

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 897

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

ISBN 978-5-89665-302-8

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

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

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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