

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

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

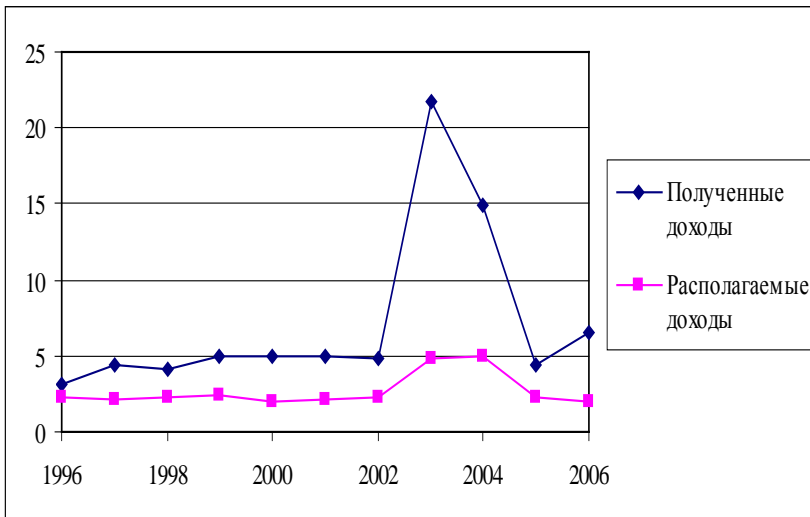


Рис. 3.1. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

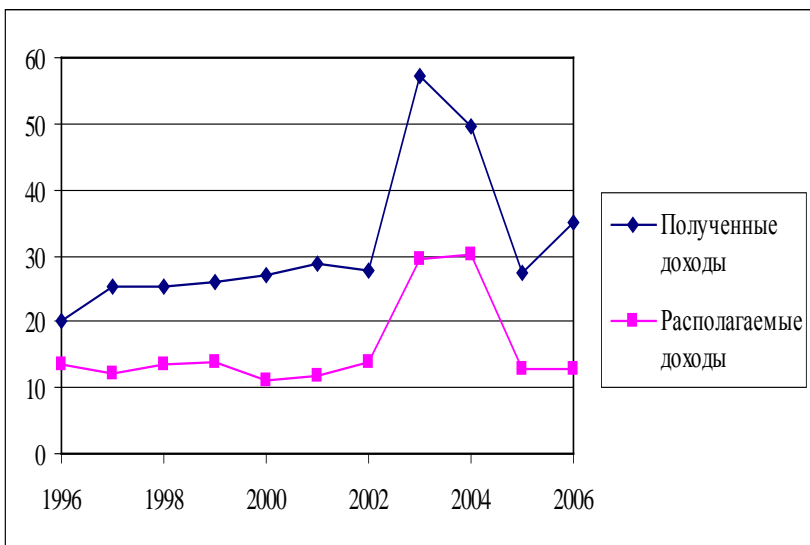


Рис. 3.2. Графическая интерпретация динамики индекса Джинни

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 деления 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.