
РОЛЬ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В.И. Клисторин, Т.В. Сумская

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 07-02-65201а/Т)

Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, тем самым взяв на себя обязательства по поддержке и развитию местного самоуправления и обеспечению финансовых гарантий этого развития. В хартии указано, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Экономической основой местного самоуправления являются местный бюджет и муниципальная собственность.

Последние изменения в системах федеративных отношений, территориально-административного деления и управления региональным развитием в промышленно развитых странах (Германии, Канаде, Франции и др.) показывают, что местное самоуправление рассматривается как наиболее консервативный элемент системы и преобразования в целом ориентированы на децентрализацию государственных финансов и усиление финансовых возможностей местного самоуправления. Значительные усилия направлены на активизацию возможностей межмуниципального взаимодействия, что также увеличивает возможности властей местного уровня [1].

В России в настоящее время проводится очередная реформа местного самоуправления. Первый закон о местном самоуправлении был принят в июле 1991 г. Местное самоуправление продекларировано в российской Конституции 1993 г. Федеральные законы с одинаковыми названиями «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были приняты в 1995 и 2003 гг.

Окончательное введение в действие нынешней редакции закона о местном самоуправлении планируется на 2009 г. Одновременно принимались нормативные акты, существенно влияющие на функционирование органов местного самоуправления и социально-экономическое положение городов и поселений. Прежде всего следует упомянуть Бюджетный и Налоговый кодексы.

БАЗОВЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

При организации местного самоуправления специалистами обычно выделяются две базовые модели: англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская модель в различных ее модификациях принята в Австралии, Великобритании, Дании, Канаде, Новой Зеландии, США, Финляндии, Швеции, на Кипре и Мальте и в некоторых других странах. В рамках этой модели для решения местных вопросов жителями избираются совет и основные должностные лица, такие как мэры, начальник муниципальной структуры охраны правопорядка, представитель муниципального образования в суде, казначей. Англосаксонская модель не предусматривает назначения надзорных чиновников из центра, а контроль осуществляется посредством финансовых ревизий и инспекций различных государственных структур. Важную роль в функционировании англосаксонской модели играют суды. Государственный контроль над деятельностью исполнительных органов муниципальных образований фактически сведен к минимуму. Источники доходов и основные направления расходов (иногда даже механизмы расходов) прописаны в уставах городов и характеризуются большим разнообразием.

Континентальная, или романо-германская, модель (Австрия, Германия, Италия, Франция, Япония и ряд других стран) строится на основе сочетания выборности и назначаемости органов местного самоуправления. На низовом, первичном уровне в поселковых общинах или городах существуют только выборные органы местного самоуправления. Региональное звено муниципальных образований в виде объединений нескольких первичных структур характеризуется наличием выборных советов и назначенных представителей президента или правительства. Государственный представитель контролирует со-

блюдение законности в деятельности органов местного самоуправления, руководит региональной администрацией, подчиненной выборному совету, принимает решения об обращении к главе государства с просьбой о роспуске выборных региональных органов.

Масштабный государственный контроль в континентальной модели обосновывается значительным числом общегосударственных функций, переданных на местный уровень, обязанностью государства финансово поддерживать определенный стандарт их реализации, необходимостью обеспечения эффективности самого местного самоуправления, важностью содействия достижению национальных ориентиров в области экономики, финансов, государственного планирования.

Практически во всех странах доходы органов местного самоуправления не покрывают их расходов (например, в США доходы составляют не более 65% всех расходов, в Канаде – половину, в Японии – 40%). Сборы и платежи, как правило, составляют не более одной трети местного бюджета. В большинстве стран местные займы для финансирования муниципальных расходов покрывают около 10% от общей суммы муниципальных расходов. Значительную часть доходов муниципальные образования получают из государственных фондов, прежде всего из специальных государственных фондов поддержки муниципальных образований. Распределение средств из этих фондов производится с учетом численности населения, размера территории, уровня жизни на данной территории, доли детей или пенсионеров среди жителей и других критериев.

Вне зависимости от выбранной модели местного самоуправления центральное правительство в большей или меньшей степени стремится к выравниванию социально-экономических условий проживания населения в местных сообществах и финансовых возможностей местных органов власти. Для этого применяются различные инструменты вертикального и горизонтального выравнивания с использованием механизмов трансфертов. При определении системы взаимодействия в регионе различных органов власти и управления необходимо использовать тот теоретический и практический опыт, который накоплен в промышленно развитых странах за длительный период развития в условиях рыночного хозяйства.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Рассмотрим американскую, канадскую и германскую модели бюджетного федерализма, каждая из которых имеет определенные типичные черты. Кроме того, систему вертикального выравнивания за счет межбюджетных потоков рассмотрим на примере Франции.

Согласно *американской модели* все органы власти имеют собственные «непересекающиеся» налоги и автономные налоговые службы. Помимо этого для американской системы налогообложения характерно параллельное использование основных видов налогов. Финансовая помощь распределяется преимущественно в виде целевых субвенций по установленным формулам. Цели определяются исходя из общенациональных приоритетов.

В результате реализации такой модели достигается высокая экономическая эффективность, при этом объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, а довольно значительные межрегиональные контрасты отчасти устраняются с помощью общефедеральных социальных программ и благодаря высокой мобильности населения.

В США первичной единицей является штат. Конституция США родилась как договор между штатами, и федеральные власти по Конституции имеют те полномочия, которыми их наделили штаты. С другой стороны, органы местного самоуправления (графства, города) имеют лишь те полномочия, которые они получили сверху от штата. Уставы (хартии) городов принимаются законодательным собранием штата. Конституция Соединенных Штатов не регламентирует сферы полномочий местных органов власти. Таким образом, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов.

За счет грантов федерального бюджета финансируется до 20% расходов штата и около 5% местных расходов. Гранты из бюджетов штатов покрывают более 30% расходов местных органов власти. Федеральная доля в расходах штатов в целом варьирует от 50 до 80%,

в то время как доля штата в финансировании местных программ и услуг, как правило, ниже 50%.

Необходимо отметить, что вертикальная бюджетная несбалансированность на уровне штатов постоянно сохраняет отрицательное значение и велика в абсолютном выражении, тогда как вертикальная бюджетная несбалансированность муниципальных властей постоянно сохраняет положительное значение и тоже велика в абсолютном выражении. Это демонстрирует значимость межправительственных трансфертов со стороны органов власти штатов муниципальным властям в формировании бездефицитных местных бюджетов.

Власти штатов играют существенную роль в финансировании расходов на муниципальном уровне. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема общественных услуг, в то время как другие жестко контролируют деятельность муниципальных властей. При существующих ограничениях, накладываемых законодательством штатов на возможности муниципальных властей по введению собственных налогов и сбору налоговых доходов, трансферты из федерального бюджета муниципальным властям, а также из бюджетов штатов муниципальным бюджетам составляют значительную часть бюджетных доходов муниципальных органов власти.

Оказание разнообразных услуг населению является главной задачей местного самоуправления в федеративной системе США. В компетенцию органов местного самоуправления входят строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, организация и содержание мест парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, содержание парков и других зон отдыха, театров и спортивных сооружений, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина для малообеспеченных слоев, скорая помощь и др. Графства и большие города имеют свои суды. Считается, что в США надежно защищены права штатов и недостаточно – права местного самоуправления.

Представляет интерес практика создания постоянно действующих согласительных органов центра и территорий по разрешению спор-

ных вопросов и распределению ресурсов в федеративной системе. На наш взгляд, такие органы могли бы существовать в России как на уровне «центр – субъекты Федерации», так и на уровне «субъект Федерации – органы местного самоуправления». В основе работы таких органов должны лежать паритетные принципы, а результатом их функционирования должно быть достижение предварительного консенсуса по спорным вопросам до принятия официальных решений.

Налоговая система США построена в соответствии с описанным выше разграничением полномочий. Как уже отмечалось, каждый уровень (федерация, штат, графство, город) собирает свои налоги, имеет свои источники доходов и свои налоговые службы.

Основным источником доходов федерального бюджета США являются подоходные налоги с физических и юридических лиц и налоги на фонд оплаты труда, доходов штатов – налог с продаж, доходов местного самоуправления – налог на недвижимость. Кроме того, штатам разрешается взимать свои подоходные налоги сверх федеральных. В свою очередь, штаты сверх своих налогов разрешают органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги.

Ставки федеральных налогов едины по всей стране и ежегодно утверждаются Конгрессом. Налоги штатов и местные налоги могут существенно различаться в пределах общей инструкции в зависимости от уровня доходности территорий. Часть налоговой ставки может быть налогом штата, единым для всей его территории, другая часть – местным налогом, который самостоятельно устанавливают власти городов и графств в рамках общего лимита.

Поскольку правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от финансовой помощи со стороны федерального правительства, сложившаяся в США система межбюджетных отношений в последние годы постоянно совершенствуется в направлении укрепления доходной базы местных органов власти за счет увеличения доли налоговых доходов в совокупных бюджетных доходах муниципалитетов.

Для *канадской модели*, во-первых, характерен высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы. Налоги подразделяются на общие и «непере-

секающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «доставки» ставок, в соответствии с которым территории имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной. Кроме того, используются разнообразные методы выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В целом достигается сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

В настоящее время Канада является одной из самых децентрализованных федераций в мире, что объясняется разнородностью ее населения и существенными различиями в экономическом развитии провинций. Необходимо отметить, что в Канаде наблюдается высокая децентрализация не только в предоставлении государственных услуг, но и в финансировании этих услуг. Однако это не помешало создать в стране единую транспортную сеть и единую систему социальных программ.

Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.) создаются провинциальными и территориальными органами власти, ими же определяются их структура и полномочия. Система бюджетного федерализма в Канаде базируется на иерархическом принципе, в соответствии с которым федеральные власти взаимодействуют в основном с бюджетами провинций, а провинции – с муниципальными бюджетами. Распределение бюджетных полномочий между провинцией и муниципальными образованиями в различных провинциях может быть разным. При этом в законодательном отношении провинции достаточно независимы от федерального центра, тогда как рамки полномочий муниципальных образований в основном определяются властями провинций, которые в значительной степени контролируют деятельность подведомственных им муниципалитетов. Поэтому решения о предоставлении некоторых важных государственных услуг (образование, социальное обеспечение и здравоохранение) принимаются совместно муниципальными и провинциальными властями.

Объем трансфертов, поступающих из провинций в муниципалитеты, примерно соответствует объему федеральной финансовой помощи, направляемой в бюджеты провинций. Трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам различаются в зависимости от конкрет-

ной провинции, однако все они имеют определенное сходство с федеральными трансфертами бюджетам провинций. Механизм распределения трансфертов из бюджетов провинций включает в себе элемент определенного бюджетного выравнивания. В нем важную роль играет обеспечение равного объема средств, получаемых муниципалитетами, в расчете на душу населения, что представляет собой неявный выравнивающий элемент. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам. В силу этого муниципальные власти более зависимы от провинций.

Основными федеральными налогами в Канаде являются личный подоходный налог и налог с доходов корпораций, а также налог на добавленную стоимость (НДС). Помимо этого в федеральный бюджет поступают акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию и бензин. Провинции имеют право устанавливать свои личные подоходные налоги и налоги с доходов корпораций. Кроме того, провинциальными являются налог с розничного оборота и, в большинстве случаев, налог на крупные природные ресурсы. На местном уровне основным налогом является налог на недвижимое имущество.

В целом в канадской системе бюджетного федерализма значительной степенью самостоятельности при формировании налоговых доходов пользуются провинции. Местные власти основную долю своих доходов получают из вышестоящего (провинциального) бюджета.

Германская модель бюджетного федерализма строится на принципе обеспечения единства стандартов жизни на всей территории страны, что приводит к высокой степени единообразия в сфере государственной инфраструктуры и предоставления государственных услуг. Основу бюджетной системы составляют «общие» налоги, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение (т.е. имеет место дифференциация нормативов отчислений) с целью сокращения разрыва между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, однако существуют многочисленные и достаточно крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Результатом ре-

лизации данной модели является обеспечение социальной справедливости, хотя и частично за счет экономической эффективности.

Налоговая система Германии характеризуется тем, что каждый уровень власти имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. Вертикальное распределение налогов в Германии четко закреплено в Конституции. Часть налогов полностью поступает одному субъекту межбюджетных отношений, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями.

Так, в федеральный бюджет полностью поступают налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины, в бюджеты земель – налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво, а в бюджеты общин – налоги на землю, местные («малые») налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога (налога на предпринимательскую деятельность). Кроме того, общины имеют право распоряжаться поступлениями от взимания налога на специфические формы использования доходов и акцизов.

Основные налоги (более 70% объема поступлений) являются совместными по получению. К ним относятся прямой налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость. Порядок распределения данных налогов устанавливается Конституцией ФРГ. Так, налог на доходы физических лиц подлежит расщеплению между всеми тремя уровнями бюджетной системы (15% получают общины и по 42,5% – федерация и земли). Налог на прибыль подлежит расщеплению в равных долях между федерацией и землями. А распределение НДС осуществляется на договорной основе между властями различных уровней с последующим законодательным закреплением достигнутых решений в виде федерального закона, подлежащего утверждению Бундесратом. Считается, что подвижные пропорции обеспечивают приспособление доходной части бюджета к изменяющимся задачам разных уровней власти.

Налоговая база муниципальных властей закреплена в Конституции ФРГ, которая устанавливает порядок распределения налогов, относящихся к сфере исключительной компетенции муниципальных властей, а также процедуру расщепления доходов с налога на бизнес (торговлю). Так, порядок распределения налога на бизнес предусмат-

ривает поступление 80% в муниципальный бюджет, 15% – в бюджет земли и 5% – в федеральный бюджет. Необходимо отметить, что в Конституции ФРГ также оговариваются условия для получения компенсации муниципалитетами, которым федеральные власти делегировали определенные обязанности. В целом в федеральный центр поступает примерно 45% всех налоговых доходов, землям достается чуть более 37%, общинам – 13%; около 5% (в основном пошлины) перечисляется в бюджет ЕС.

Горизонтальное выравнивание основывается на двух показателях: финансовой силы и выравнивания. Первый отражает величину получаемых земель налогов, а в отдельных случаях корректируется с учетом их особых финансовых потребностей. Второй характеризует соответствие бюджетных доходов, получаемых землей, доле населения, проживающего в ней (с возможной корректировкой для крупных городов).

Механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Конституции и особом Законе о финансовом выравнивании, нацелен на корректировку вертикального распределения налогов для сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения, с тем чтобы последние для всех земель были не ниже 95% от среднегерманского уровня. Это относится прежде всего к доле земель от поступлений налога с оборота, а именно, 75% ее распределяется между землями пропорционально числу жителей, а 25% отчисляется слабым в финансовом отношении землям (уровень бюджетных доходов которых менее 92% от среднегерманского показателя).

Трансферты слабым землям осуществляются ступенчато: сумма, необходимая для достижения ими 92% от среднегерманского уровня бюджетных доходов на душу населения, поступает за счет перераспределения налога с оборота, для достижения 95% – за счет предоставления обязательных трансфертов без всяких условий, а от 95 до 100% – за счет предоставления трансфертов, дифференцированных в зависимости от особых финансовых потребностей. Что касается изъятий из доходной части бюджетов земель, то здесь действует прогрессивная шкала: если избыток доходов не превышает 1% от их среднего по стране уровня, то земля отчисляет из этого избытка 15%, при избытке в разме-

ре от 1 до 10% – две трети, а при более значительном – 80%. Однако несмотря на сравнительно небольшие размеры изъятий, сам принцип перечислений вызывает недовольство у земель-доноров [2].

При всех достоинствах германской системы бюджетного федерализма ее слабой стороной являются нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Основной упрек состоит в том, что после перераспределения уровень бюджетной обеспеченности у слабой земли может быть выше, чем у сильной. В таких условиях подрываются стимулы к эффективной политике, обеспечивающей приток доходов на территорию земли.

Опыт **Франции** в развитии местного самоуправления представляется особенно интересным для нашей страны. Прежде всего, Франция не только является ярким образцом континентальной модели местного самоуправления, которая принята за основу в России, но и выделяется активным воздействием государства на общественное развитие, что характерно как для российских исторических традиций, так и для нынешнего этапа развития российской государственности. Кроме того, система местного самоуправления во Франции с начала 1980-х годов подверглась значительным реформам [3, 4], что также близко к условиям России. Опыт построения новой системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления заслуживает самого пристального внимания.

Наиболее важным и значительным по величине видом трансфертов во Франции является глобальная дотация на функционирование [4]. Она выделяется по шести критериям: 1) численность населения; 2) уровень богатства, включая фискальное богатство, определяемое как налоговая база для налога на жилье, и физическое богатство, измеряемое величиной личных доходов населения; 3) количество жилья для бедных (общественного жилья); 4) число детей в школах; 5) протяженность дорог; 6) рост общего объема дотаций.

Последний критерий был введен для того, чтобы при изменении системы принятых критериев территориальным коллективам не наносился значительный урон, чтобы дотации хотя бы небольшими темпами, но росли. Этот шестой критерий до последнего времени применялся достаточно широко, примерно для половины коммун. Ситуация

существенно изменилась в 1990 г., когда государство начало резко сокращать распределение средств по данному критерию, полагая, что относительно богатые местные коллективы должны в большей мере финансировать себя сами.

В соответствии с применяемыми критериями различаются и конкретные разновидности дотации на функционирование. **Базовая дотация** выделяется по первому критерию – в зависимости от числа жителей. Она особенно важна для больших городов с высоким уровнем концентрации населения, которые, соответственно, испытывают необходимость в интенсивном развитии городской инфраструктуры. **Дотация, связанная с перераспределением ресурсов**, выделяется по второму критерию, и она особенно важна для относительно бедных территориальных коллективов, которым требуются дополнительные средства для развития. **Дотация-компенсация** определяется необходимостью поддержки определенных, как правило убыточных, сфер деятельности. Она распределяется в зависимости от количества зданий для бедных, числа учеников в школах и протяженности дорог (т.е. по третьему, четвертому и пятому критериям). **Дотация на туристические места** предоставляется городам – традиционным объектам туризма, поскольку во время туристических сезонов необходимость в городской инфраструктуре значительно превышает потребности местного населения.

Рассмотренные критерии в полном объеме применяются при выделении глобальной дотации на функционирование для коммун. Именно для этого вида территориальных коллективов она предоставляется в наиболее значительных размерах.

Для департаментов используется несколько более простой способ распределения глобальной дотации на функционирование. Для них выделяются следующие разновидности дотации на функционирование:

- **базовая дотация**, составляющая 45% глобальной дотации на функционирование для департаментов. Она рассчитывается путем умножения базовой дотации предыдущего года на заданный темп роста;
- **минимальная дотация на функционирование**, которая ежегодно устанавливается Комитетом местных финансов и выде-

ляется департаментам, имеющим фискальный потенциал на душу населения менее 40% или на 1 кв. км – менее 60% от среднего для департаментов;

- **дотация гарантии**, которая обеспечивает всем департаментам рост суммы первых двух дотаций, не меньший, чем 55% от роста всех финансовых ресурсов для глобальной дотации на функционирование.

Таким образом, для департаментов практически применяется три критерия: рост дотации, численность населения и/или площадь территории. Однако последние два критерия применяются исходя из целей уже не вертикального, а горизонтального выравнивания.

Использование метода расчета дотаций по фиксированным и законодательно закрепленным критериям в качестве исходного пункта предполагает построение совокупности наиболее важных индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории региона. Данная задача решается в рамках специального исследования и разработки соответствующей программы. К числу таких индикаторов развития относятся прежде всего численность населения, протяженность дорог, количество больничных коек, число учащихся в школах, количество очищаемой воды, уровень безработицы, общая площадь жилищного фонда. Наряду с названными индикаторами для межбюджетных финансовых отношений особое значение имеют такие показатели, как величина налогооблагаемой базы подоходного налога с физических лиц, предприятий, налога на имущество физических лиц, земельного налога.

Инвестиционные поступления в местные бюджеты представлены глобальной дотацией на оборудование, выделяемой для проведения ремонта, расширения существующих и строительства новых объектов [3, 5]. Среди поступающих от государства на местный уровень финансовых ресурсов для инвестирования рассматриваемая дотация является одной из наиболее крупных, хотя в общей сумме трансфертов она составляет относительно небольшую долю. Глобальная дотация на оборудование распределяется достаточно равномерно между коммунами (60%) и департаментами (40%), и для каждой группы территориальных коллективов характерны свои особенности ее распределения.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ПОВОДУ ПРИМЕНИМОСТИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Российская Федерация имеет существенные отличия от стран, опыт которых был кратко охарактеризован выше. Во-первых, в России наблюдается значительно большая дисперсия в части социально-экономических показателей развития муниципальных образований, чем в промышленно развитых странах. Следовательно, различия в проблемах носят не только количественный, но и качественный характер. Во-вторых, в России идут интенсивные процессы роста и развития крупных и крупнейших городов, массовая миграция из депрессивных поселений в крупные города и, наконец, образование фактически закрытых элитных поселков, выполняющих функции спально-рекреационных оазисов.

Уровень доходов бюджетов муниципальных образований в России до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы составляют около четверти общих расходов. Разница покрывается из федерального и региональных бюджетов, но при этом по большинству муниципальных образований эта разница достигает 70–80%.

Декларируемая цель бюджетной политики в области межбюджетных отношений состоит в совершенствовании и развитии отношений между бюджетами разных уровней в соответствии с действующим бюджетным законодательством. Вместе с тем на муниципальные бюджеты возложено выполнение целого ряда государственных обязательств, как предусмотренных действующим законодательством, так и не предусмотренных.

В 2005–2007 гг. в Новосибирской области поэтапно проходил процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществлялись также другие мероприятия в рамках пилотного проекта реформы местного самоуправления. Система управления и межбюджетные отношения приведены в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ в последней редакции.

Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), субвенций из регионального фонда компенсаций, субсидий в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при осуществлении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения и др.

В Основных направлениях налоговой и бюджетной политики Новосибирской области на 2008–2010 гг. предусмотрены

- ежегодная индексация фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений в соответствии с изменением индекса потребительских цен;
- сохранение формализованного распределения дотации по поселениям из фонда финансовой поддержки поселений, по муниципальным районам (городским округам) – из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- ежегодный мониторинг показателей, являющихся основанием для распределения дотации;
- обеспечение передачи местным бюджетам не менее 10% поступлений в консолидированный бюджет области от налога на доходы физических лиц в соответствии со ст. 58 Бюджетного кодекса РФ, в том числе путем замены дотации или части дотации на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц;
- предоставление органам местного самоуправления возможности по их решению заменять дотацию (часть дотации) дополнительным нормативом отчисления от налога на доходы физических лиц.

В соответствии с федеральным законодательством создан областной фонд компенсаций. Кроме того, в Новосибирской области используется такой механизм выделения бюджетных средств, как софинансирование из областного бюджета расходных обязательств орга-

нов местного самоуправления области, программ и проектов, включая следующее:

- предоставляются субсидии местным бюджетам за счет средств областного бюджета для долевого финансирования программ (проектов), направленных на развитие отдельных технологических и социально направленных отраслей хозяйства муниципального значения;
- доля софинансирования со стороны местных бюджетов устанавливается в размере не менее 5% с учетом реальных финансовых возможностей органов местного самоуправления;
- осуществляется мониторинг соответствия утвержденных программ социально-экономического развития муниципальных образований приоритетам социально-экономического развития Новосибирской области;
- при рассмотрении инвестиционных проектов учитывается необходимость реализации долгосрочных программ, зафиксированных на региональном (Стратегия развития Новосибирской области) и федеральном (национальные проекты) уровнях.

В целях предупреждения негативных последствий для исполнения органами местного самоуправления своих расходных обязательств в случае существенных изменений доходной базы местных бюджетов, а также в случае принятия федеральными органами и органами государственной власти Новосибирской области дополнительных решений, приводящих к увеличению расходных обязательств органов местного самоуправления, в составе иных дотаций и субсидий будут выделены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (в пределах 10% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам).

Местным бюджетам Новосибирской области планируется предоставлять бюджетные кредиты:

- на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов и обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступления доходов;

- на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- на иные цели, затрагивающие интересы области.

Краткий обзор методов и инструментов, используемых в российской практике межбюджетных отношений, выполненный на примере Новосибирской области, показывает, что последние изменения законодательства направлены в основном на дальнейшее усиление финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления и расширение перечня инструментов финансовой помощи органам местного самоуправления. Нам представляется, что при планировании межбюджетных потоков, особенно их инвестиционной составляющей, недостаточно учитываются сложившиеся социально-экономические условия муниципальных образований. Кроме того, действующая модель межбюджетных отношений предполагает высокую и, возможно, возрастающую централизацию финансовых ресурсов, что, в принципе, будет затруднять развитие местного самоуправления.

Литература

1. **Бюджетный** федерализм и финансовое управление на местном уровне / Институт Всемирного банка; Канадское агентство международного развития. – М., 2002.
2. **Бюджетный** федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Под ред. Н. Главацкой, И. Трунина. – М., 2001.
3. **Новикова Т.С.** Местные финансы во Франции. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 1996.
4. **Новикова Т.С.** Реформирование французской системы местных финансов // Реформа местного самоуправления: опыт России и Франции. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2006.
5. **Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А.** Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. – Новосибирск: Изд-во ИЭиОПП СО РАН, 2000.

© Клисторин В.И., Сумская Т.В., 2008