

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РАН

Т.В. Сумская

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Под редакцией
д.э.н. С.А. Суспицына

Новосибирск
2010

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

С 897 **Сумская Т.В. Бюджетная политика и местное самоуправление/ Под ред. Д.э.н. Суспицина С.А.** – Новосибирск, ИЭОПП СО РАН, 2009. – 240 с.

ISBN 978-5-89665-198-7

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий. Выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена практика регулирования бюджетно-налоговых отношений за рубежом, выполнен анализ результатов функционирования местных властей в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в России. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментариума, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса и регрессионный анализ.

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

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

ISBN 978-5-89665-198-7

© ИЭОПП СО РАН, 2010
© Сумская Т.В., 2010

ВВЕДЕНИЕ

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, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только Центра и субъектов Федерации, но и внутри субъектов РФ. 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.

Целью настоящего исследования является анализ важнейших направлений государственной политики в сфере финансового и законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, а также исследование влияния субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий (в свете принятия нового законодательства о местном самоуправлении).

В соответствии с поставленной целью представляется необходимым решить следующие задачи:

1) выявить особенности и основные принципы бюджетного федерализма с позиций укрепления местного самоуправления в бюджетной системе государства;

2) выполнить анализ результатов функционирования местных властей в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования после принятия нового закона о местном самоуправлении; сравнить ситуацию в России с практикой регулирования бюджетно-налоговых отношений в федеративных государствах;

3) разработать подходы к формированию региональной бюджетной политики в РФ и выявить актуальные направления ее совершенствования, базируясь на исследовании процесса становления и развития бюджетно-налоговых отношений в России;

4) дать оценку условий формирования финансовой базы местного самоуправления с учетом принятия нового федерального законодательства, регламентирующего деятельность местных органов власти;

5) предложить инструментальный анализ субфедеральных бюджетов, включающий анализ структуры доходов и расходов бюджетов, расчет бюджетных коэффициентов и регрессионный анализ;

6) выявить проблемы, возникающие при переходе к новой системе местного самоуправления на основе изучения опыта пилотного региона, использующего новую систему местного самоуправления с 2005 г. (пример Новосибирской области (НСО));

7) охарактеризовать финансовое положение Новосибирской области в 1996–2006 гг., предложить пути решения проблем обеспечения устойчивости бюджетов муниципальных образований, выявить стимулы к наращиванию бюджетных доходов у органов местного самоуправления в Новосибирской области;

8) проанализировать направленность политики Администрации Новосибирской области в сфере межбюджетных отношений с муниципалитетами в условиях функционирования нового законодательства о местном самоуправлении, дать сравнительную характеристику существующего и применявшегося до 2005 г. механизма распределения налоговых поступлений в местные бюджеты и безвозмездных перечислений из бюджета области муниципальным образованиям, выявить наиболее перспективные направления бюджетного обеспечения развития территорий НСО в свете происходящих изменений субфедеральной бюджетной политики.

В качестве информационной основы исследования использовались официальные статистические материалы Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ, Новосибирского областного комитета государственной статистики, Администрации Новосибирской области, информационных систем «Гарант» и «Консультант».

В монографии выделены три главы. В первой главе проведен анализ возможностей бюджетной децентрализации в свете формирования и функционирования системы местного самоуправления. Выявлены факторы, определяющие соотношение централизации и децентрализации. Особое внимание уделено принципам разграничения расходных полномочий, проблемам закрепления налоговых доходов и вариантам корректировки вертикального и горизонтального дисбалансов в бюджетной системе государства, сформулированы положения, на основании которых необходимо выстраивать систему местного налогообложения. На примере зарубежного опыта по формированию бюджетного федерализма выявлены особенности функционирования института местного само-

управления. Рассмотрены специфические характеристики взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти на примере США, Германии, Канады и Франции. Анализ такого взаимодействия позволил автору высказать рекомендации по укреплению местного уровня власти для России с учетом ее специфических условий.

Вторая глава посвящена актуальным проблемам формирования местного самоуправления в Российской Федерации. В соответствии с этим выделены основные этапы эволюции бюджетного федерализма в РФ, отмечены ключевые направления реформирования межбюджетной системы страны как составной части проводимых в стране социально-экономических преобразований. При этом делается акцент на тех изменениях, которые касаются региональных и местных бюджетов. Выявлено положение бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе России и важнейшие проблемы их формирования. Среди них выделяются, прежде всего, назревшая необходимость усиления формализации процесса распределения финансовой помощи из федерального бюджета и проблема сглаживания сложившихся различий в бюджетном статусе субъектов межбюджетных отношений различного уровня. В работе показано, что особенно актуальны данные проблемы для местных бюджетов, ключевым вопросом формирования которых по-прежнему остается укрепление собственной доходной базы их бюджетов. Результатом низкого уровня собственных доходов местных бюджетов является чрезмерная сфера межбюджетного регулирования. Охарактеризованы изменения, предусматриваемые новой версией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (ФЗ № 131). Выделены положительные и отрицательные моменты, возникающие в связи с вступлением в силу данного закона. Отмечено, что Закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, включая 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. Проанализированы другие федеральные законы, принятые после ФЗ № 131, оказывающие существенное влияние на местное самоуправление.

Для оценки эффективности субфедеральной бюджетной политики и выявления её влияния на стимулы экономического развития территорий предложен инструментарий анализа структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств и установления уровня устойчивости бюджета. Использование данного инструментария позволяет получить необходимую информацию о состоянии финансовой базы

соответствующего территориального уровня, тенденциях ее формирования и использования; оценить эффективность субфедеральной бюджетной политики и ее стимулирующее воздействие на экономическое развитие территории.

В третьей главе на материалах Новосибирской области выявлены условия формирования финансовой базы местного самоуправления, проведена оценка структуры местных бюджетов Новосибирской области, выполнен анализ характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета за период 1996–2006 гг., проведена оценка межтерриториальной дифференциации муниципалитетов Новосибирской области. Выявлены территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом средств из вышестоящего бюджета. Проанализирована зависимость между безвозмездными перечислениями и полученными доходами, оценен предельный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты.

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 исследования 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.И. Клисторину, Е.А. Коломак, А.С. Маршаловой, С.А. Суспицыну за большую помощь в работе и неизменный интерес к ее результатам.

Автор благодарит администрацию Новосибирской области, в особенности Г.В. Ждан и В.Б. Шовтака за неоценимую помощь при подготовке монографии.

Глава 1

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

1.1. Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления

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 унитарной системой.

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.

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.

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 организовать 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 работе: 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.

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 О., Курляндская, 2006].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага обладают неодинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются 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 т.д., 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. Предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при едином образном подходе ко всем территориям на одних территориях будет происходить перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [Сильва Де К. Мигара О., 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 коммуника-

ций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и активное общение повышает 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 О., Курляндская, 2006; Khaleghian, 2003; Bahl, 1999].

Следует заметить, что для обоснования решений о децентрализации средств в бюджетной системе требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков. Т.е. речь идет о разработке территориального разреза доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющий 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 будет судить о 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, 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, поскольку 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.

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

В свете сказанного можно утверждать, что 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:

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

- субсидиарности (максимально возможного приближения 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);

- соразмерности (соответствия расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы);

- экономии 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);

- учета 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 из них 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, – компенсация 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 – 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

Таблица 1.1

Виды фискальной автономии субнациональных органов власти¹

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 – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)
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

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].

Использование рассмотренных схем распределения налоговых доходов и расходных обязательств может приводить, однако, к воз-

¹ *Источник:* Баткибеков С., Кадачников 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.

никновению 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.

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

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.

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.

Во всех странах, реализующих принципы бюджетного федерализма, сфера бюджетно-налоговых отношений является предметом тщательной правовой проработки. Развитие соответствующей

ющей 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 90-х гг. 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, 2006]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопив-

шихся 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 [Смирно, 2004; Пенюгалова, 2005]:

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 на 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 и 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 допускает 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.

1.2. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений¹

В настоящее время в России проводится очередная реформа местного самоуправления. Первый закон о местном самоуправлении был принят в июле 1991 г., декларация местного самоуправления значится в российской Конституции 1993 г., в 1995 и 2003 гг. были

¹ Параграф написан совместно с В.И. Клисториным.

приняты два закона с одинаковыми названиями – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Окончательное введение в действие нынешней редакции закона о местном самоуправлении планируется на 2009 г. Одновременно принимались нормативные акты, существенно влияющие на функционирование органов местного самоуправления и социально-экономическое положение городов и поселений. Прежде всего, следует упомянуть Бюджетный и Налоговый кодексы.

Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, тем самым взяв на себя обязательства по отношению к поддержке и развитию местного самоуправления и обеспечению финансовых гарантий этого развития. В Хартии прямо указано, что местное самоуправление – это «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Экономической основой местного самоуправления являются местный бюджет и муниципальная собственность.

Последние изменения в системах федеративных отношений, территориально-административного деления и управления региональным развитием в промышленно-развитых странах (Германии, Канаде, Франции и др.) показывают, что местное самоуправление рассматривается как наиболее консервативный элемент системы и общий вектор преобразований направлен на децентрализацию государственных финансов и усиление финансовых возможностей местного самоуправления. Значительные усилия направлены на активизацию возможностей межмуниципального взаимодействия, что также усиливает возможности властей местного уровня [Бюджетный федерализм и финансовое..., 2002].

При организации местного самоуправления специалистами обычно выделяются две базовых модели: англосаксонская и континентальная. Англосаксонская модель с различными модификациями принята в Австралии, Великобритании, Дании, Канаде, в Новой Зеландии, США, Финляндии, Швеции, на Кипре и Мальте и в некоторых других странах. В рамках этой модели для решения местных вопросов жителями избираются совет и основные

должностные лица, такие как мэр, начальник муниципальной структуры охраны правопорядка, представитель муниципального образования в суде, казначей. Англосаксонская модель не предусматривает назначения надзорных чиновников из центра, а контроль осуществляется посредством финансовых ревизий, инспекций различных государственных структур. Важную роль в функционировании англосаксонской модели играют суды. Государственный контроль над деятельностью исполнительных органов муниципальных образований фактически сведен к минимуму. Источники доходов и основные направления расходов (иногда даже механизмы расходов) прописаны в уставах городов и отличаются большим разнообразием.

Континентальная или романо-германская модель (Австрия, Германия, Италия, Франция, Япония и ряд других стран) строится на основе сочетания выборности и назначаемости органов местного самоуправления. На низовом, первичном уровне в поселковых общинах или городах существуют только выборные органы местного самоуправления. Региональное звено муниципальных образований в виде объединений нескольких первичных структур характеризуется наличием выборных советов и назначенных представителей президента или правительства. Государственный представитель осуществляет функции контролера за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления, руководит региональной администрацией, подчиненной выборному совету, принимает решения об обращении к главе государства с просьбой о роспуске выборных региональных органов.

Масштабный государственный контроль в континентальной модели обосновывается значительным числом общегосударственных функций, переданных на местный уровень, обязанностью государства финансово поддерживать определенный стандарт их реализации, необходимостью обеспечения эффективности самого местного самоуправления, важностью содействия достижению национальных ориентиров в области экономики, финансов, государственного планирования.

Практически во всех странах доходы органов местного самоуправления не покрывают их расходы (например, в США доходы составляют не более 65% всех расходов, в Канаде – половину, в Японии – 40%). Сборы и платежи, как правило, составляют не

более одной трети местного бюджета. В большинстве стран местные займы для финансирования муниципальных расходов покрывают порядка 10% от общей суммы муниципальных расходов. Значительную часть доходов муниципальные образования получают из государственных фондов, прежде всего, из специальных государственных фондов поддержки муниципальных образований. Распределение средств из этих фондов производится с учетом численности населения, размера территории, уровня жизни, доли детей или пенсионеров среди жителей, других критериев.

Вне зависимости от выбранной модели местного самоуправления центральное правительство в большей или меньшей степени стремится к выравниванию социально-экономических условий проживания населения в местных сообществах и финансовых возможностей местных органов власти. Для этого применяются различные инструменты вертикального и горизонтального выравнивания с использованием механизмов трансфертов. При определении системы взаимодействия в регионе различных органов власти и управления необходимо использовать тот теоретический и практический опыт, который накоплен в промышленно развитых странах за длительный период развития в условиях рыночного хозяйства.

Рассмотрим американскую, канадскую и германскую модели бюджетного федерализма, каждая из которых включает в себе определенные типичные черты. Кроме того, систему вертикального выравнивания за счет межбюджетных потоков рассмотрим на примере Франции.

Согласно **американской 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 результате реализации такой модели достигается высокая экономическая эффективность, при этом объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, а довольно значительные межрегиональные контрасты, отчасти устраняются при использовании общегосударственных социальных программ и наличии высокой мобильности населения.

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 не регламентирует сферы полномочий местных органов власти. Таким образом, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов.

За счет грантов федерального бюджета финансируется до 20% штатных и около 5% местных расходов. Гранты из бюджетов штатов покрывают более 30% расходов местных органов власти. Федеральная доля в расходах штатов в целом варьируется от 50 до 80%, в то время как доля штата в финансировании местных программ и услуг, как правило, ниже 50%.

Необходимо отметить, что вертикальная бюджетная несбалансированность на уровне штатов постоянно сохраняет отрицательное значение и велика в абсолютном выражении, в то время как вертикальная бюджетная несбалансированность муниципальных властей постоянно сохраняет положительное значение и велика в абсолютном выражении. Это демонстрирует значимость межправительственных трансфертов со стороны органов власти штатов муниципальным властям в формировании бездефицитных местных бюджетов.

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 другие. Графства и большие города имеют свои суды. Считается, что в США надежно защищены права штатов и недостаточно – права местного самоуправления.

Представляет интерес практика создания постоянно действующих согласительных органов центра и территорий по разрешению спорных вопросов и распределению ресурсов в федеративной системе. На наш взгляд, такие органы могли бы существовать в России как на уровне «Центр – субъекты Федерации», так и на уровне «субъект Федерации – органы местного самоуправления». В основе работы таких органов должны лежать паритетные принципы, а результатом их функционирования должно быть достижение предварительного консенсуса по спорным вопросам до принятия официальных решений.

Налоговая система США построена в соответствии с изложенным разграничением полномочий. Как уже отмечалось, каждый уровень (федерация, штат, графство, город) собирает свои налоги, имеет свои источники доходов и свои налоговые службы.

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. Часть налоговой

ставка может быть штатным налогом, единым для всей территории штата, другая часть – местным налогом, который самостоятельно устанавливают власти городов и графств в пределах общего лимита.

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.

Канадской модели, во-первых, присущ высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы. Налоги подразделяются на общие и «непересекающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «доставания» 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. В настоящее время Канада является одной из самых децентрализованных федераций в мире, что объясняется разнородностью ее населения и существенными различиями в экономическом развитии провинций. Необходимо отметить, что в Канадской федерации наблюдается высокая децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но и в отношении финансирования этих услуг. Однако это не помешало создать в стране единую транспортную сеть и единую систему социальных программ.

Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.), их структура и полномочия создаются и определяются провинциальными и территориальными органами власти. 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. При этом в законодательном отношении провинции достаточно независимы от федерального центра, тогда как рамки полномочий муниципальных образований в основном определяются властями провинций, которые в значительной степени контролируют деятельность подведомственных им муниципалитетов. Поэтому решения о предоставлении некоторых важных государственных услуг (образование, социальное обеспечение и здравоохранение) принимаются совместно муниципальными и провинциальными властями.

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, что является неявным выравнивающим элементом. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем из бюджетов провинций муниципалитетам. В силу этого муниципальные власти более зависимы от провинций.

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.

В целом в канадской системе бюджетного федерализма значительной степенью самостоятельности при формировании нало-

говых доходов пользуются провинции. Местные власти основную долю своих доходов получают из вышестоящего (провинциального) бюджета.

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 (т.е. имеет место дифференциация нормативов отчислений) 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.

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 полностью 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 («малые») налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога (налога на предпринимательскую деятельность). Кроме того, общины имеют право распоряжаться поступлениями от взимания налога на специфические формы использования доходов и акцизов.

Основные налоги (более 70% объема поступлений) являются совместными по получению. К ним относятся, прямой налог на доходы с физических лиц, налог на прибыль организаций и налог

на добавленную стоимость. Распределение данных налогов устанавливается Конституцией ФРГ. Так, налог на доходы физических лиц подлежит расщеплению между всеми тремя уровнями бюджетной системы (15% получают общины и по 42,5% – федерация и земли). Налог на прибыль подлежит расщеплению в равных долях между федерацией и землями. А распределение НДС осуществляется на договорной основе между властями различных уровней с последующим законодательным закреплением достигнутых решений в виде федерального закона, подлежащего утверждению Бундесратом. Считается, что подвижные пропорции обеспечивают приспособление доходной части бюджета к изменяющимся задачам разных уровней власти.

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). Так, порядок распределения налога на бизнес предусматривает поступление 80% в муниципальный бюджет, 15% – в бюджет земли и 5% – в федеральный бюджет. Необходимо отметить, что в Конституции ФРГ также приводятся условия для получения компенсации муниципалитетами, которым федеральные власти делегировали определенные обязанности. В целом в федеральный центр поступает примерно 45% всех налоговых доходов, землям достается чуть более 37%, общинам – 13%; около 5% (в основном пошлины) перечисляется в бюджет ЕС.

Горизонтальное выравнивание основывается на двух показателях – финансовой силы и выравнивания. Первый отражает величину получаемых земель налогов, а в отдельных случаях корректируется 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% среднегерманского уровня. Это относится, прежде всего, к доле земель от поступлений налога с оборота, а именно 75 % ее распределяется между землями пропорционально числу жителей, а 25 % отчисляется слабым в финансовом отношении землям (уровень бюджетных доходов которых менее 92% среднегерманского показателя).

Трансферты слабым землям осуществляются ступенчатым образом: сумма, необходимая для достижения ими 92% среднегерманского уровня бюджетных доходов на душу населения, поступает за счет перераспределения налога с оборота; для достижения отметки 95% – за счет предоставления обязательных трансфертов без всяких условий, а от 95 до 100% – за счет предоставления трансфертов, дифференцированных в зависимости от особых финансовых потребностей. Что касается изъятий из доходной части бюджетов земель, то здесь действует прогрессивная шкала: если избыток доходов не превышает 1% их среднего по стране уровня, то земля отчисляет из этого избытка 15%, при превышении от 1 до 10% – 2/3, а при более значительном – 80%. Однако несмотря на сравнительно небольшие размеры, сам принцип перечислений вызывает недовольство земель-доноров [Бюджетный федерализм в России..., 2001].

При всех достоинствах системы бюджетного федерализма в Германии, ее слабой стороной являются нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Основной упрек связан с тем, что уровень бюджетной обеспеченности после перераспределения у слабой земли может быть выше, чем у сильной. В таких условиях подрываются стимулы к эффективной политике, способной обеспечить приток доходов на территорию земли.

Теперь обратимся к примеру **Франции**, чей опыт в развитии местного самоуправления представляется особенно интересным для нашей страны. Прежде всего, Франция не только является ярким представителем континентальной модели местного самоуправления, которое принято за основу в России, но выделяется активным воздействием государства на общественное развитие, что характерно как для российских исторических традиций, так и для нынешнего этапа развития российской государственности. Кроме того, система местного самоуправления во Франции с на-

чала 1980-х годов подверглась значительным реформам [Новикова, 1996, 2006], что также близко условиям России. Опыт построения новой системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в частности ее правового обеспечения, заслуживает самого пристального внимания.

Наиболее важным и значительным по величине видом трансфертов во Франции является глобальная дотация на функционирование [Новикова, 2006]. Она выделяется по шести критериям: численность населения; уровень богатства, включающий: фискальное богатство, определяемое как налоговая база для налога на жилье и физическое богатство, измеряемое величиной личных доходов населения; количество жилья для бедных (общественного жилья); число детей в школах; протяженность дорог; рост общего объема дотаций.

Последний критерий был введен для того, чтобы при изменении системы принятых критериев территориальным коллективам не наносился значительный урон, чтобы дотации хоть небольшими темпами, но росли. Этот 6-й критерий применялся достаточно широко до последнего времени, примерно для половины коммун во Франции. Ситуация существенно изменилась в 1990 г., когда государство начало резко сокращать распределение средств по данному критерию, полагая, что относительно богатые местные коллективы должны в большей мере финансировать себя сами.

В соответствии с критериями различаются и конкретные разновидности дотации на функционирование. **Базовая дотация** выделяется по 1-му критерию, в зависимости от числа жителей. Она особенно важна для больших городов с высоким уровнем концентрации населения, соответственно, необходимостью интенсивного развития городской инфраструктуры. **Дотация, связанная с перераспределением ресурсов**, выделяется по 2-му критерию и особенно важна для относительно бедных территориальных коллективов, которым необходимо предоставить дополнительные средства для развития. **Дотация-компенсация** определяется необходимостью поддержки определенных, как правило, убыточных сфер деятельности. Она распределяется в зависимости от количества зданий для бедных, числа учеников и длины дорог (т.е. 3-му, 4-му и 5-му критериям). **Дотация на туристические места** предоставляется городам – традиционным

объектам туризма, поскольку во время туристических сезонов необходимость в городской инфраструктуре значительно превышает потребности местного населения. Рассмотренные критерии в полном объеме применяются при выделении глобальной дотации на функционирование для коммун. Именно для этого вида территориальных коллективов она предоставляется в наиболее значительных размерах.

Для департаментов используется несколько более простой способ распределения глобальной дотации на функционирование. Для них выделяется следующие разновидности дотации на функционирование:

- **базовая дотация**, составляющая 45% глобальной дотации на функционирование для департаментов. Она рассчитывается путем умножения базовой дотации предыдущего года на заданный темп роста;

- **минимальная дотация на функционирование**, которая ежегодно устанавливается Комитетом местных финансов и выделяется департаментам, имеющим фискальный потенциал на душу населения менее 40% или на один квадратный километр – менее 60% от среднего для департаментов;

- **дотация гарантии**, которая обеспечивает всем департаментам рост суммы первых двух дотаций не меньший, чем 55% от роста всех финансовых ресурсов для глобальной дотации на функционирование.

Таким образом, для департаментов практически применяется три критерия: рост дотации, численность населения и/или площадь территории. Однако последние два критерия применяются исходя из целей уже не вертикального, а горизонтального выравнивания.

Применение метода расчета дотаций по фиксированным и законодательно закрепленным критериям в качестве исходного пункта предполагает построение совокупности наиболее важных индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории региона. Данная задача решается в рамках специального исследования и разработки соответствующей программы. К числу таких индикаторов развития прежде всего относятся численность населения, протяженность дорог, число больничных коек, число учащихся в школах,

количество очищаемой воды, уровень безработицы, общую площадь жилищного фонда. Наряду с названными индикаторами для межбюджетных финансовых отношений особое значение имеют такие показатели, как величина налогооблагаемой базы подоходного налога с физических лиц, предприятий, налога на имущество физических лиц, земельного налога.

Инвестиционные межбюджетные поступления в местные бюджеты представлены Глобальной дотацией на оборудование, выделяемой для проведения ремонта, расширения существующих, строительства новых объектов [Новикова, 1996; Клисторин и др., 2000]. Среди поступающих от государства на местный уровень финансовых ресурсов для инвестирования рассматриваемая дотация является одной из наиболее крупных, хотя в общей сумме трансфертов она имеет относительно небольшую долю, Глобальная дотация на оборудование распределяется достаточно равномерно между коммунами (с удельным весом в 60%) и департаментами (40%, соответственно), и для каждой группы территориальных коллективов характерны свои особенности ее распределения.

В Российской Федерации имеются существенные отличия от стран, опыт которых был кратко охарактеризован выше. Во-первых, в России наблюдается существенно более высокая дисперсия в части социально-экономических показателей развития муниципальных образований, чем в промышленно-развитых странах. Следовательно, различия в проблемах носят не только количественный, но и качественный характер. Во-вторых, в России идут интенсивные процессы роста и развития крупных и крупнейших городов, массовая миграция из депрессивных поселений в крупные города и, наконец, образование фактически закрытых элитных поселков, выполняющих функции спально-рекреационных оазисов.

В России уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы достигают четверти общих расходов. Разница покрывается из федерального и региональных бюджетов, но при этом по большинству муниципальных образований эта разница достигает 70–80%.

Декларируемая цель бюджетной политики в области межбюджетных отношений состоит в совершенствовании и развитии отношений между бюджетами разных уровней в соответствии с действующим бюджетным законодательством. Вместе с тем, на муниципальные бюджеты возложено выполнение целого ряда государственных обязательств, как предусмотренных действующим законодательством, так и не предусмотренных.

В 2005–2007 гг. в Новосибирской области поэтапно проходил процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, другие мероприятия в рамках пилотного проекта реформы местного самоуправления. Система управления и межбюджетные отношения приведены в соответствие с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ в последней редакции.

Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), субвенций из регионального фонда компенсаций, субсидий в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, иных межбюджетных трансфертов.

В Основных направлениях налоговой и бюджетной политики Новосибирской области на 2008–2010 гг. предусмотрены:

1. Ежегодная индексация фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений в соответствии с изменением индекса потребительских цен.

2. Сохранение формализованного распределения дотации по поселениям из фонда финансовой поддержки поселений, по муниципальным районам (городским округам) из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)

3. Ежегодное проведение мониторинга показателей, являющихся основанием для распределения дотации.

4. Обеспечение передачи местным бюджетам не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета области от налога на доходы физических лиц в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе путем замены дотации или части дотации на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц.

5. Предоставление возможности органам местного самоуправления по их решению замены дотации (части дотации) дополнительным нормативом отчисления от налога на доходы физических лиц.

В соответствии с федеральным законодательством создан областной фонд компенсаций. Кроме того, в Новосибирской области используется такой механизм выделения бюджетных средств как софинансирование из областного бюджета расходных обязательств органов местного самоуправления Новосибирской области:

1. Предоставление субсидий местным бюджетам за счет средств областного бюджета для долевого финансирования программ (проектов), направленных на развитие отдельных технологических и социально направленных отраслей хозяйства муниципального значения.

2. Установление доли софинансирования со стороны местных бюджетов в размере не менее 5 % с учетом реальных финансовых возможностей органов местного самоуправления.

3. Проведение мониторинга соответствия утвержденных программ социально-экономического развития муниципальных образований приоритетам социально-экономического развития Новосибирской области.

4. При рассмотрении инвестиционных проектов учитывается необходимость реализации долгосрочных программ, зафиксированных на региональном (стратегия развития Новосибирской области) и федеральном (национальные проекты) уровнях.

В целях предупреждения негативных последствий для исполнения расходных обязательств органов местного самоуправления в случае существенных изменений доходной базы местных бюджетов, а также в случае принятия дополнительных решений федеральными органами и органами государственной власти Новосибирской области, приводящих к увеличению расходных обя-

зательств органов местного самоуправления, в составе иных дотаций и субсидий будут выделены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (в пределах 10 процентов общего объема финансовой помощи местным бюджетам). Местным бюджетам Новосибирской области планируется предоставлять бюджетные кредиты на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов и обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступления доходов; ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; иные цели, затрагивающие интересы области.

Краткий обзор методов и инструментов, используемых в российской практике межбюджетных отношений на примере Новосибирской области показывает, что последние изменения законодательства направлены в основном на дальнейшее усиление финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления и расширение перечня инструментов финансовой помощи органам местного самоуправления. Нам представляется, что при планировании межбюджетных потоков, особенно их инвестиционной составляющей, недостаточно учитываются сложившиеся социально-экономические условия муниципальных образований. Кроме того, действующая модель межбюджетных отношений предполагает высокую и, возможно, возрастающую централизацию финансовых ресурсов, что, в принципе, будет затруднять развитие местного самоуправления.

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 бюджетного федерализма в связи с этим представляется обеспечение возможностей для органов местного самоуправления иметь адекватные доходные источники, позволяющие эффективно выполнять их полномочия.

Обратимся к анализу и оценке роли местного самоуправления в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Глава 2

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Эволюция бюджетного федерализма в Российской Федерации

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 равновесия всех органов власти. Как показывает мировой опыт, создание такого механизма – исключительно сложная задача. Она тем более сложна для Российской Федерации, объединяющей 84 субъекта 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 бюджетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюд-

жетные 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 – начале 1994 гг. 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 выделение Фонда 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 в пользу бюджетов территорий, 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.

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 все возрастающего 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 таит 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 может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получающий 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 [Бюджетный федерализм в России..., 2001; Максимова, 2002; Христенко, Лавров, 2001]. Основным ее отличием от методики 1999 г. явилось использование в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП), 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 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. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности регионов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации будет определяться 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 Россий-

ской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В 2010 г. предполагается сократить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными регионами с 14 до 3,5 раз. Кроме того, с 2008 г. меняется расчет индекса налогового потенциала и предусматривается формирование резерва при распределении средств дотации. Данный резерв составит в 2009 г. 15 % дотаций, в 2010 г. – 20 %. Однако, в проекте Методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов не установлен порядок распределения резерва, что не предоставляет возможность достоверно оценить обоснованность и полноту предусматриваемых расходов [О состоянии государственной..., 2008].

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 фи-

нансовым обеспечением за счет федерального бюджета. Поэтому Фонд компенсаций не может рассматриваться как финансовая помощь субъектам РФ.

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

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени пока 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 же чертой бюджетной системы России конца девяностых годов стала централизация ресурсов на федеральном уровне за счет субъектов РФ. В 2000, 2001 и 2002 гг. соотношение налоговых доходов федерального и региональных бюджетов составляло соответственно 57:43; 59,6:40,4 и 62:38 [Мухетдинова, 2002 и др.]. В 2004 г. пропорции распределения налоговых доходов между «центром» и субъектами РФ в 2004 г. составляли 56 к 44 (всех доходов 52 к 48). В параметрах сопоставимой бюджетной классификации (принимая во внимание изменения в учете поступлений от внешнеэкономической деятельности) доля налоговых доходов «федерального центра» в 2005 г. приближалась к 60% [Лексин, Швецов, 2004].

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 100-процентному 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 (табл. 2.1), наиболее ощутимо ударили прежде всего по уровню муниципальных образований, которые, лишившись значительной части своих доходов, сохранили социальные обязательства перед местным населением.

Таблица 2.1

**Диспропорции долей доходов и расходов
при их первичном распределении в бюджетной системе РФ¹
(без учета трансфертов, переданных другим бюджетам, в %)**

Виды бюджетов	2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Федеральный				
Доходы	54,0	59,9*	65,0*	64,8*
Расходы	47,1	43,9	43,7	43,4
Разница (п.п.)	6,9	16,0	21,3	21,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ				
Доходы	46,0	40,1	35,0	35,2
Расходы	52,0	56,1	56,4	56,6
Разница (п.п.)	-6,9	-16,5	-21,3	-21,4
В том числе:				
Региональные				
Доходы	29,5	27,9	27,6	28,0
Расходы	28,5	30,7	33,6	34,3
Разница (п.п.)	1,0	-2,8	-6,0	-6,3
Местные				
Доходы	16,5	12,2	7,4	7,2
Расходы	24,4	25,4	22,7	22,3
Разница (п.п.)	-7,9	-13,2	-15,3	-15,1

* Без единого социального налога (по данным НИФИ АБиК Минфина России)

¹ *Источник:* Законодательство о местном самоуправлении и экономической реалии// Общество и экономика. 2008. № 3-4. С.94.

Это негативно отразилось на состоянии территориальных и, в первую очередь, местных бюджетов. Экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям, не отрегулированы отношения (в т.ч. 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 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 г.». 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. Эта, новая для России форма финансовой помощи, часто применяется странами с федеративным устройством. Ее суть 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. определены следующие критерии разделения конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней:

1) 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;

2) 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;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вво-

даться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) 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;

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

6) 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 препятствуют централизации налоговых поступлений на федеральном уровне.

Программа не предусматривает существенных сдвигов в распределении ресурсов между уровнями бюджетной системы. Основное требование заключается в обеспечении соответствия пропорций разделения бюджетных доходов при вертикальном и горизонтальном бюджетном выравнивании распределению бюджетных обязательств. Кроме того, в вышеуказанном документе содержится «описание совокупности возможных перемен» бюджетно-налоговых отношений и не приводится последовательность мероприятий для их практического осуществления.

В целом, основная идея Программы состоит 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 продолжаемая в 2005 г. централизация государственных финансов. В федераль-

ном 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. Это, во-первых, низкая доля региональных и местных налогов в формировании доходной части соответствующих бюджетов, что 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.

Наконец, 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.

Соотношение налоговых доходов в бюджетах разных уровней в динамике можно проиллюстрировать на следующих цифрах [Игудин 2006, 2008]. В доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1998–2005 гг. доля налоговых доходов снизилась с 75,4 до 72,3%. Это результат, прежде всего, изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве. Обращает на себя внимание и снижение в территориальных бюджетах, например, с 2000 по 2005 гг. уровня доходов, мобилизуемых на подведомственных территориях (без учета безвозмездных перечисле-

ний из вышестоящих бюджетов), в том числе в региональных – с 86,3 до 83,6% и в местных – с 72,0 до 45,5%. Это говорит также о повышении зависимости их, особенно местных бюджетов, от бюджетов вышестоящего уровня. Региональные и местные налоги в доходах территориальных бюджетов в 2005 г. составили 8,4% против 19,0% в 2000 г., а местные налоги и сборы в доходах местных бюджетов – 4,2% против 14,4%.

Федеральные налоги в 2005 г. в доходах территориальных бюджетов составили 66,2%. Наблюдается увеличение в доходах территориальных бюджетов безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Если в 1999 г. «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (8%) занимала только третье место в расходах федерального бюджета, то в 2003 г. эти расходы вышли на первое место (33%). В 2007 г. удельный вес межбюджетных трансфертов составит 38% от объема расходов федерального бюджета.

При первичном распределении доходов и расходов по вертикали бюджетной системы (до перераспределения их из одного звена бюджетной системы в другое), произошел резкий рост диспропорций долей доходов и расходов по её уровням. Он выражается в увеличении на федеральном уровне доли доходов (без учета единого социального налога) с 47,4% в 1998 г. до 65,0% в 2005 г., в то время как доля расходов за этот период сократилась с 49,8 до 43,7%. При этом превышение доли доходов над долей расходов возросло. Например, с 2000 по 2005 гг. – соответственно на 6,9 и 21,3 процентных пункта. Прямо противоположные результаты сложились в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Доля первичных доходов их за 1998–2005 гг. сократилась с 52,6 до 35,0%. В региональных бюджетах превышение доли расходов возникло с 2001 г. (на 3,8 пункта), а за 2005 г. оно составило 6 пунктов, но было существенно меньше, чем по местным бюджетам. Если в 1998 г. доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляла 24,7%, то в 2005 г. – 7,4%. Доля же их расходов за этот период сократилась с 27,7 до 22,7% и превысила долю доходов соответственно на 3,0 и 15,3 пункта.

Обращает на себя внимание, что если в 2004 г. из общего объема налоговых доходов всех территориальных бюджетов 68%

поступило в региональные бюджеты, а 32% – в местные, то в условиях реформы местного самоуправления за 2006 г. субъекты РФ централизовали у себя уже 83%, а 17% поступило в местные бюджеты. Объясняют это централизацией на уровень регионов расходных полномочий, имеющих государственное значение, ранее находившихся в ведении местных органов власти. Это не означает, что количество вопросов местного значения стало меньше, наоборот, произошел их существенный рост. Но в числе переданных на региональный уровень – полномочия с большим объемом потребности в расходах (в частности, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях с выделением субвенций на финансовое обеспечение образовательного процесса в муниципальных районах и городских округах). Тем самым как бы признается, что реализация данного полномочия наиболее эффективно осуществляется на местном уровне, а значит и закреплены они должны быть за местным самоуправлением.

Отметим основные проблемы, возникающие в регионах при реализации новой версии закона о местном самоуправлении. 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 пока отсутствуют органы местного самоуправления и как следствие не ведется работа по сбору информации, характеризующей доходный потенциал каждого из вновь создаваемых муниципальных образований. Это делает 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 по-прежнему отсутствует отчетность о налогооблагаемой базе, а также необходимая информация для прогноза земельного нало-

га, 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 предшествующим периодом нормативы отчислений по НДСЛ в бюджеты муниципальных районов снизились с 50% до 30%, из доходов местных бюджетов исключены налог на прибыль организаций, нормативы отчислений по акцизам платёжи 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. В предшествующем введению двухуровневой системы местных бюджетов 2005 г. собственные доходы (налоговые и неналоговые) бюджетов муниципальных образований составляли 48% доходов, межбюджетные трансферты – 52%, дотации в общей структуре доходов – около 17%. Что касается исполнения собственных полномочий, то за счет собственных доходов местные бюджеты обеспечивали финансирование 74% собственных расходных полномочий, за счет дотаций – 26%. 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 изменены не были. Несмотря на это по итогам исполнения бюджета 2006 г. структура доходов местных бюджетов заметно изменилась [Завьялов, 2007]. В 2006 г. собственные доходы консолидированных бюджетов муниципальных образований составили 44% всех доходов местных бюджетов, вместо 48% в 2005 г. Соответственно увеличилась доля межбюджетных трансфертов – с 52% до 56%. При этом доля дотаций в структуре консолидированных доходов местных бюджетов составляет чуть больше 18%. Таким образом, несмотря на снижение доли соб-

ственных доходов на 4 процентных пункта, доля дотаций увеличилась только на 1–1,5 процентных пункта, остальное увеличение приходится на субвенции, доля которых увеличилась с 26–27% в 2005 г. до 30% в 2006 г.

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 проявились столь серьезные преграды на пути достижения названных целей, что было принято решение о продлении переходного периода до 1 января 2009 г.: предполагается, что до этого момента часть вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в виде сельских поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальных районов. Поэтому с начала текущего года к реализации ФЗ № 131 в полном объеме приступили всего 46 регионов и только органы местного самоуправления муниципальных образований, созданных до его принятия (их более 18 тыс.); среди же тех субъектов РФ, которые установили для вновь образованных поселений переходный период, в пяти регионах весь перечень вопросов местного значения этих поселений передан на уровень 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].

Как известно, в рамках проводимой муниципальной реформы для субъектов Федерации отводится так называемый переходный период, в течение которого регионам предоставляется возможность самостоятельно выбирать темпы и порядок осуществления тех или иных преобразований в общей организации институтов местного самоуправления, а также их экономических и финансово-бюджетных основ.

В числе наиболее значимых мер по совершенствованию общественной 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]. 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 происходит пока достаточно формально. Из-за отсутствия собственной устойчивой доходной базы способность муниципалитетов осуществить 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).

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

Произошедшие изменения 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 самостоятельны (см. табл. 2.2). 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 «размывается», 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].

Таблица 2.2

Степень дотационности местных бюджетов в 2006 г.

Степень дотационности, %	Доля муниципальных образований по степени дотационности, %			
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
До 5	10,6	21,6	12,0	13,1
5–10	4,1	12,7	10,0	4,8
10–20	13,9	25,9	13,7	5,0
20–50	43,4	31,1	36,0	20,2
50–100	27,9	8,7	28,3	56,9

Новая муниципальная реформа обострила кадровую слабость местного самоуправления. На местах не хватает не только профессиональных управленцев, но и специалистов в области экономики, финансов, права. При этом, столкнувшись с необходимостью заботиться о собственной доходной базе, формировать и исполнять бюджеты, поселенческие муниципалитеты зачастую раздувают аппарат, на содержание которого порой уходит до 50–60% местных бюджетов [Швецов, 2007с].

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района. Вместе с тем для некоторых субъектов РФ исключение из подобных расчетов неналоговых доходов, которые в отдельных муниципальных образованиях (поселениях) субъектов РФ составляют от 30 до 88%, приводит к невозможности осуществить объективное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в более выигрышном положении оказываются поселения с большей долей неналоговых доходов. С другой стороны, следует признать, что невключение в расчет бюджетной обеспеченности поселений неналоговых доходов оказывает стимулирующее действие в целях более качественного и эффективного управления муниципальным имуществом, поскольку основная доля в неналоговых доходах приходится на аренду имущества [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

Таким образом, 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»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд софинансирования социальных расходов, 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 90-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, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути – 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 подходящее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленными за федеральными властями [Швецов, 2005].

В целом оценивая результаты преобразования бюджетной сферы в России за последние годы можно отметить, что поначалу субъектам Федерации предоставлялась широкая свобода бюджетно-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, дополненного мерами по увеличению величины ставки по налогу на прибыль, закрепленной за бюджетами субъектов РФ, и с установлением на постоянной основе доли налога, предназначенной для поступления в муниципальный бюджет. Только в этом случае может быть восстановлено

соответствие между результатами деятельности градообразующих предприятий и доходами местного бюджета и в целом усиление стимулирующих эффектов в системе межбюджетных отношений.

2.2. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат на субфедеральном уровне

Управление расходами местных бюджетов представляет собой важную часть бюджетной политики региона и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком составления, утверждения и исполнения бюджета в части расходов. Поэтому совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности муниципальных расходов [Сергиенко, Андросова, 2009].

Совершенствование бюджетной политики в России нацелено на создание условий для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с государственной социально-экономической политикой. Одним из направлений решения данной проблемы является ориентация на учет долгосрочных целей социально-экономического развития страны, приоритетов в расходах федерального бюджета и возможностей их покрытия, обеспечение предсказуемости условий формирования бюджетов всех уровней, переход на среднесрочное бюджетное планирование с утверждением структуры бюджетных расходов на три предстоящих года, формирование системы оценки и контроля социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью индикаторов, позволяющих качественно и количественно оценивать как бюджеты всех уровней, так и конкретных бюджетополучателей.

Среди подходов, используемых в мировой практике для решения подобных проблем, особое место принадлежит бюджетированию, ориентированному на результаты (БОР), и комплексному среднесрочному планированию расходов в рамках жестких бюджетных ограничений. БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики

и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым – измеримость и сопоставимость [Лавров, 2004].

Использование принципов БОР позволяет выстраивать бюджетный процесс с акцентом на управлении результатами за счет повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты, является непрерывным процессом, в ходе которого перспективные проектировки на второй и третий год предыдущего среднесрочного бюджетного цикла становятся основой для проектировок первого и второго года текущего бюджетного цикла, т.е. происходит увязка годового бюджетного плана со среднесрочным планированием [Лавров, 2004].

Преимущества модели БОР как системы действий по целенаправленному управлению финансовыми ресурсами с учетом требований среднесрочного планирования, ориентированного на результаты, определяются следующими возможностями [Сергиенко, Андросова, 2009; Лавров, 2005]:

1) раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, что позволяет не только лучше учитывать их разную природу и место в бюджетном планировании, но и осуществлять преемственность решений в течение планируемого временного периода;

2) предоставление государством населению именно тех общественных благ и услуг, в которых общество действительно заинтересовано;

3) переход на бюджетирование по результатам позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

4) утверждение предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования на три года, при этом выбор решений происходит с учетом приоритетов среднесрочной политики, а не сиюминутных последствий;

5) усиление ответственности государственных министерств за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и направленность на достижение определенных качественных показателей;

6) повышение обоснованности решений о государственных расходах благодаря росту информационной обеспеченности применяемых правительством бюджетных решений.

Достоинства организации бюджетного процесса на принципах БОР в рамках среднесрочного финансового планирования хорошо высвечиваются с позиций новой бюджетной классификации и учета с соответствующими изменениями процедур составления и рассмотрения бюджетов, создающие предпосылки для введения управленческого учета. В частности, это касается формирования перспективного финансового плана Российской Федерации на трехлетний период и прежде всего его нового формата и роли в бюджетном процессе (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Изменения в формате перспективного финансового плана¹

Действовавший до 2005 г.	С 2005 г.
На 3 года; Не утверждается; Слабая связь с бюджетом; Формат не определен; Этапы разработки не установлены; Действующие и принимаемые обязательства не выделена; Укрупненный функциональный разрез; Без ведомственного разреза; Каждый год заново	На 3 года; Утверждается Правительством; Жесткая связь с бюджетом (идентичность параметров первого года); 3 этапа (основные параметры, план, уточненный план); 3 таблицы; Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств; Функциональный разрез возможен, но не обязателен; Ведомственный разрез обязателен; «Скользящая трехлетка»

¹ Источник: Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами// Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

Очевидно, что изменение условий формирования бюджета, при которых перспективный финансовый план утверждается Правительством РФ, а параметры первого года трехлетнего периода соответствуют проекту федерального бюджета при последующей необходимой корректировке показателей второго и третьего годов, способствуют лучшей организации бюджетного процесса.

В отечественной литературе большинством исследователей считается, что внедрение метода БОР является одной из наиболее существенных составляющих реформирования бюджетного процесса [Бухвальд, Игудин, 2009; Лавров, 2005]. Значение данного метода особенно усиливается в условиях современного финансово-экономического кризиса, когда становится чрезвычайно актуальной проблема получения максимума экономического и социального результата на прежний и даже сокращающийся объем бюджетных ассигнований, т.е. «достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля».

Наряду со всеми отмеченными возможностями БОР вносить вклад в совершенствование бюджетного процесса, данный подход содержит в себе и целый ряд ограничений. Так, некоторые авторы [Бухвальд, Игудин, 2009; Синявская, 2008], в частности, отмечают, что метод бюджетирования, ориентированного на результат, не способен охватить решение всех задач по управлению расходами. Например, это касается таких сфер, в которых количественная оценка качества расходов не всегда может быть напрямую связана с результатами (функционирование судов, армии, уровень госпитализации, работа медицинских и образовательных учреждений и др.). Подобное отсутствие положительных результатов вполне объяснимо. БОР – это некий претендент на рынок, попытка вставить квазирыночные механизмы в общественный сектор. Иначе говоря, не рыночный сектор организовать, а госучреждения заставить работать на схожих с рыночной системой принципах. Отсюда следует вывод, что Россия пока не готова к введению БОР, поскольку в стране отсутствуют ответственное перед обществом правительство, политическая конкуренция, разделение властей, верховенство закона, свободные СМИ, умеренная степень коррупции и т.д.

Таким образом, БОР несет с собой немало проблем и годится по большей части для рутинных, несложных производительных функций управления, а многие практические задачи не поддаются адекватной оценке существующего метода. В условиях России внедрение БОР позволяет при максимальной централизации финансов отражать интересы вертикали власти, а минимальная ответственность снизу устраивает региональную бюрократию. Одним нужна власть, другим – безответственность и тем самым достигается Парето-улучшение. БОР создает иллюзию хорошей бюрократии [Синявская, 2008].

Кроме того, представляется необходимым выделить еще один, на наш взгляд, важный аспект использования модели БОР, связанный с тем, что внедрение БОР – многоэтапный процесс, который должен охватывать все уровни бюджетной системы, на каждом из которых использование БОР имеет свои особенности.

До настоящего времени основное внимание в продвижении системы БОР, в том числе и в плане методических разработок, уделялось, главным образом, федеральному уровню, где эта работа проводится с 2004 г., но пока не получила завершения. Следует отметить, что в зарубежных странах система БОР в целостном виде пока также нигде не реализована. Можно говорить лишь о ее фрагментарном использовании применительно к определенным видам бюджетных расходов на каждом из уровней бюджетной системы. Как отмечали эксперты, это связано с тем, что «неопределенными остаются виды результатов (общественный эффект и/или бюджетные услуги), на базе которых предполагается выстроить бюджетирование по результатам. На других уровнях бюджетной системы эта работа находится лишь в самой начальной стадии [Бухвальд, Игудин, 2009].

В то же время, на субфедеральном уровне бюджетной системы первостепенное значение для внедрения БОР имеют два момента [Бухвальд, Игудин, 2009].

Первый касается выработки подходов к определению показателей результативности предоставления бюджетных услуг населению на региональном и местном уровне, прежде всего по степени фактического достижения изначально определенных параметров этих услуг и/или достигаемых на их основе экономических и социальных результатов.

Второй момент относится к разработке механизмов практического приложения полученных показателей результативности уже непосредственно в бюджетном планировании. Считается, что практическое использование модели БОР требует четкого выделения промежуточных результатов, определяемых, как правило, в абсолютных показателях (объем, качество бюджетных услуг), и конечных в данном финансовом году социальных результатов деятельности, определяемых как степень их достижения (вплоть до 100%) поставленных задач.

При этом, очевидно, что намечаемые результаты бюджетного процесса не должны достигаться любой ценой, когда минимизация бюджетных расходов выступает как самоцель. Метод БОР при измерении затрат и результатов требует поиска и реализации обоснованных путей рационализации расходования бюджетных средств. В этой связи важное значение приобретает разработка и использование системы показателей для оценки степени достижения запланированных результатов исполнения бюджета и их качества.

В качестве интегрального ориентира достижения социально-экономической эффективности исполнения бюджета в данном финансовом году предлагается использовать рациональную минимизацию бюджетных расходов без снижения количества и/или качества бюджетных услуг населению [Бухвальд, Игудин, 2009]. При этом важно подчеркнуть, что социально-экономическую эффективность исполнения бюджета с ориентацией на конечный результат чаще всего можно определить лишь как тенденцию. Это – рост или снижение некоего интегрального показателя, получаемого, например, путем балльной оценки степени достижения намеченных социальных результатов, а также кумулятивного влияния факторов, обеспечивающих рациональную минимизацию бюджетных расходов по сравнению с аналогичным прошлым периодом. Таким образом, социально-экономическая эффективность исполнения бюджета представляет собой степень достижения за финансовый год намеченных конечных социальных результатов оказания бюджетных услуг плюс рациональная минимизация бюджетных расходов. Примерами конечного социального результата могут быть, в частности, следующие показатели:

- увеличение доли трудоустроенных граждан от числившихся безработными;

- увеличение доли вылеченных больных без стойкой утраты трудоспособности;
- увеличение доли больных, выписанных из больничных учреждений, с положительным результатом лечения;
- снижение смертности детей в родильных домах;
- снижение смертности рожениц в родильных домах;
- уменьшение доли учащихся общеобразовательных школ, занимающихся во вторую смену;
- увеличение степени охвата детей соответствующих возрастов начальным образованием, средним образованием;
- увеличение степени подключения школ к сети интернет;
- увеличение степени охвата детей соответствующих возрастов детскими дошкольными учреждениями;
- увеличение степени газификации жилищного фонда;
- увеличение доли населенных пунктов, обеспеченных дорогами с твердым покрытием;
- увеличение доли жителей, семей из очередников (относительно их численности), получающих жилую площадь и пр.

Использование в рамках БОР перечисленных показателей, имеющих смысл социальных норм, требует их адекватного количественного выражения, в том числе в стоимостном виде.

Денежное выражение социальных норм – это финансовые нормы, которые можно использовать для обьема финансовых потребностей на соответствующие социальные расходы. Финансовые нормы устанавливаются на единицу или на соответствующее количество единиц бюджетных услуг. Проблема, однако, состоит в том, что в условиях рыночной экономики и присущей ей нестабильности цен, тарифов, а также при их значительной территориальной дифференциации отсутствуют возможности определять такие нормы централизованно на федеральном уровне. В этой связи практическое использование системы БОР требует децентрализации не только в плане определения целевых ориентиров для оценки результативности бюджетного процесса, но и в отношении развития системы региональных социальных и финансовых норм, дополняющих и конкретизирующих общегосударственные социальные стандарты применительно к условиям оказания различных видов бюджетных услуг в пределах соответствующих территорий [Бухвальд, Игудин, 2009].

Усиление централизации доходов бюджетной системы, приведшее к оголению доходной базы территориальных и особенно, местных, бюджетов, и соответственно имеющее результатом недостаточное финансовое обеспечение многих расходных полномочий местных органов власти, ставит под сомнение возможность использования в сложившихся условиях системы БОР, прежде всего, на местном уровне. По-прежнему остается актуальной проблема укрепления доходной базы местных бюджетов за счет рационализации перераспределения доходных источников по вертикали бюджетной системы, а также об увеличении финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

2.3. Проблемы формирования бюджетов местного самоуправления

Муниципальное образование, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее ФЗ об МСУ), – 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, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только Центра и субъектов Федерации, но 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 [Бухвальд, 2001; Лексин, Швецов, 2001, с.40 и др.].

Прежде всего, 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.

Далее, все органы местного самоуправления в соответствии с законодательством имеют равный объем компетенции и полномочий, однако в силу разнородности российских муниципальных образований, востребованность в них в муниципальных образованиях разного типа различна (например, в крупном городе и сельском населенном пункте).

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

И, наконец, 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 и снижение значимости демократических институтов, 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.

Новый ФЗ об МСУ 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 «веерной» 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. Очень показательны в этом отношении предпри-

нимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами [Гельман, 2007].

В результате сохраняется опасность дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций. Остается лишь надеяться, что препятствием на этом пути встанут те обязательства, которые взяла на себя Россия в рамках Европейской хартии местного самоуправления.

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 поэтому, что 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, 2007а].

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 оказываются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют эффективно выполнять функции, присущие местному самоуправлению.

Таким образом, мы приходим к тому, что экономическая самостоятельность местного самоуправления является необходимым условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений.

Относительная экономическая самостоятельность местного самоуправления обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без формирования собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

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.

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 [Игудин, 2000; Кирпичников, Барганджия, 2001; Минакир, 2001; Шохин, 2001 и др.]. 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. Невозможно ускорить экономический 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 здравоохранения, 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.

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных регулирующих 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

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 необъятной стране.

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 бюджетов¹ и сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств² определяются не только объективными экономическими обстоятельствами (неразвитостью налоговых потенциалов муниципальных), 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, 2007b].

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, характеризующем 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 формирования местных бюджетов последние 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

¹ Доля самодостаточных (т.е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов – 3–5%.

² Это перераспределение, крайне усложняющее задачу эффективной организации межбюджетных отношений, кстати заметить, создает и весьма благоприятные условия для развертывания широкого фронта соответствующих априори «сизифовых», но высокооплачиваемых изысканий различных правительственных и околоправительственных команд экспертов-консультантов в области «совершенствования бюджетного федерализма».

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 лицензионные сборы). В результате же изменения бюджетного и налогового законодательства в течение последних трех лет 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.

В этой связи 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. Только за период 2003–2006 гг., по данным 67 регионов, в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы объем выпадающих доходов составил около 600 млрд руб., в то время как сумма дополнительных доходов составила всего 53 млрд руб. Разница, как видим, огромна. В таких условиях регионы не могут осуществлять качественный прогноз доходов как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Сложившаяся ситуация не стимулирует территории к тому, чтобы развивать все закрепленные за ними доходные источники. Аналогичная картина складывается и на муниципальном уровне.

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.

По расчетам Счётной палаты, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учётом межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета

Российской Федерации в 2008 году составят 45%. В 2010 г. указанные доходы будут снижаться и составят 43,4%.

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.

Так, по состоянию на 1 января 2007 г. в России насчитывается 24 219 муниципальных образований, в том числе 1 801 муниципальный район, 522 городских округа, 1 741 городское поселение, 19919 сельских поселений, 236 внутригородских территорий городов федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург). Число субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы возросло в 5,7 раза, 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.

Все 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.

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: в бюджетах городских округов аккумулируется 64,5% (373,5 млрд руб.) налоговых доходов, в бюджетах

муниципальных районов – 30,1% (174,5 млрд руб.) и лишь 5,4% (31,4 млрд руб.) – в бюджетах поселений.

Бюджеты городских округов традиционно воспринимаются как наиболее устойчивый уровень местных бюджетов. Так, их собственные доходы составляют в среднем 54% всех доходов, а доля дотаций в общей структуре доходов – 11%. В среднем городские округа за счет собственных доходов обеспечивают финансирование 83% собственных расходных полномочий. Основные поступления по собственным доходам приходятся на налог на доходы физических лиц – 47%, налог на совокупный доход – 12%, земельный налог – 8%, налог на прибыль организаций, поступивший в бюджеты городских округов в результате межбюджетного регулирования, – 4%. Неналоговые доходы составляют 25% собственных доходов. Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов городских округов в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости. Несмотря на сокращение поступлений от межбюджетного регулирования по налогу на прибыль организаций и иным федеральным и региональным налогам, бюджеты городских округов имеют относительно высокий уровень самодостаточности [Завьялов, 2007].

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений. Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в них значительно меньше и составляет около 30% от всех доходов, удельный вес дотаций – 22%. 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 са-

моуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

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

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.

Так, из табл. 2.4 следует, что основную долю доходов бюджетов городских округов составляют налоговые доходы (37,1%). В доходах городских и сельских поселений более половины (50,7%) занимают межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации); налоговые доходы занимают 22,7%, неналоговые доходы – 10,6%. Перекос в пользу дотационных источников финансирования местных бюджетов (особенно на поселенческом уровне) может быть устранен субъектами РФ за счет дополнительной передачи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

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

Таблица 2.4

Структура доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в 2006 г. (млрд руб.)¹

Вид доходов	Типы муниципальных образований					
	Городской округ		Муниципальный район		Поселения	
	Сумма	Доля в доходах, %	Сумма	Доля в доходах, %	Сумма	Доля в доходах, %
Налоговые	266,8	37,14	179,5	25,13	20,2	22,70
Неналоговые	90,9	12,65	36,6	5,12	9,4	10,56
Итого налоговые и неналоговые	357,7	49,79	216,1	30,26	29,6	33,26
Межбюджетные трансферты (без ФК)	163,8	22,80	236,8	33,16	45,1	50,67
Фонд компенсации	176,5	24,57	247,9	34,71	13,1	14,72
Прочие доходы	20,4	2,84	13,4	1,88	1,2	1,35
Всего	718,4	100,00	714,2	100,00	89,0	100,00

¹ Источник: Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения// Федерализм. 2007. № 3. С.95–110.

Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на различные условия по территориям, 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 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 символичной. Согласно налоговому законодательству, местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оценкам за 2006 г. доля собственно местных налогов в структуре налоговых доходов

местных бюджетов оценивается 13,2%, в том числе по земельному налогу – 12 и налогу на имущество физических лиц – 1,2%. 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 2006 г. почти 40% – 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 [Бухвальд, Трухов, 2006].

Крупным просчетом, на наш взгляд, следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов-столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением 1 млн человек и более. Такое решение противоречит базовой гипотезе реформы в том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо «выровнять муниципальное пространство» в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению, ибо именно эта близость и непосредственность контактов, участия населения в управлении и общественном контроле и характеризуют местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. Фактически получается, что в ходе реформы «муниципальное пространство» российских регионов не выравнивается, а еще поляризуется. В некоторых субъектах Федерации 35–40% населения будет проживать теперь в одном муниципальном образовании (областная столица), а остальные (практически вторая половина населения) – в примерно еще 300–400 муниципальных образованиях [Бухвальд, Трухов, 2006].

Кроме того, вызывает сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий и малых городов (по 30–40 тыс. жителей) и городов-миллионеров по вопросам местного значения. Между тем при действующей системе межбюджетного регулирования дотационность или бездотационность любого муниципального образования (в том числе и столиц субъектов Федерации) является произвольным продуктом налогового-бюджетной политики региональных властей, некой формаль-

ной альтернативной при выборе наиболее оптимальной, по мысли регионального руководства, модели внутрирегионального межбюджетного регулирования. В результате складывается ситуация, при которой многие крупнейшие промышленно-экономические и научные центры России и центры своих регионов не будут иметь формального права тратить средства местных бюджетов на такие цели, как поддержка науки, стимулирование инновационных процессов [Бухвальд, Трухов, 2006].

Очевидно, что 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.

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 др. характера.

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 районов, не наделялись самостоятельно статусом городского или сельского поселения, а их территории «административно» прямо входили 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.

В целом, развитие муниципальных финансов в условиях реформирования местного самоуправления можно охарактеризовать как достаточно противоречивое. С одной стороны, подавляющее большинство регионов активны в полномасштабном внедрении муниципальной реформы. Формально данный процесс идет достаточно успешно: к началу 2007 г. 57 субъектов Федерации реализуют муниципальную реформу в полном объеме. С другой стороны, ее первые итоги 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 установленную Бюджетным кодексом РФ (табл. 2.5) [Ларина, 2007].

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, про-

Таблица 2.5

Дополнительная регламентация межбюджетных отношений для муниципальных образований¹

Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов*	Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения по БК РФ в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (ст. 136, 921, 107)	
менее 10 %	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета	
от 10 до 30%	Дополнительные ограничения	Запрещается: 1. Превышать установленные субъектом РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
от 30 до 70 %		Запрещается: 2. Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросом, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления
свыше 70 %	Жесткие ограничения	3. Подписание соглашений с фин. органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов; 4. Заключение фин. органа субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете; 5. Проведение не реже 1 раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; 6. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений); 7. Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений); 8. Иные меры, установленные федеральными законами.

* и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

¹ *Источник:* Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов// Финансы. 2007. № 11. С.21–23.

водящих 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, прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, несвязанным 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.

Кроме того, незавершенность процесса разграничения расходных обязательств по уровням бюджетной системы ставят перед муниципалитетами новые проблемы. Развитие федерального законодательства, по сути, привело к размыванию четкости разграничения расходных обязательств по типам муниципальных образований. Например, на уровень муниципальных районов добавились такие вопросы местного значения, как организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. В большинстве этих вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением невозможно. Более того, на федеральном уровне установлено и право органов местного самоуправления на реализацию полномочий, которые напрямую не могут быть отнесены к вопросам местного значения (совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, и случае отсутствия в поселении нотариуса и т.п.) [Ларина, 2007].

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, предстоит изъятие из состава их имущества т.н. непрофильных активов. 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 как структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти, так и экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципального образования 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 обеспечива-

ющих 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, 2007 (b)].

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, 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.

Рассмотрим важнейшие законодательные акты, регулирующие вопросы формирования и направления использования средств местных бюджетов.

2.4. Бюджетная политика в условиях экономического кризиса

Глобальный финансово-экономический кризис особенно заметно отразился на состоянии финансовой системы России, поскольку сопровождался, в частности, падением цен на энергоносители и сырье, экспорт которых обеспечивает основные источники доходов федерального бюджета. Не случайно кризисные явления в экономике коснулись в первую очередь именно отраслей топливно-энергетического и сырьевого сектора и связанных с ним производств первичного передела (прежде всего черной и цветной металлургии). Соответственно наиболее сильно последствия экономического кризиса начали проявляться в регионах размещения и функционирования подобных отраслей.

Это произошло еще летом 2008 г. Затем с аналогичными проблемами столкнулись практически все регионы страны, за исключением самых депрессивных, в которых кризис не прекращался с 90-х годов, а доходная часть бюджета формировалась в значительной мере за счет федеральных трансфертов. В остальных же регионах номинальные доходы бюджета в IV квартале 2008 г. оказались на уровне или даже ниже аналогичных показателей 2007 г. В ближайшей перспективе возникнут и другие угрозы для социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, поскольку вместе с пересмотром доходов в сторону понижения наблюдается явная тенденция максимальной экономии расходов бюджетов всех уровней [Клисторин, 2009].

Кроме того, негативные последствия кризиса проявляются в снижении прибыли предприятий, сокращении реальных доходов населения в результате снижения занятости и высокой инфляции; возможен также кризис неплатежей и использование денежных суррогатов в расчетах. Все это приводит, как показывают международный опыт и отечественная практика, к существенному ускорению инфляционных процессов и множественности цен. Углубление кризисных явлений влечет за собой рост пространственной дифференциации социально-экономического развития и расширение депрессивных ареалов, а также возникновение новых [Клисторин, 2009].

В целом современный финансово-экономический кризис в сочетании с общероссийским системным кризисом, начавшимся еще в 80-е годы XX века, накладывает существенные отпечатки на функционирование всей бюджетной системы страны, ее регионов и муниципальных образований, обуславливая в первую очередь необходимость оптимизации бюджетных расходов. На это, в частности, направлены антикризисные меры федерального центра, региональные антикризисные меры Правительства РФ, антикризисные предложения и инициативы самих субъектов РФ.

Так, летом 2008 г. Правительство РФ начало разрабатывать отдельные антикризисные меры, в систематизированном виде они были сведены в опубликованную 20 марта 2009 г. «Программу антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год». В разделе 8 «Программы антикризисных мер» Правительство РФ определило требования к реализации этих мер в субъектах РФ, перед руководством которых были поставлены две антикризисные задачи [Лексин, 2009].

Первая. Поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов.

Вторая. Содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

Предполагалось, что решение первой будет обеспечено как предоставлением поддержки бюджетам субъектов РФ средств из федерального бюджета, так и проведением «ответственной (!) политики» на региональном уровне, включающей:

- оптимизацию бюджетных расходов и реструктуризацию бюджетной сети;
- пересмотр параметров бюджета, в том числе путем отказа от «необязательных» капитальных вложений;
- недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;
- отказ от пополнения доходной базы субъекта РФ за счет снижения доходной базы местных бюджетов.

При этом Правительство РФ определило, что поддержка бюджетов субъектов РФ будет осуществляться при снижении

уровня софинансирования расходных обязательств субъектов РФ (на которые предоставляются субсидии) и что это будет компенсировано одновременным увеличением объемов оставшихся субсидий и концентрации их на решении трех-четырех наиболее важных для регионов задач.

Решение второй из поставленных Правительством РФ перед региональными властями задач предполагало реализацию программ содействия занятости населения и мер социальной поддержки безработных граждан за счет субсидий из федерального бюджета с целью [Лексин, 2009]:

- обеспечения опережающего профессионального обучения работников в случае угрозы массового увольнения;
- организацию общественных работ, временного трудоустройства, стажировки для приобретения опыта работы безработных граждан, ищущих работу (включая выпускников образовательных учреждений), а также работников в случае угрозы массового увольнения;
- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;
- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. В разделе 8 Программы отмечено также, что будет оказываться дополнительная поддержка субъектам РФ, у которых наиболее остро выражены кризисные явления на региональном рынке труда.

Среди конкретных мер в сфере налоговой и бюджетной политики, нацеленных на преодоление последствий финансово-экономического кризиса и осуществляемых в рамках реализации антикризисной политики Правительства страны, можно назвать, в частности, снижение на 4 процентных пункта налога на прибыль организаций, увеличение имущественного вычета по налогу на доходы физических лиц для граждан при приобретении жилья, снижение ставок налога на малый бизнес и др. Это особенно важно, поскольку последствия кризиса отразились в первую очередь на состоянии региональных и местных бюджетов, вызвав снижение поступлений от налога на прибыль организаций, а рост

безработицы привел к сокращению поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей доходов региональных и местных бюджетов.

Субъекты РФ не были пассивными свидетелями развития кризисной ситуации. Во всех регионах и крупных городах собственные антикризисные меры начали разрабатывать одновременно с федеральным Центром, причем обоснованность и адресность этих мер (их объектами стали муниципальные образования, промышленные и сельскохозяйственные предприятия, организации социальной сферы, органы управления и т.п.) были исключительно высокими. В России нет ни одного региона, надеющегося только на решения Центра, как нет в руководстве субъектов РФ никого, кто связывал бы новейший кризис только с общемировым и не считал бы главной его причиной просчеты в экономической, бюджетно-налоговой и социальной политике всех предыдущих лет. Неудивительно поэтому, что предложения субъектов РФ по смягчению последствий новейшего кризиса часто развивают или просто повторяют то, что было давно (и чаще всего безрезультатно) рекомендовано ими Центру для обеспечения более самодостаточного функционирования регионов, муниципальных образований и предприятий – лучшей «подушки безопасности» в критических ситуациях [Лексин, 2009].

Следует отметить, однако, что все принимаемые федеральным Центром, регионами и муниципальными образованиями антикризисные меры пока лишь пытаются сгладить потенциальные пики социальной напряженности и протестных выступлений, ничего не меняя в кризисной сути российской экономической системы. Худшее, что может угрожать России, – восстановление в прежнем облике экономики, оказавшейся бессильной при переходе к рынку более двадцати лет назад и неспособной преодолеть ни постсоветский кризис, ни новейшую фазу его усиления кризисом мировым. Стране же, ее регионам, городам и селам нужна прежде всего рыночная экономика, способная производить конкурентоспособную на мировом рынке продукцию, в первую очередь для ее широкого внутреннего потребления на основе внутри- и межрегиональной кооперации и предполагающая высокую трудозанятость. Стимулирование создания именно такой, принципиально новой (а не технократично трактуемой инновационной)

экономики должно стать одним из главных приоритетов государственной политики, но для его реализации нужны иные концептуальные подходы к организации жизнедеятельности страны, нужны иные правовые основания, иной формат федеративных отношений и иной административный и ресурсный потенциал органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления [Лексин, 2009].

Одним из важных направлений антикризисных мер Правительства РФ является содействие развитию малого предпринимательства, во многом определяющего условия для стабильного развития муниципальных образований.

Данный сектор экономики, включающий на 1 января 2009 г. более 4,5 миллионов субъектов, характеризуется максимальной адаптацией к кризисной ситуации и может быстро реагировать на изменение потребительского спроса. Кроме того, с учетом продолжающегося сокращения персонала на крупных и средних предприятиях, вовлечение активного населения в малый бизнес и индивидуальную предпринимательскую деятельность имеет большое социальное значение, способствуя росту занятости. За последние 2 года принят ряд законодательных мер, направленных на развитие малого и среднего бизнеса, создание новых рабочих мест. Среди них – установление права регионам снижать налоговую ставку с 15 до 5% в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, по отдельным категориям налогоплательщиков, а с 2010 г. – увеличение порога по применению упрощенной системы налогообложения («упрощенки») с 30 млн руб. годовой выручки до 60 млн руб. Эти решения первоначально могут привести к сокращению поступлений в бюджеты регионов, которые могут быть компенсированы только развитием малого и среднего предпринимательства. Для решения этой задачи важно повысить заинтересованность местных властей. Именно «упрощенка» – тот налог, на расширение базы которого могут реально влиять органы местного самоуправления, увеличивая не только финансовую поддержку, но и оперативно рассматривая вопросы предоставления в аренду помещений, земельных участков и т.д., тем самым создавая условия для развития малого предпринимательства [Карчевская, 2009].

В условиях кризиса особенную остроту приобретает проблема наполняемости региональных и прежде всего местных бюджетов. Для этого в мае 2009 г. Правительством РФ были утверждены «Правила распределения дотаций бюджетам субъектам РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на 2009 год». С использованием этой методики отбор субъектов РФ для предоставления дотаций производится на основании показателей, характеризующих сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ, от которой зависит сбалансированность местных бюджетов. При этом право на получение дотаций имеют субъекты РФ, в которых при исполнении консолидированных бюджетов сложился недостаток доходов на финансовое обеспечение расходных обязательств. Из распределения исключаются регионы, уровень фактической бюджетной обеспеченности которых на 10% выше среднероссийского показателя. Условием предоставления указанных дотаций является отсутствие просроченной кредиторской задолженности по социально значимым расходным обязательствам субъектам Российской Федерации [Пронина, 2009].

Из-за сокращения доходов местных бюджетов в 2008 г. сохранилась их высокая зависимость от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, объем которых (с учетом субвенций) составил 1412,7 млрд руб. или 58,6% доходов местных бюджетов. При этом доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила 29,9%, неналоговых доходов – 11,5% [Пронина, 2009]. В связи с этим вводится механизм адресной финансовой помощи региональным и местным бюджетам в период кризиса. Этот вопрос решался при внесении изменений в федеральный бюджет 2009 г., которые содержат новые условия и параметры развития экономики страны. Внесение данных изменений позволит решить следующие задачи:

- безусловное выполнение всех социальных обязательств, взятых на себя государством, и реализацию национальных проектов;

- пересмотр всех инвестиционных проектов на основе анализа их эффективности и безотлагательности, а также определения возможности использования их в качестве «локомотивов» стабилизации экономики.

Аналогичные принципы было бы целесообразно использовать и при внесении поправок в региональные и местные бюджеты при возникновении необходимости их оптимизации в связи с финансовым кризисом.

Одним из факторов стабилизации экономики муниципальных образований могут быть объекты их инфраструктуры. В соответствии с Федеральным законом от 28.04.2009 № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» предполагается дополнительно предоставить 300 млрд руб., в том числе 150 млрд руб. – в виде дотаций на сбалансированность региональных и местных бюджетов и 150 млрд руб. – в виде кредитов (в том числе на срок до трех лет). Для муниципалитетов очень важно то, что из 150 млрд руб. кредитов – 25 млрд руб. выделено целевым назначением – на строительство автомобильных дорог [Пронина, 2009].

Нестабильность финансовой ситуации на муниципальном уровне в условиях кризиса создает дополнительные трудности муниципальным образованиям по созданию экономической базы – основы формирования их бюджетов. Между тем эта проблема может решаться уже сегодня в рамках реализации территориального аспекта региональных программ социально-экономического развития. Указанный аспект подразумевает проведение региональной политики, направленной на создание единого, эффективно функционирующего экономического пространства за счет максимального использования конкурентных преимуществ всех типов муниципальных образований, устранения негативных тенденций и кризисных ситуаций на отдельных территориях региона. В связи с этим именно на региональном уровне в условиях кризиса должно быть объективная картина имеющегося ресурсного социально-экономического потенциала всех муниципальных образований, должны быть выявлены их общие проблемы, поставлены цели (долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного характера), разработан комплекс программных мероприятий, направленных на достижение антикризисных целей [Пронина, 2009].

В условиях усложнения финансовой ситуации особенно актуальными, на наш взгляд, становятся, в частности, предложения [Силанов, 2009] об укрупнении муниципальных образований, по-

сколькx бороться с кризисом в условиях слабой финансовой базы не всем по силам. Кризис выпукло продемонстрировал, что существование в России большого количества довольно мелких поселений, не имеющих своей ресурсно-финансовой базы и живущих только за счет финансовой помощи сверху, не способствует решению задачи укрепления местного самоуправления. В таких поселениях (в основном сельских) по существу нет собственной налоговой базы, а объем доходов меньше, чем объем затрат на содержание чиновников муниципалитетов. Очевидно, что в случае объединения нескольких подобных поселений с соответствующей концентрацией финансовых ресурсов для них облегчится решение проблем выполнения возложенных на них полномочий (уборка территорий, предоставление коммунальных услуг, содержание местных дорог и др.). При этом и для субъектов РФ упростится задача оказания финансовой помощи укрупненным муниципальным образованиям, поскольку появится возможность концентрации средств на приоритетных направлениях развития соответствующих образований, облегчиться контроль за использованием выделяемых ресурсов и т.д.

2.5. Современное состояние законодательного поля развития местного самоуправления

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. Отметим наиболее существенные, на наш взгляд, изменения, введенные данным Законом в сфере местного самоуправления.

1. Признание необходимости самоуправления на поселенческом уровне.

2. Разделение муниципальных образований на типы и формирование двухуровневой системы местного самоуправления. Предлагается введение трех типов муниципальных образований:

1) Поселения: сельские поселения, нынешние города районного значения, поселки городского типа или объединенные в один муниципалитет небольшие поселения. Они будут наделены полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизни людей этих населенных пунктов.

2) Муниципальные районы – объединения нескольких поселений. В их компетенцию входит решение межмуниципальных вопросов – транспортное сообщение между поселениями, организация системы образования и здравоохранения, охрана общественного порядка, строительство местных дорог.

3) Городские округа, включая областные и республиканские центры (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), которые получают права муниципальных округов.

3. Закрепление объективных процедур финансового выравнивания за федеральным, а не региональным законодательством.

Предусматривается двухступенчатое выравнивание – между городскими округами и районами, с одной стороны, и между поселениями внутри района, с другой; предложена общая схема финансового выравнивания, базирующаяся на показателе бюджетной обеспеченности.

4. Механизм отстранения от должности глав муниципальных образований. В законе исключаются некоторые защитные механизмы (с участием Верховного Суда и т.д.) по процедуре отстранения от должности глав муниципалитетов. Кроме того, появился совершенно новый институт отстранения глав муниципальных образований за действия, которые ведут к нанесению ущерба. Губернаторы будут иметь право снимать мэра без каких-либо судебных процедур. Мэру при этом предоставляется единственное право обжалования этого решения в суде.

5. Введение института «временной финансовой администрации» в случае превышения объема долгов муниципалитета свыше 30% собственных бюджетных доходов.

6. Возможность совмещения статусов органов государственной власти и местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге.

7. Формирование представительного органа муниципального района путем делегирования глав поселений, а также депутатов представительного органа соответствующих поселений.

8. Использование механизма «отрицательного трансферта».

Вместе с тем новый Закон о местном самоуправлении не только позволил решить ряд назревших проблем, но и высветил некоторые слабые стороны в подходах к формированию финансовой базы муниципалитетов.

К числу положительных сторон нового Закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение полномочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы т.н. 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. Только они, а не государственные органы в лице федеральных и региональных структур, могут определять нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований.

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 (материальных средств), 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, включая фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам; финансирование расходов, передан-

ных на местный уровень федеральным и региональным законодательством; разделение собственности (муниципальной и региональной); процедуру муниципального банкротства. Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

Прежде всего, представляется необходимым обратить внимание на организационно-статусные несоответствия рассматриваемого Закона. Среди них можно назвать, во-первых, отнесение к муниципальным образованиям как небольших поселений с численностью жителей от 1000 человек (а в отдельных случаях и меньше, например, на территориях с низкой плотностью населения), так и крупных городских территорий с населением в несколько сотен тысяч жителей.

Во-вторых, крупным городам, в т.ч. с населением более 1 млн человек (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) запрещено создавать внутригородские муниципальные образования. Такой запрет противоречит требованию о приближении органов местного самоуправления к населению.

В-третьих, в одну категорию городских округов с универсальным набором предметов ведения и полномочий отнесены как малые города (с численностью населения 30–40 тыс. человек), так и крупные.

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. Федеральным законом от 6.10.2003 № 131-ФЗ введены новые условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. В табл. 2.6 приведен сравнительный анализ состава собственных доходов местных бюджетов, соответствующий старому и новому законам. Видно, что 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.

Таблица 2.6

Сравнительный анализ состава собственных доходов местных бюджетов¹

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 29 сентября 1997 г. № 126-ФЗ	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 13 1-ФЗ
1. Местные налоги и сборы, установленные федеральными законами	1. Доходы от местных налогов и сборов
2. Доли федеральных налогов, распределенных между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе	2. Доходы от федеральных налогов и сборов
3. Другие собственные доходы местных бюджетов: – не менее 50% налога на имущество организаций; – подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица; – государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ; – платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ; – не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации; – доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, муниципальных земель; – доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; – штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами субъектов РФ; – доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей	3. Другие собственные доходы местных бюджетов: – доходы от региональных налогов и сборов; – часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативно-правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; – доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; – штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; – средства самообложения граждан; добровольные пожертвования
4. Другие платежи, установленные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ	4. Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления
	5. Иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления

¹ Источник: Коновалова Т.В., Ковригина Н.Н. Вопросы формирования собственных доходов местных бюджетов // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 11. С. 114–117.

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 (от сдачи в аренду или продажи муниципального имущества, средств самообложения, часть прибыли муниципальных организаций и предприятий и др.), 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.

Относительно средств финансовой помощи муниципалитетам следует заметить, что в них преобладают трансферты из бюджетов субъектов Федерации, в состав которых входят дотации и возможные субсидии. Дотации предназначены для выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных образований и предоставляются из регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Субсидии могут предоставляться из целевых региональных фондов: регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов. Решение о необходимости образования целевых фондов в составе бюджета субъекта Федерации принимается органами государственной власти субъектов Федерации. Бюджетам дотационных поселений могут предоставляться дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений, который образуется в порядке, устанавливаемом законом субъекта Федерации.

Представляется, 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 ни как конституцирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах.

Наряду с этим вызывает сомнение и правомерность устанавливаемого новым 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.

В результате местные власти в первую очередь стремятся к осуществлению переданных им полномочий и во вторую – к выполнению собственных функций. Таким образом, новый Закон расширяет возможности государства вмешиваться в решение вопросов местного значения и создает препятствия для поиска самостоятельных путей социально-экономического развития территорий.

Кроме того, новый Закон изменил и ситуацию с управлением социально-экономическим развитием муниципального образования. Если в старой версии данного закона «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» относилось к вопросам местного значения, то в новой этот вопрос исчез из списка вопросов местного значения. В то же время в перечень полномочий органов местного самоуправления по новому закону попадает «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17). Создается парадоксальная ситуация, когда инструмент для управления развитием на местном уровне в руках у властей есть, а сферы его применения – нет.

Большим просчетом нового Закона является отсутствие в нем положений, стимулирующих местные власти к привлечению на свою территорию инвестиций. Понижена роль муниципалитетов в выстраивании отношений с инвесторами. Все это неизбежно влечет ухудшение общего инвестиционного климата в регионах.

В Законе наблюдается уход от проблемы фискальной автономии, несмотря на то, что без ее решения невозможно обеспечение устойчивой финансовой самостоятельности муниципальных образований. Именно она позволяет органам местного самоуправления управлять рисками и полноценно отвечать перед инвесторами и кредиторами по своим обязательствам, а также привлекать капитальные вложения в инфраструктуру, производящую бюджетные услуги.

Другая 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 предлагается 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 предусматривается 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 определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя. На основе аналогичного механизма устанавливается выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) [Пронина, 2004].

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. Представляется необходимым сохранить привычный способ централизации части доходов от уплаты местных налогов и сборов и снизить нормативы отчислений от уплаты федеральных и региональных налогов и сборов. Для эффективного функционирования такого механизма необходимо внести поправки в Налоговый кодекс, предполагающие передачу на местный уровень налогов на недвижимость, на совокупный доход, а также части поступлений от налога на прибыль предприятий, налога на доходы физических лиц и ряду других.

Использование механизма «отрицательного трансферта» лишает муниципалитет-донор стимулов к наращиванию налоговой базы и ухудшает инвестиционный климат. Кроме того, если муниципальные образования, попадающие под режим «отрицательного трансферта» (в отчетном году налоговые доходы местных бюджетов в 2 раза и более превышали средний соответственно по поселениям или муниципальным районам данного субъекта РФ уровень в расчете на одного жителя), не выполняют требования по перечислению субвенций в бюджет субъекта РФ, то законом субъекта РФ предусматривается снижение для данного муниципального образования нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов и централизации части его доходов от местных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в бюджет субъекта РФ в размере указанной субвенции.

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.

Что касается проблемы муниципального банкротства, то она также остается нераскрытой. Законом вводится институт «вре-

менной финансовой администрации» в случае превышения объема долгов муниципалитета свыше 30% собственных бюджетных доходов (ст.75, п.1, пп.2). Основанием для такого введения является дефолт по обязательствам муниципального образования. В классическом варианте муниципального банкротства, в отличие от корпоративного, временная финансовая администрация вводится до наступления дефолта – для того, чтобы его предотвратить, а не в целях «наказания» после того, как дефолт уже состоялся. Система межбюджетных отношений в известной мере для того и существует, чтобы предотвращать дефолты, причина которых – не вина администрации муниципального образования, а сложные внешние финансово-экономические обстоятельства [Новиков, 2000].

В целом, новый Закон о местном самоуправлении не дает четкого ответа на вопрос о действительных причинах фактического банкротства того или иного муниципального образования, будь то специфика налоговой базы данного муниципального образования (объективный фактор); проблемы экономического характера, неэффективная финансово-бюджетная политика руководства данного муниципального образования (субъективный фактор) или особенности политики межбюджетного регулирования в рамках региона в целом (внешний фактор).

К этому следует добавить, что новым Законом 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 получила 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, т.к. 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 т.ч. 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 года № 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 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных 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].

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», устанавливающие виды налогов и сборов в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на наследование или дарение, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, и государственная пошлина.

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

К региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и 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:

- 1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенная система налогообложения;
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) 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 .

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, предусмат-

ривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы Российской Федерации, 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.

Таким образом, основные требования к новой системе межбюджетных отношений сводятся к следующему:

- формирование двух уровней местных бюджетов (районного и поселенческого);
- определение перечня собственных полномочий органов власти с «автономным» формированием расходов их бюджетов;
- введение субвенций на делегированные государственные полномочия;
- долгосрочное закрепление доходов за бюджетами всех уровней;

- использование принципа объективности при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;
- введение «отрицательных трансфертов»;
- установление временной финансовой администрации.

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.

Наиболее значимыми для местных бюджетов останутся поступления от налога на доходы физических лиц. Они будут распределяться в соответствии с установленными в БК постоянными нормативами между бюджетами поселений (10%) и бюджетами муниципальных районов (20%). Помимо этого органами государственной власти субъекта РФ предоставлена возможность устанавливать как единые (постоянные на неограниченный срок действия), так и дополнительные (временные на очередной финансовый год) нормативы отчислений в местные бюджеты исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога.

Данное положение ухудшает финансовое положение некоторых муниципальных образований по сравнению с действовавшим законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», согласно которому часть подоходного налога в размере не менее 50% в среднем по субъекту РФ относилась к собственным доходам местных бюджетов, т.е. закреплялась за местными бюджетами на постоянной основе.

К местным налогам (налогам поселений) отнесены – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в полном объеме будут зачисляются в местные бюджеты, а к местным налогам (налогам муниципальных районов) – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Распределение налогов с соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ по уровням бюджетной системы следующее [Лексин, Швецов, 2004]:

Федеральный бюджет аккумулирует 100 %: а) налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (горючего природного газа); б) налогов на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе России, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами российской территории; в) регулярных платежей на добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (по горючему природному газу), роялти за добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе в исключительной экономической зоне России и за пределами российской территории; г) платежей за пользование лесным фондом, платы за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий; д) водного налога, сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водными объектам), платы за пользование водными объектами; е) единого социального налога; ж) налога на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции; з) налога на операции с ценными бумагами; и) акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья (за исключением пищевого), табачную продукцию, легковые автомобили и мотоциклы, на подакцизные товары и продукцию, ввозимые на территорию РФ; к) пошлин за госрегистрацию актов гражданского состояния и за другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния и иными уполномоченными органами (за исключением консульских учреждений Российской Федерации, за регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; л) сборов за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний. Иначе говоря, в федеральный бюджет полностью зачисля-

ется все то, что наиболее значимо по величине и наиболее полно собирается.

Кроме того, федеральный бюджет аккумулирует: а) 50 % акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья и на спиртосодержащую (неалкогольную) продукцию; б) 40% акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо и на моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей; в) 95 % налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением горючего природного газа) и роялти при выполнении соглашений о разделе продукции (за исключением природного газа); г) 40 % налога на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых); д) 70 % сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты). Таким образом, в федеральный бюджет почти полностью зачисляются налоги и платежи, связанные с самим фактом добычи наиболее ценных полезных ископаемых и около половины налогов на гарантированно реализуемую продукцию.

Бюджеты субъектов Федерации аккумулируют 100 %: а) налога на игорный бизнес, на имущество организаций, на наследование и дарение, на добычу общераспространенных полезных ископаемых; б) акцизов на алкогольную продукцию, на вино и пиво; в) сбора за пользование объектами животного мира; г) ряда государственных пошлин с исковых и иных заявлений в суды и за регистрационные действия регионального масштаба. «Федерально охваченные» нефть, газ и добавленную стоимость здесь, таким образом, заменили водка, пиво и игровые автоматы.

Региональные бюджеты аккумулируют также: а) 60% налогов на доходы физических лиц; 50% акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья и на спиртосодержащую продукцию; в) 60% акцизов на бензин, дизельное топливо и моторные масла; г) 90% единого налога (по упрощенной схеме); д) 60% налога на полезные ископаемые (исключая углеводороды и общераспространенные); е) 30% единого сельскохозяйственного налога; ж) 5% на добычу углеводородного сырья (кроме природного газа) и регулярного платежа за добычу полезных ископаемых

(роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции; з) 12% лицензионного сбора за производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; и) 37,7% прочих лицензионных сборов. Все источники – простые и постоянные.

Местные бюджеты аккумулируют 100% земельного налога и налога на имущество физических лиц на межселенных территориях (они остаются в бюджетах муниципальных районов и не доходят до бюджетов поселений), госпошлины на заявления в суды общей юрисдикции, за совершение нотариальных действий, регистрацию транспортных средств, выдачу ордеров на квартиры и распространение наружной рекламы (они остаются в бюджетах муниципальных районов). В бюджеты поселений направляется 100% земельного налога и налога на имущество физических лиц. Кроме того, местным бюджетам оставляются 30% налога на доходы физических лиц (20% в бюджетах муниципальных районов и 10% – поселений), 90% единого налога на вмененный доход (все – в бюджетах муниципальных районов) и 60% единого сельскохозяйственного налога (по 30% в бюджетах районов и поселений).

В табл. 2.7 представлена сравнительная характеристика налоговых доходов муниципальных образований различного типа, установленных федеральным законодательством, с учетом последних изменений Налогового и Бюджетного кодексов РФ [Сидорова, Татаркин, 2007].

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 ряде случаев допускается использование дифференцированных нормативов, когда речь идет о налоге на доходы физических лиц.

Таблица 2.7

Налоговые доходы муниципальных бюджетов¹

Типы муниципальных образований	Налоговые доходы и норматив отчислений		
	от местных налогов	от региональных налогов и сборов	от федеральных налогов и сборов
Муниципальный район	1. Земельный налог взимается на межселенных территориях – 100%. 2. Налог на имущество физических лиц, взимается на межселенных территориях – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 20% 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 4. Государственная пошлина – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
Городской округ	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1.1. Налог на доходы физических лиц – 30% 1.2. Налог на доходы физических лиц – дополнительный норматив отчислений устанавливается субъектом РФ 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 60% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ	
Поселения	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 10% 2. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 3. Государственная пошлина (подлежащая зачислению, по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
	Налоговые доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются представительными органами муниципальных районов		

¹ Источник: Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований// Экономика региона. 2007. № 4. С. 68–84.

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 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» № 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 надления 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.

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. Так, 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 № 198-ФЗ на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с 2-х кратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ [Карчевская, 2007].

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы (Федеральный закон от 31.12.2005 № 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 полномочий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер. Закон № 199-ФЗ расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициа-

тивном 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, ФЗ № 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. Предоставление субъектам РФ права добровольно осуществлять полномочия не является в полном смысле слова их делегированием, поскольку такая передача не накладывает на субъекты РФ никаких обязательств и не обеспечена соответствующими ресурсами с передающей стороны.

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, за поселениями в соответствии с данным законом были сохранены, либо дополнительно закреплены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития физической культуры и массового спорта, для развития местного традиционного народного художественного творчества; содействие в развитии сельскохозяйственного производства; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. В то же время на уровне муниципальных районов были добавлены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, а также создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, для развития сельскохозяйственного производства в поселениях,

входящих в состав муниципального района; обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта и т.п. Очевидно, что если, например, в случае библиотечного обслуживания населения еще возможно провести разграничение между межпоселенческими и поселенческими библиотеками в большинстве других вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным [Сидорова, Татаркин, 2007].

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 достаточно хаотическими, концептуально не выверенными шагами под воздействием тех или иных групп интересов, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем [Сидорова, Татаркин, 2007].

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. 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 3 года. При этом формирование бюджетов 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, на наш взгляд, не лучшее изменение принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, согласно которому 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 принцип сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных.

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 гг. 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 образо-

ваниям 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 степени 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].

В целом все муниципальные образования в зависимости от размера доли в местных бюджетах межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и налоговых доходов по дополнительным нормативам в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет можно разделить на три группы [Карчевская, 2008].

Первая группа включает муниципальные образования, в бюджетах которых указанная доля превышает 10% объема собственных доходов местного бюджета. Начиная с очередного финансового года такие муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления. Данная норма является «менее жесткой» по отношению к действовавшей до 01.01.2008 г. ч.4 ст. 86 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой в муниципальном образовании, которому предоставляются дотации из бюджета субъекта РФ, размер оплаты труда указанным категориям лиц устанавливается не выше предельных значений, установленных законом субъекта РФ.

Вторая группа охватывает муниципальные образования, в бюджетах которых указанная доля превышала 30%. Начиная с очередного финансового года, они не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Данная мера направлена на повышение бюджетной дисциплины в муниципальных образованиях, поскольку в случае оказания их федерального или региональных бюджетов помощи местным бюджетам для финансового обеспечения расходных обязательств по решению вопросов местного значения, направление средств местных бюджетов на полномочия, отнесенные к компетенции Российской Федерации или субъектов РФ, приводит не только к нарушению основных принципов разграничения доходных и расходных полномочий всех уровней бюджетной системы РФ, но и к отвлечению финансовых ресурсов органов местного самоуправления от решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Третья группа муниципальных образований характеризуется тем, что в их бюджетах указанная доля превышала 70% объема доходов местного бюджета, установлено дополнительное ограничение размера дефицита и предельного объема муниципального долга. При несоблюдении органами местного самоуправления вышеуказанных условий и ограничений финансовые органы субъектов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам до приведения их в соответствие с установленными требованиями. Для повышения эффективности использования данного механизма необходимо установить порядок осуществления мониторинга местных бюджетов для установления фактов нарушений и процедуру реализации соответствующих мер финансового характера к муниципальным образованиям. При этом следует иметь в виду, что бюджетным кодексом РФ предусмотрен механизм снятия мер и ограничений, в случае, если не позднее 1 сентября текущего финансового года представительным органом муниципального образования будет принято решение об отказе, полностью или частично, от получения в очередном финансовом году межбюджетных трансфертов из других бюджетов (за исключени-

ем субвенций) или от налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Основанием применения установленных мер и ограничений к муниципальным образованиям являются данные отчетности за три последних отчетных года. Таким образом, их применение в отношении вновь образуемых, в соответствии со ст. 13 Закона от 06.10. 2003 № 131-ФЗ, муниципальных образований и будет возможно лишь через три года.

Соблюдение принципа равенства прав муниципальных образований в соответствии со ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ требует включения в третью группу также муниципальных образований, не имеющих отчетности об исполнении местного бюджета в одном и более из трех последних отчетных финансовых лет. Кроме того, следует напомнить об окончании в 2008 г. действия нормы переходного периода, расширяющей права субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с двукратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ.

Еще одним проявлением установления более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации является порядок выделения бюджетного кредита муниципальному образованию без предоставления им обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита только в случаях, установленных бюджетным законодательством, в то время как для субъектов Федерации предоставление бюджетных кредитов без обеспечения осуществляется во всех случаях без ограничений. Проблема усугубляется еще и тем, что на фоне более худшего, чем у субъектов Федерации, финансового положения муниципальных образований, их потребность в кредитных ресурсах выше. Однако отсутствие достаточного обеспечения для их возврата в виде имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, также снижает возможности местного самоуправления для финансового маневра.

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 ши-

рокого распространения. С одной стороны, более высокая доля доходов местных бюджетов существенно увеличивает предсказуемость доходов муниципалитетов в среднесрочный период и создает заинтересованность в повышении экономической активности, от результатов которой зависит объем финансовых ресурсов муниципалитетов и, с другой стороны, приводит к минимизации объемов перераспределяемых финансовых ресурсов. Однако 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. Поэтому многие субъекты Федерации минимизируют или исключают практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты. Они сознательно удерживают их в состоянии дотационности, предпочитая восполнять ее преимущественно (или исключительно) дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика существенно снижает заинтересованность муниципальных органов власти в развитии местного хозяйства [Законодательство о местном самоуправлении..., 2008].

В новой редакции Бюджетного кодекса РФ предусмотрено дополнительное закрепление за муниципальными образованиями: госпошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселений и городских округов (раньше зачислялась в бюджеты субъектов РФ); платы за пользование водными объектами в зависимости от права собственности (раньше плата зачислялась в федеральный бюджет, теперь – в бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов). Увеличены нормативы зачисления в местные бюджеты доходов от распоряжения земельными участками до разграничения государственной собственности на

землю: в границах городских округов – с 70% до 80% в бюджеты городских округов, в границах поселений – с 10% до 50% в бюджеты поселений, на межселенных территориях – с 70% до 100% в бюджеты муниципальных районов [Межбюджетные отношения: потоки..., 2008].

Таким образом, подводя итоги произошедших изменений в межбюджетных отношениях 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;
- переложение на поселенческие муниципальные образования непосильных для них обязательств;
- 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;
- невозможность придания статуса городского округа городам, на территории которых находится социальная инфраструктура, обслуживающая население района;
- усложнение и унификация механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;

- 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.

В целом, совершенствование межбюджетных отношений должно опираться на прочную законодательную базу, прежде всего, на федеральном уровне. Именно федеральные законы, как было показано, должны гарантировать необходимую финансовую основу местного самоуправления. Наряду с этим, необходимо взаимодействие властей разных уровней управления, поскольку многие задачи требуют совместного решения.

2.6. Инструментарий анализа территориальных бюджетов

Бюджетная система любого региона обладает значительным количеством связей между ее элементами. Поэтому для адекватного понимания функционирования бюджетной системы в целом недостаточно анализа поведения ее отдельных показателей. Для этого требуется комплексная диагностика региональной бюджетной политики во всем многообразии ее элементов и связей между ними.

Результаты именно такой диагностики могут стать основой для последующей разработки бюджетной стратегии региона, планирования доходов и расходов и т.д. Исследование текущей ситуации позволяет выявить наиболее важные проблемы и определить самые актуальные направления совершенствования бюджетной политики. Именно комплексный бюджетный анализ дает возможность выделить приоритетные задачи, что очень актуально в условиях ограниченных ресурсов.

Комплексная диагностика позволяет создать единую всестороннюю картину состояния территориальной бюджетной системы. Это необходимо для обеспечения скоординированных действий различных элементов управленческого механизма региона. Не сформировав исходного понимания текущей ситуации, практически невозможно подготовить эффективную программу действий по улучшению бюджетной ситуации на территории. Кроме того, наличие качественных методов бюджетного анализа позволяет более аргументировано и убедительно отстаивать свои позиции на федеральном уровне. Поэтому заинтересованной стороной в проведении комплексной бюджетной диагностики территории является, прежде всего, соответствующая администрация. Бюджетный анализ может быть полезен для оценки действий по различным направлениям, сопоставления с результатами других субъектов Федерации и формирования новых ориентиров для развития.

Однако не только региональное и местное руководство заинтересовано в проведении комплексной бюджетной диагностики. Такая задача может быть актуальна и перед принятием решений крупным инвестором. Обычно масштабные проекты имеют целый ряд взаимосвязей с различными элементами территории, поэтому их успех зависит от множества факторов, что целесообразно оценить заранее. Кроме того, вопросы бюджетной диагностики важны для федеральных органов власти. В настоящее время такой анализ проводится по нескольким показателям, что не дает адекватного понимания ситуации в субъектах Федерации.

Одним из важных направлений бюджетного анализа является анализ структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств, а также определение уровня устойчивости бюджета. Результаты такого анализа можно использовать при оценке эффективности субфедеральной бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития территорий. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии их финансовой базы и тенденциях ее формирования и использования.

Особый интерес представляет анализ исполнения бюджета субъекта РФ в части финансовой поддержки местных бюджетов в целом и, особенно, по отдельным муниципалитетам и динамики этих показателей. Данное направление анализа позволяет выявить

степень зависимости местных бюджетов от вышестоящего уровня, что может являться индикатором их способности проводить эффективную социально-экономическую политику на территории. Аналогичный анализ может быть проведен и применительно к взаимоотношениям центра и регионов [Сумская, 2000].

Среди методов, используемых для анализа состояния бюджета, наиболее информативными, на наш взгляд, являются горизонтальный, вертикальный, трендовый и факторный анализ.

Горизонтальный анализ заключается в сравнении текущих показателей бюджета с показателями за прошлый период, а также плановых показателей с фактическими. Вертикальный анализ нацелен на определение структуры бюджета, доли отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияния на общие результаты. Для выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей используется трендовый анализ, по результатам которого изучается ретроспективная ситуация и возможно осуществление прогнозирования бюджетных показателей. И, наконец, факторный анализ позволяет оценить количественное и качественное влияние отдельных факторов на бюджетные показатели.

Суть бюджетного анализа заключается в выявлении уровня соответствия доходов и расходов, определении причин несбалансированности бюджета и поиска путей движения в направлении формирования бездефицитного бюджета.

В структуре доходных источников выделяются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета. Соотношение налоговых и неналоговых (полученных) доходов и безвозмездных перечислений является репрезентативным с точки зрения оценки уровня экономической самостоятельности территории.

Для целей анализа направлений использования средств бюджетов территорий все расходы целесообразно сгруппировать в пять основных блоков:

- расходы на государственное управление и правоохранительную деятельность;
- социальный блок;
- хозяйственный блок;
- расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;
- прочие расходы.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов по первым четырем указанным направлениям.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов [Поляк, 1998; Лексин, Швецов, 2001, с. 326]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов – показателей состояния бюджетов, рассчитанных как отношения абсолютных бюджетных показателей друг к другу.

Предлагается использовать следующие бюджетные коэффициенты:

1. Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов: $K_{бп} = БП/Дп$, показывающий во сколько раз перечисления из областного бюджета в бюджеты городов и районов превосходят налоговые и неналоговые доходы рассматриваемого муниципального образования.

2. Коэффициент бюджетной результативности территорий: $K_{бр} = Д/Ч$,

где $Д$ – доходы местного бюджета, $Ч$ – среднегодовая численность населения, проживающего на территории данного муниципалитета.

Возможны два варианта расчета коэффициента бюджетной результативности территорий. Согласно варианту I в качестве $Д$ рассматриваются полученные доходы муниципальных образований, т.е. сумма налоговых и неналоговых доходов городов и районов рассматриваемого региона. По II варианту за $Д$ принимается общая сумма доходов местных бюджетов, т.е. с учетом безвозмездных перечислений из областного бюджета (располагаемые доходы).

3. Коэффициент бюджетной задолженности: $K_{бз} = З/Р$,

где $З$ – дефицит местного бюджета, $Р$ – расходы бюджета рассматриваемого муниципального образования.

$K_{бз}$ характеризует уровень задолженности бюджета на дату составления отчета об исполнении бюджета. Таким образом, по величине $K_{бз}$ можно судить о том, какая часть расходов бюджета не покрывается его доходами.

Аналогично расчету коэффициента бюджетной результативности территорий расчет коэффициента бюджетной задолженности также проводится двумя способами. В первом случае рассматривается дефицит местного бюджета (Z) как разница между расходами и полученными доходами бюджетов муниципальных образований. Во втором случае для определения показателя Z из общих расходов местных бюджетов вычитаются располагаемые доходы. Если $Z < 0$, то $Kбз$ принимается равным нулю.

4. Коэффициент бюджетного покрытия: $Kп = Д/Р$, он свидетельствует о том, в какой степени бюджетные расходы покрываются доходами. Согласно этому показателю можно выделить муниципалитеты-доноры ($Kп > 1$) и дотационные муниципалитеты ($Kп < 1$).

Данный коэффициент рассчитывается аналогично $Kбр$. При этом $Kп + Kбз = 1$.

5. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения: $Kбо = Р/Ч$, который показывает уровень бюджетных расходов на одного жителя.

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. Вообще, дифференциация как неотъемлемое свойство компонентов социально-экономических систем, прослеживаемое по количественным признакам, является неперенным условием и результатом развития территорий.

Бюджетная дифференциация характеризует региональную систему в определенный момент времени и имеет смысл только в сравнении с некоторым стандартным, приемлемым уровнем или с другой территориальной системой. Известно, что экономическое и социальное пространство не может быть полностью однородным, и определенный уровень дифференциации является естественным и даже полезным. Важно подчеркнуть, что оценка бюджетной дифференциации, с одной стороны, всегда относительна, и имеет значение лишь в сравнении, с другой стороны – может характеризоваться множеством разнородных показателей.

Для адекватной оценки бюджетной дифференциации необходимо брать во внимание динамику средних показателей по исследуемому индикатору. Так усиление дифференциации по какому-либо показателю на фоне улучшения ситуации в среднем может свидетельствовать об улучшении ситуации, и, наоборот. Между тем, использование различных показателей может в некоторых случаях приводить к противоречивым характеристикам дифференциации. В то время как один показатель, будет фиксировать усиление дифференциации, другой может показывать ее снижение. Таким образом, исследование неравномерности бюджетной обеспеченности территорий предполагает использование набора показателей, непротиворечиво фиксирующих ту или иную особенность бюджетной дифференциации. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение, коэффициент вариации и коэффициент региональной асимметрии [Беденков, 1998; Кузнецова, 2006]. Дадим их краткую характеристику.

Размах асимметрии (W) характеризует асимметрию через отношение максимального к минимальному значению показателя по городам и районам рассматриваемого региона, т.е.

$$W = \frac{X_{\max}}{X_{\min}}.$$

Индикатор рассеивания (S) муниципальных образований рассчитывается по формуле:

$$S = \sum_{i=1}^N \frac{|X_a - X_i|}{N};$$

X_a – среднее значение показателя по городам и районам рассматриваемого региона,

X_i – значение показателя для i -того муниципального образования,

N – количество муниципальных образований.

Экссесс рассеивания (\mathcal{E}) применяется для характеристики формы рассеивания муниципалитетов и рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E} = \frac{X_a}{X_M};$$

X_M – медиана, т.е. значение показателя для муниципалитета, занимающего среднее положение между равным числом муниципальных образований, имеющих, с одной стороны, меньшие, а с другой стороны, большие значения этого показателя. Если число муниципалитетов является четным, то X_M рассчитывается как среднее арифметическое от значений показателей двух соседних муниципальных образований, занимающих среднее положение.

Расчет стандартного отклонения (M) проводится по следующей формуле:

$$M = \sqrt{\sum_{i=1}^N \frac{(X_i - X_a)^2}{N}}.$$

Коэффициент вариации (V) рассчитывается как отношение стандартного отклонения к среднему значению доходов бюджетов, умноженное на 100%, т.е.

$$V = \frac{M}{X_a} \cdot 100\%.$$

Совокупности, имеющие коэффициент вариации больше 30–35% принято считать неоднородными.

Коэффициент региональной асимметрии (AS), не зависящая от масштаба, выбранного при измерении варианта, безразмерная характеристика (нормированный момент третьего порядка), рассчитывается по формуле:

$$AS = \sqrt{\frac{N}{\sum_{i=1}^N (X_i - X_a)^2}} \times \frac{\sum_{i=1}^N (X_i - X_a)^3}{\sum_{i=1}^N (X_i - X_a)^2}.$$

Расчет агрегированных показателей разброса за определенный период времени позволяет выявить тенденции изменения бюджетных характеристик с точки зрения сближения или расхождения рассматриваемых показателей, отражающих направленность федеральной или субфедеральной бюджетной политики. С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться.

Оценка изменения характера распределения бюджетных доходов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов позволяет установить те территории (регионы, если сравнение производится на национальном уровне, и муниципалитеты, в случае сравнения на уровне субъекта Федерации), которые оказывают наибольшее влияние на изменение показателей разброса. Наибольший интерес представляет группировка территорий, близких между собой по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов, а также изменение положения той или иной территории в составе других территорий, относящихся к одному уровню, после передачи средств из вышестоящего бюджета.

Если перечисления из вышестоящего бюджета затрагивают большую часть элементов выборки, то имеет смысл расчет их централизованных значений. Централизованные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценивать изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности.

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

Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, служит для установления степени неравенства между различными группами территорий. Он определяется как отношение доходов, получаемых 10%-ной группой самых высокодоходных территорий к доходам 10%-ной 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 муници-

пальных образований, полезно рассчитать коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике.

Индекс Джинни 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 Джинни (рис. 2.1) служит площадь фигуры «полумесяца», которая сверху ограничена прямой равномерного распределения доходов (прямая 1), а снизу кривой Лоренца (кривые 2 или 3). При этом индекс Джинни 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 Джинни, тем больше неравенство между территориями. Динамика индекса Джинни 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».

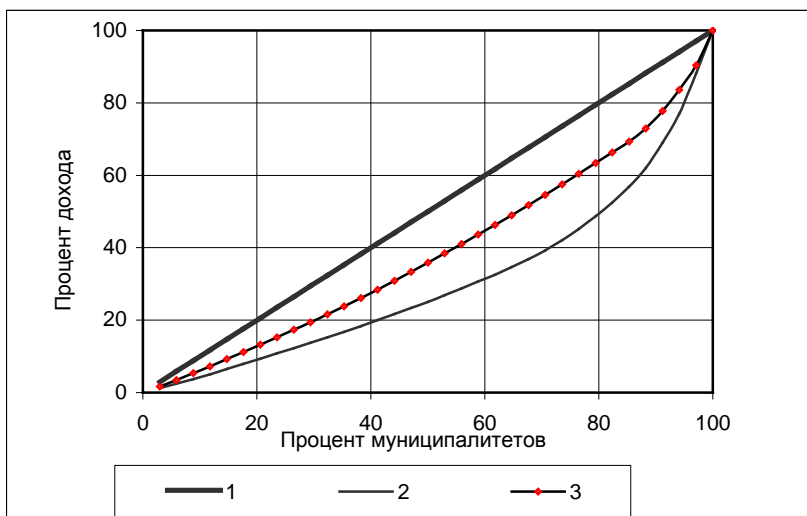


Рис. 2.1. Графическое изображение кривых Лоренца

Индекс Джинни (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 $(X_{i+1} - X_i)$.

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности, предлагается оценить зависимость между размерами средств, поступающих в местные бюджеты из бюджета области (или из центра в регионы) в расчете на душу населения и среднедушевыми налоговыми и неналоговыми бюджетными доходами.

Если бюджетная политика направлена на выравнивание душевых доходов бюджетов территорий, то связь должна быть статистически значимой и отрицательной. Если перечисления из вышестоящего бюджета не зависят от текущего уровня среднедушевых бюджетных доходов, то связь должна быть статистически незначима. Если средства из вышестоящего бюджета направляются в относительно благополучные территориальные единицы, то связь должна быть положительной. Предлагается оценить следующее уравнение:

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

где T_i – перечисления из вышестоящего бюджета в бюджет i -ой территории в расчете на душу населения,

R_i – налоговые и неналоговые доходы i -той территории на д.н.,

α – свободный член регрессии,

β – угловой коэффициент,
 ξ_i – остатки регрессии.

Важным направлением бюджетного анализа является выявление наличия стимулов к увеличению собираемых на территории налогов для муниципалитетов рассматриваемого региона. Направленность данных стимулов можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль.

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

где Y_{it} , Y_{it-1} – располагаемые доходы i -го муниципального образования в году t ,

X_{it} , X_{it-1} – налоговые доходы i -го муниципального образования в году t ,

α – угловой коэффициент,

β – 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).

В целом, изложенная методика анализа состояния бюджетов и межбюджетных потоков может быть использована для оценки состояния местных бюджетов. Отличительной особенностью данного методического подхода является его комплексный характер, позволяющий оценивать структуру доходов и расходов, выявлять тенденции изменения различных бюджетных показателей, исследовать проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности и анализировать устойчивость бюджетов территорий. Результаты анализа, в свою очередь, могут служить основой для определения возможных направлений совершенствования межбюджетных отношений.

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]. 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 целесообразно провести проработку в целях подготовки практических рекомендаций;

- сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;

- получить понимание передового опыта других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.

Глава 3

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Бюджетно-налоговое регулирование на уровне региона

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. На уровне региона значимость бюджета определяется в первую очередь его возможностями финансировать развитие социальной сферы и инфраструктурное обустройство территории, стимулировать производственную деятельность, обеспечивать относительную экономическую самостоятельность региональной хозяйственной системы. Таким образом, бюджет является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы. Территориальный бюджет 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 территориального бюджета является размещение на предприятиях региона заказов для общерегиональных нужд, а также предоставление субвенций отдельным предприятиям. Бюджет служит определенным мультипликатором поступления на территорию других (небюджетных) ресурсов. Здесь можно выделить доленое финансирование, косвенное мультипликативное воздействие, вложения в территориальную инфраструктуру, влекущие за собой увеличение притока финансовых ресурсов на территорию. Основу бюджетной политики в любой стране с федеративным государственным устройством составляет отлаженная система межбюджетных отношений.

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 за эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений.

В РФ порядок бюджетно-налогового регулирования чрезмерно централизован, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, так как в своем бюджете имеют менее 20% собственных доходов, недостаточно используется налогообложение на землю и другие ресурсы. Опережающее сокращение доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Федерации при росте доли их расходов приводит к опережающему сокращению капитальных расходов по отношению к текущим и, как следствие, – недофинансированию инвестиционных расходов. Снятие этих проблем невозможно без укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

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 РФ¹.

¹ Анализ проводился на основе данных по районам и городам областного подчинения Новосибирской области. За весь рассмотренный период количество районов (30) оставалось неизменным. В 1996–2004 гг. городов областного подчинения было 7 (Барабинск, Бердск, Искитим, Куйбышев, Новосибирск, Обь, Татарск), с 2005 г. городов областного подчинения насчитывалось уже 5 (Бердск, Искитим, Обь, Новосибирск, наукоград Кольцово).

Доходными статьями местных бюджетов являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Причем устойчивой основой доходной базы бюджетов органов МСУ можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. В среднем по Российской Федерации неналоговые доходы составляют около 5% всех доходов местных бюджетов. Доля неналоговых доходов в бюджете Новосибирской области составляла за период 1996–2006 гг. 2–4% (без учета г. Новосибирска). В 2003–2006 гг. в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделяются еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований области составляет в среднем 2–3%.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ, было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 1996–2006 годов. 2005–2006 гг. представляют особый интерес для нашего анализа, т.к. с 2005 г. Новосибирская область досрочно начала реализовывать новый закон о местном самоуправлении. Результаты расчетов представлены в табл. 3.1 и табл. 1 (приложение).

Таблица 3.1

Распределение доли полученных доходов МО НСО

Интервал доли полученных доходов, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–20	2	2	0	6	4	5	6	14	2	25	29
20–30	14	12	3	11	15	11	12	7	10	6	2
30–40	9	8	7	9	7	5	6	6	9	2	2
40–50	5	7	13	4	5	9	4	1	6	0	0
50–60	1	2	3	1	1	0	3	2	3	0	1
60–70	3	2	3	0	2	3	2	3	2	2	0
70–80	0	2	4	3	1	1	3	2	2	0	1
80–90	2	1	2	1	0	1	0	0	2	0	0
Свыше 90	1	1	2	2	2	2	1	2	1	0	0

Как видно, доля полученных доходов для большей части МО НСО находилась в 1996–1997, 1999–2004 гг. в пределах 20–40%, в 1998 г. – 30–50%, в 2005–2006 гг. – в пределах 20%. Причем если в 2003 г. доля полученных доходов составляла менее 20% для 14 муниципальных образований, то в 2005 и 2006 гг. количество таких территорий увеличилось до 25 и 29-ти соответственно.

Обращает на себя внимание тот факт, что за рассмотренный период времени в Новосибирской области для большинства муниципальных образований доля полученных доходов составляет менее 50%. Это объясняется тем, что основная масса муниципалитетов НСО (за исключением ряда городов областного подчинения) имеет сельскохозяйственную специализацию. В 2005–2006 гг. доля полученных доходов была более 50% только в двух муниципальных образованиях (города Обь и Новосибирск), а для 31 муниципалитета данный показатель не превышал 30%.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекося 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. 3.2 и табл. 2 (приложение)).

Таблица 3.2

Распределение доли безвозмездных перечислений в бюджетах МО НСО

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–10	1	1	2	2	2	2	1	2	3	0	0
10–20	2	1	2	1	0	1	1	1	1	0	0
20–30	0	2	4	3	1	1	2	1	2	1	1
30–40	3	2	3	0	2	3	3	3	1	1	1
40–50	1	2	3	1	1	0	2	3	3	0	0
50–60	5	7	13	4	5	9	4	0	6	0	0
60–70	9	8	7	9	7	5	7	6	11	3	2
70–80	14	12	3	11	15	11	11	9	8	8	4
80–90	2	2	0	6	4	5	6	9	2	22	19
Свыше 90	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	8

Из таблицы 3.2 следует, что для большинства МО НСО безвозмездные перечисления составляют свыше половины бюджетных доходов. Стоит отметить, что за период с 1996 по 1998 гг. доля безвозмездных перечислений, включающих дотации и средства, передаваемые по взаимным расчетам, в среднем по районам Новосибирской области сократилась с 68 до 54%, в 1999–2002 гг. она вновь возросла до 67–69%. В 2003 г. доля безвозмездных перечислений составляла 74%, в 2004 г. – 62%, а в 2005 и 2006 гг. она возросла до 78 и 82% соответственно. По городам областного подчинения (не учитывая г. Новосибирск) доля безвозмездных перечислений из областного бюджета сокращалась с 37 до 29% в 1996–1998 гг. и увеличилась за период 1999–2002 гг. до 39–42%. В 2003 г. она составляла 25%, в 2004 г. – 30%, а в 2005–2006 гг. – уже превышала 60%. Наибольший удельный вес здесь занимают дотации из областного бюджета. В г. Новосибирске удельный вес безвозмездных перечислений составлял около 8–9% в 1996–1998 гг., к 2000 г. он снизился до 3%, причем основная масса данных средств – это средства, поступающие из областного бюджета по взаимным расчетам на финансирование расходов, связанных с содержанием отошедших в муниципальную собственность объектов ЖКХ и социальной сферы. В 2001 г. доля безвозмездных перечислений в г. Новосибирске составляла 10%, в 2002 г. – 19%, в 2003–2004 гг. – 16%, в 2005 г. – 30% и в 2006 г. – 25%. Причем к 2003–2004 гг. существенно возрос удельный вес дотаций, однако этот показатель вновь сократился в 2005 г. до 7%, а в 2006 г. до 3%. В 2005–2006 гг. существенно возрос удельный вес субвенций из вышестоящего бюджета, что, вероятно, вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального на местный уровень.

Для целей анализа направлений использования средств местных бюджетов в 1996–2006 гг. все расходы группируются в пять основных блоков:

- расходы на государственное управление и правоохранительную деятельность;
- хозяйственный блок, включающий расходы на промышленность, энергетику, строительство; сельское хозяйство и рыболовство; транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику; фундаментальные исследования и содействие НТП; развитие рыночной инфраструктуры;

– социальный блок, куда относятся расходы на образование; культуру и искусство; средства массовой информации; здравоохранение; охрану окружающей среды; физическую культуру и социальную политику;

- расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;
- прочие расходы.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов по первым четырем указанным направлениям.

С 2005 г. к первому блоку относятся расходы по статьям: общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность. Во втором блоке рассматриваются расходы на национальную экономику в составе расходов на общеэкономические вопросы; топливо и энергетику; сельское хозяйство и рыболовство; водные ресурсы; лесное хозяйство; транспорт; связь и информатику; другие вопросы в области национальной экономики. Социальный блок включал в себя расходы на охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение и спорт; социальную политику. В четвертом блоке, как и прежде, учтены расходы на ЖКХ.

На государственное управление и правоохранительную деятельность муниципалитетами Новосибирской области за период 1996–2004 гг. направлялось в среднем 8–12% своих расходов. В 2005–2006 гг. доля расходов первого блока возросла до 13–14%.

Доля хозяйственных расходов в 1996, 1999, 2001, 2003, 2004 и 2006 гг. для большинства муниципалитетов НСО, а в 1998, 2000, 2002 и 2005 гг. – для всех МО не превышала 10% (табл. 3 (приложение)). Данное распределение обусловлено тем, что основная масса дотаций предприятиям промышленности, сельского хозяйства и транспорта (около 60%) сконцентрирована на областном уровне. В 2005 г. на национальную экономику подавляющая часть муниципальных образований направляла менее 3% бюджетных средств. Свыше 3% данный показатель был только в Здвинском (6,5%), Новосибирском (4,2%) районах и в городах Обь (6%), Новосибирск (7,2%) и Кольцово (3,6%). В 2006 г. доля расходов на национальную экономику в среднем по области находилась на уровне 3%. Максимальные значения наблюдались в Каргатском (8,3%) и Колыванском (6,1%) районах, в г. Новосибирске (9,6%), в наукограде Кольцово (14,1%).

Что касается распределения долей социальных расходов в совокупных расходах местных бюджетов Новосибирской области, то картина здесь складывается следующая (табл. 3.3, табл. 4 (приложение)).

Для большинства муниципалитетов НСО расходы на социальные мероприятия находятся в интервале от 50 до 80 процентов. Модальным является интервал 60–80% в 1996, 1998, 1999, 2002, 2005 и 2006 гг., 50–70% в 2000 и 2001 гг. и 40–60% – в 2003–2004 гг. Размах вариации этого признака по Новосибирской области в 1996, 2000 и 2006 гг. составлял 33%, в 1998 г. – 47% , в 1999 г. – 28%, в 2001 г. – 37%, в 2002 и 2005 гг. – 29%, в 2003–2004 гг. – 34%.

В целом в 1998 г. по сравнению с 1996 г. доля социальных расходов местных бюджетов Новосибирской области несколько снизилась. Это обусловлено бюджетным кризисом 1998 года. Определенные расходы, такие как детские пособия и др., в данный период вообще не производились, соответственно, задолженность по ним существенно возросла. В последующий год доля расходов на социальные мероприятия оставалась стабильной, а в 2000 г. она вновь несколько сократилась. Следует отметить, что в 2000 г. резко возросла доля прочих расходов (с 2% в предшествующие годы до 10%). Это объясняется тем, что по статье прочих расходов проходило сокращение кредиторской задолженности, причем основная масса этих средств имела именно социальную направленность. В 2001 г. доля расходов на социальные мероприятия в среднем по области составляла 61%, в 2002 г. – 66%, в 2003 г. – 50%, в 2004 г. – 55%, а в 2005–2006 гг. – 68%.

Таблица 3.3

**Распределение доли расходов на социальные мероприятия
в бюджетах МО НСО**

Интервал доли социальных расходов, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу									
	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30–40	0	1	0	1	1	0	6	1	0	0
40–50	2	3	4	4	3	1	10	9	0	1
50–60	4	8	6	18	11	4	17	19	6	3
60–70	16	19	20	14	20	22	4	7	14	17
70–80	15	5	7	0	2	10	0	1	14	13
Свыше 80	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1

И, наконец, рассмотрим распределение долей расходов МО Новосибирской области на жилищно-коммунальное хозяйство (табл. 3.4, табл. 5 (приложение)).

Как видно из таблицы, основная масса муниципалитетов НСО тратила за период до 2002 г., а также в 2005–2006 гг. на жилищно-коммунальное хозяйство до 20% бюджетных средств. В 2003–2004 гг. большинство муниципалитетов расходовало по направлению «ЖКХ» 20–40% бюджетных средств.

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

Структура расходов местных бюджетов в Новосибирской области в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются социальные расходы (от 50 до 80%) и расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (20–30%). Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий местных органов власти.

Таблица 3.4

Распределение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в бюджетах МО НСО

Интервал доли расходов на ЖКХ, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу									
	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–10	7	6	16	9	3	15	0	1	9	7
10–20	22	15	13	18	14	16	1	2	18	20
20–30	3	11	3	4	11	3	14	19	5	7
30–40	4	1	2	3	7	3	14	14	3	1
40–50	1	3	3	2	1	0	8	1	0	0
Свыше 50	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0

3.2. Использование бюджетных коэффициентов для анализа местного бюджета

Анализ местных бюджетов с использованием бюджетных коэффициентов позволяет оценить их состояние с позиций устойчивости. Результаты расчетов бюджетных коэффициентов для муниципалитетов Новосибирской области представлены в приложении (табл. 6–16). Максимальные, минимальные и средние значения рассматриваемых коэффициентов за период 1996–2006 гг. даны в табл. 3.5–3.9. Проанализируем результаты расчетов бюджетных коэффициентов, охарактеризованных в п. 2.4, для муниципалитетов Новосибирской области (табл. 3.5–3.9).

В НСО коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов достигает максимума в 1996 и 1997 гг. в Северном районе, в 1998 г. – в Барабинском, в 1999–2002 гг. – в Кыштовском, в 2003 г. – в Куйбышевском, в 2004 г. – в Татарском, и в 2005–2006 гг. – в Усть-Таркском районе.

Минимальное значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов в 1996, 2005 и 2006 гг. характерно для г. Новосибирска, в 1997–2004 гг. для г. Обь. Отметим другие МО НСО, входящие в группу с наименьшей величиной коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов. В 1996 и 1997 гг. сюда можно отнести города Барабинск и Куйбышев. В 1998 г. к их числу добавились Искитимский, Карасукский, Новосибирский районы и г. Искитим. В 1999–2002 гг. в данную группу муниципалитетов входили Карасукский и Новосибирский районы, города Барабинск, Куйбышев и Новосибирск; а в 2003–2004 гг. – Карасукский, Новосибирский, Тогучинский районы, а также города Барабинск, Искитим, Татарск и Новосибирск. В 2004 г. к этим муниципальным образованиям добавился Северный район, для которого значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов равнялось 0,25. В 2004 г. в Северном районе значительную долю налоговых поступлений дает налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефти). В 2005 и 2006 гг. значение Кбп меньше 1 только в городах Обь и Новосибирск. Далее следуют Новосибирский район (1,62 и 1,78 соответственно в 2005 и 2006 гг.), г. Бердск (2,92 и 2,22) и Кольцово

Таблица 3.5

**Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений
и полученных доходов**

Показатель	Значение <i>Кбп</i>										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Максимум	4,88	4,80	2,52	6,85	6,99	6,49	5,50	11,79	5,42	8,32	15,58
Минимум	0,08	0,02	0,09	0,006	0,002	0,02	0,07	0,013	0,03	0,46	0,36
Среднее	2,13	1,95	1,16	2,45	2,37	2,19	2,31	3,44	1,84	5,03	7,24

Таблица 3.6

Коэффициент бюджетной результативности территорий

Показатель	Значение <i>Кбр</i>										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I ВАРИАНТ											
МАХ	1313	2118	1692	1864	3462	3889	5429	5807	8572	5717	8526
МИН	319	350	296	269	424	544	720	174	356	978	859
Среднее	568	682	621	697	1036	1309	1850	1146	1847	1670	1917
II ВАРИАНТ											
МАХ	2714	3044	2204	3343	5246	6549	10984	6992	10717	16311	24843
МИН	1020	1178	806	1163	1796	1967	3164	1147	1802	5550	7767
Среднее	1571	1701	1188	1976	2856	3368	5027	2646	3674	8605	11860

Таблица 3.7

Коэффициент бюджетной задолженности

Показатель	Значение <i>Кбз</i>										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I ВАРИАНТ											
МАХ	0,833	0,846	0,736	0,857	0,870	0,868	0,843	0,927	0,855	0,896	0,941
МИН	0,125	0	0,169	0	0	0	0,085	0,015	0,109	0,393	0,261
Среднее	0,619	0,621	0,505	0,612	0,637	0,619	0,608	0,694	0,587	0,810	0,831
II ВАРИАНТ											
МАХ	0,085	0,195	0,187	0,064	0,244	0,173	0,067	0,264	0,251	0,103	0,047
МИН	0	0	0,001	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднее	0,019	0,078	0,032	0,004	0,033	0,047	0,006	0,112	0,051	0,039	0,007

Таблица 3.8

Коэффициент бюджетного покрытия

Показатель	Значение <i>Кбп</i>										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I ВАРИАНТ											
МАХ	0,875	1	0,831	1	1	1	0,915	0,985	0,891	0,607	0,739
МИН	0,167	0,154	0,264	0,143	0,130	0,132	0,157	0,073	0,145	0,104	0,059
Среднее	0,381	0,379	0,495	0,388	0,363	0,381	0,392	0,306	0,413	0,185	0,169
II ВАРИАНТ											
МАХ	1	1	0,999	1	1	1	1	1	1	1	1
МИН	0,915	0,805	0,813	0,936	0,756	0,828	0,933	0,736	0,749	0,897	0,953
Среднее	0,981	0,922	0,968	0,996	0,967	0,954	0,994	0,888	0,949	0,961	0,993

Таблица 3.9

Коэффициент бюджетной обеспеченности населения

Показатель	<i>Кбо</i>										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Максимум	2771	3414	2210	3300	5350	6006	11002	8004	10730	16556	24964
Минимум	1023	1180	856	1132	1784	2161	3021	1312	1789	5489	7466
Среднее	1595	1843	1233	1877	2921	3488	4838	2961	3793	8905	11705

(2,12 и 2,65). Для остальных территорий Новосибирской области безвозмездные перечисления более чем в 3 раза превышают полученные доходы. Причем в 2005 г. для Кыштовского и Усть-Тарковского районов значение *Кбп* больше 8, а для одиннадцати районов оно находится в границах от 6 до 8. В 2006 г. ситуация еще более ухудшается. Свыше 6 значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов уже для 22 районов (из тридцати), причем для 8 районов безвозмездные перечисления превосходят полученные доходы более чем в 10 раз!

Согласно первому варианту расчетов по данному показателю за период с 1996 по 2004 г. возглавляли список такие города-доноры областного бюджета, как Куйбышев, Обь и Новосибирск. Относительно высокое значение коэффициента бюджетной результативности территорий (душевых полученных бюджетных доходов) с 1996 по 2002 гг. наблюдалось в Карасукском, Новосибирском районах, в городах Барабинске и Искитиме; в 2003–

2004 гг. – в Карасукском, Новосибирском, Северном районах и во всех городах областного подчинения. То есть это те муниципальные образования, для которых характерно минимальное значение рассмотренного выше коэффициента Кбп. В 2005–2006 гг. наибольшее значение коэффициента бюджетной результативности территорий наблюдалось в городах Оби, Новосибирске и наукограде Кольцово.

Коэффициент бюджетной результативности территорий в 1996, 1997, 2000, 2001 и 2006 гг. минимален в Кыштовском районе, 1998 г. – в Барабинском, в 1999 г. – в Болотнинском, 2002 г. – в Куйбышевском, в 2005 г. – в Чистоозерном районе. Кроме того, выделяется устойчивая группа районов НСО, имеющих традиционно низкие полученные бюджетные доходы на д.н. Сюда относятся Баганский, Венгеровский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Чановский и Чистоозерный районы.

По второму варианту расчетов максимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий в 1996–1997, 1999–2002 и 2004 гг. наблюдалось в отдаленном от г. Новосибирска Северном районе, имеющем высокий удельный вес перечислений из областного бюджета, в 1998 и 2003 гг. Кбр был максимален в г. Куйбышеве, а в 2005–2006 гг. – в Кольцово. В 1996–1997 гг., 2001–2002 гг. в группы с относительно высоким значением рассматриваемого коэффициента попали Баганский, Барабинский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Маслянинский, Татарский и Усть-Таркский районы. Из городов областного подчинения в данную группу на протяжении 1996–1998, 2001 гг. входил г. Куйбышев. В 1997, 1999 и 2002 гг. к нему добавились города Бердск и Обь. Примечательно, что г. Новосибирск – один из основных доноров областного бюджета – находился по данному показателю в средней группе.

В 2003–2004 гг. наибольшее значение располагаемых бюджетных доходов на д.н. наблюдалось в Баганском, Здвинском, Кочковском, Северном районах и во всех городах областного подчинения. В 2005–2006 гг. к данной группе территорий относились Баганский, Здвинский, Куйбышевский, Северный, Убинский и Усть-Таркский районы. Во всех городах областного подчинения за исключением г. Новосибирска значение данного показателя было ниже среднего по области.

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

Минимальное значение $K_{бз}$ и, соответственно, максимальное значение $K_{п}$ по первому варианту расчетов было в Новосибирске в 1996 и 2006 гг., в г. Оби в 1997, 1999–2003 и 2005 гг. и в г. Барабинске в 1998 и 2004 гг. Причем до 2002 г. включительно только в г. Оби коэффициент бюджетной задолженности был равен нулю. В 1996–1997 и в 1999–2002 гг. группу относительно благополучных муниципалитетов по данному показателю составляли Барабинск, Куйбышев, Обь, Новосибирск и Новосибирский район. В 2003 г. в данную группу входили города Барабинск, Обь, Татарск и Новосибирск, а в 2004 г. к ним присоединился Северный район. $K_{п}$ у рассмотренных муниципалитетов составлял более 0,6, т.е. свыше 60% расходов местных бюджетов на территориях данных муниципальных образований покрывались полученными налоговыми и неналоговыми доходами. В 2005 и 2006 гг. относительно благополучными территориями по данному показателю являлись города Обь ($K_{п}$ равен 0,61 и 0,52 соответственно) и Новосибирск ($K_{п}$ равен 0,59 и 0,74). За ними следовал Новосибирский район (0,38 и 0,37) и Кольцово (0,35 в 2005 г.). Для остальных муниципальных образований коэффициент покрытия, рассчитанный по первому варианту, составлял менее 0,24 в 2005 г. и менее 0,30 в 2006 г. Обращает на себя внимание резкое сокращение среднего значения данного коэффициента в 2005 г. и еще большее его сокращение в 2006 г.

К числу муниципалитетов, имеющих наибольшие значения коэффициента бюджетной задолженности, а значит и наименьшие значения коэффициента бюджетного покрытия, относятся Баганский, Венгеровский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский и Чистоозерный районы, т.е. это те же районы, в которых рассмотренный выше коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов принимал наиболее высокие значения.

Согласно второму варианту расчетов в 1996 г. в 12 муниципальных образованиях НСО $K_{бз}$ был равен нулю. В 1997 г. нулевой коэффициент бюджетной задолженности был только в г. Обь, а в 1998 г. не было территорий, в которых данный коэффициент

равнялся нулю. В 1999 г. таких муниципалитетов было 32, в 2000 г. – 16, в 2001 г. – 11, в 2002 г. – 25, в 2003 г. – 5, в 2004 г. – 13, в 2005 г. – 5, а в 2006 г. – 23. 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. Т.к. 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.

В 1998 г. в число муниципалитетов, у которых более 12% расходов не покрывались располагаемыми доходами, попали относительно благополучные Искитимский и Татарский районы, города Обь и Новосибирск, причем в Новосибирске значение Кбз было максимальным. Кп, следовательно, именно в Новосибирске принимает в 1998 г. наименьшее значение.

В 2003 г. располагаемые доходы не покрывали более 12% расходов в Баганском, Болотнинском, Каргатском, Кочковском, Татарском, Усть-Тарском, Чистоозерном районах и в городах Куйбышеве и Новосибирске; а в 2004 г. – в Ордынском районе и в городах Обь и Новосибирск. Отметим, что в 2003–2004 гг. в ряде муниципальных образований Новосибирской области свыше 20% расходов не покрывались располагаемыми доходами: в 2003 г. – это были Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Мошковский, Убинский и Чановский районы, а в 2004 г. – Колыванский, Куйбышевский и Усть-Тарковский районы. В 2005 и 2006 гг. таких территорий не было. Минимальное значение коэффициента покрытия, рассчитанного по второму варианту, было в 2005 г в Каргатском районе (его значение равнялось 0,897), а в 2006 г. – в Карасукском районе (0,953).

Как уже отмечалось, во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области показатель располагаемых доходов на д.н. 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.

Таким образом, расчеты с помощью представленных бюджетных коэффициентов продемонстрировали возможности их использования для характеристики состояния и динамики бюджетов органов местного самоуправления. В частности, бюджетные коэффициенты служат полезным инструментом для обоснования размеров выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета. Кроме того, данные коэффициенты прозрачно высвечивают финансовую ситуацию в регионе, структуру бюджетов органов местного самоуправления, позволяя оценить платежеспособность муниципальных образований. Наконец, предложенный инструментарий бюджетного анализа дает возможность выявить тенденции изменения основных бюджетных характеристик.

3.3. Бюджетные рычаги стимулирования экономического развития территории

Для характеристики складывающихся межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальные образования» представляет интерес расчет и оценка показателей неоднородности полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения. Расчеты соответствующих показателей для муниципалитетов Новосибирской области приведены в табл. 3.10.

Из табл. 3.10 следует, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 1996–2006 гг. сокращается 2–3 раза. Самое существенное сокращение наблюдалось в 2003 и 2004 гг. (соответственно 5,5 и 4 раза).

Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается (за исключением незначительного уменьшения данного индикатора в 1998 и 2001 гг.).

Таблица 3.10

**Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов
на душу населения**

Показатели	Полученные доходы										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Размах асимметрии	4,1	6,1	5,7	6,9	8,2	7,15	7,5	33,4	24,1	5,8	9,9
Рассеивание МО	167	259	239	256	411	563	770	1118	1526	709	1036
Экссесс рассеивания	1,18	1,27	1,25	1,17	1,21	1,27	1,33	2,95	2,22	1,35	1,46
Стандартное отклонение	231	396	316	377	600	777	1068	1509	2050	1151	1671
Коэффициент вариации, %	40,6	58,1	50,8	54,1	57,9	59,3	57,7	132	111	68,9	87,2
	Располагаемые доходы										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Размах асимметрии	2,7	2,6	2,7	2,9	2,9	3,3	3,5	6,1	6,0	2,9	3,2
Рассеивание МО	313	290	227	391	438	555	968	1236	1799	1516	2253
Экссесс рассеивания	1,07	1,03	1,08	1,01	1,04	1,04	1,03	1,33	1,37	1,05	1,05
Стандартное отклонение	395	418	328	502	616	803	1407	1613	2423	2332	3512
Коэффициент вариации, %	25,1	24,6	27,6	25,4	21,6	23,8	28,0	61,0	65,9	27,1	29,6

Экссесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение больше единицы, хотя данное превышение несущественно. 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 экссесс рассеивания был бы меньше 1.

Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в НСО

все муниципалитеты получают помощь 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.

Как видно из табл. 3.10, показатель располагаемых доходов имеет гораздо меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после перечисления муниципалитетам средств из областного бюджета сокращается в 2–2,5 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. 3.11–3.12 и табл. 17–18 (приложение) представлено распределение муниципальных образований по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 3.13–3.14 и табл. 19–20 (приложение) приведены те же, но централизованные значения (разность со средним по региону уровнем).

Таблица 3.11

Распределение МО НСО по уровню полученных доходов

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–400	7	4	6	5	0	0	0	20	1	0	0
400–600	19	19	16	15	5	1	0	6	3	0	0
600–800	6	6	6	9	9	8	1	0	13	0	0
800–1000	3	4	6	3	10	9	2	1	6	2	4
1000–1500	2	2	2	2	7	11	17	2	3	22	17
1500–2000	0	1	1	3	3	1	6	1	2	5	6
2000–2500	0	1	0	0	2	3	4	0	1	3	2
Свыше 2500	0	0	0	0	1	4	7	7	8	3	6

Таблица 3.12

Распределение МО НСО по уровню располагаемых доходов

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
800–1000	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0
1000–1500	19	12	23	6	0	0	0	5	0	0	0
1500–2000	13	21	3	15	2	1	0	14	4	0	0
2000–2500	4	1	2	10	8	1	0	8	9	0	0
2500–3000	1	1	0	5	13	10	0	2	12	0	0
3000–4000	0	2	0	1	13	21	7	0	4	0	0
4000–5000	0	0	0	0	0	3	13	4	0	0	0
5000–6000	0	0	0	0	1	0	10	2	1	2	0
6000–8000	0	0	0	0	0	1	6	2	4	14	1
8000–10000	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14	10
10000–15000	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	21
15000–20000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Свыше 20000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Данные таблиц 4–5 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 в 1996–1999 гг. модальным являлся интервал от 400 до 600 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.) доходов на д.н. (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета в 1996, 1997 и 1999 гг. среднедушевые доходы всех городов и районов области превышали 1000 тыс. руб. (1999 г. – руб.), в 1998 г. – 800 руб. В 2000 и 2004 гг. для всех рассмотренных муниципалитетов среднедушевые располагаемые доходы превышали уже 1700 руб., в 2001 г. – 1900 руб., а в 2002 г. – 3000 руб. Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований НСО.

В 2003 г. модальным интервалом для душевых полученных бюджетных доходов был интервал до 400 руб., причем в 6 муниципальных образованиях данный показатель составлял ме-

нее 300 руб. Для располагаемых бюджетных доходов модальным являлся интервал от 1500 до 2500 руб. В 2004 г. для большинства муниципальных образований душевые полученные бюджетные доходы находились в пределах от 600 до 1000 руб., а душевые располагаемые бюджетные доходы – в интервале от 2000 до 3000 руб.

В 1996–1999 гг. до получения муниципалитетами безвозмездных перечислений из областного бюджета их душевые бюджетные доходы находились в интервале от 300 до 1500–2000 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.). После соответствующих перечислений муниципальные душевые бюджетные доходы в 1996–1999 гг. попадают в интервал от 800 до 3000 – 3500 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.), в 2000 г. – в интервал 1700 – 5300 руб., в 2001 г. – в интервал 1900 – 6600 руб., в 2002 г. – от 3100 до 10100 руб., в 2003 г. – в интервал от 1000 до 7000 руб., а в 2004 г. – от 1700 до 10700 руб., что свидетельствует о существенном увеличении абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

Особо рассмотрим ситуацию 2005–2006 гг. Полученные душевые бюджетные доходы составляли менее 1000 руб. в двух муниципальных образованиях в 2005 г. и в четырех муниципалитетах – в 2006 г. Модальным был интервал 1000 – 1500 руб. После перечисления средств из областного бюджета среднедушевые бюджетные доходы для всех территорий Новосибирской области превышали 5000 руб. в 2005 г. и 6000 руб. в 2006 г. Модальным интервалом в 2005 г. являлся интервал 6000 – 10000 руб., а в 2006 г. – 10000–15000 руб., что свидетельствует о существенно возросшей доле 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.

Если принять во внимание, что получателями средств из регионального бюджета являются почти все муниципальные образования Новосибирской области и учесть, что в результате этого

происходит рост среднего уровня бюджетной обеспеченности, тогда результаты бюджетной политики области выглядят менее эффективными. Как видно из табл. 3.13–3.14, увеличивается как число городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня, так и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами.

Таблица 3.13

Распределение МО НСО по уровню центрированных показателей полученных доходов

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Менее –300	0	2	1	5	12	18	21	26	26	22	24
–300 – –200	3	10	10	6	6	4	1	1	0	2	1
–200 – –100	14	9	9	8	5	0	2	0	0	0	0
–100 – 0	6	5	3	7	1	5	1	0	0	1	0
0 – 100	5	3	4	3	3	2	1	2	2	2	2
100 – 200	4	3	2	2	1	0	1	0	1	1	0
200 – 300	1	1	3	1	2	0	2	0	0	1	0
300 – 400	2	1	2	2	1	0	1	1	0	1	2
400 – 500	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0
Свыше 500	2	3	2	3	5	7	7	7	8	4	6

Таблица 3.14

Распределение МО НСО по уровню центрированных показателей располагаемых доходов

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Менее –500	3	2	0	5	6	8	13	22	27	17	18
–500 – –400	2	1	0	2	3	3	4	1	1	1	0
–400 – –300	5	5	3	2	1	1	1	1	0	1	0
–300 – –200	4	4	6	5	3	4	0	2	1	2	1
–200 – –100	4	6	9	4	6	4	2	1	0	1	0
–100 – 0	5	5	4	2	3	2	1	1	0	2	0
0 – 100	2	3	7	2	0	0	1	1	0	1	2
100 – 200	0	3	2	3	3	2	0	0	0	0	1
200 – 300	2	4	1	4	3	4	2	0	0	0	2
300 – 400	4	1	1	1	1	0	2	0	0	0	1
400 – 500	3	0	1	1	4	0	1	0	0	0	0
Свыше 500	3	3	3	6	4	9	10	8	8	10	10

Однако, кривые Лоренца, построенные для МО НСО по каждому рассматриваемому периоду (рис. 1–11 (приложение)), свидетельствуют о том, что межрайонная дифференциация в результате перечисления средств муниципальным образованиям из областного бюджета сокращается.

Проводя анализ бюджетов муниципальных образований, был рассчитан коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике. Значения коэффициента фондов и индекса Джинни, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области приведены в табл. 3.15, графическая интерпретация динамики данных показателей представлена на рис. 3.1, 3.2.

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания. Результаты расчетов представлены в табл. 3.16.

Таблица 3.15

**Коэффициент фондов и индекс Джинни,
рассчитанные для районов и городов областного подчинения
Новосибирской области**

Годы	Коэффициент фондов		Индекс Джинни	
	Полученные доходы	Располагаемые доходы	Полученные доходы	Располагаемые доходы
1996	3,139	2,213	20,161	13,665
1997	4,390	2,125	25,350	12,238
1998	4,138	2,297	25,355	13,565
1999	5,031	2,380	25,860	14,014
2000	4,970	1,997	27,130	10,974
2001	4,993	2,165	28,832	11,944
2002	4,761	2,335	27,704	13,818
2003	21,762	4,772	57,393	29,411
2004	14,953	5,028	49,624	30,261
2005	4,419	2,270	27,279	12,956
2006	6,464	2,040	35,039	12,864

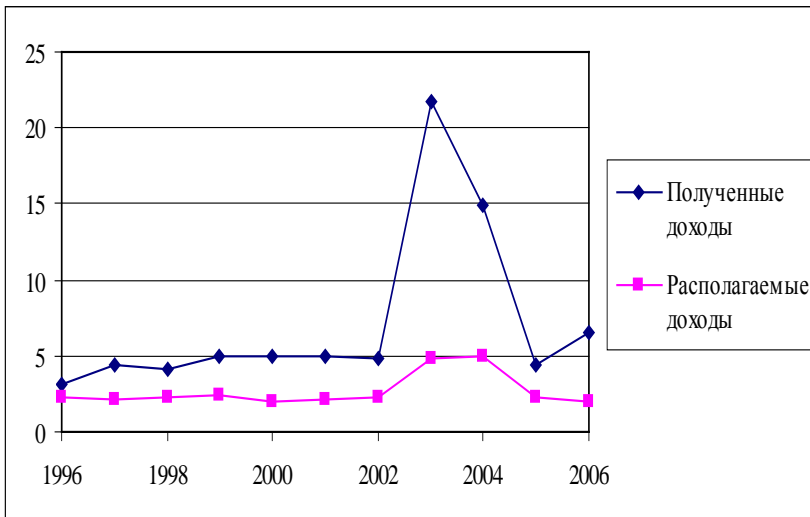


Рис. 3.1. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

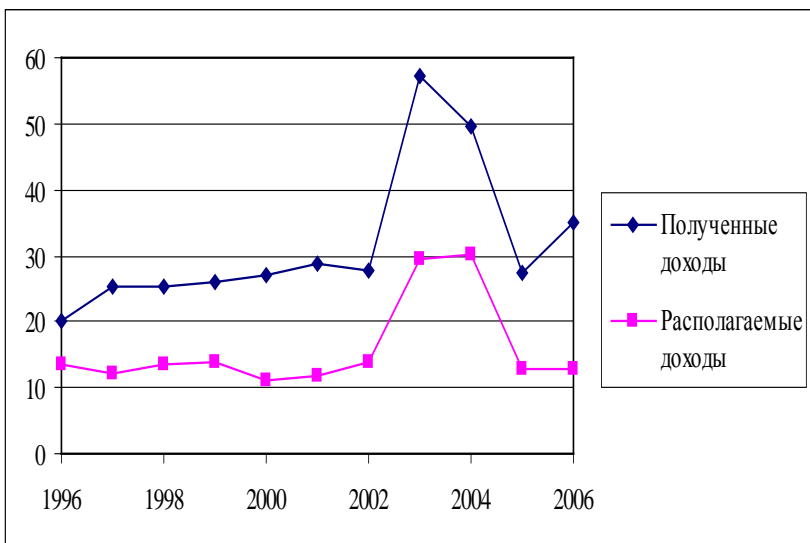


Рис. 3.2. Графическая интерпретация динамики индекса Джинни

Таблица 3.16

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

Показатель		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
R ²		0,36	0,55	0,48	0,45	0,59	0,56	0,49	0,30	0,48	0,40	0,46
Оценка α		1522	1590	841	1987	2722	3166	4986	1518	1858	8022	11330
t-статистика α		10,5	15,0	13,3	12,4	17,2	15,5	13,3	15,3	18,4	18,7	21,1
95% доверит. интервал для α	нижняя граница	1228	1374	713	1661	2400	2752	4224	1316	1651	7149	10236
	верхняя граница	1817	1806	970	2313	3044	3580	5748	1720	2064	8896	12425
Оценка β		-1,02	-0,95	-0,54	-1,07	-0,93	-0,91	-1,08	-0,21	-0,27	-1,06	-1,21
t-статистика коэффициента β		-4,35	-6,41	-5,43	-5,29	-7,00	-6,54	-5,67	-3,72	-5,28	-4,56	-5,16
95% доверит. интервал для β	нижняя граница	-1,49	-1,25	-0,74	-1,48	-1,21	-1,19	-1,47	-0,32	-0,38	-1,54	-1,69
	верхняя граница	-0,54	-0,65	-0,37	-0,66	-0,66	-0,63	-0,70	-0,09	-0,17	-0,59	-0,73
Количество наблюдений	всего	37	37	37	37	37	37	37	37	37	35	35
	после искл. выбросов*	35	35	34	36	36	36	36	34	32	33	33

*

Территории, являющиеся выбросами										
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Северный, Усть-Тарковский	Северный, Куйбышев	Северный, Бердск, Куйбышев	Северный	Северный	Северный	Северный	Северный, Бердск, Куйбышев	Северный, Бердск, Искитим, Куйбышев, Новосибирск	Северный, Кольцово	Северный, Кольцово

Таблица 3.17

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

Показатель	1996–1997	1997–1998	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006	
R ²	0,55	0,43	0,81	0,59	0,47	0,75	0,84	0,21	0,23	
Оценка β	1,07	0,68	1,15	0,98	1,15	1,02	1,59	0,43	2,34	
t–статистика коэффициента α	6,58	5,14	11,97	6,91	5,46	10,13	13,17	2,77	3,12	
95% дов. инт. для α	нижняя граница	0,74	0,41	0,96	0,69	0,72	0,81	1,34	0,11	0,81
	верхняя граница	1,40	0,95	1,35	1,26	1,56	1,22	1,83	0,74	3,88
Оценка α	0	–14535	15855	6714	30370	–49459	0	143430	99476	
t–статистика коэффициента β		–14,67	8,31	3,41	6,40	–9,34		15,81	11,73	
95% дов. инт. для β	нижняя граница		–16547	11976	2714	20716	–60255		118430	82206
	верхняя граница		–12523	19734	10714	40024	–38692		168429	116746
Колич–во набл–ний	всего	37	37	37	37	37	37	37	34	35
	после искл. выбросов*	36	37	36	35	35	36	35	31	34

*

Территории, являющиеся выбросами									
1996–97	1997–1998	1998–1999	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006
Новоси- бирск		Модель не- значима	Новоси- бирск	Новоси- бирск, Бердск	Новоси- бирск, Бердск	Новоси- бирск	Новоси- бирск, Куй- бышев	Новоси- бирск, Ис- китимский, Новосибир- ский райо- ны	Новоси- бирск

Из приведенных данных видно, что в Новосибирской области за период с 1996 по 2006 гг. выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. То есть с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований. В данной связи важно заметить, что все оценки коэффициентов в рассмотренной регрессии значимы и при 99%-ном уровне доверия.

Рассмотрим предельный эффект увеличения налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты, с целью выявления наличия и направления действий стимулов у муниципалитетов Новосибирской области к увеличению доходов, собираемых на соответствующих территориях. Результаты расчетов представлены в таблице 3.17.

Представленные в табл. 3.17 зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля, причем этот коэффициент значим и при 99%-ном уровне доверия. Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области. Этот факт можно объяснить тем, что Новосибирская область заключила и выполнила долгосрочный договор о разделении доходов с местными властями.

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 регионов России составляет около 30%. Анализ распределения полученных доходов в муниципальных образованиях Новосибирской области показал, что их доля в общей сумме доходов составляет в среднем от 20 до 40%. Это является свидетельством зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти.

Подтверждением этого факта является и усилившаяся в последние годы практика роста централизации доходов территори-

альных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части МО НСО безвозмездные перечисления составляют более половины 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.

В 2003 г. Новосибирская область одной из первых перешла на новые принципы организации межбюджетных отношений, в соответствии с которыми низовыми элементами бюджетной системы выступают бюджеты муниципальных образований поселенческого типа, которых в Новосибирской области насчитывается 460. При этом сохранилось понятие «районный бюджет» внутри областного бюджета, рассматриваемый как сумма расходов конкретного района плюс смета расходов районных администраций. В результате обеспечена преемственность и участие районных советов в формировании областного бюджета в разрезе каждого района включая контроль за исполнением областного бюджета в разрезе района.

С 2005 г. в Новосибирской области досрочно начала реализовываться новая версия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По результатам данного исследования, учитывая, что рассмотрено только два года реализации нового закона, сложно дать однозначную оценку данным бюджетным новациям. Для этого требуется более детальный анализ бюджетной политики Администрации Новосибирской области, что будет являться темой дальнейших исследований. Однако можно отметить серьезное сокращение удельного веса полученных доходов (налоговых и неналоговых поступлений, собираемых на территории) и высокую дифференциацию душевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований Новосибирской области.

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.

3.4. Основные направления укрепления местных бюджетов

Анализ особенностей формирования местного самоуправления в России свидетельствует о том, что наиболее актуальными проблемами укрепления местных бюджетов являются децентрализация доходной базы и укрепление финансовой базы муниципального самоуправления; сокращение межуровневых финансовых потоков; стимулирование укрепления налогового потенциала территорий; стимулирование проведения экономических и социальных реформ на субфедеральном и муниципальном уровнях. В сложившихся условиях каждое поселение на основе Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может получить статус муниципального образования. Это ведет к многообразию муниципалитетов, что усложняет реформирование 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 собственный устав. Если муниципалитет не способен выполнить эти требования, тогда целесообразно присоединить его к другому (близлежащему) муниципалитету.

Поселенческий принцип, обусловленный общностью интересов граждан в обустройстве среды обитания, в 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, используя на уровне районов и городов 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.

В свете сказанного, представляют интерес предложения, высказанные в работах [Бухвальд, Бексултанов, 2008; Бухвальд, Трухов, 2006; Бухвальд, 2007] относительно наиболее актуальных направлений реформирования бюджетных отношений и предусматривающие следующие меры.

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.

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: стабильные и высокообеспеченные, среднеобеспеченные и низкообеспеченные районы [Бухвальд, Бексултанов, 2008; Бухвальд, Трухов, 2006].

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 посе-

ленческих 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.

Важным направлением реформирования бюджетных отношений представляется также необходимость упразднения такого инструмента регулирования межбюджетных отношений, как региональный фонд финансовой поддержки поселений. Более обеспеченные муниципальные районы способны принять на себя функцию

финансовой поддержки поселений; в прочих же муниципальных районах создание поселенческих бюджетов вообще нецелесообразно. Еще одно актуальное направление совершенствования межбюджетных отношений касается статуса городов-столиц субъектов РФ и других крупных городов России. Реформой предусмотрен единообразный подход, нацеленный на ликвидацию внутригородских муниципальных образований, что не оставляет никаких возможностей для оптимизации систем внутригородского управления с учетом специфики каждого крупного города России, а также мнения его населения. В этой связи было бы целесообразно законодательно зафиксировать возможность или даже обязательность создания внутригородских муниципальных образований в городах с населением 1 млн человек и выше, а также возможность их создания (на основе референдумов) в городах с населением от 300 (или 500) тыс. человек до 1 млн человек. При этом на «городской округ – внутригородское муниципальное образование» не следует распространять сформулированную в законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» для системы «муниципальный район – поселение», схему разграничения доходных и расходных полномочий. Не следует вводить в закон и особую статью по вопросам местного значения внутригородского муниципального образования. В каждом случае он должен решаться представительным органом управления города, принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований, их границах, доходных и расходных полномочиях и пр. [Законодательство о местном самоуправлении..., 2008]. При этом с учетом специфики многих внутригородских муниципальных образований – районов в крупных городах России («промышленные», «торговые», «спальные» районы и пр.) такое разграничение по усмотрению города могло бы производиться как на симметричной, так и на асимметричной основе.

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.

Важный аспект совершенствования межбюджетных отношений связан с использованием муниципального имущества [Законодательство о местном самоуправлении..., 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, прежде всего, их четкое разделение на текущие и инвестиционные. При этом и те и другие расходы, если они связаны с решениями вышестоящих государственных органов и финансируются за их счет, следует относить к числу расходов по реализации отдельных государственных полномочий и рассматривать отдельно. При этом целесообразно, чтобы объем обязательных к

исполнению переданных государственных полномочий был законодательно ограничен, 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 не только полной «стоимости» передаваемых полномочий, но 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. При этом инвестиционные ресурсы не должны расходоваться на цели финансирования текущих расходов. Подходы, обеспечивающие решение названных задач, должны находиться в соответствии с механизмами, заложенными в Бюджетном кодексе РФ, который предусматривает формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития [Клисторин и др., 2001; Пчелинцев, 2002; Суспицын, 2002 и др.].

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.

Реализация перечисленных направлений совершенствования межбюджетных отношений требует усиления стимулирующей составляющей межбюджетной политики, охватывающей как для территории-доноры, так и для 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; Максимова, 2000; 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 позволяет 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; Пансков, 2002; 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 (и, 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, укреплению традиционной политической демократии и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

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.

Предложения по разграничению налоговых доходов в пользу органов местного самоуправления высказываются многими авторами [Бухвальд, Фролова, 2003; Лексин, Швецов, 2001, с. 354; Пронина, 2002 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.

Земельный налог является важным доходным источником местных бюджетов в развитых странах. 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 налогу на имущество

организаций, отменяется). Местные органы власти осуществляют мониторинг своих земель, поэтому могут точнее оценить рыночную стоимость земельных участков, степень их доходности, и, соответственно, установить ставки налога. Кроме того, доходы по земельному налогу очень равномерно распределены по территориям.

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, позволит 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, 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 методологической неразработанности 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, поскольку 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.

С ЕНВД сегодня сложилась следующая парадоксальная ситуация. С 2004 г. он полностью зачисляется в местные бюджеты. Но права региональных законодательных органов, не говоря уж об органах муниципальных, по этому налогу предельно ограничены, ибо он по-прежнему относится к налогам федерального статуса. Сам показатель соответствующей базовой доходности устанавливается на федеральном уровне, на нем же определяется один из двух корректирующих ее коэффициентов. Эта практика стала реакцией на прежний запредельный разброс базовой доходности в разрезе субъектов Федерации. Однако реакцией явно не лучшей. Фактически регулировать показатель базовой доходности в «федеральном центре» абсурдно: на общегосударственном уровне следовало бы регламентировать единую методику определения данного показателя, а утверждать его должны органы местного самоуправления [Пансков, 2005].

Разновидностью единого налога на вмененный доход является единый сельскохозяйственный налог, хотя по своему экономическому содержанию он аналогичен земельному налогу. Единый сельскохозяйственный налог должен стать местным. Однако этот налог имеет статус регионального (в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2001 № 187-ФЗ): 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, т.к. 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 некоторые коррективы в механизм его распределения. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 70% поступлений закрепляется за региональными бюджетами и только 30% – за местными. 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 редакцией 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 без образования юридического лица (ПБОЮЛ), 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 органи-

заций, поскольку бухгалтерским службам придется вести дополнительный учет налогоплательщиков по месту жительства и рассылать соответствующие платежи в несколько адресов. 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, очевидно, 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 законодательства..., 2005].

В целом регионализация, а затем и муниципализация НДФЛ позволили бы обеспечить должную финансовую самостоятельность региональных и особенно местных бюджетов и их устойчивое функционирование.

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 100,0 тыс. руб. в год, и, во-вторых, к увеличению ставки налога для категорий граждан с доходами свыше 1,0 млн. руб. в год. Переход на дифференцированную шкалу налогообложения позволит не только более равномерно 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 сохраняется. 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

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. Хотя их доля в доходной части местных бюджетов не столь значительна по сравнению с налоговыми доходами и безвозмездными перечислениями, однако, они 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 актуальным представляется разработка соответствующей законодательной базы на федеральном уровне, что позволило бы упорядочить данный вид поступлений.

В настоящее время доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность, на которые не разграничена (за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства) и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков зачисляются в бюджеты городских округов – по нормативу 50%. При этом другая часть поступлений от этих доходов подлежит зачислению в бюджеты субъектов Федерации. В связи с тем, что органы местного самоуправления городского округа решают на соответствующей территории вопросы местного значения, установленные Федеральным законом, как для поселений, так и для муниципальных районов, указанные поступления от арендной платы за земельные участки, расположенные в границах городских округов, необходимо полностью зачислять в бюджеты городских округов. Наряду с этим, новой редакцией Бюджетного кодекса устанавливается, что средства от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства), зачисляются в бюджеты бюджетной системы РФ по определенным нормативам. В частности, за земельные участки, расположенные в границах поселений: в бюджеты субъектов Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) – 30%; в бюджеты муниципальных районов – 60%; в бюджеты поселений – 10%. В связи с тем, что муниципальные районы вправе передавать полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на основе соглашений поселениям, но не субъектам Федерации¹, полагаем, что средства от продажи земельных участков, расположенных в границах поселений, должны зачисляться в бюджеты муниципальных районов – 50% и в бюджеты поселений – 50%, исключая бюджеты субъектов Федерации. Соответственно средства от продажи земельных участков,

¹ В соответствии с Федеральным законом от 17.04.2006 г. №53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

расположенных в границах городских округов, должны полностью поступать в бюджеты городских округов [Пронина, 2007].

Кроме того, целесообразно создать условия для эффективно использования системы самообложения населения в качестве дополнительного источника дохода местных бюджетов. В современных условиях бурного развития дачных поселков и садоводческих товариществ практически во всех регионах страны местные органы управления обязаны принять на себя полномочия по социально-культурному благоустройству застраиваемых подобным образом территорий, строительству необходимых коммуникаций, а также решению неизбежных экологических проблем (вывоз мусора, озеленение, благоустройство придорожной полосы и т.д.). Реальным источником решения этих острых социальных вопросов вполне может стать развитие системы самообложения, представляющего собой форму добровольного участия граждан денежными средствами либо безвозмездным трудом в мероприятиях местного характера по социально-культурному благоустройству территории, созданию инфраструктуры, ремонту коммуникаций [Караева, 2007].

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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам выполненного исследования можно сделать выводы.

1. Бюджетная политика является важным направлением регулирования регионального развития, ее эффективное проведение обеспечивает рост объемов финансовых поступлений, направляемых на цели социально-экономического развития территорий. Практику ведения государственного финансов в государстве с несколькими бюджетными уровнями принято называть бюджетным федерализмом. Существует несколько моделей бюджетного федерализма, в основе которых лежит принцип децентрализации. Он 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. Формирование в России целостной, взаимосогласованной и сбалансированной по ресурсам и межбюджетным потокам бюджетной системы невозможно без решения ряда важных проблем, для поиска путей решения которых представляется полезным изучение накопленного опыта других стран в области проведения бюджетной политики. На современном этапе можно выделить следующие моменты, представляющие интерес для России:

- четкое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормы, 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 (налог на прибыль и подоходный) следовало бы разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;
- ряд косвенных федеральных налогов (НДС, акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;
- бюджетная политика всех субъектов Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;
- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

2. 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. 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.

3. В работе предложен инструментарий анализа территориальных бюджетов, базирующийся на использовании методов горизонтального, вертикального, трендового, факторного и регрессионного анализа. Он позволяет оценить структуру бюджетов как с точки зрения их обеспеченности доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня. Кроме того, можно исследовать устойчивость территориальных бюджетов посредством расчета бюджетных коэффициентов, а также выявить характер бюджетных ограничений на субфедеральном уровне. Расчет характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после выделения средств из вышестоящего бюджета служит индикатором степени оправданности концентрации ресурсов на вышестоящем уровне с позиций выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, направленности федеральной и субфедеральной бюджетной политики. Выполнение группировки территорий по уровню полученных и располагаемых доходов, а также по уровню централизованных значений данных показателей позволяет выявить территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности после перечисления средств из бюджета вышестоящего уровня. Оценка регрессионных уравнений позволяет проанализировать зависимость между размерами средств, поступающих в территориальные бюджеты из вышестоящих бюджетов и полученными доходами, а также выявить предель-

ный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. определить зависимость увеличения располагаемых доходов территориальных бюджетов от роста их налоговых доходов.

Предложенный инструментарий анализа территориальных бюджетов позволяет выявить, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета целям выравнивания бюджетной обеспеченности; определить наличие и направления действия стимулов к увеличению налоговых доходов, аккумулируемых на территории. Получаемые результаты позволяют наметить возможные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений.

4. 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 муниципалитетов более половины доходных источников приходится на долю безвозмездных перечислений. Как показали выполненные расчеты, доля полученных доходов для большей части местных бюджетов Новосибирской области в 1996–2004 гг. находилась в пределах от 20 до 40%, в 2005–2006 гг. абсолютное большинство муниципальных образований области аккумулировали на своих территориях уже менее 20% доходов. Таким образом, количество муниципалитетов, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории, увеличился, 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 1996–2004 гг. около 80% муниципалитетов НСО 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 29–30. Модальным интервалом для доли безвозмездных перечислений являлся интервал 70–80%. В 2005–2006 гг. только 2 из рассмотренных муниципальных образований (города Новосибирск и Обь) имели в структуре доходов менее 40% безвозмездных перечислений. Модальным интервалом был уже интервал 80–90%. С учетом того, что рассматривались полученные (т.е. налоговые и неналоговые) доходы, можно заключить, что такое положение нельзя назвать нормальным для федерального государства, реализующего принцип бюджетного федерализма.

С целью анализа направлений использования средств местных бюджетов все расходы были сгруппированы в пять основных блоков.

Для оценки структуры бюджетных потребностей рассчитано распределение долей расходов на государственное управление и правоохранительная деятельность, социальных, хозяйственных расходов, а также расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. В Новосибирской области основными статьями расходов являются социальные расходы (от 50 до 80%) и расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (20–30%).

5. 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. И, наконец, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

6. 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 декларированной 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 НСО. 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 увеличивается и число муниципалитетов с бюджетными доходами ниже среднего уровня, и число муниципалитетов с относительно наиболее высокими доходами. Однако, кривые Лоренца, построенные для муниципальных образований НСО по каждому рассматриваемому периоду, свидетельствуют о том, что межрайонная дифференциация в результате перечисления средств муниципальным образованиям из областного бюджета сокращается. Данный факт подтверждают значения коэффициента фондов и индекса Джинни, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области за период 1996–2006 гг.

7. Результаты расчетов величин разброса и распределения полученных и располагаемых доходов 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 отрицательной зависимости между рассмотренными параметрами для Новосибирской области на временном интервале с 1996 по 2006 гг. Отсюда следует, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

8. 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. 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.

ЛИТЕРАТУРА

Барашева Т.И. Управление бюджетными доходами на субрегиональном уровне// *Финансы*. 2007. № 11. С. 18–20.

Баткибеков С., Кадачников 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.М. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения// *Федерализм*. 2007. № 3. С. 95–110.

Бухвальд Е. Альтернативы российской модели бюджетного федерализма// *Федерализм*. 2001. № 3. С. 143–166.

Бухвальд Е.М., Бексултанов К.Б. Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новая муниципальная и бюджетной реформы в России// *Региональная экономика: теория и практика*. 2008. № 5 (62). С. 2–11.

Бухвальд Е., Игудин А. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровнях// *Федерализм*. 2009. № 3. С. 93–108.

Бухвальд Е., Трухов А. Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня// *Экономист*. 2006. № 10. С. 58–64.

Бухвальд Е., Фролова М. Межбюджетные отношения в субъекте Федерации: время ответственных преобразований// *Федерализм*. 2003. № 1. С. 173–200.

Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт/ Под редакцией Главацкой Н, Трунина И. – М., 2001. 453 с.

Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне. Институт Всемирного банка, Канадское агентство международного развития. – М., 2002.

Гельман В. От местного самоуправления к вертикали власти// *Pro et Contra*. 2007. № 1 (35). С. 6–18.

Гусев А. Имущественная дифференциация населения: методы оценки// *Проблемы теории и практики управления*. 2007. № 4. С. 50–59.

Завьялов Д.Ю. Методология распределения финансовой помощи на субрегиональном уровне// *Финансы*. 2007. № 10. С. 16–19.

Завьялов Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений// *Финансы*. 2007. № 3. С. 22–25.

Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии// *Общество и экономика*. 2008. № 3–4. С. 91–120.

Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления// *Финансы*. 2006. № 7. С. 11–15.

Игудин А.Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования// *Финансы*. 2003. № 3. С. 17–20.

Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов// Финансы. 2000. № 12. С. 15–17.

Игудин А.Г., Зарубин А.В. Об основах разграничения расходных полномочий и доходных источников// Финансы. 2008. № 2. С. 8–11.

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.

Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов// Финансы. 2007. № 8. С. 28–31.

Карчевская С.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне// Финансы. 2008. № 10. С. 21–27.

Карчевская С.А. Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе// Финансы. 2009. № 8. С. 15–22.

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.

Кирпичников В.А., Барганджия Б. А. Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России// Федерализм. 2001. № 1. С. 11–42.

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. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований// Регион: экономика и социология. 2009. № 3. С. 41–54.

Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2000.

Клисторин В.И., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А. Концепция межбюджетных отношений в регионе// Регион: экономика и социология. 2001. № 3. С. 21–34.

Кузнецова А.Н. Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления в России// Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 3 (42). С. 43–46.

Кузнецова И.И. Проблема территориальной дифференциации в региональной экономике и возможности ее исследования на городском уровне// Теория и практика системных преобразований: Т. 22. – М.: КомКнига, 2006. 272 с. С. 261–268.

Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы// Финансы. 2004. № 3. С. 9–14.

Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами// Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов// Финансы. 2007. № 11. 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. Первый глобальный кризис на территории России: региональное измерение// Федерализм. 2009. № 3. С. 19–42.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию// Российский экономический журнал. 2004. № 4. С. 3–23; № 5–6. С. 21–42; № 8. С. 13–32; № 11–12. С. 15–50.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 т., 12 кн. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. 992 с. Т. 1.

Лобкин А.И. Бюджетное и налоговое регулирование экономики муниципальных территориальных образований// Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6 (45). С. 124–131.

Максимова Н.С. Реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации// Финансы. 2002. № 8. С. 8–11.

Максимова Н.С. Никакого произвола// Эксперт. 2000. № 32. С. 17–14.

Межбюджетные отношения: потоки финансовой помощи будут оптимизированы// Финансы. 2008. № 4. С. 3–6.

Минакир П.А. Трансформация региональной экономической политики// Проблемы теории и практики управления. 2001. № 2. С. 87–92.

Мухетдинова Н. Финансирование социальной сферы// Экономист. 2002. № 2. С. 3–10.

Новиков А. Bail-out по-русски: подножка вместо поддержки// Кредит Russia. 2000. № 9. www.creditrussia.ru.

Новикова Т.С. Местные финансы во Франции. – Новосибирск: СибАГС, 1996.

Новикова Т.С. Реформирование французской системы местных финансов – Новосибирск: СибАГС, 2006.

О состоянии государственной региональной политике в Российской Федерации и ее правового регулирования// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2008. № 1. С. 3–27.

Пансков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения// Российский экономический журнал. 2007. № 1–2. С. 47–55.

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. Межбюджетное распределение налоговых доходов// Финансы. 2002. № 8. С. 21–24.

Пенюгалова А.В. Система местного налогообложения как ресурс развития муниципального образования// Региональная экономика: теория и практика. 2005. № 8. С. 52–54.

Поляк Г.Б. Финансовые проблемы развития регионов// Финансы. 2001. № 9. С. 14–17.

Поляк Г.Б. Анализ территориальных бюджетов// Финансовая газета. 1998. № 7.

Пронина Л.И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования// Финансы. 2007. № 5. С. 16–20.

Пронина Л. И. Бюджетно-налоговое законодательство и реформа федеративных отношений// Финансы. 2004. № 3. С. 19–23.

Пронина Л.И. Вторая часть Налогового кодекса – продолжение налоговой реформы и ее влияние на доход местных бюджетов// Финансы. 2002. № 5. С. 26–29.

Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса// Финансы. 2009. № 7. С. 10–13.

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.

Сергиенко Я.В., Андросова С.А. Особенности бюджетного процесса, ориентированного на показатели экономического роста региона// Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 17 (110). С. 46–48.

Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований// Экономика региона. 2007. № 4. С. 68–84.

Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях финансового кризиса// Финансы. 2009. № 5. С. 10–12.

Сильва Де К. Мигара О., Курляндская Г.В. Медбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования// Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы [Текст]: Ежегодник. Вып. 7/ Гл. ред. О.В. Иншаков; редкол.: М.М. Загорулько (зам. гл. ред.) [и др.]; редсовет: Л.А. Аносова [и др.]. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. Т. 2. 513 с. С. 9–29.

Синявская С. Бюджетная БОР-машина// Стратегия и конкурентоспособность. 2008. № 5 (29). С. 24–25.

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. Специфика формирования и использования регионального бюджета// Сборник научных трудов молодых ученых «Региональная экономика России». – М: СОПС, 2000. С. 13–23.

Суспицын С.А. Проблемы методического обеспечения конкретных направлений государственной региональной политики// Российский экономический журнал. 2002. № 11–12. С. 71–77.

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. С. 232–250.

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.

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 (b). № 3. С. 36–62.

Швецов А.Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований// Федерализм. 2007 (с). № 3. С. 75–94.

Швецов Ю.Г. От федерализма – к бюджетному феодализму// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2005. № 1. С. 38–43.

Шохин Н. Н. Управление муниципальным хозяйством субъекта Федерации// Федерализм. 2001. № 2. С. 187–202.

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.

Официальные материалы

Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ». Издательство «ЭКМОС», 2000. 128 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 введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 9.07.1999 № 159-ФЗ.

О введении в действие части II Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах: Федеральный закон от 05.08.2000 № 118-ФЗ (ред. от 24.03.2001 № 33-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.

О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ.

О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ.

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.

О внесении изменений 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.

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 программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства от 15.08.2001 № 584.

О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 г. № 862.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Распределение доли полученных муниципалитетами Новосибирской области доходов в 1996–2006 гг.

Интервал доли доходов, %	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
0–20	1996	Северный, Усть-Таркский районы
	1997	Кыштовский, Северный районы
	1998	
	1999	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский районы
	2000	Барабинский, Венгеровский, Куйбышевский, Кыштовский районы
	2001	Барабинский, Здвинский, Куйбышевский, Кыштовский, Усть-Таркский районы
	2002	Барабинский, Здвинский, Куйбышевский, Кыштовский, Татарский, Усть-Таркский районы
	2003	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский районы
	2004	Куйбышевский, Татарский районы
	2005	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2006	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
20–30	1996	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Колыванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	1997	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	1998	Барабинский район, Убинский район, Усть-Таркский район
	1999	Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Куйбышевский, Купинский, Северный, Тогучинский, Чановский, Чистоозерный районы

1	2	3
20–30	2000	Баганский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Маслянинский, Северный, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2001	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Сузунский, Татарский, Чановский, Чистоозерный районы
	2002	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Маслянинский, Сузунский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	2003	Кольванский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы
	2004	Баганский, Барабинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Кыштовский, Убинский, Чистоозерный районы
	2005	Барабинский, Карасукский, Ордынский, Тогучинский районы, г. Бердск, г. Искитим
	2006	Г. Искитим, н. Кольцово
30–40	1996	Болотнинский, Каргатский, Коченевский, Краснозерский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Черепановский, Чулымский районы
	1997	Каргатский, Кольванский, Коченевский, Куйбышевский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Бердск
30–40	1998	Баганский, Венгеровский, Кольванский, Кыштовский, Северный, Чановский, Чистоозерный районы
	1999	Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Чулымский районы, г. Бердск
	2000	Болотнинский, Краснозерский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Татарск
	2001	Маслянинский, Ордынский, Тогучинский, Убинский районы, г. Бердск
	2002	Болотнинский, Краснозерский, Ордынский, Тогучинский, Черепановский районы, г. Бердск
	2003	Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Северный, Чулымский районы
	2004	Венгеровский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский районы, г. Куйбышев
	2005	Новосибирский район, н. Кольцово
2006	Новосибирский район, г. Бердск	
40–50	1996	Карасукский, Мошковский, Тогучинский районы, г. Бердск, г. Татарск
	1997	Болотнинский, Маслянинский, Мошковский, Татарский, Тогучинский, Черепановский районы, г. Татарск
	1998	Доволенский, Здвинский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Мошковский Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Бердск
	1999	Искитимский, Коченевский, Черепановский районы, г. Искитим

1	2	3
40–50	2000	Искитимский, Коченевский, Черепановский районы, г. Бердск, г. Искитим
	2001	Болотнинский, Искитимский, Краснозерский, Мошковский, Северный, Черепановский, Чулымский районы, г. Искитим, г. Татарск
	2002	Мошковский, Северный, Чулымский районы, г. Искитим
	2003	Г. Бердск
	2004	Болотнинский, Искитимский, Краснозерский, Ордынский, Чулымский, г. Бердск
	2005	
	2006	
50–60	1996	Г. Искитим
	1997	Карасукский район, г. Искитим
	1998	Маслянинский, Татарский, Черепановский районы
	1999	Г. Татарск
	2000	Г. Барабинск
	2001	
	2002	Искитимский, Коченевский районы, г. Куйбышев
	2003	Новосибирский район, г. Куйбышев
	2004	Коченевский, Тогучинский районы, г. Искитим
	2005	
2006	Г. Обь	
60–70	1996	Искитимский, Новосибирский районы, г. Куйбышев
	1997	Искитимский район, г. Куйбышев
	1998	Болотнинский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1999	
	2000	Карасукский район, г. Куйбышев
	2001	Карасукский, Коченевский районы, г. Барабинск
	2002	Карасукский район, г. Татарск
	2003	Карасукский, Тогучинский районы, г. Искитим
	2004	Карасукский, Новосибирский районы
	2005	Г. Новосибирск, г. Обь
	2006	
70–80	1996	
	1997	Новосибирский район, г. Барабинск
	1998	Искитимский, Карасукский районы, г. Искитим, г. Куйбышев
	1999	Карасукский район, г. Барабинск, г. Куйбышев
	2000	Новосибирский район
	2001	Г. Куйбышев

1	2	3
70–80	2002	Новосибирский район, г. Барабинск, г. Новосибирск
	2003	Г. Татарск, г. Новосибирск
	2004	Северный район, г. Новосибирск
	2005	
	2006	Г. Новосибирск
80–90	1996	Г. Барабинск, г. Обь
	1997	Г. Новосибирск
	1998	Новосибирский район, г. Барабинск
	1999	Новосибирский район
	2000	
	2001	Новосибирский район
	2002	
	2003	
	2004	Г. Барабинск, г. Татарск
	2005	
	2006	
Свыше 90	1996	Г. Новосибирск
	1997	Г. Обь
	1998	Г. Обь, г. Новосибирск
	1999	Г. Обь, г. Новосибирск
	2000	Г. Обь, г. Новосибирск
	2001	Г. Обь, г. Новосибирск
	2002	Г. Обь
	2003	Г. Барабинск, г. Обь
	2004	Г. Обь
	2005	
	2006	

Таблица 2

Распределение доли безвозмездных перечислений в доходах муниципалитетов Новосибирской области в 1996–2006 гг.

Интервал доли перечислений, %	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
0–10	1996	Г. Новосибирск
	1997	Г. Обь
	1998	Г. Обь, г. Новосибирск
	1999	Г. Обь, г. Новосибирск
	2000	Г. Обь, г. Новосибирск
	2001	Г. Обь, г. Новосибирск
	2002	Г. Обь
	2003	Г. Барабинск, г. Обь
	2004	Г. Барабинск, г. Обь, г. Татарск
	2005	
2006		
10–20	1996	Г. Барабинск, г. Обь
	1997	Г. Новосибирск
	1998	Новосибирский район, г. Барабинск
	1999	Новосибирский район
	2000	
	2001	Новосибирский район
	2002	Г. Новосибирск
	2003	Г. Новосибирск
	2004	Г. Новосибирск
	2005	
2006		
20–30	1996	
	1997	Новосибирский район, г. Барабинск
	1998	Искитимский, Карасукский районы, г. Искитим, г. Куйбышев
	1999	Карасукский район, г. Барабинск, г. Куйбышев
	2000	Новосибирский район
	2001	г. Куйбышев
	2002	Новосибирский район, г. Барабинск
	2003	Г. Татарск
	2004	Новосибирский, Северный районы
	2005	Г. Новосибирск
2006	Г. Новосибирск	

1	2	3
30–40	1996	Искитимский, Новосибирский районы, г. Куйбышев
	1997	Искитимский район, г. Куйбышев
	1998	Болотнинский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1999	
	2000	Карасукский район, г. Куйбышев
	2001	Карасукский, Коченевский районы, г. Барабинск
	2002	Карасукский, Коченевский районы, г. Татарск
	2003	Карасукский, Тогучинский районы, г. Искитим
	2004	Карасукский район
	2005	Г. Обь
	2006	Г. Обь
40–50	1996	г. Искитим
	1997	Карасукский район, г. Искитим
	1998	Маслянинский, Татарский, Черепановский районы
	1999	г. Татарск
	2000	г. Барабинск
	2001	
	2002	Искитимский район, г. Куйбышев
	2003	Новосибирский район, г. Бердск, г. Куйбышев
	2004	Коченевский, Тогучинский районы, г. Искитим
	2005	
	2006	
50–60	1996	Карасукский, Мошковский, Тогучинский районы, г. Бердск, г. Татарск
	1997	Болотнинский, Маслянинский, Мошковский, Татарский, Тогучинский, Черепановский районы, г. Татарск
	1998	Доволенский, Здвинский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Бердск
	1999	Искитимский, Коченевский, Черепановский районы, г. Искитим
	2000	Искитимский, Коченевский, Черепановский районы, г. Бердск, г. Искитим
	2001	Болотнинский, Искитимский, Краснозерский, Мошковский, Северный, Черепановский, Чулымский районы, г. Искитим, г. Татарск
	2002	Мошковский, Северный, Чулымский районы, г. Искитим
	2003	
	2004	Болотнинский, Искитимский, Краснозерский, Ордынский, Чулымский районы, г. Бердск
	2005	
	2006	

1	2	3
60–70	1996	Болотнинский, Каргатский, Коченевский, Краснозерский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Черепановский, Чулымский районы
	1997	Каргатский, Кольванский, Коченевский, Куйбышевский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Бердск
	1998	Баганский, Венгеровский, Кольванский, Кыштовский, Северный, Чановский, Чистоозерный районы
	1999	Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Чулымский районы, г. Бердск
	2000	Болотнинский, Краснозерский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы, г. Татарск
	2001	Маслянинский, Ордынский, Тогучинский, Убинский р-ны, г. Бердск
	2002	Болотнинский, Каргатский, Краснозерский, Ордынский, Тогучинский, Черепановский районы, г. Бердск
	2003	Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Северный, Чулымский районы
	2004	Баганский, Венгеровский, Кольванский, Купинский, Маслянинский,
	2004	Мошковский, Сузунский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский районы, г. Куйбышев
	2005	Куйбышевский, Новосибирский районы, н. Кольцово
2006	Новосибирский район, г. Бердск	
70–80	1996	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кольванский, Кочковский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	1997	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	1998	Барабинский, Убинский, Усть-Таркский районы
	1999	Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Куйбышевский, Купинский, Северный, Тогучинский, Чановский, Чистоозерный районы
	2000	Баганский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Маслянинский, Северный, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2001	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Сузунский, Татарский, Чановский, Чистоозерный районы
	2002	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Маслянинский, Сузунский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	2003	Кольванский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы

1	2	3
70–80	2004	Барабинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Убинский, Чистоозерный районы
	2005	Барабинский, Карасукский, Коченевский, Краснозерский, Ордынский, Тогучинский районы, г. Бердск, г. Искитим
	2006	Барабинский, Куйбышевский районы, г. Искитим, н. Кольцово
80–90	1996	Северный, Усть-Таркский районы
	1997	Кыштовский, Северный районы
	1998	
	1999	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский районы
	2000	Барабинский, Венгеровский, Куйбышевский, Кыштовский районы
	2001	Барабинский, Здвинский, Куйбышевский, Кыштовский, Усть-Таркский районы
	2002	Барабинский, Здвинский, Куйбышевский, Кыштовский, Татарский, Усть-Таркский районы
	2003	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский районы
	2004	Куйбышевский, Татарский районы
	2005	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Кольванский, Кочковский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
2006	Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы	
Свыше 90	2003	Барабинский, Куйбышевский, Татарский районы
	2006	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский районы

**Распределение доли хозяйственных расходов
в бюджетах муниципалитетов Новосибирской области
в 1996 и 1998–2006 гг.**

Интервал доли расходов, %	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
0–10	1996	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Тогучинский, Убинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск
	1998	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск
	1999	Баганский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск
	2000	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск
	2001	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск

1	2	3
0–10	2002	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск
	2003	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск, г. Обь, г. Татарск
	2004	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Новосибирск,
	2004	г. Обь, г. Татарск
	2005	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь, Кольцово
	2006	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь
10–20	1996	Барабинский, Краснозерский, Сузунский, Татарский, Усть-Таркский районы, г. Новосибирск
	1998	
	1999	Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Кыштовский, Убинский районы
	2000	
	2001	Барабинский район

Окончание табл. 3

1	2	3
10–20	2002	
	2003	Тогучинский район
	2004	Тогучинский район
	2005	
	2006	Кольцово
20–30	1996	Карасукский, Куйбышевский районы
	1998	
	1999	Здвинский район
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	
	2004	Северный район
	2005	
	2006	

Таблица 4

**Распределение доли расходов на социальные мероприятия
в бюджетах муниципалитетов Новосибирской области
в 1996 и 1998–2006 гг.**

Интервал доли расходов, %	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
30–40	1996	
	1998	г. Бердск
	1999	
	2000	г. Бердск
	2001	г. Бердск
	2002	
	2003	Коченевский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Чулымский районы
	2004	Северный район
	2005	
	2006	
40–50	1996	г. Бердск, г. Новосибирск
	1998	г. Искитим, г. Обь, г. Новосибирск

1	2	3
40–50	1999	г. Бердск, г. Искитим, г. Обь, г. Новосибирск
	2000	Черепановский район, г. Искитим, г. Обь, г. Татарск
	2001	г. Искитим, г. Обь, г. Новосибирск
	2002	г. Новосибирск
	2003	Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Мошковский, Северный, Усть-Таркский, Черепановский районы
	2004	Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Чулымский районы
	2005	
	2006	Н. Кольцово
50–60	1996	Карасукский район, г. Искитим, г. Обь, г. Татарск
	1998	Искитимский, Кочковский, Новосибирский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Барабинск, г. Куйбышев, г. Татарск
	1999	Доволенский, Здвинский, Колыванский, Кочковский районы, г. Куйбышев, г. Татарск
	2000	Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Убинский, Усть-Таркский, Чистоозерный районы, г. Барабинск, г. Куйбышев, г. Новосибирск
	2001	Баганский, Карасукский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Новосибирский, Убинский, Черепановский районы, г. Барабинск, Куйбышев, Татарск
	2002	Колыванский район, г. Бердск, Искитим, Обь
	2003	Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Кочковский, Краснозерский, Кыштовский, Мошковский, Новосибирский, Татарский, Чановский, Чистоозерный районы, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2004	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Колыванский, Краснозерский, Куйбышевский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Усть-Таркский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	2005	Колыванский район, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь, н. Кольцово
2006	Каргатский, г. Новосибирск, г. Обь	
60–70	1996	Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Колыванский, Коченевский р-н, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Мошковский, Новосибирский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Куйбышев

1	2	3
60–70	1998	Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чулымский районы
	1998	Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чулымский районы
	1999	Барабинский, Венгеровский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Коченевский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Барабинск
	2000	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Карасукский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Чулымский районы
	2001	Барабинский, Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Кольванский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2002	Баганский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, Куйбышев, Татарск
	2003	Баганский, Куйбышевский, Купинский районы, г. Барабинск
	2004	Венгеровский, Коченевский, Кочковский, Купинский, Татарский, Чановский районы, г. Татарск
	2005	Барабинский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Куйбышевский, Маслянинский, Новосибирский, Ордынский, Татарский, Убинский, Черепановский районы
	2006	Барабинский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Кольванский, Кочковский, Куйбышевский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Северный, Татарский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Бердск, г. Искитим
70–80	1996	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Чистоозерный районы
	1998	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Кыштовский, Татарский районы
	1999	Баганский, Болотнинский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Северный, Чулымский районы
	2000	
	2001	Венгеровский, Кыштовский районы
	2002	Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Искитимский, Купинский, Кыштовский, Тогучинский, Чановский, Черепановский районы

1	2	3
70–80	2003	
	2004	Доволенский район
	2005	Баганский, Болотнинский, Карасукский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Мошковский, Северный, Сузунский, Тогучинский, Усть-Тарковский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2006	Баганский, Болотнинский, Карасукский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Усть-Тарковский, Чановский, Чулымский районы
80–90	1996	
	1997	
	1998	Куйбышевский район
	1999	
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	
	2004	
	2005	Венгеровский район
	2006	Венгеровский район

Таблица 5

**Распределение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство
в бюджетах муниципалитетов Новосибирской области
в 1996 и 1998–2006 гг.**

Интервал доли расходов, %	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
0–10	1996	Баганский, Барабинский, Куйбышевский, Кыштовский, Ордынский, Северный, Татарский районы
	1998	Барабинский, Болотнинский, Куйбышевский, Кыштовский, Татарский, Усть-Таркский районы
	1999	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Здвинский, Каргатский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Северный, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чулымский районы
	2000	Барабинский, Венгеровский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Северный, Усть-Таркский, Чулымский районы
	2001	Барабинский, Куйбышевский, Кыштовский районы
	2002	Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Здвинский, Искитимский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2003	
	2004	Доволенский район
	2005	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2006	Болотнинский, Венгеровский, Кочковский, Краснозерский, Кыштовский, Сузунский, Усть-Таркский районы
10–20	1996	Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	1998	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Убинский, Чулымский районы
	1999	Доволенский, Искитимский, Карасукский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы

1	2	3
10–20	2000	Баганский, Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	2001	Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Искитимский, Кольванский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Северный, Татарский, Усть-Таркский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2002	Баганский, Доволенский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Черепановский районы, г. Татарск
	2003	Куйбышевский район
	2004	Кыштовский, Татарский районы
	2005	Барабинский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Черепановский, Чулымский районы
	2006	Баганский, Барабинский, Доволенский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Татарский, Тогучинский, Убинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
20–30	1996	Искитимский район, г. Барабинск, г. Куйбышев
	1998	Искитимский, Кочковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Барабинск, г. Татарск
	1999	Новосибирский район, г. Барабинск, г. Татарск
	2000	Мошковский, Новосибирский районы, г. Барабинск, г. Татарск
	2001	Баганский, Здвинский, Карасукский, Каргатский, Коченевский, Кочковский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Чановский районы
	2002	г. Барабинск, Куйбышев, Обь
	2003	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Татарский, Усть-Таркский, Чановский районы, г. Барабинск, г. Обь, г. Татарск
	2004	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Карасукский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Северный, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы, г. Барабинск, г. Искитим, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2005	Искитимский, Куйбышевский, Новосибирский районы, г. Обь, г. Новосибирск
	2006	Здвинский, Куйбышевский, Новосибирский районы, г. Бердск, г. Искитим, г. Обь, г. Новосибирск

1	2	3
30–40	1996	г. Искитим, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	1998	г. Новосибирск
	1999	г. Искитим, г. Куйбышев
	2000	Черепановский район, г. Куйбышев, г. Новосибирск
	2001	Новосибирский, Черепановский районы, г. Барабинск, Куйбышев, Обь, Татарск, Новосибирск
	2002	г. Бердск, Искитим, Новосибирск
	2003	Здвинский, Карасукский, Кочковский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Северный, Тогучинский, Черепановский, Чистоозерный районы
	2004	Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Черепановский районы, г. Бердск, г. Куйбышев
	2005	Г. Бердск, г. Искитим, н. Кольцово
2006	Н. Кольцово	
40–50	1996	г. Бердск
	1998	г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь
	1999	г. Бердск, г. Обь, г. Новосибирск
	2000	г. Искитим, г. Обь
	2001	г. Искитим
	2002	
	2003	Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Ордынский, Сузунский, Убинский, Чулымский районы
	2004	Чулымский район
	2005	
2006		
50–60	1996	
	1998	Г. Бердск
	2000	Г. Бердск
	2001	Г. Бердск
	2002	
	2003	
	2004	
	2005	
	2006	

Таблица 6

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов
и районов Новосибирской области, 1996 г.**

Города и районы Новосибирской области	1996							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	4,00	379,9	1898,8	0,803	0,016	0,197	0,984	1928,8
Барабинский	3,39	406,4	1785,7	0,772	0	0,228	1	1784,2
Болотнинский	1,59	476,5	1235,8	0,620	0,015	0,380	0,985	1254,6
Венгеровский	3,37	352,5	1539,9	0,774	0,013	0,226	0,987	1559,8
Доволенский	3,89	404,0	1973,4	0,790	0	0,210	1	1919,2
Здвинский	2,53	566,4	2001,0	0,730	0,046	0,270	0,954	2096,4
Искитимский	0,62	716,3	1159,1	0,402	0,032	0,598	0,968	1197,3
Карасукский	1,21	700,7	1545,6	0,516	0	0,484	1	1448,4
Каргатский	1,97	457,8	1360,0	0,684	0,062	0,316	0,938	1449,4
Кольванский	2,46	467,3	1617,1	0,719	0,026	0,281	0,974	1660,8
Коченевский	1,61	395,9	1032,6	0,613	0	0,387	1	1024,2
Кочковский	2,36	571,8	1919,7	0,709	0,022	0,291	0,978	1963,4
Краснозерский	2,29	405,5	1332,4	0,698	0,007	0,302	0,993	1341,7
Куйбышевский	2,70	434,1	1604,3	0,728	0	0,272	1	1594,3
Купинский	2,71	377,2	1399,9	0,733	0,010	0,267	0,990	1413,8
Кыштовский	3,55	319,3	1452,5	0,794	0,063	0,206	0,937	1550,3
Маслянинский	2,47	589,9	2046,9	0,708	0	0,292	1	2017,6
Мошковский	1,17	563,2	1220,7	0,560	0,045	0,440	0,955	1278,8
Новосибирский	0,65	625,8	1029,3	0,392	0	0,608	1	1028,4
Ордынский	1,62	481,2	1260,6	0,626	0,019	0,374	0,981	1285,4
Северный	4,88	461,9	2714,0	0,833	0,021	0,167	0,979	2771,1
Сузунский	2,07	453,8	1393,1	0,658	0	0,342	1	1326,4
Татарский	1,81	750,1	2110,4	0,646	0,005	0,354	0,995	2120,9
Тогучинский	1,39	528,3	1264,8	0,589	0,017	0,411	0,983	1286,6
Убинский	3,23	369,6	1564,4	0,784	0,085	0,216	0,915	1709,6
Усть-Тарковский	4,70	428,3	2441,7	0,827	0,012	0,173	0,988	2471,8
Чановский	3,18	345,7	1445,4	0,760	0	0,240	1	1441,9
Черепановский	1,65	685,1	1814,8	0,622	0	0,378	1	1810,9
Чистоозерный	3,70	401,6	1887,7	0,798	0,052	0,202	0,948	1990,3
Чулымский	1,79	489,0	1365,7	0,651	0,024	0,349	0,976	1399,3
г. Барабинск	0,17	875,1	1019,8	0,145	0,003	0,855	0,997	1023,0
г. Бердск	1,45	625,9	1533,5	0,612	0,050	0,388	0,950	1613,5
г. Искитим	0,79	822,6	1473,5	0,442	0,001	0,558	0,999	1474,7
г. Куйбышев	0,49	1312,7	1960,0	0,337	0,010	0,663	0,990	1979,8
г. Обь	0,25	904,8	1127,3	0,190	0	0,810	1	1117,6
г. Татарск	1,04	599,7	1222,6	0,509	0	0,491	1	1222,0
г. Новосибирск	0,08	1260,8	1364,5	0,125	0,053	0,875	0,947	1440,2

Таблица 7

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов
и районов Новосибирской области, 1997 г.**

Города и районы Новосибирской области	1997							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	3,02	433,3	1740,2	0,780	0,116	0,220	0,884	1967,9
Барабинский	3,15	462,8	1918,2	0,779	0,085	0,221	0,915	2095,6
Болотнинский	1,25	626,6	1412,3	0,587	0,068	0,413	0,932	1515,5
Венгеровский	2,40	465,1	1581,8	0,742	0,123	0,258	0,877	1803,8
Доволенский	3,03	463,6	1867,3	0,779	0,109	0,221	0,891	2096,6
Здвинский	2,81	529,7	2015,5	0,744	0,026	0,256	0,974	2069,3
Искитимский	0,60	818,8	1313,2	0,415	0,062	0,585	0,938	1399,5
Карасукский	0,67	886,4	1480,6	0,512	0,185	0,488	0,815	1816,8
Каргатский	1,95	536,0	1578,3	0,675	0,044	0,325	0,956	1650,6
Кольванский	2,21	527,5	1692,8	0,690	0,004	0,310	0,996	1700,1
Коченевский	1,76	485,4	1339,1	0,659	0,058	0,341	0,942	1421,6
Кочковский	3,25	470,2	1998,7	0,785	0,088	0,215	0,912	2191,3
Краснозерский	2,48	441,3	1535,5	0,735	0,079	0,265	0,921	1666,8
Куйбышевский	2,32	394,9	1309,4	0,757	0,195	0,243	0,805	1625,7
Купинский	2,42	423,8	1450,9	0,737	0,101	0,263	0,899	1613,6
Кыштовский	4,31	349,6	1855,8	0,830	0,096	0,170	0,904	2052,5
Маслянинский	1,46	736,8	1811,9	0,625	0,078	0,375	0,922	1964,6
Мошковский	1,39	575,9	1374,2	0,615	0,082	0,385	0,918	1497,5
Новосибирский	0,38	853,0	1178,3	0,277	0,001	0,723	0,999	1179,8
Ордынский	1,84	536,1	1523,9	0,670	0,061	0,330	0,939	1623,4
Северный	4,80	524,7	3043,9	0,846	0,108	0,154	0,892	3413,5
Сузунский	1,87	581,9	1669,9	0,680	0,081	0,320	0,919	1817,6
Татарский	1,28	773,1	1763,8	0,605	0,100	0,395	0,900	1958,9
Тогучинский	1,03	616,0	1250,7	0,549	0,085	0,451	0,915	1366,4
Убинский	2,80	439,8	1669,3	0,755	0,068	0,245	0,932	1791,8
Усть-Таркский	3,49	531,1	2382,7	0,801	0,105	0,199	0,895	2663,7
Чановский	2,51	384,6	1349,4	0,746	0,109	0,254	0,891	1515,1
Черепановский	1,19	763,9	1671,0	0,602	0,128	0,398	0,872	1917,1
Чистоозерный	3,75	374,4	1778,6	0,799	0,046	0,201	0,954	1864,7
Чулымский	1,89	531,5	1533,4	0,670	0,047	0,330	0,953	1609,4
г. Барабинск	0,39	1065,1	1481,7	0,325	0,060	0,675	0,940	1576,9
г. Бердск	2,08	640,7	1974,2	0,693	0,054	0,307	0,946	2086,2
г. Искитим	0,78	861,2	1532,8	0,469	0,055	0,531	0,945	1621,6
г. Куйбышев	0,43	2117,5	3029,7	0,303	0,002	0,697	0,998	3036,0
г. Обь	0,02	1968,9	1999,2	0	0	1	1	1868,8
г. Татарск	1,04	584,9	1190,1	0,556	0,096	0,444	0,904	1316,7
г. Новосибирск	0,14	1449,8	1650,9	0,196	0,085	0,804	0,915	1803,7

Таблица 8

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов
и районов Новосибирской области, 1998 г.**

Города и районы Новосибирской области	1998							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	1,59	400,1	1035,6	0,617	0,008	0,383	0,992	1043,8
Барабинский	2,52	295,9	1041,6	0,736	0,072	0,264	0,928	1122,7
Болотнинский	0,57	615,1	965,6	0,369	0,009	0,631	0,991	974,5
Венгеровский	1,73	322,4	878,8	0,636	0,008	0,364	0,992	886,1
Доволенский	1,44	533,4	1301,5	0,611	0,051	0,389	0,949	1372,1
Здвинский	1,32	466,6	1081,4	0,572	0,008	0,428	0,992	1090,6
Искитимский	0,42	893,7	1269,6	0,382	0,122	0,618	0,878	1445,8
Карасукский	0,37	830,1	1140,2	0,282	0,014	0,718	0,986	1156,0
Каргатский	1,22	401,7	890,7	0,561	0,026	0,439	0,974	914,4
Кольванский	1,83	430,0	1217,0	0,655	0,022	0,345	0,978	1245,0
Коченевский	1,08	430,4	894,3	0,522	0,006	0,478	0,994	899,9
Кочковский	1,29	677,1	1548,4	0,575	0,027	0,425	0,973	1591,5
Краснозерский	1,25	416,4	936,0	0,556	0,002	0,444	0,998	938,3
Куйбышевский	1,46	430,8	1060,9	0,594	0,001	0,406	0,999	1061,8
Купинский	1,26	420,3	948,1	0,562	0,012	0,438	0,988	959,7
Кыштовский	2,07	329,0	1011,1	0,680	0,016	0,320	0,984	1027,6
Маслянинский	0,72	693,4	1191,3	0,453	0,060	0,547	0,940	1267,4
Мошковский	1,13	477,8	1019,9	0,534	0,006	0,466	0,994	1025,8
Новосибирский	0,20	846,2	1015,4	0,175	0,010	0,825	0,990	1025,5
Ордынский	1,13	529,3	1124,7	0,535	0,012	0,465	0,988	1138,7
Северный	1,80	748,9	2099,3	0,645	0,005	0,355	0,995	2110,1
Сузунский	1,46	490,7	1209,2	0,602	0,019	0,398	0,981	1232,3
Татарский	0,99	718,1	1431,4	0,562	0,126	0,438	0,874	1638,5
Тогучинский	0,63	496,0	805,9	0,427	0,070	0,573	0,930	866,3
Убинский	2,43	323,0	1108,7	0,709	0,002	0,291	0,998	1110,3
Усть-Таркский	2,44	345,3	1188,9	0,715	0,019	0,285	0,981	1211,9
Чановский	1,64	349,8	922,7	0,626	0,013	0,374	0,987	935,3
Черепановский	0,74	687,5	1197,1	0,430	0,007	0,570	0,993	1205,8
Чистоозерный	1,57	406,2	1045,0	0,617	0,016	0,383	0,984	1061,7
Чулымский	1,37	442,8	1051,4	0,582	0,007	0,418	0,993	1058,8
г. Барабинск	0,17	937,9	1098,4	0,169	0,026	0,831	0,974	1128,0
г. Бердск	1,36	820,6	1938,2	0,596	0,047	0,404	0,953	2033,4
г. Искитим	0,40	986,9	1383,2	0,306	0,027	0,694	0,973	1421,8
г. Куйбышев	0,30	1691,8	2203,7	0,234	0,003	0,766	0,997	2209,5
г. Обь	0,09	1094,3	1190,0	0,190	0,119	0,810	0,881	1350,6
г. Татарск	0,64	520,1	854,2	0,392	0,002	0,608	0,998	855,5
г. Новосибирск	0,10	1482,9	1637,6	0,264	0,187	0,736	0,813	2014,3

Таблица 9

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 1999 г.**

Города и районы Новосибирской области	1999							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	4,15	468,4	2411,0	0,798	0	0,202	1	2324,3
Барабинский	4,06	431,3	2181,7	0,788	0	0,212	1	2034,2
Болотнинский	3,64	268,7	1247,7	0,763	0	0,237	1	1132,3
Венгеровский	4,92	369,4	2185,5	0,817	0	0,183	1	2017,2
Доволенский	3,20	659,9	2774,5	0,747	0	0,253	1	2609,9
Здвинский	3,37	623,3	2722,1	0,753	0	0,247	1	2522,9
Искитимский	1,49	594,0	1478,3	0,573	0	0,427	1	1391,8
Карасукский	0,42	1064,3	1515,0	0,342	0,064	0,658	0,936	1617,9
Каргатский	3,05	419,7	1699,3	0,727	0	0,273	1	1536,5
Кольванский	2,89	545,8	2121,4	0,735	0	0,265	1	2060,2
Коченевский	1,42	654,0	1584,9	0,565	0	0,435	1	1503,1
Кочковский	2,26	768,3	2507,9	0,670	0	0,330	1	2330,6
Краснозерский	1,89	600,0	1733,1	0,626	0	0,374	1	1603,2
Куйбышевский	3,80	432,3	2075,9	0,766	0	0,234	1	1847,5
Купинский	2,86	467,6	1806,6	0,713	0	0,287	1	1631,9
Кыштовский	6,85	339,3	2664,7	0,857	0	0,143	1	2380,4
Маслянинский	1,56	628,6	1606,0	0,590	0	0,410	1	1532,0
Мошковский	2,12	578,2	1806,6	0,646	0	0,354	1	1633,1
Новосибирский	0,23	1018,9	1250,4	0,184	0	0,816	1	1248,5
Ордынский	1,55	692,2	1763,4	0,599	0	0,401	1	1727,0
Северный	3,89	684,1	3343,0	0,793	0	0,207	1	3300,1
Сузунский	1,90	579,5	1679,9	0,649	0	0,351	1	1649,4
Татарский	1,61	882,2	2300,4	0,623	0,016	0,377	0,984	2337,6
Тогучинский	3,51	293,0	1320,2	0,758	0	0,242	1	1209,8
Убинский	4,81	391,2	2271,1	0,804	0	0,196	1	1997,1
Усть-Тарковский	4,79	503,7	2917,9	0,809	0	0,191	1	2633,8
Чановский	3,16	494,8	2059,5	0,735	0	0,265	1	1868,8
Черепановский	1,41	759,5	1831,4	0,570	0	0,430	1	1766,8
Чистоозерный	2,92	502,9	1972,4	0,732	0	0,268	1	1873,9
Чулымский	2,07	578,4	1774,2	0,655	0	0,345	1	1674,3
г. Барабинск	0,31	979,8	1278,7	0,226	0	0,774	1	1265,4
г. Бердск	1,63	747,8	1963,7	0,619	0	0,381	1	1960,2
г. Искитим	1,44	859,0	2095,7	0,574	0	0,426	1	2018,5
г. Куйбышев	0,33	1660,9	2201,8	0,255	0,012	0,745	0,988	2228,2
г. Обь	0,01	1802,0	1813,5	0	0	1	1	1746,7
г. Татарск	0,97	591,2	1163,1	0,521	0,057	0,479	0,943	1233,8
г. Новосибирск	0,06	1863,5	1981,6	0,070	0,011	0,930	0,989	2003,8

Таблица 10

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов
и районов Новосибирской области, 2000 г.**

Города и районы Новосибирской об- ласти	2000							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	3,98	670,0	3334,2	0,808	0,045	0,192	0,955	3491,6
Барабинский	4,52	542,2	2995,0	0,828	0,048	0,172	0,952	3146,5
Болотнинский	1,61	906,4	2362,6	0,625	0,023	0,375	0,977	2419,1
Венгеровский	4,34	627,8	3352,4	0,808	0	0,192	1	3264,2
Доволенский	3,12	746,3	3076,0	0,771	0,057	0,229	0,943	3260,8
Здвинский	3,67	660,8	3087,1	0,780	0	0,220	1	3005,8
Искитимский	1,30	832,1	1913,8	0,559	0	0,441	1	1885,6
Карасукский	0,50	1501,2	2253,5	0,423	0,134	0,577	0,866	2601,8
Каргатский	2,97	674,3	2676,8	0,746	0	0,254	1	2659,2
Кольванский	2,34	819,7	2739,6	0,711	0,034	0,289	0,966	2837,4
Коченевский	1,02	1301,5	2629,2	0,491	0	0,509	1	2558,8
Кочковский	2,48	948,1	3295,9	0,729	0,058	0,271	0,942	3500,3
Краснозерский	1,60	880,7	2289,9	0,633	0,047	0,367	0,953	2402,6
Куйбышевский	4,94	474,9	2822,8	0,837	0,034	0,163	0,966	2921,7
Купинский	2,98	671,9	2676,5	0,744	0	0,256	1	2621,6
Кыштовский	6,98	424,3	3385,3	0,870	0	0,130	1	3270,1
Маслянинский	2,36	822,7	2762,0	0,689	0	0,311	1	2644,8
Мошковский	1,89	1040,5	3002,5	0,669	0,044	0,331	0,956	3142,2
Новосибирский	0,28	1639,9	2096,9	0,212	0	0,788	1	2080,7
Ордынский	1,94	887,4	2606,8	0,655	0	0,345	1	2570,4
Северный	2,74	1402,4	5246,3	0,738	0,019	0,262	0,981	5350,4
Сузунский	2,26	756,1	2464,0	0,687	0	0,313	1	2413,0
Татарский	2,79	853,3	3236,2	0,743	0,025	0,257	0,975	3318,4
Тогучинский	2,65	491,6	1796,0	0,724	0	0,276	1	1784,3
Убинский	3,39	714,1	3135,6	0,772	0,001	0,228	0,999	3138,4
Усть-Таркский	3,96	804,4	3992,8	0,800	0,008	0,200	0,992	4023,9
Чановский	2,85	619,7	2385,5	0,759	0,074	0,241	0,926	2575,1
Черепановский	1,38	1142,5	2721,7	0,592	0,029	0,408	0,971	2802,6
Чистоозерный	3,83	553,2	2673,6	0,805	0,060	0,195	0,940	2843,1
Чулымский	1,67	1066,9	2848,9	0,617	0	0,383	1	2784,1
г. Барабинск	0,79	1689,7	3018,1	0,359	0	0,641	1	2637,0
г. Бердск	1,10	1276,5	2686,0	0,641	0,244	0,359	0,756	3552,5
г. Искитим	1,35	1102,5	2595,3	0,594	0,045	0,406	0,955	2717,6
г. Куйбышев	0,52	2181,0	3326,0	0,400	0,101	0,600	0,899	3699,1
г. Обь	0,00	3461,9	3469,2	0	0	1	1	3173,8
г. Татарск	1,70	880,4	2376,1	0,626	0	0,374	1	2352,3
г. Новосибирск	0,03	2275,5	2345,2	0,129	0,103	0,871	0,897	2613,5

Таблица 11

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов
и районов Новосибирской области, 2001 г.**

Города и районы Новосибирской области	2001							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	3,55	799,3	3639,8	0,811	0,140	0,189	0,860	4232,4
Барабинский	4,02	669,9	3361,3	0,829	0,142	0,171	0,858	3919,2
Болотнинский	1,39	1066,3	2545,9	0,598	0,040	0,402	0,960	2653,2
Венгеровский	3,66	765,9	3572,2	0,790	0,019	0,210	0,981	3642,6
Доволенский	3,47	885,0	3951,8	0,777	0,004	0,223	0,996	3965,9
Здвинский	4,31	730,9	3883,3	0,812	0	0,188	1	3884,9
Искитимский	1,22	886,3	1967,0	0,619	0,155	0,381	0,845	2327,9
Карасукский	0,48	2411,5	3580,5	0,293	0	0,707	1	3411,5
Каргатский	2,75	875,0	3279,8	0,734	0,002	0,266	0,998	3285,8
Кольванский	2,57	914,1	3264,5	0,717	0	0,283	1	3225,4
Коченевский	0,63	1730,5	2815,2	0,386	0,001	0,614	0,999	2818,9
Кочковский	2,43	1259,7	4322,4	0,693	0	0,307	1	4100,7
Краснозерский	1,42	1096,8	2650,7	0,609	0,055	0,391	0,945	2806,1
Куйбышевский	4,11	624,4	3190,1	0,801	0	0,199	1	3139,0
Купинский	2,67	878,9	3225,7	0,724	0	0,276	1	3179,5
Кыштовский	6,49	543,7	4072,0	0,868	0,010	0,132	0,990	4114,9
Маслянинский	2,32	954,6	3166,7	0,731	0,107	0,269	0,893	3547,7
Мошковский	1,20	1305,6	2875,1	0,617	0,156	0,383	0,844	3407,3
Новосибирский	0,24	2077,5	2572,9	0,162	0	0,838	1	2479,2
Ордынский	1,84	1033,4	2930,2	0,668	0,059	0,332	0,941	3114,6
Северный	1,26	2897,2	6548,7	0,518	0	0,482	1	6005,8
Сузунский	2,44	864,9	2971,6	0,706	0	0,294	1	2941,3
Татарский	3,55	856,4	3894,9	0,778	0	0,222	1	3862,2
Тогучинский	2,14	648,8	2037,3	0,700	0,057	0,300	0,943	2160,6
Убинский	2,30	1068,9	3532,2	0,705	0,025	0,295	0,975	3623,5
Усть-Тарковский	4,24	918,1	4812,8	0,809	0,001	0,191	0,999	4817,7
Чановский	3,02	689,1	2770,2	0,793	0,167	0,207	0,833	3326,1
Черепановский	1,45	1255,3	3074,8	0,611	0,048	0,389	0,952	3228,9
Чистоозерный	3,56	762,9	3481,5	0,795	0,064	0,205	0,936	3718,7
Чулымский	1,48	1293,7	3213,2	0,612	0,037	0,388	0,963	3336,2
Барабинск	0,46	2161,8	3157,5	0,350	0,050	0,650	0,950	3325,0
Бердск	1,59	1382,4	3574,4	0,680	0,172	0,320	0,828	4319,3
Искитим	1,27	1267,3	2872,4	0,564	0,011	0,436	0,989	2903,2
Куйбышев	0,42	2794,3	3981,5	0,365	0,095	0,635	0,905	4399,6
Обь	0,02	3889,0	3950,3	0	0	1	1	3723,9
Татарск	1,06	1330,8	2745,7	0,490	0	0,510	1	2609,3
Новосибирск	0,11	2837,3	3139,9	0,187	0,101	0,813	0,899	3491,1

Таблица 12

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 2002 г.**

Города и районы Новосибирской области	2002							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		И	II	И	II	И	II	
Баганский	3,81	1335,5	6430,1	0,756	0	0,244	1	5467,5
Барабинский	5,31	940,6	5935,9	0,818	0	0,182	1	5181,8
Болотнинский	1,63	1366,2	3593,5	0,615	0	0,385	1	3548,1
Венгеровский	3,95	1079,7	5349,6	0,798	0	0,202	1	5348,2
Доволенский	3,22	1288,9	5433,3	0,762	0	0,238	1	5415,9
Здвинский	4,56	1061,1	5960,3	0,824	0,010	0,176	0,990	6023,2
Искитимский	0,97	1697,8	3352,2	0,442	0	0,558	1	3043,2
Карасукский	0,56	3136,0	4885,8	0,310	0	0,690	1	4544,2
Каргатский	2,51	1270,0	4567,6	0,721	0	0,279	1	4558,6
Кольванский	2,74	1223,0	4575,3	0,728	0	0,272	1	4489,5
Коченевский	0,68	2099,8	3613,8	0,424	0,008	0,576	0,992	3644,3
Кочковский	2,68	1648,5	6072,4	0,730	0,007	0,270	0,993	6113,4
Краснозерский	1,77	1509,2	4182,9	0,613	0	0,387	1	3896,1
Куйбышевский	5,29	720,2	4527,0	0,840	0	0,160	1	4506,9
Купинский	2,44	1170,5	4070,9	0,718	0,021	0,282	0,979	4158,0
Кыштовский	5,50	924,7	6007,0	0,843	0	0,157	1	5878,0
Маслянинский	2,59	1270,0	4555,7	0,717	0	0,283	1	4480,0
Мошковский	1,50	1948,7	4862,5	0,536	0	0,464	1	4197,8
Новосибирский	0,29	2526,1	3342,7	0,295	0,067	0,705	0,933	3582,6
Ордынский	1,98	1478,8	4399,5	0,650	0	0,350	1	4224,4
Северный	1,02	5429,4	10984,0	0,506	0,002	0,494	0,998	11001,6
Сузунский	2,51	1198,5	4209,5	0,716	0,004	0,284	0,996	4226,3
Татарский	4,18	1078,3	5590,5	0,801	0	0,199	1	5414,7
Тогучинский	1,51	1261,6	3164,4	0,582	0	0,418	1	3020,6
Убинский	3,08	1291,9	5401,6	0,758	0	0,242	1	5343,4
Усть-Таркский	4,09	1386,3	7055,4	0,806	0,012	0,194	0,988	7140,3
Чановский	3,52	1160,6	5249,6	0,740	0	0,260	1	4466,7
Черепановский	1,60	1782,2	4626,9	0,589	0	0,411	1	4331,1
Чистоозерный	3,45	1128,2	5017,9	0,759	0	0,241	1	4681,6
Чулымский	1,34	2014,8	4716,6	0,566	0	0,434	1	4644,3
Барабинск	0,29	3109,1	4016,4	0,236	0,013	0,764	0,987	4068,8
Бердск	1,96	2201,7	6508,6	0,531	0	0,469	1	4690,3
Искитим	1,28	1737,7	3965,0	0,545	0	0,455	1	3822,9
Куйбышев	0,82	3343,5	6074,2	0,417	0	0,583	1	5735,4
Обь	0,07	4729,0	5054,4	0,085	0,022	0,915	0,978	5167,2
Татарск	0,66	2053,6	3407,1	0,401	0,006	0,599	0,994	3428,5
Новосибирск	0,26	3860,6	5243,4	0,303	0,053	0,697	0,947	5536,1

Таблица 13

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 2003 г.**

Города и районы Новосибирской области	2003							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		И	II	И	II	И	II	
Баганский	6,19	342,2	2571,3	0,891	0,182	0,109	0,818	3142,4
Барабинский	10,01	226,2	2489,9	0,915	0,061	0,085	0,939	2653,0
Болотнинский	1,83	376,2	1146,8	0,713	0,126	0,287	0,874	1311,7
Венгеровский	4,99	271,3	1625,8	0,844	0,064	0,156	0,936	1736,4
Доволенский	6,10	320,0	2282,3	0,874	0,098	0,126	0,902	2530,2
Здвинский	6,10	340,0	2425,0	0,859	0	0,141	1	2408,3
Искитимский	1,81	592,7	1678,4	0,632	0	0,368	1	1610,5
Карасукский	0,66	1217,2	2021,1	0,468	0,117	0,532	0,883	2288,4
Каргатский	4,26	358,8	1902,4	0,849	0,198	0,151	0,802	2372,3
Кольванский	3,19	358,4	1501,6	0,824	0,264	0,176	0,736	2039,5
Коченевский	2,24	395,5	1281,2	0,760	0,222	0,240	0,778	1646,7
Кочковский	6,31	372,1	2742,4	0,883	0,135	0,117	0,865	3169,9
Краснозерский	2,11	444,7	1406,1	0,763	0,252	0,237	0,748	1879,6
Куйбышевский	11,79	173,7	2222,1	0,927	0,070	0,073	0,930	2390,2
Купинский	3,95	284,3	1456,0	0,825	0,102	0,175	0,898	1622,0
Кыштовский	5,52	248,7	1620,7	0,845	0	0,155	1	1608,0
Маслянинский	2,67	537,1	1988,3	0,729	0	0,271	1	1980,8
Мошковский	2,47	493,4	1711,3	0,788	0,264	0,212	0,736	2323,6
Новосибирский	0,80	866,0	1577,0	0,482	0,056	0,518	0,944	1670,3
Ордынский	3,62	413,0	1908,3	0,803	0,092	0,197	0,908	2100,7
Северный	2,03	1526,4	4625,1	0,667	0	0,333	1	4583,5
Сузунский	4,37	347,9	1923,4	0,822	0,015	0,178	0,985	1952,8
Татарский	9,63	223,5	2375,8	0,920	0,153	0,080	0,847	2805,0
Тогучинский	0,62	1243,9	2016,6	0,436	0,085	0,564	0,915	2204,4
Убинский	4,34	327,7	1775,9	0,859	0,233	0,141	0,767	2316,5
Усть-Таркский	4,29	388,4	2056,6	0,841	0,156	0,159	0,844	2437,7
Чановский	3,33	328,5	1467,1	0,824	0,215	0,176	0,785	1869,5
Черепановский	3,70	362,1	1720,5	0,810	0,099	0,190	0,901	1908,6
Чистоозерный	3,43	345,0	1562,7	0,820	0,184	0,180	0,816	1915,1
Чулымский	1,85	527,4	1503,1	0,685	0,103	0,315	0,897	1676,3
Барабинск	0,02	4471,5	4704,9	0,067	0,019	0,933	0,981	4794,5
Бердск	1,07	2679,1	5808,5	0,584	0,099	0,416	0,901	6446,9
Искитим	0,53	2917,1	4624,4	0,441	0,113	0,559	0,887	5215,4
Куйбышев	0,82	3684,2	6992,0	0,540	0,126	0,460	0,874	8004,1
Обь	0,01	5806,6	5882,0	0,015	0,003	0,985	0,997	5897,8
Татарск	0,28	3571,3	4727,0	0,318	0,098	0,682	0,902	5239,4
Новосибирск	0,21	5016,3	6561,9	0,356	0,157	0,644	0,843	7784,6

Таблица 14

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 2004 г.**

Города и районы Новосибирской области	2004							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		И	II	И	II	И	II	
Баганский	2,79	740,5	2985,0	0,755	0,011	0,245	0,989	3018,6
Барабинский	2,89	549,5	2137,0	0,770	0,106	0,230	0,894	2391,1
Болотнинский	1,42	732,3	1817,6	0,591	0	0,409	1	1788,8
Венгеровский	2,27	606,4	1987,3	0,726	0,104	0,274	0,896	2217,1
Доволенский	2,38	837,0	2836,8	0,695	0	0,305	1	2745,3
Здвинский	2,98	792,9	3162,8	0,757	0,031	0,243	0,969	3264,8
Искитимский	1,32	774,8	1801,5	0,603	0,077	0,397	0,923	1951,9
Карасукский	0,56	1902,0	2975,6	0,317	0	0,683	1	2785,0
Каргатский	3,21	695,7	2955,7	0,746	0	0,254	1	2743,5
Кольванский	2,35	737,3	2505,3	0,769	0,214	0,231	0,786	3185,7
Коченевский	0,76	1180,6	2079,8	0,441	0,016	0,559	0,984	2112,7
Кочковский	2,71	923,5	3468,6	0,728	0	0,272	1	3399,5
Краснозерский	1,36	831,3	2021,4	0,609	0,049	0,391	0,951	2126,6
Куйбышевский	4,28	355,9	1884,0	0,855	0,232	0,145	0,768	2453,8
Купинский	2,16	632,8	2018,6	0,678	0,000	0,322	1,000	1965,1
Кыштовский	3,84	429,7	2116,8	0,812	0,075	0,188	0,925	2287,4
Маслянинский	2,23	770,6	2522,9	0,689	0	0,311	1	2475,6
Мошковский	1,74	982,0	2689,0	0,653	0,050	0,347	0,950	2830,7
Новосибирский	0,43	2039,8	2933,5	0,289	0	0,711	1	2868,3
Ордынский	1,48	1062,5	2634,6	0,653	0,139	0,347	0,861	3058,7
Северный	0,25	8572,4	10717	0,201	0,001	0,799	0,999	10730
Сузунский	1,98	749,4	2407,5	0,692	0,012	0,308	0,988	2435,8
Татарский	5,42	482,6	3104,4	0,842	0	0,158	1	3052,0
Тогучинский	0,70	1900,0	3249,4	0,428	0,023	0,572	0,977	3324,4
Убинский	2,72	737,1	2810,1	0,760	0,085	0,240	0,915	3072,8
Усть-Таркский	2,06	761,6	2327,6	0,755	0,251	0,245	0,749	3106,4
Чановский	1,86	823,2	2400,8	0,657	0	0,343	1	2397,6
Черепановский	1,91	893,9	2604,0	0,648	0	0,352	1	2540,2
Чистоозерный	2,94	661,4	2652,8	0,719	0	0,281	1	2354,7
Чулымский	1,02	1065,8	2160,9	0,538	0,062	0,462	0,938	2304,9
Барабинск	0,10	5640,4	6364,4	0,109	0	0,891	1	6330,7
Бердск	1,16	3513,4	7913,0	0,576	0,045	0,424	0,955	8290,1
Искитим	0,85	3699,8	6851,1	0,472	0,022	0,528	0,978	7005,9
Куйбышев	1,68	3824,7	10639	0,587	0	0,413	1	9261,3
Обь	0,03	6541,4	6743,9	0,161	0,135	0,839	0,865	7798,6
Татарск	0,10	4482,7	5061,2	0,124	0,011	0,876	0,989	5116,2
Новосибирск	0,20	6427,1	8389,3	0,327	0,121	0,673	0,879	9542,9

Таблица 15

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 2005 г.**

Города и районы Новосибирской области	2005							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
Баганский	7,082	1174,4	9784,6	0,888	0,065	0,112	0,935	10466,0
Барабинский	3,320	1704,4	7538,6	0,788	0,063	0,212	0,937	8047,4
Болотнинский	5,910	1040,6	7329,5	0,859	0,007	0,141	0,993	7382,6
Венгеровский	7,399	988,0	8368,4	0,883	0,006	0,117	0,994	8419,8
Доволенский	6,547	1121,4	8538,0	0,877	0,066	0,123	0,934	9143,6
Здвинский	7,794	1127,8	10005,4	0,888	0,008	0,112	0,992	10082,7
Искитимский	4,802	1277,7	7511,3	0,836	0,034	0,164	0,966	7778,3
Карасукский	3,306	1782,5	7806,7	0,787	0,066	0,213	0,934	8358,0
Каргатский	6,491	1130,2	8645,7	0,883	0,103	0,117	0,897	9633,3
Кольванский	5,624	1155,1	7892,2	0,867	0,092	0,133	0,908	8693,2
Коченевский	3,930	1164,9	5845,2	0,812	0,056	0,188	0,944	6191,6
Кочковский	6,239	1275,2	9439,3	0,862	0	0,138	1	9248,0
Краснозерский	4,585	1172,3	6744,3	0,843	0,096	0,157	0,904	7460,9
Куйбышевский	3,507	2122,3	11222,0	0,816	0,027	0,184	0,973	11538,5
Купинский	6,929	1033,9	8260,5	0,878	0,028	0,122	0,972	8496,0
Кыштовский	8,101	1081,8	9990,2	0,892	0	0,108	1	9984,1
Маслянинский	5,296	1067,5	6920,6	0,856	0,065	0,144	0,935	7399,6
Мошковский	4,270	1218,3	6479,9	0,830	0,095	0,170	0,905	7159,1
Новосибирский	1,620	2069,8	5550,4	0,623	0	0,377	1	5489,2
Ордынский	3,619	1589,7	7478,7	0,804	0,080	0,196	0,920	8128,7
Северный	6,355	2186,0	16079,1	0,868	0,029	0,132	0,971	16556,2
Сузунский	5,192	1100,7	6865,9	0,841	0,011	0,159	0,989	6940,5
Татарский	4,758	1398,3	8178,3	0,828	0	0,172	1	8126,0
Тогучинский	3,478	1424,1	6523,5	0,786	0,020	0,214	0,980	6659,0
Убинский	7,281	1087,8	9158,5	0,883	0,019	0,117	0,981	9336,1
Усть-Таркский	8,318	1248,9	11766,6	0,896	0,021	0,104	0,979	12020,9
Чановский	7,170	1016,0	8438,3	0,887	0,059	0,113	0,941	8963,4
Черепановский	4,701	1244,4	7163,2	0,838	0,065	0,162	0,935	7661,1
Чистоозерный	7,380	977,9	8372,9	0,886	0,027	0,114	0,973	8602,5
Чулымский	5,078	1234,2	7689,6	0,848	0,054	0,152	0,946	8127,3
Бердск	2,916	1938,9	8029,8	0,768	0,038	0,232	0,962	8345,3
Искитим	3,716	1745,5	8527,0	0,798	0,013	0,202	0,987	8641,1
Обь	0,569	4643,2	7584,3	0,393	0,009	0,607	0,991	7653,5
Новосибирск	0,464	5717,5	9125,8	0,411	0,060	0,589	0,940	9712,4
Кольцово	2,115	5201,1	16311,0	0,659	0	0,341	1	15242,6

Таблица 16

**Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для городов и районов
Новосибирской области, 2006 г.**

Города и районы Новосибирской области	2006							
	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		И	II	И	II	И	II	
Баганский	11,502	1058,5	13461,8	0,921	0	0,079	1	13358,1
Барабинский	4,348	1957,3	10745,3	0,817	0	0,183	1	10680,3
Болотнинский	6,689	1191,1	9235,0	0,871	0	0,129	1	9202,9
Венгеровский	13,120	893,2	12711,0	0,927	0	0,073	1	12317,4
Доволенский	10,136	1062,8	11889,6	0,906	0	0,094	1	11251,6
Здвинский	11,427	1072,2	13423,9	0,921	0,014	0,079	0,986	13613,9
Искитимский	4,548	1702,9	9612,5	0,816	0	0,184	1	9250,1
Карасукский	4,724	1995,1	11614,9	0,836	0,047	0,164	0,953	12184,2
Каргатский	10,374	1177,0	13659,9	0,908	0	0,092	1	12338,8
Кольванский	8,408	1189,7	11335,9	0,895	0,001	0,105	0,999	11351,5
Коченевский	4,935	1357,0	8162,1	0,823	0	0,177	1	7645,0
Кочковский	8,682	1378,4	13459,5	0,894	0	0,106	1	12959,0
Краснозерский	6,714	1146,2	9035,1	0,875	0,016	0,125	0,984	9184,6
Куйбышевский	4,236	2235,6	12166,9	0,818	0,009	0,182	0,991	12281,1
Купинский	9,794	1018,3	11079,2	0,912	0,040	0,088	0,960	11541,6
Кыштовский	14,503	859,1	13465,4	0,936	0	0,064	1	13350,8
Маслянинский	7,772	1037,0	9461,8	0,893	0,020	0,107	0,980	9656,2
Мошковский	6,273	1252,2	9167,0	0,858	0	0,142	1	8803,9
Новосибирский	1,782	2746,9	7766,6	0,632	0	0,368	1	7466,4
Ордынский	5,119	1607,1	9981,7	0,835	0	0,165	1	9754,9
Северный	8,853	2257,5	22243,6	0,894	0	0,106	1	21297,4
Сузунский	6,924	1060,1	8569,5	0,875	0	0,125	1	8500,8
Татарский	6,131	1506,0	10892,7	0,861	0	0,139	1	10807,0
Тогучинский	5,035	1519,3	9329,0	0,829	0	0,171	1	8896,6
Убинский	12,905	912,1	12957,3	0,929	0	0,071	1	12808,6
Усть-Таркский	15,575	985,2	16708,5	0,941	0,004	0,059	0,996	16783,2
Чановский	9,210	1032,4	10695,7	0,906	0,021	0,094	0,979	10929,3
Черепановский	6,366	1344,2	10111,1	0,863	0	0,137	1	9826,6
Чистоозерный	9,641	1100,4	11872,1	0,906	0	0,094	1	11724,5
Чулымский	8,006	1316,2	12157,3	0,887	0	0,113	1	11667,1
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	11607,4
Обь	0,650	5077,5	8694,7	0,428	0,021	0,572	0,979	8881,1
Новосибирск	0,357	8526,5	12157,5	0,261	0	0,739	1	11533,2
Кольцово	2,647	6812,2	24843,2	0,727	0,005	0,273	0,995	24964,0

Таблица 17

Распределение муниципалитетов НСО по уровню полученных доходов

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
0–300	1996	
	1997	
	1998	Барабинский район
	1999	Болотнинский, Тогучинский районы
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	Барабинский, Венгеровский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Татарский районы
	2004	
	2005	
300–400	1996	Баганский, Венгеровский, Коченевский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Чановский районы
	1997	Куйбышевский, Кыштовский, Чановский, Чистоозерный районы
	1998	Венгеровский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский районы
	1999	Венгеровский, Кыштовский, Убинский районы
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	Баганский, Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Сузунский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный районы
	2004	Куйбышевский район
	2005	
2006		
400–500	1996	Барабинский, Болотнинский, Доволенский, Каргатский, Колыванский, Краснозерский, Куйбышевский, Ордынский, Северный, Сузунский, Усть-Таркский, Чистоозерный, Чулымский районы
	1997	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Убинский районы
	1998	Баганский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Чистоозерный, Чулымский районы
	1999	Баганский, Барабинский, Каргатский, Куйбышевский, Купинский, Чановский районы

1	2	3
400–500	2000	Куйбышевский, Кыштовский, Тогучинский районы
	2001	
	2002	
	2003	Краснозерский, Мошковский, Ордынский районы
	2004	Кыштовский, Татарский районы
	2005	
	2006	
500–600	1996	Здвинский, Кочковский, Маслянинский, Мошковский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1997	Здвинский, Каргатский, Кольванский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Усть-Таркский, Чулымский районы, г. Татарск
	1998	Доволенский, Ордынский районы, г. Татарск
	1999	Искитимский, Кольванский, Краснозерский, Мошковский, Сузунский, Усть-Таркский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Татарск
	2000	Барабинский, Чистоозерный районы
	2001	Кыштовский район
	2002	
	2003	Искитимский, Маслянинский, Чулымский районы
	2004	Барабинский район
	2005	
	2006	
600–700	1996	Новосибирский, Черепановский районы, г. Бердск
	1997	Болотнинский, Тогучинский районы, г. Бердск
	1998	Болотнинский, Кочковский, Маслянинский, Черепановский районы
	1999	Доволенский, Здвинский, Коченевский, Маслянинский, Ордынский, Северный районы
	2000	Баганский, Венгеровский, Здвинский, Каргатский, Купинский, Чановский районы
	2001	Барабинский, Куйбышевский, Тогучинский, Чановский районы
	2002	
	2003	
	2004	Венгеровский, Каргатский, Купинский, Чистоозерный районы
	2005	
2006		
700–800	1996	Искитимский, Карасукский, Татарский районы
	1997	Маслянинский, Татарский, Черепановский районы
	1998	Северный, Татарский районы
	1999	Кочковский, Черепановский районы, г. Бердск
	2000	Доволенский, Сузунский, Убинский районы

1	2	3
700–800	2001	Баганский, Венгеровский, Здвинский, Чистоозерный районы
	2002	Куйбышевский район
	2003	
	2004	Баганский, Болотнинский, Здвинский, Искитимский, Кольванский, Маслянинский, Сузунский, Убинский, Усть-Таркский районы
	2005	
	2006	
800–900	1996	г. Барабинск, г. Искитим
	1997	Искитимский, Карасукский, Новосибирский районы, г. Искитим
	1998	Искитимский, Карасукский, Новосибирский районы, г. Бердск
	1999	Татарский район, г. Искитим
	2000	Искитимский, Кольванский, Краснозерский, Маслянинский, Ордынский, Татарский, Усть-Таркский районы, г. Татарск
	2001	Доволенский, Искитимский, Каргатский, Купинский, Сузунский, Татарский районы
	2002	
	2003	Новосибирский район
	2004	Доволенский, Краснозерский, Чановский, Черепановский районы
	2005	
900–1000	2006	Венгеровский, Кыштовский районы
	1996	Г. Обь
	1997	
	1998	г. Барабинск, г. Искитим
	1999	г. Барабинск
	2000	Болотнинский, Кочковский районы
	2001	Кольванский, Маслянинский, Усть-Таркский районы
	2002	Барабинский, Кыштовский районы
	2003	
	2004	Кочковский, Мошковский районы
	2005	Венгеровский, Чистоозерный районы
	2006	Убинский, Усть-Таркский районы
1000–1500	1996	Г. Куйбышев, г. Новосибирск
	1997	Г. Барабинск, г. Новосибирск
	1998	Г. Обь, г. Новосибирск
	1999	Карасукский, Новосибирский районы
	2000	Кочевенский, Мошковский, Северный, Черепановский, Чулымский районы, г. Бердск, г. Искитим
	2001	Болотнинский, Кочковский, Краснозерский, Мошковский, Ордынский, Убинский, Черепановский, Чулымский, г. Бердск, Искитим, Татарск

1	2	3
1000–1500	2002	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Купинский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2003	Карасукский, Тогучинский районы
	2004	Коченевский, Ордынский, Чулымский районы
	2005	Баганский, Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чулымский районы
	2006	Баганский, Болотнинский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
1500–2000	1996	
	1997	г. Обь
	1998	г. Куйбышев
	1999	г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	2000	Карасукский, Новосибирский районы г. Барабинск
	2001	Коченевский район
	2002	Искитимский, Кочковский, Краснозерский, Мошковский, Черепановский районы, г. Искитим
	2003	Северный район
	2004	Карасукский, Тогучинский районы
	2005	Барабинский, Карасукский, Ордынский районы, г. Бердск, г. Искитим
2006	Барабинский, Искитимский, Карасукский, Ордынский, Татарский, Тогучинский районы	
2000–2500	1996	
	1997	г. Куйбышев
	1998	
	1999	
	2000	г. Куйбышев, г. Новосибирск
	2001	Карасукский, Новосибирский районы, г. Барабинск
	2002	Коченевский, Чулымский районы, г. Бердск, Татарск
	2003	
	2004	Новосибирский район
	2005	Куйбышевский, Новосибирский, Северный районы
2006	Куйбышевский, Северный районы	

1	2	3
Свыше 2500	1996	
	1997	
	1998	
	1999	
	2000	Г. Обь
	2001	Северный район, г. Куйбышев, Обь, Новосибирск
	2002	Карасукский, Новосибирский, Северный районы, г. Барабинск, Куйбышев, Обь, Новосибирск
	2003	Г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2004	Северный район, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2005	Г. Новосибирск, г. Обь, н. Кольцово
2006	Новосибирский район, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь, н. Кольцово	

Таблица 18

**Распределение муниципалитетов НСО
по уровню располагаемых доходов**

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
800–900	1998	Венгеровский, Каргатский, Коченевский, Тогучинский р-ны, Татарск
900–1000	1998	Болотнинский, Краснозерский, Купинский, Чановский районы
1000–1200	1996	Искитимский, Коченевский, Новосибирский р-ны, г. Барабинск, г. Обь
	1997	Новосибирский район, г. Татарск
	1998	Баганский, Барабинский, Здвинский, Карасукский, Куйбышевский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Убинский, Усть-Таркский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, г. Обь
	1999	г. Татарск
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	Болотнинский район
	2004	
2005		
2006		

1	2	3
1200–1300	1996	Болотнинский, Мошковский, Ордынский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1997	Тогучинский район
	1998	Искитимский, Кольванский, Сузунский районы
	1999	Болотнинский, Новосибирский районы, г. Барабинск
	2000	
	2001	
	2002	
1200–1300	2003	Коченевский район
	2004	
	2005	
	2006	
1300–1400	1996	Каргатский, Краснозерский, Купинский, Сузунский, Чулымский районы, г. Новосибирск
	1997	Искитимский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Чановский районы
	1998	Доволенский район, г. Искитим
	1999	Тогучинский район
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	
	2004	
	2005	
2006		
1400–1500	1996	Кыштовский, Чановский районы, г. Искитим
	1997	Болотнинский, Карасукский, Купинский районы, г. Барабинск
	1998	Татарский район
	1999	Искитимский район
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	Краснозерский, Купинский, Чановский районы
	2004	
	2005	
2006		
1500–1700	1996	Венгеровский, Карасукский, Кольванский, Куйбышевский, Убинский районы, г. Бердск
	1997	Венгеровский, Каргатский, Кольванский, Краснозерский, Ордынский, Сузунский, Убинский, Черепановский, Чулымский районы, г. Искитим, г. Новосибирск
	1998	Кочковский район, г. Новосибирск

1	2	3
1500–1700	1999	Карасукский, Каргатский, Коченевский, Маслянинский, Сузунский районы
	2000	
	2001	
	2002	
	2003	Венгеровский, Искитимский, Колыванский, Кыштовский, Новосибирский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2004	
	2006	
1700–1900	1996	Баганский, Барабинский, Черепановский, Чистоозерный районы
	1997	Баганский, Доволенский, Кыштовский, Маслянинский, Татарский, Чистоозерный районы
	1998	
	1999	Краснозерский, Купинский, Мошковский, Ордынский, Черепановский, Чулымский районы, г. Обь
	2000	Тогучинский район
	2001	
	2002	
	2003	Мошковский, Убинский, Черепановский районы
	2004	Бодотнинский, Искитимский, Куйбышевский районы
	2005	
2006		
1900–2000	1996	Доволенский, Кочковский районы, г. Куйбышев
	1997	Барабинский, Кочковский районы, г. Бердск, г. Обь
	1998	г. Бердск
	1999	Чистоозерный район, г. Бердск, г. Новосибирск
	2000	Искитимский район
	2000	
	2001	Искитимский район
	2002	
	2003	Каргатский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский районы
	2004	Венгеровский район
	2005	
	2006	
2000–2200	1996	Здвинский, Маслянинский, Татарский районы
	1997	Здвинский район
	1998	Северный район
	1999	Барабинский, Венгеровский, Колыванский, Куйбышевский, Чановский районы, г. Искитим
	2000	Новосибирский район
	2001	Тогучинский район
	2002	

1	2	3
2000–2200	2003	Карасукский, Тогучинский, Усть-Таркский районы
	2004	Барабинский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Чулымский районы
	2005	
	2006	
2200–2500	1996	Усть-Таркский район
	1997	
	1998	Г. Куйбышев
	1999	Баганский, Татарский, Убинский районы, г. Куйбышев
	2000	Болотнинский, Карасукский, Краснозерский, Сузунский, Чановский районы, г. Татарск, г. Новосибирск
	2001	
	2002	
	2003	Барабинский, Доволенский, Здвинский, Куйбышевский, Татарский районы
	2004	Сузунский, Усть-Таркский, Чановский районы
	2005	
	2006	
2500–3000	1996	Северный район
	1997	Усть-Таркский район
	1998	
	1999	Доволенский, Здвинский, Кочковский, Кыштовский, Усть-Таркский районы
	2000	Барабинский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Ордынский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский, г. Бердск, г. Искитим
	2001	Болотнинский, Коченевский, Краснозерский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Чановский районы, г. Искитим, Татарск
	2002	
	2003	Баганский, Кочковский районы
	2004	Баганский, Доволенский, Карасукский, Каргатский, Кольванский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Убинский, Черепановский, Чистоозерный
	2005	
	2006	
3000–3500	1996	
	1997	Северный район, г. Куйбышев
	1998	
	1999	Северный район
	2000	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Кыштовский, Мошковский, Татарский, Убинский районы, г. Барабинск, г. Куйбышев, г. Обь

1	2	3
3000–3500	2001	Барабинский, Каргатский, Кольванский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Барабинск, Новосибирск
	2002	Искитимский, Новосибирский, Тогучинский районы, г. Татарск
	2003	
	2004	Здвинский, Кочковский, Татарский, Тогучинский районы
	2005	
	2006	
3500–4000	1996	
	1997	
	1998	
	1999	
	2000	Усть-Таркский район
	2001	Баганский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Карасукский, Татарский, Убинский районы г. Бердск, Куйбышев, Обь
	2002	Болотнинский, Коченевский районы, г. Искитим
	2003	
	2004	
	2005	
2006		
4000–5000	1996	
	1997	
	1998	
	1999	
	2000	
	2001	Кочковский, Кыштовский, Усть-Таркский районы
	2002	Карасукский, Каргатский, Кольванский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Черепановский, Чулымский районы, г. Барабинск
	2003	Северный район, г. Барабинск, г. Искитим, г. Татарск
	2004	
	2005	
2006		
5000–6000	1996	
	1997	
	1998	
	1999	
	2000	Северный район
	2001	
	2002	Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чистоозерный районы, г. Обь, Новосибирск
	2003	Г. Бердск, г. Обь

1	2	3
5000–6000	2004	Г. Татарск
	2005	Коченевский, Новосибирский районы
	2006	
Свыше 6000	1996	
	1997	
	1998	
	1999	
	2000	
	2001	Северный район
	2002	Баганский, Кочковский, Кыштовский, Северный, Усть-Таркский районы, г. Бердск, Куйбышев
	2003	Г. Куйбышев, г. Новосибирск
	2004	Северный район, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	2005	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь, Кольцово
2006	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский р-н, Ордынский, Северный, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский р-ны, г-да Бердск, Искитим, Новосибирск, Обь, н. Кольцово	

Таблица 19

**Распределение муниципалитетов НСО
по уровню централизованных показателей полученных доходов**

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
Менее –300	1996	
	1997	Кыштовский, Чистоозерный районы
	1998	Барабинский район
	1999	Болотнинский, Венгеровский, Кыштовский, Тогучинский, Убинский районы

1	2	3
Менее –300	2000	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Здвинский, Каргатский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Тогучинский, Убинский, Чановский, Чистоозерный районы
	2001	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Кольванский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2002	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	2003	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2004	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2005	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Сузунский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2006	Баганский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Каргатский, Кольванский, Коченевский, Кочковский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
–300 –	1996	Венгеровский, Кыштовский, Чановский районы
–200	1997	Баганский, Барабинский, Венгеровский, Доволенский, Кочковский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Убинский, Чановский районы
	1998	Баганский, Венгеровский, Каргатский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский, Чистоозерный районы
	1999	Баганский, Барабинский, Каргатский, Куйбышевский, Купинский, Чановский районы

1	2	3
-300 – -200	2000	Доволенский, Искитимский, Колыванский, Маслянинский, Сузунский, Усть-Тарковский районы
	2001	Болотнинский, Краснозерский, Ордынский, Убинский районы
	2002	Кочковский район
	2003	Новосибирский район
	2004	
	2005	Татарский, Тогучинский районы
	2006	Искитимский район ¹
-200 – -100	1996	Баганский, Барабинский, Доволенский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Северный, Сузунский, Убинский, Усть-Тарковский, Чистоозерный районы
	1997	Здвинский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Мошковский, Ордынский, Северный, Усть-Тарковский, Чулымский районы
	1998	Здвинский, Колыванский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Сузунский, Тогучинский, Чулымский районы, г. Татарск
	1999	Искитимский, Колыванский, Мошковский, Сузунский, Усть-Тарковский, Чистоозерный, Чулымский районы, г. Татарск
	2000	Болотнинский, Краснозерский, Ордынский, Татарский р-ны, г. Татарск
	2001	
	2002	Искитимский район, г. Искитим
	2003	
	2004	
	2005	
	2006	
-100 – 0	1996	Болотнинский, Здвинский, Мошковский, Ордынский, Тогучинский, Чулымский районы
	1997	Болотнинский, Сузунский, Тогучинский районы, г. Бердск, г. Татарск
	1998	Болотнинский, Доволенский, Ордынский районы
	1999	Доволенский, Здвинский, Коченевский, Краснозерский, Маслянинский, Ордынский, Северный районы
	2000	Кочковский район
	2001	Кочковский, Мошковский, Черепановский, Чулымский районы, г. Искитим
	2002	Черепановский район
	2003	
	2004	
	2005	Ордынский район
2006		
0 – 100	1996	Кочковский, Маслянинский, Новосибирский районы, г. Бердск, г. Татарск
	1997	Маслянинский, Татарский, Черепановский районы

1	2	3
0 – 100	1998	Кочковский, Маслянинский, Татарский, Черепановский районы
	1999	Кочковский, Черепановский районы, г. Бердск
	2000	Мошковский, Чулымский районы, г. Искитим
	2001	г. Бердск, Татарск
	2002	Мошковский район
	2003	Карасукский, Тогучинский районы
	2004	Карасукский, Тогучинский районы
	2005	Барабинский район, г. Искитим
100 – 200	2006	Барабинский, Карасукский районы
	1996	Искитимский, Карасукский, Татарский, Черепановский районы
	1997	Искитимский, Новосибирский районы, г. Искитим
	1998	Северный район, г. Бердск
	1999	Татарский район, г. Искитим
	2000	Черепановский район
	2001	
	2002	Чулымский район
	2003	
	2004	Новосибирский район
200 – 300	2005	Карасукский район
	2006	
	1996	г. Искитим
	1997	Карасукский район
	1998	Искитимский, Карасукский, Новосибирский районы
	1999	г. Барабинск
	2000	Коченевский район, г. Бердск
	2001	
	2002	Коченевский район, г. Татарск
	2003	
300 – 400	2004	
	2005	Г. Бердск
	2006	
	1996	г. Барабинск, г. Обь
	1997	г. Барабинск
	1998	г. Барабинск, г. Искитим
	1999	Карасукский, Новосибирский районы
	2000	Северный район
	2001	
	2002	г. Бердск
2003	Северный район	
	2004	
	2005	Новосибирский район
	2006	Куйбышевский, Северный районы

1	2	3
400 – 500	1996	
	1997	
	1998	Г. Обь
	1999	
	2000	Карасукский район
	2001	Коченевский район
	2002	
	2003	
	2004	
	2005	Куйбышевский район
	2006	
Свыше 500	1996	г. Куйбышев, г. Новосибирск
	1997	Г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	1998	г. Куйбышев, г. Новосибирск
	1999	г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	2000	Новосибирский р-н, г. Барабинск, г. Куйбышев, г. Обь, г. Новосибирск
	2001	Карасукский, Новосибирский, Северный районы, г. Барабинск, Куйбышев, Обь, Новосибирск
	2002	Карасукский, Новосибирский, Северный районы, г. Барабинск, Куйбышев, Обь, Новосибирск
	2003	Г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2004	Северный район, Г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2005	Северный район, г. Новосибирск, г. Обь, н. Кольцово
	2006	Новосибирский район, г. Бердск, г. Искитим, г. Новосибирск, г. Обь, н. Кольцово

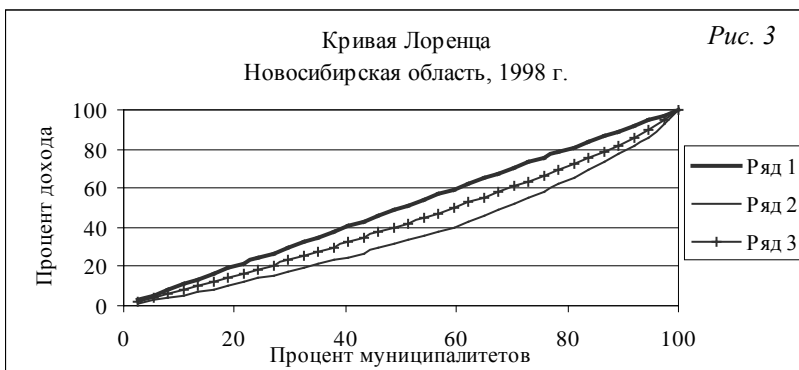
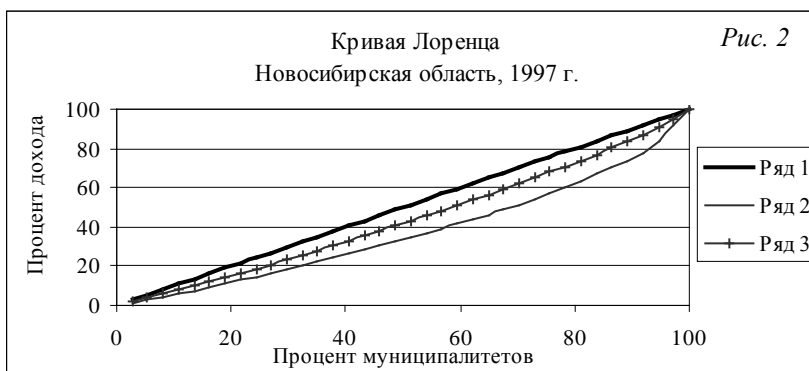
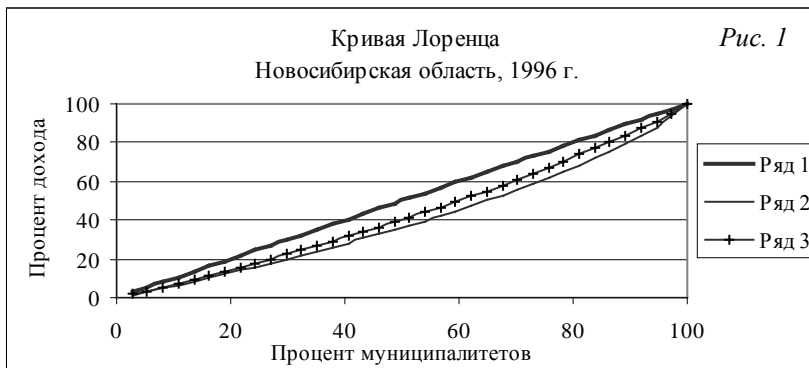
**Распределение муниципалитетов НСО
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов**

Доходы на д.н. (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Год	Муниципальные образования, попавшие в данную группу
1	2	3
Менее –500	1996	Коченевский, Новосибирский районы, г. Барабинск
	1997	Новосибирский район, г. Татарск
	1998	
	1999	Болотнинский, Новосибирский, Тогучинский районы, г. Барабинск, г. Татарск
	2000	Искитимский, Карасукский, Краснозерский, Новосибирский, Тогучинский районы, г. Новосибирск
	2001	Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Новосибирский, Тогучинский, Чановский районы, г. Татарск
	2002	Болотнинский, Искитимский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский районы, г. Барабинск, Искитим, Татарск
	2003	Болотнинский, Венгеровский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2004	Баганский, Барабинский, Болотнинский, Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Искитимский, Карасукский, Каргатский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Куйбышевский, Купинский, Кыштовский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Убинский, Усть-Тарковский, Чановский, Черепановский, Чистоозерный, Чулымский районы
	2005	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Карасукский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский, Чулымский районы, г. Бердск, г. Обь
2006	Барабинский, Болотнинский, Искитимский, Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Маслянинский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Сузунский, Татарский, Тогучинский, Чановский, Черепановский районы, г. Бердск, г. Обь	
–500 – –400	1996	Искитимский район, г. Обь
	1997	Тогучинский район
	1998	
	1999	Искитимский, Карасукский районы
	2000	Болотнинский, Чановский районы, г. Татарск
	2001	Мошковский, Ордынский районы, г. Искитим

1	2	3
-500 – -400	2002	Каргатский, Кольванский, Маслянинский, Черепановский районы
	2003	Куйбышевский район
	2004	Тогучинский район
	2005	Татарский район
	2006	
-400 – -300	1996	Болотнинский, Мошковский, Ордынский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1997	Искитимский, Коченевский, Куйбышевский, Мошковский, Чановский районы
	1998	Венгеровский, Тогучинский районы, г. Татарск
	1999	Коченевский, Маслянинский районы
	2000	Сузунский район
	2001	Сузунский район
	2002	Чулымский район
	2003	Доволенский район
	2004	
	2005	Купинский район
	2006	
-300 – -200	1996	Каргатский, Краснозерский, Чулымский районы, г. Новосибирск
	1997	Болотнинский, Карасукский, Купинский районы, г. Барабинск
	1998	Болотнинский, Каргатский, Коченевский, Краснозерский, Купинский, Чановский районы
	1999	Каргатский, Краснозерский, Ордынский, Сузунский, Чулымский районы
	2000	Коченевский, Ордынский районы, г. Искитим
	2001	Маслянинский, Черепановский район, г. Барабинск, Новосибирск
	2002	
	2003	Здвинский, Татарский районы
	2004	Кочковский район
	2005	Венгеровский, Чистоозерный районы
	2006	Карасукский район
-200 – -100	1996	Купинский, Кыштовский, Сузунский, Чановский районы
	1997	Венгеровский, Каргатский, Краснозерский, Ордынский, Чулымский районы, г. Искитим
	1998	Баганский, Барабинский, Здвинский, Куйбышевский, Кыштовский, Мошковский, Новосибирский, Чистоозерный, Чулымский районы
	1999	Купинский, Мошковский, Черепановский районы, г. Обь
	2000	Каргатский, Кольванский, Купинский, Черепановский, Чистоозерный районы, г. Бердск
	2001	Кольванский, Куйбышевский, Купинский, Чулымский районы
	2002	Карасукский, Мошковский районы
	2003	Барабинский район
	2004	
	2005	Чановский район
	2006	

1	2	3
–100 – 0	1996	Венгеровский, Карасукский, Убинский районы, г. Бердск, г. Искитим
	1997	Колыванский, Сузунский, Убинский, Черепановский районы, г. Новосибирск
	1998	Карасукский, Ордынский, Убинский районы, г. Барабинск
	1999	Чистоозерный район, г. Бердск
	2000	Куйбышевский, Маслянинский, Чулымский районы
	2001	Барабинский, Каргатский районы
	2002	Чистоозерный район
	2003	Баганский район
	2004	
	2005	Доволенский район, г. Искитим
	2006	
0 – 100	1996	Колыванский, Куйбышевский районы
	1997	Баганский, Татарский, Чистоозерный районы
	1998	Искитимский, Колыванский, Маслянинский, Сузунский, Усть-Таркский, Черепановский районы, г. Обь
	1999	Чановский район, г. Новосибирск
	2000	
	2001	
	2002	г. Обь
	2003	Кочковский район
	2004	
	2005	Каргатский район
2006	Доволенский, Чистоозерный районы	
100 – 200	1996	
	1997	Доволенский, Кыштовский, Маслянинский районы
	1998	Доволенский район, г. Искитим
	1999	Колыванский, Куйбышевский районы, г. Искитим
	2000	Барабинский, Мошковский районы, г. Барабинск
	2001	Убинский, Чистоозерный районы
	2002	
	2003	
	2004	
	2005	
2006	Г. Искитим	
200 – 300	1996	Барабинский, Черепановский районы
	1997	Барабинский, Кочковский районы, г. Бердск, г. Обь
	1998	Татарский район
	1999	Барабинский, Венгеровский, Убинский районы, г. Куйбышев
	2000	Доволенский, Здвинский, Убинский районы
	2001	Баганский, Венгеровский, Карасукский районы, г. Бердск
2002	Чановский район, г. Новосибирск	

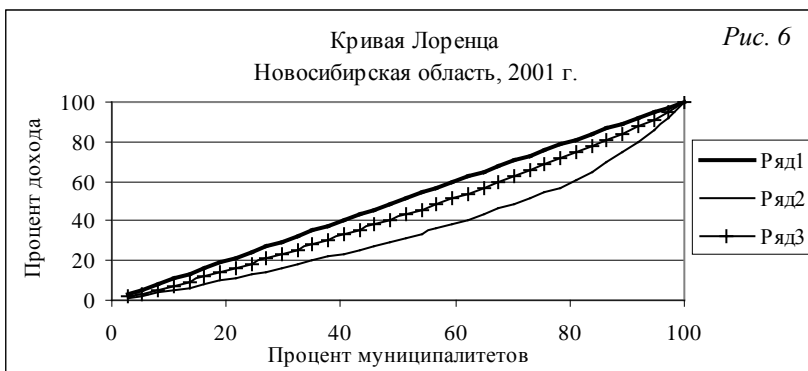
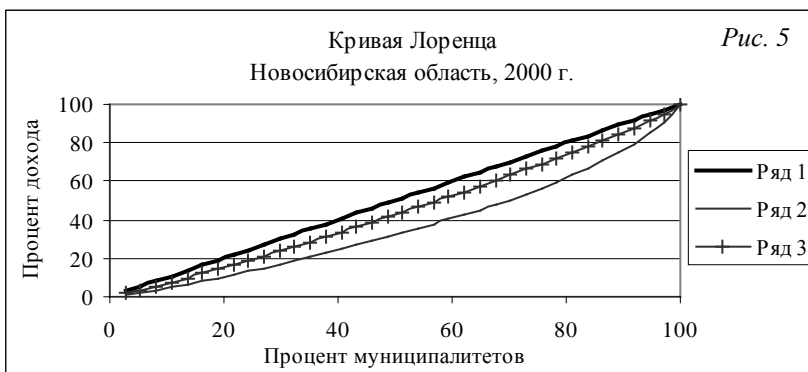
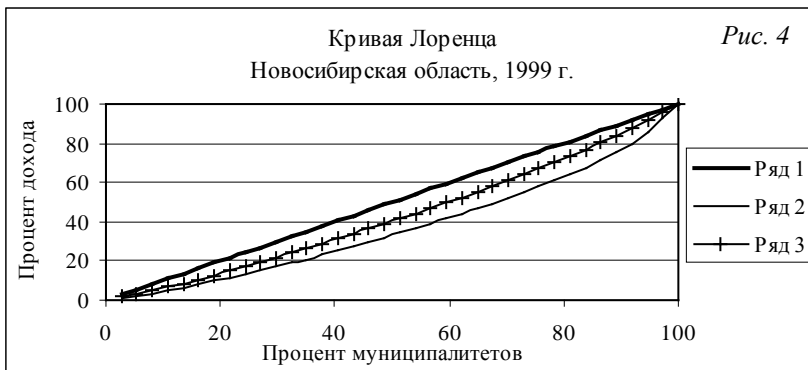
1	2	3
200 – 300	2003	
	2004	
	2005	
	2006	Чулымский район, г. Новосибирск
300 – 400	1996	Баганский, Кочковский, Чистоозерный районы, г. Куйбышев
	1997	Здвинский район
	1998	Кочковский район
	1999	Татарский район
	2000	Татарский район
	2001	
	2002	Венгеровский, Убинский районы
	2003	
	2004	
	2005	
	2006	Куйбышевский район
400 – 500	1996	Доволенский, Здвинский, Маслянинский районы
	1997	
	1998	г. Новосибирск
	1999	Баганский район
	2000	Баганский, Венгеровский, Кочковский районы, г. Куйбышев
	2001	
	2002	Доволенский район
	2005	
2006		
Свыше 500	1996	Северный, Татарский, Усть-Таркский районы
	1997	Северный, Усть-Таркский районы, г. Куйбышев
	1998	Северный район, г. Бердск, г. Куйбышев
Свыше 500	1999	Доволенский, Здвинский, Кочковский, Кыштовский, Северный, Усть-Таркский районы
	2000	Кыштовский, Северный, Усть-Таркский районы, г. Обь
	2001	Доволенский, Здвинский, Кочковский, Кыштовский, Северный, Татарский, Усть-Таркский районы, г. Куйбышев, Обь
	2002	Баганский, Барабинский, Здвинский, Кочковский, Кыштовский, Северный, Татарский, Усть-Таркский районы, г. Бердск, Куйбышев
	2003	Северный район, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2004	Северный район, г. Барабинск, г. Бердск, г. Искитим, г. Куйбышев, г. Обь, г. Татарск, г. Новосибирск
	2005	Баганский, Здвинский, Кочковский, Куйбышевский, Кыштовский, Северный, Убинский, Усть-Таркский районы, г. Новосибирск, Кольцово
	2006	Баганский, Венгеровский, Здвинский, Каргатский, Кочковский, Кыштовский, Северный, Убинский, Усть-Таркский районы, Кольцово



Ряд 1 – линия “абсолютного равенства”;

Ряд 2 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения без учета финансовой помощи из областного бюджета;

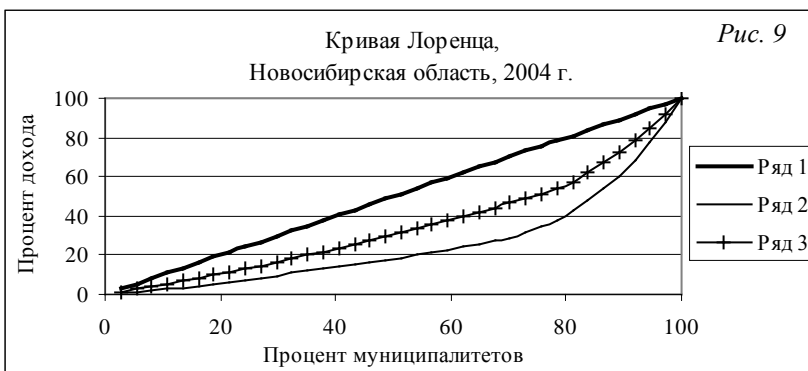
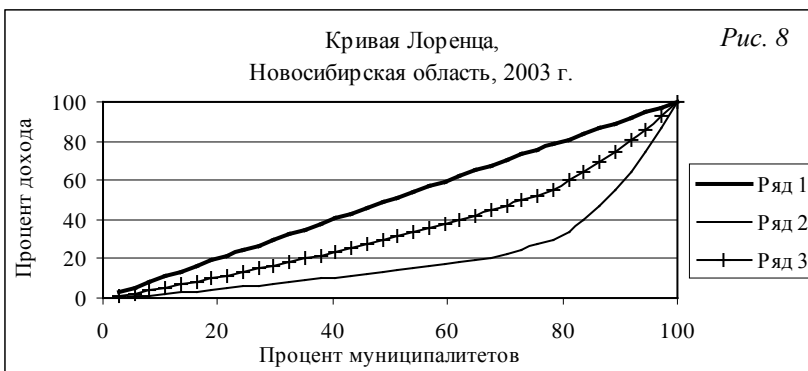
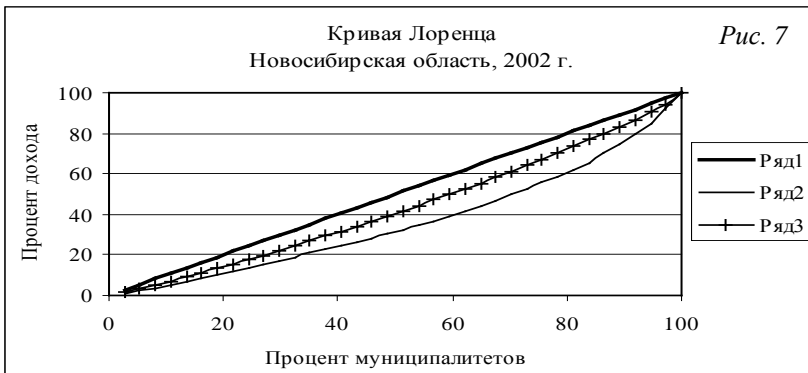
Ряд 3 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения с учетом финансовой помощи из областного бюджета.



Ряд 1 – линия “абсолютного равенства”;

Ряд 2 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения без учета финансовой помощи из областного бюджета;

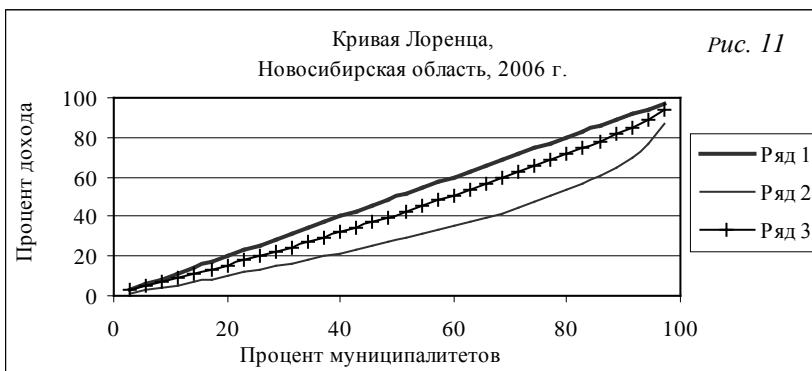
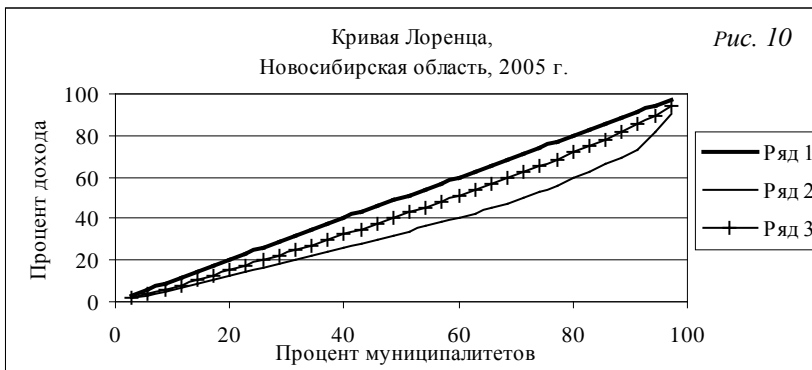
Ряд 3 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения с учетом финансовой помощи из областного бюджета.



Ряд 1 – линия “абсолютного равенства”;

Ряд 2 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения без учета финансовой помощи из областного бюджета;

Ряд 3 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения с учетом финансовой помощи из областного бюджета.



- Ряд 1 – линия “абсолютного равенства”;
- Ряд 2 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения без учета финансовой помощи из областного бюджета;
- Ряд 3 – внутрирегиональное распределение бюджетных доходов на душу населения с учетом финансовой помощи из областного бюджета.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Местное самоуправление в бюджетной политике государства	7
1.1. Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления	7
1.2. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений	22
Глава 2. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления	39
2.1. Эволюция бюджетного федерализма в Российской Федерации	39
2.2. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, на субфедеральном уровне	59
2.3. Проблемы формирования бюджетов местного самоуправления	66
2.4. Бюджетная политика в условиях экономического кризиса	86
2.5. Современное состояние законодательного поля развития местного самоуправления	93
2.6. Инструментарий анализа территориальных бюджетов	121
Глава 3. Особенности бюджетной политики Новосибирской области	133
3.1. Бюджетно-налоговое регулирование на уровне региона	133
3.2. Использование бюджетных коэффициентов для анализа местного бюджета	141
3.3. Бюджетные рычаги стимулирования экономического развития территории	147
3.4. Основные направления укрепления местных бюджетов	159
Заключение	178
Литература	183
Приложение	189

Тематический план изданий СО РАН, 2010 г.
Поз. 79

Научное издание

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

к.э.н.

Татьяна Владимировна Сумская

Художник обложки *А.В. Саваровский*

Компьютерная верстка *С.А. Дучкова*

Подписано к печати 24 марта 2010 г. Формат бумаги 60×84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объём 15 п.л. Уч.-изд.л. 15. Тираж 300 экз. Заказ № 26.

Издательство ИЭОПП СО РАН

Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.