

*Т.В. Сумская*

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ  
РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ  
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

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 определённым 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.

Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными уровнями принято называть бюджетным федерализмом. Существует несколько моделей бюджетного федерализма, в основе которых лежит принцип децентрализации. Он находит отражение в форме государственного устройства; в структуре федерального, регионального и муниципального права; в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем. На современном этапе можно выделить следующие моменты, представляющие интерес для России:

- чёткое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормативы, отсутствие полномочий нижестоящих уровней, не обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами;
- распределение источников доходов должно осуществляться с учётом общего объёма нормативных расходов властей территорий и их налогового потенциала;
- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учётом нормативных расходов и налогового потенциала регионов;

- субъекты Федерации и муниципалитеты должны каждый располагать, по крайней мере, одним крупным налогом, который полностью находится в их распоряжении;
- ряд федеральных налогов (например, налог на прибыль и подоходный) следовало бы разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;
- ряд косвенных федеральных налогов (например, НДС, акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;
- бюджетная политика всех субъектов Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;
- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

Развитие межбюджетных отношений в России в последние годы идёт 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 жёсткости 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 своём бюджете имеют менее 20% налоговых и неналоговых 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 РФ.

Основными доходными статьями местных бюджетов являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Причём устойчивой основой доходной базы бюджетов органов местного самоуправления (МСУ) можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделяются ещё доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований (МО) области в среднем составляла в 2006–2011 гг. 1–2%, в 2012 г. она сократилась до 0,5%.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ, было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в сово-

**Распределение доли полученных доходов муниципальных образований  
Новосибирской области, 2006–2012 гг.**

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

купном доходе местных бюджетов области за период 2006-2012 гг.<sup>1</sup> Результаты расчётов представлены в табл. 1.

Как видно, доля полученных доходов для большей части муниципальных образований НСО находилась в пределах 20%, причём более чем для трети муниципальных образований в 2007, 2008, 2010–2012 гг., т.е. за пять лет из рассматриваемого семилетнего периода, доля налоговых и неналоговых доходов составляла менее 10%. Таким образом, ситуация ухудшилась по сравнению с концом 90-х – началом 2000-х годов, когда доля данного вида доходов для большинства муниципальных образований Новосибирской области была в пределах 20–40% [1].

Обращает на себя внимание тот факт, что за рассмотренный период времени в Новосибирской области доля полученных доходов была более 30% для очень незначительного числа муниципалитетов: 3% – в 2007 г., 5% – в 2006 и 2011 гг., 6% – в 2008, 2010 и 2012 гг., 8% – в 2009 г. Это объясняется тем, что основная масса муниципальных образований НСО (за исключением ряда городских округов) имеет сельскохозяйственную специализацию. Свыше 50% налоговые и неналоговые доходы в течение всего рассмотренного периода были только в г. Новосибирске. В 2006, 2008–2012 гг. более половины бюджетных доходов составляли полученные доходы ещё и в г. Обь. В 2009 и 2011 гг. к данной категории муниципалитетов относился и наукоград Кольцово.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 2).

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

**Распределение доли безвозмездных перечислений  
в бюджетах муниципальных образований Новосибирской области, 2006–2012 гг.**

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

Из табл. 2 следует, что для большинства муниципальных образований НСО безвозмездные перечисления составляют свыше 70% бюджетных доходов, причём стабильно высоким на протяжении рассмотренного периода остаётся число территорий, для которых доля безвозмездных перечислений превышает 90%. В структуре безвозмездных перечислений большую часть занимают субвенции и субсидии из вышестоящего бюджета, что вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального на местный уровень.

Ситуация ещё хуже, если рассматривать уровень поселений. Распределение 26 городских и 429 сельских поселений Новосибирской области по удельному весу основных групп доходов в общих доходах бюджетов представлено в табл. 3 и 4.

Таблица 3

**Распределение поселений Новосибирской области  
по удельному весу налоговых и неналоговых доходов в общих доходах бюджета, 2006–2012 гг.**

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

**Распределение поселений Новосибирской области по удельному весу безвозмездных перечислений в общих доходах бюджета, 2006–2012 гг.**

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

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

Абсолютно противоположная ситуация наблюдается, если рассматривать удельный вес безвозмездных перечислений в совокупных доходах городских и сельских поселений Новосибирской области. Как свидетельствуют данные табл. 4, удельный вес городских поселений области, в бюджетах которых безвозмездные поступления составляли свыше половины доходов, находился в течение рассматриваемого периода на достаточно высоком уровне, а в 2012 г. он составил более 96%. Соответствующая доля сельских поселений превышала 90%-ный уровень в течение всего рассматриваемого периода. Кроме того, повышающуюся тенденцию обнаруживает удельный вес поселений, в которых доля безвозмездных перечислений составляет свыше 90% бюджетных доходов. Он возрос за рассматриваемый период с 32,40% в 2006 г. до 56,41% в 2012 г.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня большое значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам МО. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации [2].

Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения, 2006–2012 гг.

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

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. В работе оценивались указанные выше показатели полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области на душу населения, т.е. доходов без поступления в местные бюджеты безвозмездных перечислений из бюджета области и доходов с учётом указанных выше перечислений (табл. 5).

Из табл. 5 следует, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 2006–2012 гг. сокращается. Самое существенное сокращение наблюдалось в 2008 и 2011 гг.

Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается.

Экссесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение больше единицы. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов) более близки между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов. В противном случае 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. Поскольку в Новосибирской области все муниципалитеты получают перечисления из регионального бюджета, то этот результат легко объясним. Если бы средства из регионального бюджета направлялись только для подтягивания бюджетов с низкими доходами до среднего уровня, стандартное отклонение должно было бы снизиться. Но из-за большой централизации финансовых средств на региональном уровне часть безвозмездных перечислений оказывается не связанной с функцией выравнивания уровня развития, поэтому необходимо исклю-

чить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учётом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации по стандартному отклонению.

Как видно из табл. 5, показатель располагаемых доходов имеет меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после перечисления муниципалитетам средств из областного бюджета сокращается в 1,5–2,5 раза.

Для выяснения вопроса о том, за счёт 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. 6 и 7 представлено распределение муниципальных районов и городских округов по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 8 и 9 приведены те же, но централизованные значения (разность со средним по региону уровнем).

Таблица 6

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области по уровню полученных доходов, 2006–2012 гг.**

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

Таблица 7

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области по уровню располагаемых доходов, 2006–2012 гг.**

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

Данные табл. 6 и 7 свидетельствуют о том, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям. Если до перечисления средств модальным являлся интервал от 0 до 4 тыс. руб. в 2006 г. и от 1 до 7 тыс. руб. доходов на душу населения в 2007–2012 гг. (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета душевые бюджетные доходы резко возрастают. Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований НСО. В 2006 г. только в семи муниципальных образованиях располагаемые доходы на душу населения были менее 8 тыс. руб. В 2007 г. менее 10 тыс. руб. составляли располагаемые доходы пяти муниципальных образований, в 2008 и 2009 гг. только в одном муниципальном образовании располагаемые бюджетные доходы на душу населения были менее 10 тыс. руб. В 2010–2012 гг. душевые располагаемые доходы всех муниципалитетов НСО составляли более 10 тыс. руб. Модальным интервалом для бюджетных доходов на душу населения с учётом безвозмездных перечислений в 2006 г. был интервал от 2 до 18 тыс. руб., в 2007–2009 гг. – от 10 до 24 тыс. руб., в 2010–2012 гг. – от 18 до 42 тыс. руб., что свидетельствует о существенном увеличении абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах муниципальных образований Новосибирской области.

Для исключения влияния изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценки изменения их распределения с учётом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности необходимо рассчитать централизованные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов.

Если принять во внимание, что получателями средств из регионального бюджета являются 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. 8 и 9, увеличивается как число городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня, так и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами.

Таблица 8

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области по уровню централизованных показателей полученных доходов, 2006–2012 гг.**

| Доходы на душу населения, тыс. руб. | Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------|---|------|------|------|------|------|------|
|                                     | 2006  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Менее –2                            | 0   | 6    | 9    | 11   | 8    | 13   | 10   |
| –2 – –1                             | 5   | 15   | 14   | 55   | 8    | 7    | 10   |
| –1–0                                | 20  | 3    | 1    | 4    | 4    | 4    | 6    |
| 1–2                                 | 7   | 6    | 7    | 10   | 12   | 5    | 4    |
| 2–4                                 | 1   | 0    | 0    | 1    | 0    | 3    | 1    |
| 4–6                                 | 1   | 2    | 0    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| 6–8                                 | 1   | 1    | 1    | 2    | 2    | 0    | 0    |
| Свыше 8                             | 0   | 2    | 3    | 1    | 1    | 2    | 3    |

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области  
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов, 2006–2012 гг.**

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

Кроме того, в качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить коэффициент фондов и индекс Джинни, рассчитываемый по кривой Лоренца [3].

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

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

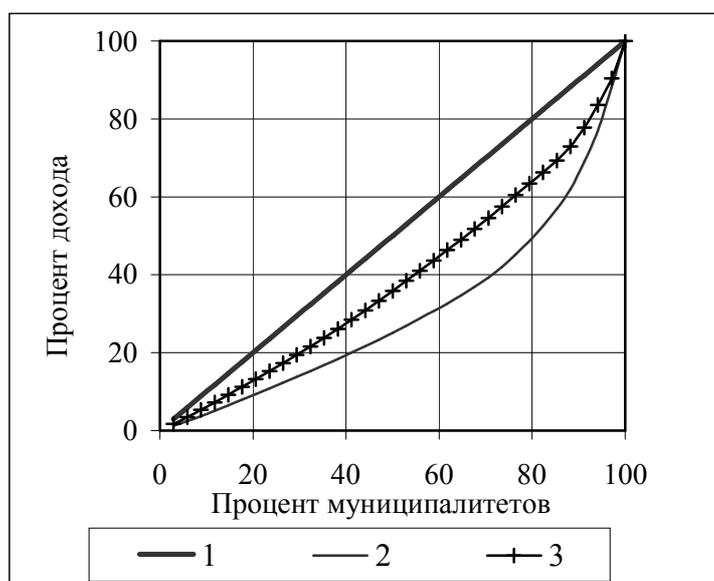


Рис. 1. Графическое изображение кривых Лоренца

Индекс Джинни (G) рассчитывается по следующей формуле:

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

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

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

Значения коэффициента фондов и индекса Джинни, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области, приведены в табл. 10, графическая интерпретация динамики данных показателей представлена на рис. 2 и 3.

Таблица 10

**Коэффициент фондов и индекс Джинни, рассчитанные для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области**

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

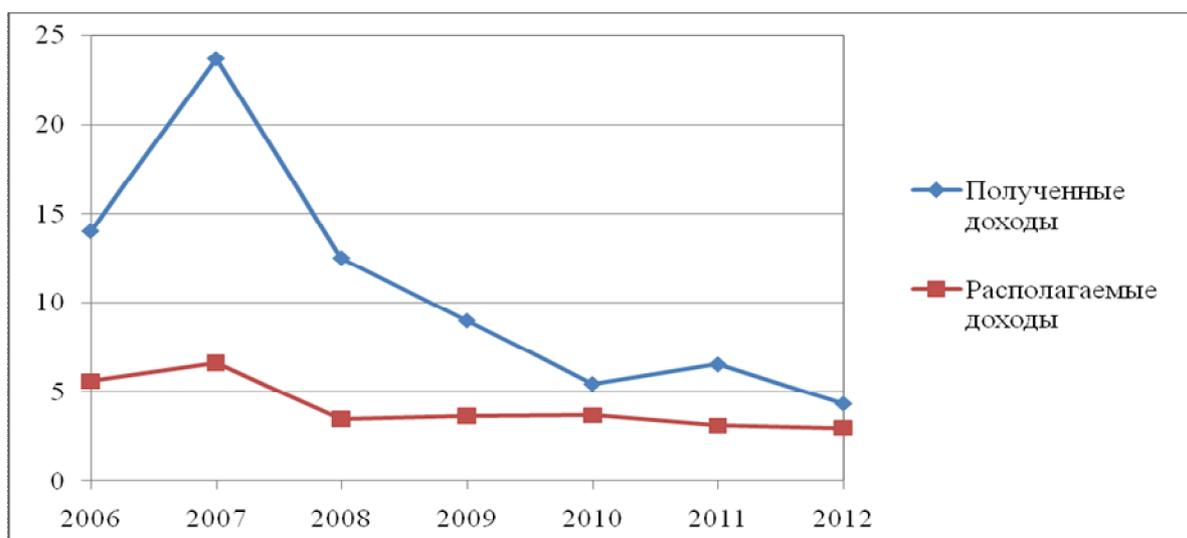


Рис. 2. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

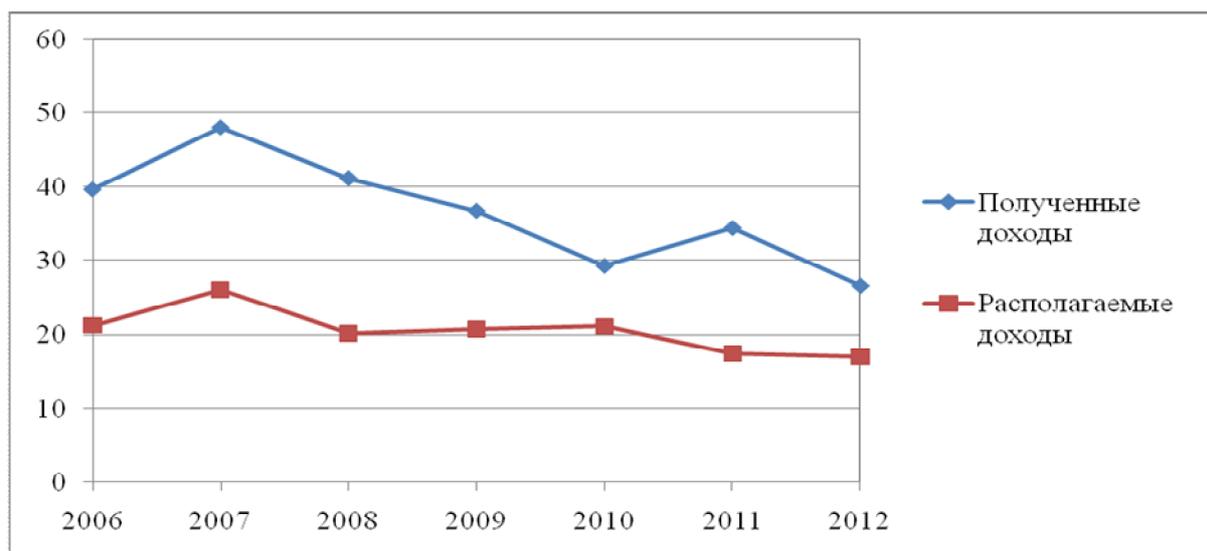


Рис. 3. Графическая интерпретация динамики индекса Джинни

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

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

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

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

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

**Коэффициент ранговой корреляции Кендалла** определяет степень соответствия упорядочения всех пар объектов по двум переменным и применяется для выявления взаимосвязи между количественными или качественными показателями, если их можно ранжировать. Данный коэффициент предпочтительно рассчитывать в случае наличия выбросов.

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

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

где  $S = P - Q$ .

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

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

Значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых душевых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2012 гг., представлены в табл. 11.

Таблица 11

**Коэффициенты ранговой корреляции Спирмена и Кендалла**

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

Как свидетельствуют расчёты, в 2006, 2007, 2011 и 2012 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов муниципалитетов области. В 2010 г. взаимосвязь была слабая. Расчёты за периоды 2008 и 2009 гг. не обнаружили статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов. Важно отметить, что в 2006 и 2007 гг. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в 2010–2012 гг. взаимосвязь была обратная, т.е. территории с большими значениями полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учётом безвозмездных перечислений. Данный факт свидетельствует о том, что происходит существенное изменение рангов территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

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

Оценивалось следующее уравнение:

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

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

$R_i$  – налоговые и неналоговые доходы  $i$ -го муниципалитета на д.н.;

$\alpha$  – свободный член регрессии;

$\beta$  – угловой коэффициент;

$\xi_i$  – остатки регрессии.

Результаты расчётов представлены в табл. 12.

Таблица 12

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

| Показатель                            |                           | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|---------------------------------------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| $R^2$                                 |                           | 0,002 | 0,11  | 0,21  | 0,21  | 0,19  | 0,26  | 0,42  |
| Оценка $\alpha$                       |                           | 8564  | 13150 | 19884 | 21444 | 36154 | 36126 | 47114 |
| $t$ -статистика коэффициента $\alpha$ |                           | 8,31  | 6,74  | 13,18 | 11,22 | 8,88  | 12,03 | 12,82 |
| 95% доверит. интервал для $\alpha$    | нижняя граница            | 6467  | 9180  | 16810 | 17553 | 27873 | 30015 | 39638 |
|                                       | верхняя граница           | 10660 | 17119 | 22958 | 25335 | 44435 | 42237 | 54590 |
| Оценка $\beta$                        |                           | 0,10  | 0,88  | -0,92 | -1,09 | -2,21 | -1,52 | -2,78 |
| $t$ -статистика коэффициента $\beta$  |                           | 1,25  | 2,05  | -2,91 | -2,91 | -2,81 | -3,38 | -4,84 |
| 95% доверит. интервал для $\beta$     | нижняя граница            | -0,74 | 0,01  | -1,56 | -1,85 | -3,81 | -2,43 | -3,95 |
|                                       | верхняя граница           | 0,94  | 1,75  | -0,28 | -0,33 | -0,61 | -0,60 | -1,61 |
| Количество наблюдений                 | всего                     | 35    | 35    | 35    | 35    | 35    | 35    | 35    |
|                                       | после исключения выбросов | 35    | 35    | 34    | 34    | 35    | 35    | 35    |

Из приведённых данных видно, что в Новосибирской области в 2006 г. зависимость между полученными доходами и безвозмездными перечислениями была статистически незначима, т.е. перечисления из областного бюджета носили случайный характер. В 2007 г. получена статистически значимая положительная зависимость между исследуемыми переменными. В случае исключения из рассмотрения г. Новосибирска, зависимость оставалась статистически значимой положительной, коэффициент детерминации увеличивался. При построении регрессий за 2008 и 2009 гг. из рассмотрения был исключён Северный район. За период с 2008 по 2012 г. выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. То есть с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области в 2008–2012 гг. направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов МО. В данной связи важно заметить, что оценки коэффициентов в регрессиях, построенных по данным 2008–2012 гг., существенны и при 99%-ном уровне доверия.

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

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

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

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

$\beta$  – угловой коэффициент;

$\alpha$  – константа;

$\xi_{it}$  – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии  $\alpha$  должен быть статистически незначим; если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным). Из расчётов был исключён г. Новосибирск. Результаты оценки представлены в табл. 13.

Таблица 13

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

| Показатель                            |                 | 2006–2007 | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2010–2011 | 2011–2012 |
|---------------------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| R <sup>2</sup>                        |                 | 0,45      | 0,10      | 0,10      | 0,26      | 0,27      | 0,64      |
| Оценка $\alpha$                       |                 | 157640    | 94760     | 14743     | 200241    | 57365     | 68485     |
| $t$ -статистика коэффициента $\alpha$ |                 | 5,87      | 3,68      | 1,04      | 7,24      | 1,65      | 4,07      |
| 95% доверит. интервал для $\alpha$    | нижняя граница  | 102906    | 42320     | –14126    | 143893    | –13474    | 34219     |
|                                       | верхняя граница | 212374    | 147201    | 43612     | 256590    | 128203    | 102751    |
| Оценка $\beta$                        |                 | 2,72      | –1,03     | 0,55      | 2,38      | 1,56      | 1,06      |
| $t$ -статистика коэффициента $\beta$  |                 | 5,07      | –1,88     | 1,95      | 3,31      | 3,43      | 7,54      |
| 95% доверит. интервал для $\beta$     | нижняя граница  | 1,63      | –2,15     | –0,02     | 0,92      | 0,63      | 0,78      |
|                                       | верхняя граница | 3,81      | 0,08      | 1,12      | 3,85      | 2,49      | 1,35      |

Представленные результаты свидетельствуют о том, что для двух рассмотренных периодов 2007–2008 и 2008–2009 гг. оцениваемые зависимости оказались статистически незначимыми. Это факт можно объяснить кризисом 2008 г., который повлек за собой определённые изменения в бюджетной политике региона. Остальные зависимости, приведенные в табл. 13, оказались статистически значимы, оценка коэффициента  $\beta$  во всех регрессиях больше нуля, причём этот коэффициент значим и при 99%-ном уровне доверия. Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

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

Таблица 14

Бюджетные коэффициенты

| Название  | Формула          | Содержание   |
|---|------------------|--|
| Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов | $K_{бп} = БП/Дп$ | БП – безвозмездные перечисления;<br>Дп – полученные (налоговые и неналоговые) доходы       |
| Коэффициент бюджетной результативности территорий*                      | $K_{бр} = Д/Ч$   | Д – доходы бюджета;<br>Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования  |
| Коэффициент бюджетной задолженности*                                    | $K_{бз} = З/Р$   | З – дефицит местного бюджета,<br>Р – расходы бюджета МО.<br>Если $З < 0$ , то $K_{бз} = 0$ |
| Коэффициент бюджетного покрытия*  | $K_{п} = Д/Р$    | Д – доходы бюджета;<br>Р – расходы бюджета   |
| Коэффициент бюджетной обеспеченности населения                          | $K_{бо} = Р/Ч$   | Р – расходы бюджета;<br>Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования |

\*  $K_{бр}$ ,  $K_{бз}$ ,  $K_{п}$  рассчитываются по двум вариантам:

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

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

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов [4]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов (табл. 14). Применение на практике бюджетных коэффициентов повышает степень объективности оценки состояния региональных и местных бюджетов и способствует выявлению факторов, влияющих на них.

Проанализируем результаты расчётов приведённых бюджетных коэффициентов для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области (табл. 15–19).

В Новосибирской области коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов достигает максимума в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 и 2011 гг. – в Кыштовском и в 2012 г. – в Усть-Таркском районе.

**Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов, 2006–2012 гг.**

| Показатель | Значение Кбп |       |       |       |       |       |       |
|------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2006         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| Максимум   | 13,59        | 38,55 | 41,48 | 21,06 | 26,58 | 28,95 | 19,33 |
| Минимум    | 0,36         | 0,57  | 0,46  | 0,55  | 0,59  | 0,36  | 0,64  |
| Среднее    | 6,87         | 8,95  | 8,28  | 6,74  | 8,18  | 8,45  | 7,58  |

Минимальное значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов в 2006–2010 и 2012 гг. характерно для г. Новосибирска, в 2011 г. – для Наукограда Кольцово (Новосибирск занимает предпоследнее место). Отметим другие муниципальные образования НСО, входящие в группу с наименьшей величиной коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов. В 2006 г. сюда можно отнести г. Обь, Новосибирский и Ордынский районы, в 2007 г. – г. Обь и Наукоград Кольцово. В 2008 г. к их числу добавились Новосибирский район, гг. Бердск и Искитим. В 2009–2012 гг. в данную группу муниципалитетов входили Новосибирский район, гг. Бердск, Искитим, Обь, Наукоград Кольцово. Особо стоит отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода значение Кбп было меньше единицы в 2006, 2008, 2010 и 2012 гг. только в двух муниципальных образованиях (гг. Новосибирск и Обь), а в 2007, 2009 и 2011 гг. – в трёх муниципальных образованиях (гг. Новосибирск, Обь и Наукоград Кольцово). Для всех остальных муниципалитетов объём безвозмездных перечислений превышал налоговые и неналоговые доходы, собранные на территории. Очень высок средний уровень рассматриваемого коэффициента, т.е. в течение 2006–2012 гг. в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области поступления из областного бюджета превышают налоговые и неналоговые доходы в 7–9 раз. И это только среднее превышение. Максимальное значение коэффициента в 2006 и 2012 гг. – больше 10, в 2009–2011 гг. – больше 20, а в 2007 и 2008 гг. – превышает 38! Количество территорий, имевших коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов больше 10, в 2006 г. равнялось 8, в 2007 и 2010 гг. – 10, в 2008 г. – 12, в 2009 г. – 9, в 2011 и 2012 гг. – 11, т.е. у этих муниципальных образований безвозмездные перечисления превышали полученные доходы более чем в 10 раз.

**Коэффициент бюджетной результативности территорий, 2006–2012 гг.**

| Показатель | Значение Кбр |       |       |       |       |       |       |
|------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2006         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| I вариант  |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 8526         | 13040 | 16445 | 16403 | 12484 | 25501 | 14784 |
| Минимум    | 290          | 263   | 405   | 847   | 1497  | 2086  | 2910  |
| Среднее    | 1844         | 3192  | 3927  | 4220  | 4501  | 5140  | 5566  |
| II вариант |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 24866        | 57264 | 70282 | 64812 | 62434 | 67624 | 69272 |
| Минимум    | 1830         | 2906  | 5379  | 45622 | 10180 | 16913 | 16702 |
| Среднее    | 10781        | 19416 | 21823 | 22629 | 31197 | 33793 | 37206 |

Согласно первому варианту расчётов по данному показателю, за период с 2006 по 2012 г. возглавляли список такие городские округа, как Обь, Новосибирск и Кольцово. Относительно высокое значение коэффициента бюджетной результативности территорий (душевых полученных бюджетных доходов) в 2006 г. в Новосибирском районе, гг. Бердске и Искитиме, в 2007 г. – в Искитимском, Северном районах, гг. Бердске и Искитиме, в 2008 г. – в Куйбышевском, Новосибирском, Северном районах, гг. Бердске и Искитиме, в 2009 г. – в Ордынском, Северном районах, гг. Бердске и Искитиме, в 2010 г. – в Барабинском, Ордынском, Северном районах и в г. Искитиме, в 2011 г. – в Карасукском и Тогучинском районах, а также в г. Искитиме, и в 2012 г. – в Новосибирском и Коченевском районе и в г. Искитиме. То есть это те муниципальные образования, для которых характерно относительно невысокое значение рассмотренного выше коэффициента Кбп.

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

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

Минимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий, рассчитанного по второму варианту, было в 2006 и 2012 гг. в г. Бердске, в 2007–2010 гг. – в Карасукском районе и в 2011 г. – в Новосибирском районе. Важно отметить, что к территориям с относительно низкими значениями данного коэффициента относились городские округа, имевшие наибольшие значения этого же коэффициента, посчитанного по первому варианту, т.е. города, в которых уровень налоговых и неналоговых доходов был наибольшим, после распределения безвозмездных перечислений из областного бюджета имели наименьшие по области значения располагаемых доходов. Такими городами являлись Новосибирск, Бердск, Обь и Искитим. К числу районов, имевших наименьшие значения располагаемых доходов, относились Искитимский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Сузунский и Тогучинский.

Таблица 17

**Коэффициент бюджетной задолженности, 2006–2012 гг.**

| Показатель | Значение Кбз |       |       |       |       |       |       |
|------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2006         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| I вариант  |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 0,933        | 0,975 | 0,976 | 0,950 | 0,963 | 0,967 | 0,950 |
| Минимум    | 0,261        | 0,357 | 0,366 | 0,395 | 0,404 | 0,143 | 0,340 |
| Среднее    | 0,823        | 0,838 | 0,816 | 0,795 | 0,822 | 0,819 | 0,814 |
| II вариант |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 0,196        | 0,073 | 0,119 | 0,145 | 0,064 | 0,080 | 0,075 |
| Минимум    | 0            | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| Среднее    | 0,011        | 0,004 | 0,025 | 0,015 | 0,012 | 0,014 | 0,003 |

## Коэффициент бюджетного покрытия

| Показатель | Значение Кбп |       |       |       |       |       |       |
|------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2006         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| I вариант  |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 0,739        | 0,643 | 0,634 | 0,605 | 0,596 | 0,857 | 0,660 |
| Минимум    | 0,067        | 0,025 | 0,024 | 0,050 | 0,037 | 0,033 | 0,050 |
| Среднее    | 0,177        | 0,162 | 0,184 | 0,205 | 0,178 | 0,181 | 0,186 |
| II вариант |              |       |       |       |       |       |       |
| Максимум   | 1            | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     |
| Минимум    | 0,804        | 0,927 | 0,881 | 0,855 | 0,936 | 0,920 | 0,925 |
| Среднее    | 0,989        | 0,996 | 0,975 | 0,985 | 0,988 | 0,986 | 0,997 |

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

Минимальное значение  $K_{бз}$  и, соответственно, максимальное значение  $K_{п}$  по первому варианту расчётов было в Новосибирске в 2006–2010 гг., в Наукограде Кольцово в 2011 г. и в г. Оби в 70,9712 унции. Причём менее 0,5  $K_{бз}$  был также только в г. Оби в 2006–2010 гг., в гг. Новосибирске и Оби в 2011 г. и в г. Новосибирске в 2012 г. В группу территорий, относительно благополучных по данному показателю, в течение всего рассматриваемого периода входили Новосибирский район и все городские округа Новосибирской области. Кроме того, сюда же относились Карасукский район в 2006–2008 гг., Ордынский – в 2006 и 2009 гг., Северный – в 2007 и 2008 гг., Искитимский – в 2008 и 2012 гг., Мошковский и Тогучинский районы – в 2011 г. Обращает на себя внимание высокое среднее значение коэффициента бюджетной задолженности, рассчитанного по первому варианту: 0,795 – в 2009 г. и более 0,8 – в остальные годы рассматриваемого периода. Соответственно, среднее значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, в 2009 г. составляет 0,205, а в остальные годы оно меньше 0,2. Таким образом, в среднем менее 20% расходов муниципальных образований Новосибирской области покрываются налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях.

Максимальное значение коэффициента бюджетной задолженности было в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 и 2011 гг. – в Кыштовском и в 2012 г. – в Усть-Таркском районе. К числу муниципалитетов, имеющих наибольшие значения коэффициента бюджетной задолженности, а значит, и наименьшие значения коэффициента бюджетного покрытия, относятся Баганский, Венгеровский, Доволенский, Каргатский, Кольванский, Кыштовский, Маслянинский, Убинский, Усть-Таркский и Чистоозерный районы, т.е. это те районы, в которых рассмотренный выше коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов принимал наиболее высокие значения. Отметим, что довольно многочисленную группу составляют территории, в которых значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, менее 0,1 (соответственно,  $K_{бз}$  больше 0,9), т.е. налоговые и неналоговые доходы для данных территорий покрывают менее 10% расходных потребностей. В 2006 и 2009 гг. таких территорий было 9, в 2007 г. – 16, в 2008 и 2012 гг. – 12, в 2010 и 2011 гг. – 14.

Согласно второму варианту расчётов, в 2006 г. в 24 муниципальных образованиях НСО  $K_{бз}$  был равен 0. В 2007 г. нулевой коэффициент бюджетной задолженности был в 25 муниципалитетах, в 2008 г. – в 10, в 2009 г. таких муниципалитетов было 20,

в 2010 г. – 17, в 2011 г. – 13 и в 2012 г. – 29. 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 невелик. Поскольку 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 1.

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

Таблица 19

Коэффициент бюджетной обеспеченности населения, 2006–2012 гг.

| Показатель | Значение Кбо |       |       |       |       |       |       |
|------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2006         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| Максимум   | 24961        | 56190 | 68766 | 62565 | 66680 | 69695 | 69978 |
| Минимум    | 2275         | 3134  | 5567  | 4417  | 10306 | 16487 | 15975 |
| Среднее    | 10583        | 18944 | 22214 | 22444 | 31257 | 33934 | 35916 |

Анализ показал, что одна из ключевых проблем в сфере межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне – значительные различия в бюджетной обеспеченности территорий до и после выравнивания, которые настолько существенны, что муниципальные образования, являвшиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в бюджет налоговых и неналоговых поступлений, после распределения безвозмездных перечислений оказываются среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения.

Таким образом, выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов. Во-первых, расчёт данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета. Во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более прозрачно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить платёжеспособность каждого муниципального образования, т.е. насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления. И, наконец, при расчёте коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

В целом по результатам проведённого исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы местных бюджетов. К настоящему времени доля полученных доходов в структуре местных бюджетов в большинстве муниципальных образований Новосибирской области составляет менее 20%. Это является свидетельством серьёзной зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти.

Подтверждением этого факта является и усилившаяся в последние годы практика роста централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части МО НСО безвозмездные перечисления составляют более 70% всех доходов. Однако, как показали расчёты, 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.

Чёткая система межбюджетных взаимоотношений имеет большое 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, чётко и качественно установить критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

В целом проведение системной диагностики территориальных бюджетов создаёт информационную базу для последующего принятия управленческих решений – разработки стратегии, подготовки программ развития, формирования бюджетов и т.д. [5]. Её результаты позволяют

- ◆ использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;
- ◆ определить основные причины возникающих на территории проблем;
- ◆ готовить решения с учётом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;
- ◆ сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;
- ◆ предварительно выявить направления, по которым целесообразно провести проработку в целях подготовки практических рекомендаций;
- ◆ сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;
- ◆ получить понимание передового опыта других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.

### Литература

1. Сумская Т.В. Основные направления укрепления местных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 235–254.
2. Беденков А.Р. Методы оценки региональной экономической и социальной асимметрии // Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. Материалы межведомственного семинара. – М. : Инсан, 1998. – С. 41–48.
3. Гусев А. Имущественная дифференциация населения: методы оценки // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 4. – С. 50–59.
4. Поляк Г.Б. Анализ территориальных бюджетов // Финансовая газета. – 1998. – № 7.
5. Фурщик М.А., Марков С.В. Системная диагностика региональной экономики: задачи, информация, методы // Теория и практика системных преобразований: Т. 22. – М. : КомКнига, 2006. – С. 232–250.