

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 инструментальной, 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

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Sumskaya_2010_Byudzhetnaya_Politika_I_Mestnoe_Samoupravlenie.pdf

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.