

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.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетная политика является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы, одним из основных инструментов регулирования регионального развития. Эффективная бюджетная политика обеспечивает рост объемов финансовых поступлений, направляемых на цели социально-экономического развития территорий.

В основе происходящих изменений в системе бюджетного федерализма в России лежит концентрация налоговых доходов на федеральном уровне. Это приводит к усугублению проблемы перемещения социальных расходов на региональный и местный уровни без надлежащего финансового покрытия. В результате подрывается бюджетная самостоятельность территориальных бюджетов; не создаются условия для решения проблем, связанных с необходимостью выделения различных типов муниципальных образований; сохраняется нерациональная структура распределения федеральных налогов, при которой абсолютное большинство субъектов РФ относится к нуждающимся в финансовой поддержке.

Усиление роли субфедерального звена управления в решении задач инновационной модернизации экономики, в обеспечении условий ее устойчивого развития требует, помимо передачи регионам более значимых полномочий в сфере экономического регулирования, не отдельных налоговых корректировок, а системного реформирования бюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов Федерации. Очевидно, что без создания прочной финансовой базы на всех уровнях бюджетной системы, и прежде всего на уровне местного самоуправления невозможна рационализация межбюджетных отношений. При этом распределение налогов должно происходить по нисходящей линии при условии закрепления за каждым уровнем власти своих налоговых доходов, а деление налогов на федеральные, региональные и местные не должно предполагать их автоматического зачисления в бюджет соответствующего уровня во избежание чрезмерных перекосов в доходной обеспеченности региональных и, особенно, местных бюджетов.

В сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями;

- постоянное сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;

- продолжающаяся централизация доходных источников субфедерального уровня в бюджетах регионов в ущерб бюджетам местных органов власти;

- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;

- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;

- нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности в муниципальных образованиях на уровне поселений;

- возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление;

- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

Сложившаяся структура доходов местных бюджетов по Российской Федерации в целом свидетельствует о постоянном сокращении доли налоговых и неналоговых доходов – с 42% в 2006 г. до 38,8% в 2013 г. В структуре налоговых доходов большую часть составляли отчисления от налога на доходы физических лиц. Следующими по значимости налогами для местных бюджетов выступают земельный налог и налог на вмененный доход. Основными статьями неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Основную долю межбюджетных трансфертов составляют субвенции. Вы-

сокий уровень доли субвенций связан с передачей на муниципальный уровень все большего числа полномочий органов государственной власти.

Проведенный анализ распределения основных групп доходов и расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований свидетельствует о том, что в бюджетах городских округов аккумулируется более 50% собственных и более 60% налоговых и неналоговых доходов. На втором месте находятся муниципальные районы. И наименьший удельный вес собственных, налоговых и неналоговых доходов приходится на бюджеты поселений.

Анализ распределения безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований Российской Федерации показывает, что более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (субвенций), приходился на бюджеты муниципальных районов; несколько меньшая доля субвенций направлялась в бюджеты городских округов; и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений в бюджетах поселений (менее 1% в 2012–2013 гг.). Трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления, распределялись по бюджетам муниципальных образований различного типа следующим образом: наибольшая их доля приходилась на бюджеты муниципальных районов, хотя в течение рассматриваемого периода данная доля сокращалась, доля городских округов оставалась относительно стабильной, а удельный вес данных трансфертов, направляемых в бюджеты поселений, за рассмотренный период увеличился.

Рассмотрение структуры расходов бюджетов муниципальных образований РФ показало, что доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается. Удельный вес расходов на осуществление государственных полномочий и на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, составляет свыше четверти общих расходов бюджетов муниципальных образований. Анализ функциональной структуры расходов свидетельствует о том, что наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование, далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Почти в

2,5 раза уменьшилась доля расходов на здравоохранение в структуре расходов местных бюджетов в связи с передачей данного вида расходов на региональный уровень. В целом по Российской Федерации местные бюджеты в последние годы исполнялись с дефицитом. Что касается доли муниципальных образований, исполнявших бюджеты с дефицитом в процентах от общего их количества, то данный показатель в среднем за рассмотренный период увеличивался.

Анализ структуры доходов местных бюджетов, выполненный на материалах Новосибирской области, продемонстрировал низкий уровень их самостоятельности из-за отсутствия устойчивой доходной базы соответствующих бюджетов. Для большинства городских округов и районов области более половины доходных источников приходится на долю безвозмездных перечислений. Как показали выполненные расчеты, доля полученных (налоговых и неналоговых) доходов для большей части местных бюджетов Новосибирской области в 2006–2013 гг. находилась в пределах от 0 до 20%. Таким образом, количество муниципалитетов, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории, увеличилось, а обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами городов и районов Новосибирской области существенно сократилась.

Для оценки устойчивости местных бюджетов особый интерес представляет доля безвозмездных перечислений из областного бюджета в совокупных доходах местных бюджетов региона. Подобный анализ свидетельствует о том, что в 2006–2013 гг. свыше 90% городских округов и районов Новосибирской области существенно зависели от финансовых поступлений из областного бюджета при формировании доходов. В данный период число муниципалитетов, доходы которых более чем наполовину формировались за счет безвозмездных перечислений из бюджета области, находилось на уровне 31–34. Модальным интервалом для доли безвозмездных перечислений являлся интервал свыше 80%. В 2010–2011 гг. только четыре из рассмотренных муниципальных образований имели в структуре доходов менее 50% безвозмездных перечислений, в 2009 г. и 2013 г. таких муниципалитетов было три, в 2006 г., 2008 г. и 2012 г. – два, а в 2007 г. – только один. Ситуация выглядит еще хуже, если рассматривать муниципалитеты, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории, увеличилось, а обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами городов и районов Новосибирской области существенно сократилась.

ципалитеты на уровне поселений. С учетом того, что рассматривались полученные (т.е. налоговые и неналоговые) доходы, можно заключить, что такое положение нельзя назвать нормальным для федеративного государства, реализующего принцип бюджетного федерализма.

Проведенные расчеты по оценке показателей неоднородности полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения дают базу для анализа складывающихся межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальные образования». Важным аспектом бюджетного анализа является исследование соответствия между декларированной целью необходимости концентрации финансовых ресурсов на уровне региона – субъекта Федерации и целями выравнивания уровня социально-экономического развития различных муниципальных образований. Анализ показателей неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения подтверждает существование тенденции уменьшения их значений после осуществления безвозмездных перечислений.

Для установления групп муниципалитетов, за счет которых происходит изменение агрегированных показателей разброса, требуется рассчитать изменение характера распределения доходов местных бюджетов с учетом безвозмездных перечислений. Оценка такого изменения показывает, что показатель среднедушевых доходов по территориям резко возрастает после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета. Подобная ситуация свидетельствует о высокой концентрации финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне, что сопровождается острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований Новосибирской области. В течение рассмотренного периода наблюдается существенное увеличение абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

Центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценить изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности. Расчеты показали, что число муниципалитетов с бюджетными доходами ниже среднего уровня и с относительно

наиболее высокими доходами уменьшается. Об этом же свидетельствуют и кривые Лоренца, построенные для муниципальных образований Новосибирской области по каждому рассматриваемому периоду, т.е. межрайонная дифференциация в результате перечисления средств муниципальным образованиям из областного бюджета сокращается. Данный факт подтверждают значения коэффициента фондов и индекса Джини, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области за период 2006–2013 гг.

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется с функцией выравнивания дифференциации бюджетной обеспеченности муниципалитетов, можно использовать ранжирование муниципальных образований 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 оценивалось с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Как свидетельствуют расчеты, в 2008–2009 гг. не обнаружено статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов. В 2006–2007 гг. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в 2010–2013 гг. взаимосвязь была обратная: территории с большими значениями налоговых и неналоговых бюджетных доходов имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений. Данный факт свидетельствует о том, что происходит существенное изменение рангов территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

Результаты расчетов коэффициентов ранговой корреляции демонстрируют существование случайного характера безвозмездных перечислений из областного бюджета, что не отвечает целям выравнивания. Для проверки этого вывода была выполнена оценка зависимости поступающих в местные бюджеты безвозмездных перечислений на душу населения от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов. Расчеты позволили установить существование статистически значимой отрицатель-

ной зависимости между рассмотренными параметрами для Новосибирской области на временном интервале с 2008 по 2013 год. Отсюда следует, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

Важным направлением анализа выполненных расчетов являлась оценка эффективности действия стимулов к увеличению полученных налоговых доходов на местном уровне в рассматриваемом регионе. Подобная оценка осуществлялась по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль. За рассмотренный период полученные зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента  $\beta$  во всех регрессиях больше нуля, исключения составляют только периоды 2007–2008 гг. и 2008–2009 гг. Это позволяет сделать вывод о том, что используемые стимулы работают в направлении сохранения и развития налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области, а также о том, что в целом в условиях перехода на новую систему местного самоуправления субфедеральная бюджетная политика ориентирована на оптимизацию формирования и исполнения доходной базы местного уровня.

Анализ основных характеристик бюджета города Новосибирска за период 2006–2013 гг. выявил сокращение удельного веса налоговых и неналоговых доходов в бюджете города и, соответственно, рост доли безвозмездных перечислений. В структуре налоговых доходов более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает. Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход сокращается. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля как самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается. В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субсидии, далее идут субвенции из областного бюджета. Что касается структуры расходов городского бюджета, то наибольшую долю расходов бюджета города Новосибирска составляют расходы на образование, далее

следуют расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство.

С целью совершенствования бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов необходимо провести оптимизацию сети поселенческих бюджетов. В частности, требуется провести укрупнение муниципалитетов на уровне поселений. Это позволило бы снять целый ряд проблем межбюджетных отношений, среди которых сокращение числа поселений в регионе, облегчение работы с ними субъектов Федерации, рост самостоятельности новых муниципальных образований, расширение возможностей для принятия более эффективных управленческих решений.

К числу актуальных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений относится наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Для укрепления финансовых основ местного самоуправления необходимы:

- децентрализация налоговых полномочий в направлении установления более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями;
- совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;
- законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;
- создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта Федерации инвестиционных проектов и программ;
- использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций.