	0,196	0,276	0,804	2274,7
Северный	8,972	2227,6	22245,4	0,895	0	0,105	1	21294,2
Сузунский	6,839	1072,9	8581,0	0,874	0	0,126	1	8500,8
Татарский	5,094	2168,9	13378,9	0,836	0	0,164	1	13231,3
Тогучинский	5,021	1523,3	9331,7	0,829	0	0,171	1	8890,9
Убинский	13,520	870,6	12918,7	0,929	0	0,071	1	12200,4
Усть-Таркский	12,390	334,6	4691,8	0,920	0	0,080	1	4194,4
Чановский	8,744	1080,6	10686,4	0,901	0,018	0,099	0,982	10884,3
Черепановский	6,437	1329,6	10113,1	0,865	0	0,135	1	9847,1
Чистоозерный	8,322	1476,0	13944,5	0,893	0	0,107	1	13787,3
Чулымский	8,037	1311,6	12163,1	0,888	0	0,112	1	11675,0
Новосибирск	0,357	8526,5	12157,5	0,261	0	0,739	1	11533,2
Бердск	2,216	3174,7	10422,0	0,704	0,030	0,296	0,970	10743,3
Искитим	3,768	2519,5	12013,4	0,783	0	0,217	1	11607,6
Обь	0,649	5143,2	8799,7	0,421	0,009	0,579	0,991	8881,1
Кольцово	2,770	6509,3	24866,1	0,739	0,004	0,261	0,996	24961,4

Таблица П.8

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2007 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	12,648	1691,4	23327,0	0,924	0	0,076	1	22359,1
Барабинский	4,804	2943,9	17454,1	0,829	0	0,171	1	17181,8
Болотнинский	8,715	1723,4	16864,6	0,890	0	0,110	1	15636,9
Венгеровский	18,166	722,5	13969,2	0,947	0	0,053	1	13652,4
Доволенский	15,129	1222,3	19809,6	0,936	0	0,064	1	19167,6
Здвинский	38,545	263,2	10422,8	0,975	0,006	0,025	0,994	10482,7
Искитимский	5,961	8133,1	57263,9	0,855	0	0,145	1	56189,8
Карасуский	3,063	710,9	2906,1	0,773	0,073	0,227	0,927	3133,8
Картатский	12,069	655,4	8709,9	0,925	0,003	0,075	0,997	8732,6
Колыванский	9,519	2112,2	22234,5	0,902	0	0,098	1	21540,0
Коченевский	6,567	3667,7	27992,1	0,861	0	0,139	1	26378,6
Кочковский	9,805	628,8	6844,0	0,906	0	0,094	1	6673,0
Краснозерский	9,647	3315,7	36047,9	0,908	0	0,092	1	35925,6
Куйбышевский	3,867	3754,5	18857,9	0,800	0	0,200	1	18814,7
Купинский	11,890	1487,0	19232,3	0,920	0	0,080	1	18662,4
Кыштовский	20,842	317,6	6943,6	0,954	0	0,046	1	6914,3
Маслянинский	9,139	1601,2	16696,3	0,904	0,0001	0,096	0,9999	16698,3
Мошковский	9,007	1507,6	15198,7	0,899	0	0,101	1	14874,7
Новосибирский	2,411	3479,8	12000,3	0,698	0	0,302	1	11522,9
Ордынский	5,577	3099,2	20660,2	0,849	0	0,151	1	20516,6
Северный	2,500	11192,1	39210,4	0,717	0,007	0,283	0,993	39478,4
Сузунский	9,871	1466,8	16256,9	0,904	0	0,096	1	15321,8
Татарский	6,735	2894,6	22573,0	0,872	0,0004	0,128	0,9996	22582,6
Тогучинский	5,738	2113,8	14481,1	0,854	0,0004	0,146	0,9996	14487,5
Убинский	11,529	1500,7	19193,5	0,922	0	0,078	1	19121,5
Усть-Тарковский	5,734	1281,0	8867,5	0,861	0,035	0,139	0,965	9193,0
Чановский	13,369	1324,0	19211,2	0,928	0	0,072	1	18345,0
Черепановский	8,434	1806,4	17282,0	0,894	0	0,106	1	17089,3
Чистоозерный	13,812	1724,3	25764,4	0,930	0	0,070	1	24515,1
Чулымский	9,208	1683,9	17727,0	0,905	0,002	0,095	0,998	17759,2
Новосибирск	0,574	11808,1	19244,4	0,357	0	0,643	1	18351,1
Бердск	2,487	4642,2	16515,5	0,726	0,025	0,274	0,975	16935,5
Искитим	2,949	4199,1	16581,1	0,744	0	0,256	1	16395,0
Обь	1,081	8015,5	17107,4	0,440	0	0,560	1	14317,0
Кольцово	1,718	13040,1	36093,6	0,617	0	0,383	1	34076,9

Таблица П.9

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2008 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	15,871	1819,7	30700,2	0,944	0,063	0,056	0,937	32769,9
Барабинский	3,193	4167,9	17841,6	0,765	0	0,235	1	17725,6
Болотнинский	2,947	4894,8	19330,9	0,766	0,075	0,234	0,925	20893,3
Венгеровский	16,369	1231,3	21630,9	0,943	0,002	0,057	0,998	21681,4
Доволенский	17,664	1685,5	31538,3	0,944	0	0,056	1	29927,4
Здвинский	41,483	405,1	17230,8	0,976	0	0,024	1	16960,9
Искитимский	3,334	3499,1	15166,3	0,767	0	0,233	1	14989,0
Карасукский	3,119	1302,5	5379,2	0,766	0,034	0,234	0,966	5567,0
Каргатский	10,704	2009,3	23781,3	0,917	0,023	0,083	0,977	24330,7
Колыванский	5,768	2679,5	18209,1	0,863	0,072	0,137	0,928	19622,0
Коченевский	6,299	2247,0	16528,1	0,870	0,047	0,130	0,953	17334,7
Кочковский	7,940	2324,9	20982,0	0,892	0,025	0,108	0,975	21511,4
Краснозерский	6,952	2059,8	16683,4	0,876	0	0,124	1	16581,0
Куйбышевский	3,065	4831,9	19646,1	0,746	0	0,254	1	19029,3
Купинский	8,702	1919,1	18865,8	0,899	0,009	0,101	0,991	19031,8
Кыштовский	17,128	1513,4	27529,9	0,946	0,023	0,054	0,977	28169,9
Маслянинский	11,602	2023,9	26091,3	0,915	0	0,085	1	23697,2
Мошковский	6,856	2116,9	16870,8	0,879	0,034	0,121	0,966	17462,9
Новосибирский	1,677	4371,5	11845,8	0,637	0,017	0,363	0,983	12056,7
Ордынский	4,860	2895,1	16967,9	0,832	0,013	0,168	0,987	17184,3
Северный	3,256	16445,0	70281,7	0,761	0	0,239	1	68766,4
Сузунский	7,454	2006,0	16963,3	0,887	0,045	0,113	0,955	17767,1
Татарский	3,931	4636,5	23129,6	0,799	0	0,201	1	23014,6
Тогучинский	5,176	2534,4	15964,8	0,843	0,011	0,157	0,989	16144,7
Убинский	15,153	1445,6	23713,1	0,939	0,006	0,061	0,994	23857,3
Усть-Тарковский	13,006	2068,9	29430,2	0,935	0,072	0,065	0,928	31709,3
Чановский	11,108	1985,7	24268,7	0,920	0,022	0,080	0,978	24823,5
Черепановский	5,279	2648,6	16841,5	0,850	0,046	0,150	0,954	17654,6
Чистоозерный	13,984	1694,0	25630,0	0,935	0,015	0,065	0,985	26018,4
Чулымский	10,387	2163,9	25071,9	0,914	0,009	0,086	0,991	25297,3
Новосибирск	0,460	14459,1	21113,5	0,366	0,074	0,634	0,926	22800,2
Бердск	1,528	5596,4	14864,8	0,620	0	0,380	1	14740,2
Искитим	1,516	5796,7	14584,3	0,617	0,035	0,383	0,965	15117,4
Обь	0,676	10251,4	17774,4	0,419	0	0,581	1	17659,3
Кольцово	1,230	13699,9	31361,3	0,615	0,119	0,385	0,881	35595,5

Таблица П.10

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2009 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	12,194	2077,8	27415,1	0,922	0	0,078	1	26782,5
Барабинский	2,960	4457,8	18122,6	0,758	0,018	0,242	0,982	18455,4
Болотнинский	3,778	4577,7	21881,1	0,788	0	0,212	1	21632,0
Венгеровский	13,781	1594,6	23921,0	0,931	0	0,069	1	23256,9
Доволенский	12,147	2013,0	26947,6	0,926	0,010	0,074	0,990	27212,2
Здвинский	21,059	847,1	18704,3	0,950	0	0,050	1	17046,0
Искитимский	2,268	4478,5	14636,9	0,701	0,022	0,299	0,978	14973,3
Карасукский	2,587	1268,1	4562,1	0,713	0	0,287	1	4417,1
Каргатский	11,537	2114,4	26949,7	0,921	0	0,079	1	26760,7
Колыванский	7,502	2275,8	19348,0	0,885	0,023	0,115	0,977	19810,8
Коченевский	2,797	4228,3	16419,7	0,740	0	0,260	1	16264,5
Кочковский	4,407	3869,9	21186,4	0,805	0	0,195	1	19877,6
Краснозерский	5,239	3259,6	20338,2	0,839	0	0,161	1	20307,3
Куйбышевский	4,199	3315,2	17236,6	0,816	0,044	0,184	0,956	18027,3
Купинский	8,777	2239,5	22050,6	0,899	0,009	0,101	0,991	22258,1
Кыштовский	17,357	1658,8	30687,2	0,944	0	0,056	1	29501,6
Маслянинский	13,521	1939,0	28784,2	0,935	0,033	0,065	0,967	29770,8
Мошковский	2,463	4619,6	16010,0	0,710	0	0,290	1	15948,6
Новосибирский	1,498	4666,5	12030,3	0,634	0,056	0,366	0,944	12739,0
Ордынский	1,720	7525,9	20470,8	0,623	0	0,377	1	19968,8
Северный	5,153	10473,0	64812,1	0,833	0	0,167	1	62565,4
Сузунский	8,331	1928,3	17997,4	0,894	0,014	0,106	0,986	18259,8
Татарский	6,141	3607,1	26164,6	0,860	0	0,140	1	25675,3
Тогучинский	5,360	2566,4	16720,5	0,847	0,004	0,153	0,996	16791,5
Убинский	16,308	1593,3	28079,5	0,939	0	0,061	1	26100,7
Усть-Тарковский	6,232	5044,8	37451,0	0,857	0	0,143	1	35157,7
Чановский	5,178	4318,4	27270,4	0,838	0	0,162	1	26734,9
Черепановский	5,595	2722,6	18391,5	0,857	0,034	0,143	0,966	19048,1
Чистоозерный	12,182	2704,9	35936,7	0,922	0	0,078	1	34490,9
Чулымский	7,934	2147,4	19720,5	0,890	0	0,110	1	19526,7
Новосибирск	0,549	12054,4	18673,4	0,395	0,063	0,605	0,937	19937,2
Бердск	1,802	5358,4	15789,6	0,666	0,017	0,334	0,983	16062,3
Искитим	1,882	5024,2	14477,6	0,665	0,035	0,335	0,965	14995,6
Обь	0,679	8715,1	15224,7	0,511	0,145	0,489	0,855	17815,7
Кольцово	0,621	16403,3	27603,5	0,400	0	0,600	1	27357,8

Таблица П.11

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2010 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	12,359	2618,8	35004,8	0,926	0,007	0,074	0,993	35251,6
Барабинский	2,982	6454,5	25704,2	0,739	0	0,261	1	24683,6
Болотнинский	3,309	5416,7	23351,8	0,770	0,010	0,230	0,990	23583,0
Венгеровский	16,744	1785,3	31678,6	0,945	0,019	0,055	0,981	32301,0
Доволенский	19,197	2071,5	41841,6	0,951	0,015	0,049	0,985	42464,5
Здвинский	18,347	2097,5	44753,2	0,954	0,028	0,046	0,972	46034,1
Искитимский	4,805	3829,0	22227,0	0,828	0,002	0,172	0,998	22263,3
Карасукский	5,799	1496,8	10179,9	0,855	0,012	0,145	0,988	10306,1
Каргатский	16,733	2466,6	43866,2	0,943	0	0,057	1	43350,7
Колыванский	9,448	2572,6	26878,1	0,903	0	0,097	1	26459,2
Коченевский	3,839	4457,0	24668,7	0,815	0	0,185	1	24091,6
Кочковский	4,646	5061,8	28597,7	0,798	0	0,202	1	25068,2
Краснозерский	7,177	3352,5	27418,1	0,874	0	0,126	1	26649,3
Куйбышевский	5,644	4443,6	29525,3	0,845	0	0,155	1	28637,1
Купинский	10,170	2897,8	32368,4	0,910	0	0,090	1	32341,2
Кыштовский	26,577	2023,5	55800,5	0,963	0	0,037	1	55020,8
Маслянинский	12,732	2408,8	33088,3	0,931	0,047	0,069	0,953	34706,6
Мошковский	3,554	5145,3	23433,3	0,782	0,009	0,218	0,991	23655,3
Новосибирский	1,543	4988,8	13113,1	0,619	0	0,381	1	13109,8
Ордынский	3,304	6176,1	26582,8	0,767	0	0,233	1	26513,1
Северный	8,677	6380,0	62433,6	0,904	0,064	0,096	0,936	66680,0
Сузунский	8,259	2732,1	25300,3	0,884	0	0,116	1	23630,4
Татарский	7,696	3991,5	34709,3	0,889	0,038	0,111	0,962	36063,0
Тогучинский	5,541	4880,4	31922,9	0,845	0	0,155	1	31426,2
Убинский	15,458	2233,0	36886,9	0,942	0,041	0,058	0,959	38450,0
Усть-Таркский	9,206	5572,0	56869,5	0,904	0,024	0,096	0,976	58279,0
Чановский	7,555	5055,6	46854,6	0,893	0,004	0,107	0,996	47053,5
Черепановский	7,126	2963,1	24300,3	0,873	0	0,127	1	23305,0
Чистоозерный	12,047	3482,5	45452,4	0,926	0,034	0,074	0,966	47058,0
Чулымский	9,771	2575,4	27753,6	0,904	0	0,096	1	26736,9
Новосибирск	0,589	12483,7	19836,4	0,404	0,052	0,596	0,948	20934,6
Бердск	1,545	5631,1	17717,7	0,683	0,004	0,317	0,996	17783,7
Искитим	2,044	6420,8	19541,7	0,675	0,010	0,325	0,990	19744,9
Обь	0,833	10059,8	18444,2	0,410	0	0,590	1	17041,0
Кольцово	1,012	11303,8	23806,6	0,515	0	0,485	1	23323,9

Таблица П.12

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2011 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	13,142	2613,2	36965,3	0,931	0,018	0,069	0,982	37655,0
Барабинский	5,417	4000,8	25673,8	0,851	0,046	0,149	0,954	26910,2
Болотнинский	8,240	3139,7	29021,2	0,892	0	0,108	1	28971,5
Венгеровский	17,044	2245,0	40519,8	0,945	0	0,055	1	40496,1
Доволенский	15,432	2322,8	38169,8	0,941	0,036	0,059	0,964	39584,2
Здвинский	13,076	2359,4	33230,6	0,930	0,019	0,070	0,981	33888,8
Искитимский	5,160	3956,8	26078,7	0,847	0	0,153	1	25839,1
Карасукский	3,567	7370,3	33793,1	0,784	0,012	0,216	0,988	34192,5
Каргатский	13,425	2712,7	39145,6	0,932	0,022	0,068	0,978	40011,7
Колыванский	9,046	3099,6	31140,1	0,902	0,012	0,098	0,988	31507,8
Коченевский	3,078	5438,1	22177,3	0,751	0	0,249	1	21840,8
Кочковский	9,085	3401,1	34314,5	0,901	0	0,099	1	34195,1
Краснозерский	9,587	3332,3	35280,9	0,906	0,006	0,094	0,994	35503,5
Куйбышевский	4,914	4749,0	28084,8	0,832	0,005	0,168	0,995	28221,1
Купинский	8,754	3407,8	33238,7	0,897	0	0,103	1	33111,5
Кыштовский	28,952	2086,3	62501,8	0,967	0,016	0,033	0,984	63496,7
Маслянинский	14,061	2587,9	38984,0	0,931	0	0,069	1	37481,5
Мошковский	3,362	5133,0	22391,1	0,776	0,022	0,224	0,978	22897,5
Новосибирский	2,221	5231,9	16913,3	0,683	0	0,317	1	16487,4
Ордынский	6,646	3880,2	32353,5	0,869	0	0,131	1	29721,5
Северный	13,991	4448,3	67624,3	0,936	0,030	0,064	0,970	69695,0
Сузунский	7,796	3627,9	31913,4	0,889	0,021	0,111	0,979	32600,8
Татарский	6,538	4635,9	34945,2	0,867	0	0,133	1	34823,9
Тогучинский	2,840	8900,3	34204,3	0,741	0,006	0,259	0,994	34410,7
Убинский	18,227	2409,4	46413,2	0,948	0	0,052	1	46331,8
Усть-Таркский	7,337	6230,3	51963,8	0,882	0,017	0,118	0,983	52837,9
Чановский	6,394	5937,8	43903,5	0,868	0,022	0,132	0,978	44897,5
Черепановский	7,530	3010,5	25874,4	0,887	0,029	0,113	0,971	26656,6
Чистоозерный	14,477	2321,0	35936,8	0,937	0,022	0,063	0,978	36756,0
Чулымский	11,269	2895,1	35535,1	0,920	0,022	0,080	0,978	36337,6
Новосибирск	0,637	13829,7	22633,3	0,438	0,080	0,562	0,920	24597,5
Бердск	1,591	5490,9	18549,4	0,707	0,009	0,293	0,991	18710,6
Искитим	1,816	7179,5	20218,7	0,638	0	0,362	1	19811,7
Обь	0,650	10417,3	17191,5	0,403	0,015	0,597	0,985	17460,2
Кольцово	0,365	25501,3	35856,7	0,143	0	0,857	1	29759,1

Таблица П.13

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2012 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	11,243	3774,2	46254,3	0,915	0	0,085	1	44226,6
Барабинский	3,822	6821,1	32891,8	0,790	0	0,210	1	32441,1
Болотнинский	7,895	3507,2	31202,6	0,888	0,003	0,112	0,997	31299,2
Венгеровский	12,130	2923,8	38399,8	0,922	0	0,078	1	37722,5
Доволенский	10,332	3427,1	38834,3	0,911	0	0,089	1	38614,6
Здвинский	10,522	3299,5	38027,0	0,912	0	0,088	1	37577,3
Искитимский	4,046	5385,6	27174,1	0,791	0	0,209	1	25709,3
Карасукский	5,330	4944,1	31295,5	0,835	0	0,165	1	29930,4
Каргатский	9,723	4176,7	44798,3	0,907	0	0,093	1	44766,5
Колыванский	9,363	3458,2	35836,5	0,899	0	0,101	1	34392,3
Коченевский	2,810	7016,5	26736,5	0,734	0	0,266	1	26427,1
Кочковский	8,003	3814,9	34349,4	0,888	0	0,112	1	34064,5
Краснозерский	10,083	3560,7	39464,8	0,907	0	0,093	1	38460,3
Куйбышевский	3,678	6884,6	32209,5	0,779	0	0,221	1	31087,5
Купинский	9,934	3665,5	40078,4	0,908	0	0,092	1	39799,5
Кыштовский	14,601	4440,1	69272,0	0,937	0,010	0,063	0,990	69977,7
Маслянинский	7,345	4873,6	40672,0	0,871	0	0,129	1	37875,7
Мошковский	3,700	6602,7	31029,9	0,779	0	0,221	1	29921,8
Новосибирский	1,242	9688,8	21723,1	0,520	0	0,480	1	20175,8
Ордынский	6,647	4821,9	36874,0	0,868	0	0,132	1	36447,9
Северный	11,486	5476,8	68426,0	0,879	0	0,121	1	45108,5
Сузунский	8,668	3483,1	33675,6	0,896	0	0,104	1	33492,5
Татарский	7,459	4280,3	36206,3	0,881	0	0,119	1	35960,4
Тогучинский	5,685	4483,8	30239,6	0,849	0	0,151	1	29628,0
Убинский	15,524	2989,5	49590,4	0,940	0,003	0,060	0,997	49726,2
Усть-Тарковский	19,331	2910,5	59173,2	0,950	0	0,050	1	58299,2
Чановский	10,622	4190,6	48702,9	0,913	0	0,087	1	48128,8
Черепановский	6,318	4538,1	33221,0	0,860	0	0,140	1	32375,8
Чистоозерный	13,528	3306,5	48037,7	0,927	0	0,073	1	45594,4
Чулымский	8,474	4362,7	41340,7	0,895	0,003	0,105	0,997	41444,7
Новосибирск	0,639	14518,4	23798,0	0,405	0,024	0,595	0,976	24392,2
Бердск	2,124	5347,0	16702,0	0,665	0	0,335	1	15975,4
Искитим	1,305	9246,4	21315,3	0,547	0	0,453	1	20425,7
Обь	0,638	13798,5	22600,0	0,340	0	0,660	1	20908,7
Кольцово	1,169	14784,4	32063,8	0,574	0,075	0,426	0,925	34667,7

Таблица П.14

**Бюджетные коэффициенты,
рассчитанные для городов и районов Новосибирской области, 2013 г.**

Город, район	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	10,351	5147,8	58434,9	0,911	0	0,089	1	57609,6
Барабинский	4,164	7230,2	37339,2	0,798	0	0,202	1	35760,6
Болотнинский	7,942	4134,6	36972,9	0,887	0	0,113	1	36678,8
Венгеровский	13,477	3582,2	51857,9	0,929	0	0,071	1	50699,1
Доволенский	11,749	3890,5	49598,5	0,920	0	0,080	1	48435,9
Здвинский	13,127	3702,7	52306,7	0,927	0	0,073	1	50918,7
Искитимский	4,199	6489,4	33741,0	0,809	0,007	0,191	0,993	33971,3
Карасукский	6,374	5139,0	37894,1	0,885	0,154	0,115	0,846	44788,7
Каргатский	9,233	4576,3	46829,7	0,898	0	0,102	1	44683,4
Колыванский	9,505	4181,9	43932,6	0,906	0,015	0,094	0,985	44595,7
Коченевский	2,927	8118,4	31880,1	0,747	0,008	0,253	0,992	32136,1
Кочковский	9,399	3873,7	40283,9	0,906	0,02	0,094	0,98	41120,8
Краснозерский	9,096	4221,4	42619,4	0,902	0,008	0,098	0,992	42980,8
Куйбышевский	4,223	6845,0	35751,2	0,813	0,021	0,187	0,979	36513,8
Купинский	10,537	4185,9	48293,1	0,911	0	0,089	1	47006,3
Кыштовский	15,603	4177,4	69358,7	0,939	0	0,061	1	68790,9
Маслянинский	9,506	4389,0	46111,3	0,909	0,042	0,091	0,958	48112,4
Мошковский	5,188	6708,5	41509,7	0,840	0,009	0,160	0,991	41892,5
Новосибирский	1,354	12517,3	29463,3	0,549	0	0,451	1	27747,6
Ордынский	11,961	5106,3	66183,9	0,922	0	0,078	1	65520,1
Северный	9,077	7103,7	71583,2	0,906	0,056	0,094	0,944	75827,9
Сузунский	9,868	3856,7	41914,3	0,909	0,012	0,091	0,988	42414,1
Татарский	9,200	4479,2	45686,2	0,901	0	0,099	1	45061,6
Тогучинский	5,771	5456,9	36950,2	0,854	0,013	0,146	0,987	37420,7
Убинский	15,718	4225,5	70644,2	0,937	0	0,063	1	66987,1
Усть-Таркский	8,064	7232,9	65560,4	0,889	0	0,111	1	65353,1
Чановский	5,754	7654,5	51697,3	0,846	0	0,154	1	49695,2
Черепановский	7,015	5489,2	43996,5	0,886	0,084	0,114	0,916	48022,6
Чистоозерный	13,851	3863,6	57375,9	0,935	0,039	0,065	0,961	59700,6
Чулымский	8,126	4763,6	43473,2	0,890	0	0,110	1	43218,8
Новосибирск	0,672	15264,6	25516,7	0,439	0,063	0,561	0,937	27225,7
Бердск	2,454	6566,7	22680,9	0,713	0,008	0,287	0,992	22866,6
Искитим	1,538	9988,9	25347,8	0,602	0	0,398	1	25126,7
Обь	0,227	20440,3	25076,3	0,109	0	0,891	1	22943,8
Кольцово	0,875	24017,0	45038,7	0,455	0	0,545	1	44053,1

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА	6
1.1. Роль региональных и местных бюджетов в системе управления развитием территории	6
1.2. Особенности функционирования бюджетной системы в государ- стве с федеративным устройством	15
Глава 2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	31
2.1. Российская модель бюджетного федерализма	31
2.2. Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений и уроки для России	49
Глава 3. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	60
3.1. Основные проблемы финансового обеспечения органов мест- ного самоуправления	60
3.2. Правовое обеспечение финансовой основы местного само- управления	83
Глава 4. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК БЮДЖЕТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	102
4.1. Тенденции изменения подходов к формированию финансо- вых основ местного самоуправления	102
4.2. Пути совершенствования бюджетно-налоговых отношений с позиций укрепления доходов органов местного самоуправ- ления	114
Глава 5. ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	135
5.1. Оценка бюджетных аспектов функционирования органов мест- ного самоуправления на примере муниципалитетов Новоси- бирской области	135
5.2. Особенности бюджетной политики в городе Новосибирске	160
Заключение	170
Литература	178
Приложение	185

Научное издание

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

Татьяна Владимировна Сумская

ISBN 978-5-89665-302-8



Редактор

В.Ю. Юхлина

Компьютерная вёрстка

С.А. Дучкова, А.П. Угрюмов

Подписано к печати 17 мая 2016 г. Формат бумаги 60×84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объём п.л. 13,25. Уч.-изд.л. 12,5. Тираж 300 экз. Заказ № 33.

Издательство ИЭОПП СО РАН

Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.