

**На правах рукописи**

**СУМСКАЯ Татьяна Владимировна**

**УКРЕПЛЕНИЕ  
БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Специальность: 08.00.05 – «Экономика и управление народным  
хозяйством: региональная экономика»**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**



**Новосибирск – 2004**

Работа выполнена в Институте экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор  
Суспицын Сергей Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
Швецов Александр Николаевич  
кандидат экономических наук, доцент  
Маршалова Асия Сафиевна


Ведущая организация: ГНИУ «Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития и торговли РФ и РАН»

Защита состоится 22 октября 2004 г. в 12 часов на заседании Диссертационного совета Д 003.001.01 при Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Автореферат разослан 21 сентября 2004 года.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор экономических наук,  
профессор



В.В. Титов

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

**Актуальность исследования.** Одной из особенностей государственного устройства на принципах федерализма является многоуровневое построение бюджетной системы. Если взаимоотношения между центром и регионами в РФ в настоящий момент законодательно урегулированы достаточно четко, то в отношениях между регионами и муниципальными образованиями существует множество нерешенных проблем. На низовом уровне существует большое разнообразие и в организации местных органов власти, и в наделении их денежными фондами.

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. В то же время местные бюджеты – это базовый уровень бюджетной системы, концентрирующий большую часть социально значимых расходов. Проблема реформирования межбюджетных отношений внутри субъектов Федерации приобрела особую остроту.

В этой связи разработка комплексного инструментария оценки структуры и устойчивости субфедеральных бюджетов, анализа влияния субфедеральных межбюджетных потоков на развитие территорий, предпринятая в настоящей работе, представляется актуальной.

**Степень разработки проблемы.** Научные аспекты диссертационного исследования формировались на основе изучения и анализа работ отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам значимости бюджетных ресурсов в системе финансовых ресурсов территорий, бюджетного федерализма, роли средств межбюджетного регулирования в формировании доходов и расходов территорий, важности института местного самоуправления в обеспечении стабильного функционирования государства, законодательного обеспечения функционирования органов местного самоуправления.

Важному значению бюджетных ресурсов в системе финансовых ресурсов территорий посвящены работы В. Горегляда, А.Г. Гранберга, В.И. Клисторина, А.М. Лаврова, А.С. Маршаловой, П.А. Минакира, А.С. Новоселова, В.В. Рудько-Селиванова, В.В. Савалея, В.Е. Селиверстова, Р.И. Шнипера и др.

Теоретические аспекты бюджетного федерализма и проблемы совершенствования взаимодействия различных уровней власти рассматриваются в работах П. Кадочникова, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, С. Синельникова-Мурылева, И.В. Трунина, А.Н. Швецова, Л.И. Якобсона и др.

Роль средств межбюджетного регулирования в формировании доходов и расходов территорий Российской Федерации находит отражение в работах К.Ю. Багратуни, О. Богачевой, Е. Бухвальда, Е.В. Бушмина, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, К.Э. Лайкама, В.Н. Лексина, А.К. Ляско, Н.С. Максимовой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, О.С. Пчелинцева, И.А. Пыховой, В.Е. Селиверстова, С.А. Суспицына, А.В. Улюкаева, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и др.

Анализу значимости института местного самоуправления в обеспечении стабильного функционирования государства посвящены работы Л. Велихова, А.Г. Воронина, М. Глазырина, Г.В. Курляндской, В.Н. Лексина, Н.В. Львова, А.С. Маршаловой, В.И. Матенюка, С. Митрохина, В.С. Мокрого, А.С. Новоселова, В.Г. Панскова, Л.И. Прониной, В.А. Рыжкова, О.А. Салова, А.И. Солженицына, А.Н. Швецова и др.

Законодательное обеспечение функционирования органов местного самоуправления рассматривается в работах А.Г. Андреева, М. Глазырина, А.Г. Игудина, В.И. Клисторина, С.П. Кузнецова, Г.В. Курляндской, А.А. Лютенко, В.С. Мокрого, В.Г. Панскова, И.А. Пыховой, Е. Сабурова, В.Е. Селиверстова, А.Н. Швецова, Н.Н. Шохина и др.

Вопросы регулирования межбюджетных отношений, их состояние и совершенствование в зарубежных государствах освещены в работах К.Ю. Багратуни, Т. Д. Веспера, Гамсахурдиа, А. Дейкина, Б. Зайделя, Г.З. Крылова, Н.И. Лариной, В.Н. Лексина, А.А. Лютенко, И.В. Трунина, К.Х. Третнера, О. Черковца, М.Ф. Чудакова, А.Н. Швецова, М. Шротена и др.

Значительный задел в исследованиях проблем бюджетного федерализма создан за рубежом. Следует отметить работы таких ученых, как Э.Б. Аткинсон (A.B. Atkinson), И. Дукачек (I. Duchacek), Д.Н. Кинг (D.N. King), Р.А. Масгрейв (R.A. Musgrave), В.Э. Оутс (W.E. Oates), Дж.Ю. Стиглиц (J.E. Stiglitz), Тибу (С.М. Tiebout), Р.Л. Уотс (R.L. Watts), Д.Дж. Элазар (D.J. Elazar) и др.

Целью диссертационного исследования является разработка методических подходов к обоснованию и оценке принципов и критериев укрепления бюджетного потенциала муниципальных образований в рамках субфедеральной бюджетно-налоговой политики и выявление ее особенностей в концепции бюджетного федерализма.

В соответствии с указанной целью потребовалось решение следующих задач:

- 1) выявить особенности и основные принципы бюджетного федерализма с позиций укрепления местного самоуправления в бюджетной системе государства;

2) обосновать предложения по формированию системы бюджетного федерализма в РФ на основе анализа основных моделей межбюджетных отношений в федеративных государствах и учета положительного зарубежного опыта для российской практики в сфере укрепления бюджетного потенциала муниципальных образований;

3) разработать подходы к формированию региональной бюджетной политики в РФ и выявить актуальные направления ее совершенствования, базируясь на исследовании процесса становления и развития бюджетно-налоговых отношений в России;

4) выявить условия формирования финансовой базы местного самоуправления на основе анализа законодательства, регламентирующего деятельность местных органов власти;

5) разработать методику анализа формирования доходов и расходов местных бюджетов, включающую инструментарий расчета бюджетных коэффициентов и регрессионный анализ;

6) оценить степень бюджетной устойчивости и исследовать влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий с использованием предложенной методики на материалах Новосибирской области.

**Предмет и объект исследования.** Предметом исследования являются бюджетные отношения между федеральным и региональным уровнями власти, а также бюджетно-налоговые отношения между регионом и входящими в его состав муниципальными образованиями. В качестве объекта исследования выступают муниципальные образования Новосибирской области (административные районы и города областного подчинения).

**Теоретические и методологические основы исследования.** Теоретической основой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых по региональным социально-экономическим проблемам, зарубежному и отечественному опыту становления и развития бюджетного федерализма, вопросам регулирования межбюджетных отношений, проблемам местного самоуправления в федеративных государствах, официальные материалы, законодательные акты, нормативно-правовые документы, а также специальная и общеэкономическая литература. В ходе исследования использованы системный подход, компаративный и регрессионный анализ. При решении поставленных в исследовании задач задействованы экономико-математические, статистические, балансовые методы, конкретизированные в методике анализа структуры и устойчивости бюджетов и оценке влияния бюджетной политики на экономическое развитие территорий.

**Научная новизна исследования.** В рамках диссертационной работы получены следующие наиболее важные научные результаты, выносимые на защиту и определяющие научную новизну и значимость проведенного исследования:

1. В результате анализа законодательной базы и особенностей функционирования федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также на основе изучения зарубежной практики функционирования федеративных государств предложена структура организации управления и самоуправления на территории, а также выявлены параметры, определяющие способность поселения реализовать статус муниципального образования.

2. Предложена методика анализа структуры и устойчивости региональных и местных бюджетов с использованием разработанных бюджетных коэффициентов и применения агрегированных показателей разброса, позволяющих выявить тенденции изменения бюджетных характеристик.

3. Разработан методический подход к исследованию влияния субфедеральной бюджетной политики на стимулы экономического развития регионов и муниципальных образований.

4. На основе проведенного комплекса расчетов выявлены особенности формирования доходов и структуры расходов местных бюджетов (на примере Новосибирской области), и дана оценка влияния бюджетной политики вышестоящих органов власти на стимулы экономического развития территорий.

**Практическая значимость работы** состоит в возможности использования предложенных в диссертации подходов при разработке, реализации бюджетной политики и оценке ее результативности с позиции субфедеральных властей. Предложенная методика анализа региональных и местных бюджетов позволила осуществить группировку муниципальных образований Новосибирской области по удельному весу различных категорий доходов и направлений использования имеющихся бюджетных ресурсов. Кроме того, на основе использования данной методики было выполнено структурирование муниципальных образований Новосибирской области по степени их платежеспособности как в статике, так и в динамике

Разработанный методический подход к исследованию влияния на территориальное развитие субфедеральной бюджетной политики дал возможность охарактеризовать межбюджетные отношения на субфедеральном уровне с точки зрения преодоления асимметрии в бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также выявить наличие стимулов у муниципалитетов Новосибирской области к увеличению собираемых на территории области доходов.

На основе проведенного исследования 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; разработан комплекс мероприятий по разграничению налоговых доходов в пользу местных органов власти и др.

Основные положения и методические разработки использовались автором в исследованиях, проводимых Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия»; в исследованиях, проводимых в соответствии с планом НИР ИЭОПП СО РАН по теме «Теоретические основы региональной экономической и социальной политики»; в исследованиях, проводимых по грантам РГНФ «Субфедеральная экономическая политика в России: эмпирический анализ» (2000–2001), РФФИ «Экономическое развитие регионов в условиях мягких бюджетных ограничений» (2001–2002); молодежному гранту СО РАН «Роль института местного самоуправления в системе бюджетного федерализма» (2003–2004). Материалы диссертации использовались и используются при проведении практических занятий по курсу «Математические модели экономики» на экономическом факультете Новосибирского государственного университета, при чтении курса «Экономика Сибири» и проведении практических занятий по курсу «Регионоведение» в Сибирской академии государственной службы, при чтении курса «Экономическое прогнозирование» в Сибирском университете потребительской кооперации.

**Апробация работы.** Основные результаты исследования докладывались и обсуждались на методологическом семинаре отдела территориальных систем ИЭОПП СО РАН «Проблемы и задачи укрепления бюджетного потенциала муниципальных образований», на 10 научно-практических конференциях и семинарах, имеющих международный, всероссийский и межрегиональный статус: научная конференция «Современное общество» (Омск, 1999); конференция молодых ученых «Региональная экономика России» (Москва, СОПС, 2000); семинар-тренинг региональных экспертных команд Санкт-Петербургского центра «Стратегия» (Санкт-Петербург – Пушкин, 2000); межрегиональная научно-практическая конференция «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Севере» (Апатиты, 2001); конференция молодых ученых СО РАН, посвященные М.А. Лаврентьеву (Новосибирск, 2001, 2003); Летний университет Центрального европейского университета (Будапешт, 2002); конференция «Региональная наука» (Москва, 2002) и др.

**Публикации.** По теме исследования опубликовано 22 работы общим объемом 22 п.л.

**Структура и содержание работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложения, включающего 25 таблиц и 7 рисунков. Основной текст работы изложен на 153 страницах машинописного текста, включает 19 таблиц, 3 рисунка, библиографический список содержит 218 наименований.

## **2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень научной разработанности проблемы, сформулированы цель и задачи исследования, определены объект и предмет исследования, показана научная новизна исследования, дается характеристика методологической основы и практической значимости исследования.

Первая глава диссертации **«Методологические основы бюджетного федерализма в свете проблем местного самоуправления»** посвящена выявлению роли бюджетных ресурсов в системе финансовых ресурсов территории, определению основных принципов бюджетного федерализма, анализу основных моделей межбюджетных отношений в федеративных государствах с целью учета положительного зарубежного опыта по укреплению бюджетного потенциала муниципальных образований для условий России.

Среди источников финансового обеспечения региона важное значение принадлежит ресурсам бюджета. Основу бюджетной политики в любой стране с федеративным государственным устройством составляет отлаженная система межбюджетных отношений.

Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными (фискальными) 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.

В работе проанализированы три модели построения межбюджетных отношений, представляющие интерес для условий России, - американская; германская и канадская. На основе изучения зарубежного опыта бюджетного федерализма сформулированы рекомендации для России по совершенствованию межбюджетных отношений как между центром и регионами, так и между регионами и местными органами власти. Выделены следующие представляющие интерес для России моменты:



- четкое 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 учетом общего объема нормативных расходов властей территорий, и их налогового потенциала;

- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учетом 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.

Во второй главе «**Местное самоуправление в бюджетной системе России**» рассмотрены основные этапы формирования бюджетного федерализма в России, определена роль бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе страны, выделены важнейшие проблемы их формирования, а также проанализировано законодательство, оказывающее определяющее влияние на формирование финансовой базы местных органов власти. Разработана методика оценки структуры, устойчивости бюджетов и эффективности субфедеральной бюджетной политики, включающая инструментарий расчета бюджетных коэффициентов и регрессионный анализ.

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.

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени пока не выработаны обоснованные принципы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, что создает предпосылки для ее неустойчивости. Поэтому важным условием обеспечения стабильности бюджетного федерализма является увязка процессов формирования финансовой базы бюджетов всех уровней.

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.

Данная проблема не решается и в принятой «Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.». Основная идея Программы состоит в концентрации налоговых доходов на федеральном уровне и финансировании за их счет, прежде всего, расходов на обслуживание государственного долга. При этом бремя социальных расходов в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается при снижении их налогового потенциала. Таким образом, наиболее насущная проблема межбюджетных отношений так и остается открытой включая и проблему формирования и укрепления местных бюджетов.

Создание работоспособного местного самоуправления требует, в первую очередь, законодательного закрепления надежного ресурсного минимума местных органов власти. Поскольку финансовая база местного самоуправления является основой всей системы государственных финансов, то в зависимости от того, как эта система будет выстроена на уровне местного самоуправления, в значительной степени зависит, как она будет действовать в целом.

В настоящее время один из главных недостатков межбюджетных отношений в РФ – чрезмерно большая сфера межбюджетного регулирования как следствие низкого уровня собственных доходов в территориальных бюджетах. Остается насущной и проблема четкого разграничения полномочий и ответственности за финансирование расходов между

различными уровнями бюджетной системы. На уровне местных бюджетов затруднительно идентифицировать в общем объеме расходов, какие из них связаны с реализацией собственных полномочий местного самоуправления, а какие обусловлены выполнением «делегированных» полномочий.

Анализ законодательства показывает, что система межбюджетных отношений излишне централизована, сложна, запутана, неустойчива и непрозрачна. Не полностью обеспечивается организация и регламентация бюджетного процесса на основе принципов федерализма. Законодательные нормы предполагают временный характер распределения налогов между различными уровнями бюджетной системы.

В России пока не создана целостная система, определяющая формирование доходной части бюджетов всех уровней. Такая система должна включать поступления от закрепленных и регулирующих налогов, неналоговые доходы, финансовую поддержку от вышестоящих бюджетов в различных формах, а также поступления от займов и взаимозачетов. Усиление самостоятельности местных бюджетов невозможно без совершенствования экономически обоснованного законодательного разграничения бюджетных полномочий и, соответственно, увеличения доходов.

В работе предложена методика оценки структуры, устойчивости бюджетов и эффективности субфедеральной бюджетной политики. Одним из важных направлений бюджетного анализа является анализ структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств, а также определение уровня устойчивости бюджета. Результаты такого анализа можно использовать при оценке эффективности субфедеральной бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития территорий. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии их финансовой базы и тенденциях ее формирования и использования.

Особый интерес представляет анализ исполнения бюджета субъекта РФ в части финансовой поддержки местных бюджетов в целом и, особенно, по отдельным муниципалитетам и динамики этих показателей. Данное направление анализа позволяет выявить степень зависимости местных бюджетов от вышестоящего уровня, что может являться индикатором их способности проводить эффективную социально-экономическую политику на территории.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов (табл. 1).

Таблица 1

Название	Формула	Содержание
Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	$K_{бп} = БП/Дп$	БП – безвозмездные перечисления; Дп – полученные (налоговые и неналоговые) доходы
Коэффициент бюджетной результативности территорий*	$K_{бр} = Д/Ч$	Д – доходы бюджета; Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования.
Коэффициент бюджетной задолженности*	$K_{бз} = З/Р$	З – дефицит местного бюджета, Р – расходы бюджета МО. Если $З < 0$ , то $K_{бз} = 0$ .
Коэффициент бюджетного покрытия*	$K_{п} = Д/Р$	Д – доходы бюджета Р – расходы бюджета
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бо} = Р/Ч$	Р – расходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования.
<p>* Кбр, Кбз, Кп рассчитываются по двум вариантам.</p> <p>I вариант: Д – полученные (налоговые и неналоговые) доходы МО, З – разница между расходами и полученными доходами бюджетов МО;</p> <p>II вариант: Д – располагаемые (налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из областного бюджета) доходы МО, З – разница между расходами и располагаемыми доходами.</p>		

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное 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 муниципальных образований. В качестве характеристик неоднородности совокупности использовались размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации.

Расчет агрегированных показателей разброса за определенный период позволяет выявить тенденции изменения бюджетных характеристик с точки зрения сближения или расхождения рассматриваемых показателей, отражающих направленность федеральной или субфедеральной бюджетной политики.

Оценка изменения характера распределения бюджетных доходов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов позволяет установить те территории, которые оказывают наибольшее влияние на

изменение показателей разброса. Наибольший интерес представляет группировка территорий, близких между собой по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов, а также изменение положения той или иной территории в составе других территорий, относящихся к одному уровню, после передачи средств из вышестоящего бюджета. Если перечисления из вышестоящего бюджета затрагивают большую часть элементов выборки, то имеет смысл расчет их централизованных значений.

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности, а также для выявления наличия и направлений действия стимулов к увеличению полученных налоговых доходов на уровне муниципалитетов использовались методы регрессионного анализа.

В третьей главе **«Анализ качественных характеристик местных бюджетов и оценка бюджетной политики в Новосибирской области»** выявляются особенности структуры доходов и расходов бюджетов территорий, определяется степень их устойчивости с использованием бюджетных коэффициентов, проводится оценка бюджетной политики Администрации Новосибирской области (НСО), а также предлагаются актуальные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений с целью увеличения доходной базы местных бюджетов.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ и определения степени централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, было проанализировано распределение доли полученных доходов и безвозмездных перечислений в совокупном доходе местных бюджетов области за период 1996–2002 годов.

Оценка структуры бюджетных расходов осуществлялась путем расчета распределения доли расходов на государственное управление и правоохранительную деятельность; расходов хозяйственного и социального блоков и расходов на жилищно-коммунальное хозяйство.

Анализ структуры доходов и расходов местных бюджетов в НСО свидетельствует, во-первых, 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.

Во-вторых, структура расходов местных бюджетов в НСО в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов яв-

ляются 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.

Выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов. Во-первых, расчет данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи. Во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более прозрачно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить, насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления. И, наконец, в-третьих, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

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 НСО приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов  
на душу населения в Новосибирской области**

Показатели	Полученные доходы						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Размах асимметрии	4,1	6,1	5,7	6,9	8,2	7,15	7,5
Рассеивание МО	167	259	239	256	411	563	770
Эксцесс	1,18	1,27	1,25	1,17	1,21	1,27	1,33
Станд. отклонение	231	396	316	377	600	777	1068
Кoeff. вариации	40,6	58,1	50,8	54,1	57,9	59,3	57,7
	Располагаемые доходы						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Размах асимметрии	2,7	2,6	2,7	2,9	2,9	3,3	3,5
Рассеивание МО	313	290	227	391	438	555	968
Эксцесс	1,07	1,03	1,08	1,01	1,04	1,04	1,03
Станд. отклонение	395	418	328	502	616	803	1407
Кoeff. вариации	25,1	24,6	27,6	25,4	21,6	23,8	28,0

Для выяснения вопроса о том, за счет каких групп муниципалитетов происходило изменение агрегированных показателей разброса, было оценено изменение характера распределения бюджетных доходов регионов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов.

Расчеты показали, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям. Для исключения влияния изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценки изменения их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности были рассчитаны централизованные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов. Из проведенных расчетов следует, что увеличивается как число городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня, так и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами.

Кроме того, было рассмотрено, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания. Результаты расчетов представлены в табл. 3.

Таблица 3

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

Показатель		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
R <sup>2</sup>		0,31	0,30	0,13	0,40	0,42	0,15	0,32
Оценка $\alpha$		1652	1335	748	2028	2717	4119	2952
t-статистика $\alpha$		9,37	10,37	8,38	11,42	13,22	9,29	11,71
95% доверител. интервал для $\alpha$	Нижн. гр-ца	1294	1074	567	1667	2299	3219	2940
	Верхн. гр-ца	2010	1596	929	2379	3134	5019	3464
Оценка $\beta$		-1,14	-0,63	-0,29	-1,07	-1,07	-0,52	-0,68
t-статистика $\beta$		-3,97	-3,87	-2,28	-4,78	-4,78	-2,51	-4,10
95% доверител. интервал для $\beta$	Нижн. гр-ца	-1,73	-0,97	-0,55	-1,53	-1,53	-0,94	-0,34
	Верхн. гр-ца	-0,56	-0,30	-0,03	-0,62	-0,62	-0,10	-1,02

\*  $T_i$  – безвозмездные перечисления в бюджет  $i$ -го муниципального образования из областного бюджета на душу населения;  $R_i$  – налоговые и неналоговые доходы  $i$ -той территории на душу населения.

Из приведенных данных видно, что в Новосибирской области за период с 1996 по 2000 гг. выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. Т.е. с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

И, наконец, был рассмотрен 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. Расчеты проводились сначала для всех рассматриваемых муниципальных образований Новосибирской области, а затем отдельно для районов и городов областного подчинения. Результаты расчетов для области в целом представлены в табл. 4.

Таблица 4

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

Показатель		1996– 1997	1997– 1998	1998– 1999	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002
R <sup>2</sup>		0,96	0,43	0,98	0,98	0,99	0,99
Оценка $\alpha$		2,03	0,68	0,97	0,81	2,15	3,26
t-статистика $\alpha$		30,24	5,14	37,04	47,99	61,00	81,94
95% до- верител. интервал для $\alpha$	Нижняя граница	1,90	0,41	0,91	0,77	2,08	3,18
	Верхняя граница	2,17	0,95	1,02	0,84	2,22	3,35
Оценка $\beta$		0	-14535	22002	20323	0	0
t-статистика $\beta$			-14,67	10,76	12,04		
95% до- верител. интервал для $\alpha$	Нижняя граница		-16547	17852	16899		
	Верхняя граница		-12523	26152	23750		

$Y_{it}$  – располагаемые доходы  $i$ -го муниципального образования в году  $t$ ;  $X_{it}$  – налоговые доходы  $i$ -го муниципального образования в году  $t$ .



Во всех случаях полученные зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента  $\alpha$  во всех регрессиях больше нуля. Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

Проведенные исследования позволяют выделить наиболее актуальные проблемы укрепления местных бюджетов:

- 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;
- установление единого подхода к распределению финансовой помощи муниципальным образованиям и повышение прозрачности методики расчета трансфертов.

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 осильных для них вопросов местного значения в соответствии с их финансово-экономическими возможностями.

Относительно расходов местных бюджетов представляется насущным, прежде всего, их четкое разделение на текущие и инвестиционные. Местный уровень должен иметь в качестве закрепленных такие налоги, на которые могут реально влиять органы местного самоуправления. Исходя из этого, необходимо:

- закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые 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.

### 3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Важным направлением регулирования регионального развития является бюджетная политика, эффективное проведение которой обеспечивает рост объемов финансовых поступлений, направляемых на цели социально-экономического развития регионов. Превращение сложившейся бюджетной системы России в целостную, взаимосогласованную и сбалансированную по бюджетным ресурсам и межбюджетным потокам систему требует решения ряда важных проблем, для поиска путей решения которых представляется полезным изучение накопленного опыта других стран в области проведения бюджетной политики.

Проанализированы модели бюджетного федерализма и выявлены их достоинства в контексте возможного использования в российских условиях. Обоснована необходимость четкого разграничения бюджетных полномочий между всеми уровнями власти при условии их относительной самостоятельности и обязательного обеспечения полномочий адекватными финансовыми ресурсами. Показано, что распределение доходных источников, в том числе и финансовой помощи из вышестоящего бюджета, должно осуществляться с учетом нормативных расходов и налогового потенциала территорий.

2. Дана оценка предлагаемых Правительством РФ изменений системы бюджетно-налоговых отношений. Показано, что предлагаемые изменения не обеспечивают бюджетную самостоятельность регионов и муниципалитетов, решение проблем, возникающих в связи с необходимостью выделения различных типов муниципальных образований, а также нерационального расщепления федеральных налогов.

Обоснована необходимость распределения налогов по нисходящей линии при условии закрепления за каждым уровнем власти своих налоговых доходов. При этом 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.

3. В работе предложена методика оценки состояния бюджетов и межбюджетных потоков, которая базируется на использовании методов горизонтального, вертикального, трендового и факторного анализа. Она позволяет:

- оценить структуру бюджетов как с точки зрения их обеспеченности доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня;
- проанализировать возможности использования бюджетных ресурсов для выявления основных направлений расходования средств на территориях;
- исследовать устойчивость территориальных бюджетов посредством расчета бюджетных коэффициентов;
- выявить характер бюджетных ограничений на субфедеральном уровне, возможность проведения самостоятельной бюджетной политики региональными и местными органами власти;
- выполнить расчет характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после выделения средств из вышестоящего бюджета, который служит индикатором степени оправданности концентрации ресурсов на вышестоящем уровне с позиций выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, направленности федеральной и субфедеральной бюджетной политики;
- осуществить группировки территорий, во-первых, по уровню полученных и располагаемых доходов, и, во-вторых, по уровню централизованных значений данных показателей; подобные группировки позволяют выявить территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности после перечисления средств из бюджета вышестоящего уровня;
- проанализировать зависимость между размерами средств, поступающих в территориальные бюджеты из вышестоящих бюджетов и полученными доходами посредством оценки регрессионного уравнения, в котором зависимой переменной являются перечисления из вышестоящего бюджета, а независимой – налоговые и неналоговые доходы территории;
- оценить предельный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, с помощью регрессионных уравнений, характеризующих зависимость увеличения располагаемых доходов территориальных бюджетов от роста их налоговых доходов.

4. Важной характеристикой разработанной методики является возможность анализа широкого спектра вопросов, касающихся структуры доходов и расходов, тенденций изменения различных бюджетных показателей, особенностей выравнивания бюджетной обеспеченности, устойчивости бюджетов территорий. Методика позволяет также выявить, служат ли средства, передаваемые из высшего уровня бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности; определить наличие и направления работы стимулов к увеличению налоговых доходов, аккумулируемых на территории, для муниципалитетов рассматриваемого региона. Получаемые с использованием предложенной методики результаты позволяют наметить возможные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений.

5. Уровень самостоятельности местных бюджетов оценивался посредством определения характера распределения доли полученных доходов в совокупных доходах бюджетов. Как показали выполненные расчеты, доля полученных доходов для большей части местных бюджетов НСО находится в пределах от 30 до 40%. Таким образом, существует большое количество муниципалитетов, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на данной территории.

Для оценки устойчивости местных бюджетов особый интерес представляет доля безвозмездных перечислений из областного бюджета в совокупных доходах местных бюджетов региона. За рассмотренный период число муниципалитетов, доходы которых более чем наполовину формировались за счет безвозмездных перечислений из областного бюджета, находилось на уровне 29–30. Модальным интервалом для доли безвозмездных перечислений являлся интервал 70–80%. Такое положение нельзя назвать нормальным для федеративного государства, реализующего принцип бюджетного федерализма.

В НСО структура расходов местных бюджетов соответствует распределению выполняемых ими основных функций. Так, основными статьями расходов являются социальные расходы (от 50 до 80%) и расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (20–30%). Однако финансовое обеспечение бюджетных полномочий местных органов власти остается проблематичным из-за неустойчивости собственных доходных источников.

6. Для диагностики местных бюджетов была предложена система бюджетных коэффициентов, расчеты с помощью которых 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.

7. Расчет и оценка показателей неоднородности полученных и предполагаемых бюджетных доходов на душу населения представляется полезным для анализа межбюджетных отношений.

Другим важным моментом бюджетного анализа является исследование соответствия между декларированной целью необходимости концентрации финансовых ресурсов в областном центре и целями выравнивания уровня социально-экономического развития различных муниципальных образований. Анализ показателей неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения подтверждает, что их значение после осуществления безвозмездных перечислений в целом уменьшается.

После распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета показатель среднедушевых доходов по территориям резко возрастает. За рассмотренный период происходит существенное увеличение абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

8. Характеристики разброса и распределения полученных и предполагаемых доходов позволяют сделать предположение о случайном, или не отвечающим целям выравнивания, характере безвозмездных перечислений из областного бюджета. Установлено существование статистически значимой отрицательной зависимости между рассмотренными параметрами для Новосибирской области за период с 1996 по 2002 гг. Следовательно, бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

9. Оценка эффективности действия стимулов к увеличению полученных налоговых доходов на местном уровне в рассматриваемом регионе 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  $\alpha$  во всех регрессиях больше нуля. Это свидетельствует о том, что стимулы работают в направлении сохранения и развития налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

**Наиболее значимые работы,  
опубликованные по теме диссертации:**

1. Основные подходы к формированию межбюджетных отношений в России// Проект СИРЕНА: модели оценки региональной политики. – Новосибирск, 1999. С. 84–101. – 1 п. л.
2. Бюджетная региональная политика и стимулы экономического развития регионов// Регион: экономика и социология. – 2000. – № 3. С. 133–143. – 0,5 п. л. (личный вклад – 0,25 п. л.).
3. Региональная политика в России: Учебно-методическое пособие. – Новосибирск: СибАГС, 2000. – 188 с. – 11,3 п.л. (личный вклад – 5,7 п.л).
4. Специфика формирования и использования регионального бюджета// Сборник научных трудов молодых ученых «Региональная экономика России». М: СОПС. 2000. С. 13–23. – 0,4 п. л.
5. Некоторые проблемы бюджетной политики на уровне местного самоуправления (на примере Новосибирской области). – Прикладной бюджетный анализ/ Под ред. Т.И. Виноградовой, В.А. Бескровной. – СПб.: 2001. С. 265–274. – 0,4 п.л.
6. Особенности формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований (на примере Новосибирской области)// Сборник научных трудов молодых ученых «Региональная наука». М: СОПС. 2002. С. 132–142. – 0,5 п.л.
7. Бюджетные аспекты функционирования органов местного самоуправления (на примере Новосибирской области)// Регион: экономика и социология. – 2004. – № 2. С. 125–138. – 0,6 п. л.