

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

С 897 *Сумская Т.В. Бюджетная политика и местное самоуправление/
Под ред. Д.э.н. Суспицина С.А. – Новосибирск, ИЭОПП СО
РАН, 2009. – 240 с.*

ISBN 978-5-89665-198-7

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий. Выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена практика регулирования бюджетно-налоговых отношений за рубежом, выполнен анализ результатов функционирования местных властей в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в России. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментальной, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса и регрессионный анализ.

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

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

ISBN 978-5-89665-198-7

© ИЭОПП СО РАН, 2010
© Сумская Т.В., 2010

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Sumskaya_2010_Byudzhetnaya_Politika_I_Mestnoe_Samoupravlenie.pdf

Глава 1

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

1.1. Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления

В условиях федеративной системы государственного устройства деятельность региональных органов власти выстраивается с учетом не только местной специфики социально-экономического развития, но и таких механизмов подотчетности, когда региональное руководство получает мандат на власть от местного населения и отвечает перед ним за свои действия. Это выгодно отличает ее от унитарной системы, для которой характерны принятие решений в центре без их адаптации к местным условиям и подотчетность региональных властей центральному правительству. Различия в принципах подотчетности обеспечивают в условиях федеративного государственного устройства важные предпосылки для организации более качественного регионального управления по сравнению унитарной системой.

Суть федеративного устройства государства может быть сведена к возможности для его субъектов принимать самостоятельные решения на автономных началах в рамках единого государственного целого. Тем самым обеспечивается достижение и сохранение государственного единства и относительной самостоятельности субъектов федерации при их юридическом равенстве в отношениях с федеральным центром. Федеративное государство предлагает наиболее устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов, заинтересовывая субъекты федерации в сохранении государственного единства.

Федерализм создает предпосылки и для эффективной организации и функционирования финансов на различных уровнях власти, включая бюджетный процесс. Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными

уровнями называют бюджетным федерализмом, суть которого состоит в организации эффективного функционирования и взаимодействия бюджетов всех уровней при условии учета интересов всех участников бюджетного процесса¹.

В основе существующих в мировой практике моделей бюджетного федерализма лежит принцип децентрализации, который 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.

Децентрализация имеет как преимущества, так и недостатки, которые выявляются при сравнении общественных издержек и выгод. Следует иметь в виду, что если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное управление либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности. Децентрализация эффективна, если повышение издержек перекрывается выигрышем.

Бюджетная децентрализация призвана решать две основные задачи: повышать аллокационную и производительную эффективность функционирования бюджетной системы. Благодаря децентрализации общественные услуги можно организовать и предоставлять таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали предпочтениям местных жителей, т.е. обеспечивать повышение аллокационной эффективности или качества распределения имеющихся ресурсов между направлениями их использования. Наряду с этим децентрализация сопровождается и повышением производительности функционирования бюджетной системы, обеспечивая подотчетность местных властей своему населению и сокращая число инстанций, в которых приходится согласовывать решения, поскольку больше полномочий предоставляется местным органам власти, которые лучше знают местную специфику и местные потребности.

¹ Обстоятельный анализ различных аспектов формирования бюджетного федерализма содержится, в частности, в работе: Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне/ Под ред. д.э.н. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 240 с.

Таким образом, децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах, с тем, чтобы те могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Местные власти ближе к населению, лучше знают его нужды и потому способны удовлетворить его потребности лучше, чем центральная власть. Близость местных властей к населению также способствует усилению гражданской активности, повышению прозрачности властей и усилению их подконтрольности населению [Сильва Де К. Мигара О., Курляндская, 2006].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага обладают неодинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются граждане страны, а польза от внутренних водных путей или наличия леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие, как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и т.д., адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такое разнообразие предпочтений в каждом регионе или местности, производство разных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти. Это значит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно. Предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при едином образном подходе ко всем территориям на одних территориях будет происходить перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [Сильва Де К. Мигара О., Курляндская, 2006; Oates, 1972; Tanzi, 1996].

Важным преимуществом децентрализации является также то, что близость местных властей к населению и частое взаимодействие между ними позволяет сформировать каналы коммуника-

ций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и активное общение повышает подотчетность местных властей своим гражданам. Административная автономия создает предпосылки для обучения, поиска новых подходов, повышения общего качества управления. Децентрализованные системы способны обеспечить большую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, приводит к снижению бюджетного дефицита. Децентрализация способствует сохранению рынков и стимулирует их развитие. Наконец, децентрализованный процесс принятия решений позволяет оценивать разные варианты решений, стимулируя распространение передового опыта. При этом исключительно важно, чтобы полномочия передавались на тот уровень, который реально способен провести те или иные необходимые мероприятия и заинтересован в их результатах [Сильва Де К. Мигара О., Курляндская, 2006; Khaleghian, 2003; Bahl, 1999].

Следует заметить, что для обоснования решений о децентрализации средств в бюджетной системе требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков. Т.е. речь идет о разработке территориального разреза доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющий оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные помогают понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно будет судить о финансовой самостоятельности каждой территории и о ее способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки [Швецов, 2006].

Местные власти, обладая самостоятельностью, с одной стороны, получают больше стимулов к увеличению доходов в рамках своей компетенции, но при этом не могут переступить определенные границы аккумуляции ресурсов в силу открытости экономики. С другой стороны, они более рационально расходуют средства, поскольку зависят от налогоплательщика, и способны более точно определять местные потребности в общественных благах и рационально использовать накопленный инфраструктурный потенциал.

В целом, эффективное функционирование бюджетного федерализма возможно, если децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории; локализация выгод в существенной степени совмещается с территориальной локализацией издержек; предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов.

Представляют интерес выдвинутые Дж. Уоллисом и У. Оутсом положения о соотношении централизации и децентрализации в государственном управлении, одним из важнейших рычагов которого является бюджетная система. Согласно названным исследователям, чем обширнее страна по площади, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть государственное управление (фактор территории); чем больше численность населения страны, тем менее централизованным должно быть государственное управление (фактор плотности населения); чем выше доля населения, сосредоточенного в городах, тем менее централизованным должно быть государственное и региональное управление (фактор социальной инфраструктуры); чем выше уровень дохода на душу населения, тем более централизованным должно быть государственное управление и его участие в программах, связанных с перераспределением доходов (фактор инвестиционной зависимости государства от экономики); чем более многообразным является спрос на государственные услуги, вытекающий из неравномерного распределения доходов по регионам, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть управление со стороны государства и регионов (фактор социальной зависимости государства от экономики) [Wallis, Oates, 1988; Казанчева, 2005].

В свете сказанного можно утверждать, что результативность бюджетного федерализма определяется в первую очередь используемыми подходами к закреплению расходов, закреплению доходов и организации движения средств между бюджетами различных уровней.

В основу разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы обычно закладывается ряд принципов:

- территориального соответствия (закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг);
- субсидиарности (максимально возможного приближения к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги, т.е. рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов должно начинаться с самого низкого уровня бюджетной системы, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории);
- соразмерности (соответствия расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы);
- экономии масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять крупными порциями, при этом предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию соответствующих услуг);
- учета внешнего эффекта (предпосылки для централизации расходов тем больше, чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения).

Очевидно, что для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все названные принципы.

Ключевое значение имеет закрепление доходов (прежде всего, налогов) в соответствии с расходной частью бюджета определенного уровня. В общих чертах, известны три варианта закрепления налоговых доходов [King, 1992; Баткибеков и др., 2000].

В соответствии с первым из них за местными органами власти закрепляются все налоговые доходы, поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией. При этом часть доходов должна передаваться на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства.

Слабой стороной данного варианта является возможность снижения эффективности межтерриториального перераспределения доходов, а также ограничения для обеспечения фискальной стабилизации. Кроме того, он может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

Второй вариант распределения налоговых доходов в противоположность первому предполагает закрепление всех налогов за национальным правительством с последующей передачей средств нижестоящим органам власти путем предоставления грантов или иных трансфертов, либо посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня.

Данный вариант также не лишен определенных недостатков, основным из которых считается отсутствие зависимости между уровнем власти, наделенным принятием расходных решений, и регионом, на территории которого собираются те или иные налоги. Тем самым подрывается основа для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без установления такой зависимости возникает возможность либо избыточного финансирования местных расходных потребностей либо необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы. И то и другое может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

Третий вариант распределения доходных полномочий предусматривает закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, – компенсация недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет.

Данный вариант, занимая промежуточное положение между двумя предыдущими, во многом свободен от их недостатков, поскольку позволяет закреплять за нижними уровнями власти налоговые полномочия, тем самым, увязывая величину налогового бремени и принимаемые расходные решения. При этом местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты-выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности. Реализация данного варианта распределения доходов требует, однако, согласованного выбора налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), и доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов).

Проблема распределения налоговых доходов не сводится только к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти. Чаще всего предпочтительным оказывается сочетание различных схем закреплению налоговых доходов и налоговых полномочий.

Представление о различных видах доходов органов власти нижестоящего уровня дает табл. 1.1, из которой видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные налоги, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях – оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога [Баткибеков и др., 2000].

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем

Таблица 1.1

Виды фискальной автономии субнациональных органов власти¹

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)
Нецелевые трансферты	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а следовательно, – и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей [Баткибеков и др., 2000].

Использование рассмотренных схем распределения налоговых доходов и расходных обязательств может приводить, однако, к воз-

¹ *Источник:* Баткибеков С., Кадачников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. – М.: ИЭПП, 2000. С. 83–237.

никновению вертикального и/или горизонтального дисбаланса. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы, а горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Для устранения подобных дисбалансов применяются, как правило, разнообразные механизмы трансфертов или заимствований.

Передача ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой осуществляется обычно по двум направлениям – через разделение доходов и систему грантов. При этом разделение доходов может иметь несколько вариантов, например, разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям.

Выделение грантов также может иметь два вида – нецелевые и целевые трансферты, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

В целом возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов [Баткибеков и др., 2000]:

1) *Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.* Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии.

2) *Комплексная система выравнивающих трансфертов.* Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3) *Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы.* Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Помимо установления соотношения между целями выравнивания горизонтального и вертикального дисбалансов при разработке системы трансфертов требуется также определить соотношение между видами трансфертов. Последние, как указывалось, могут быть либо условные или целевые и безусловные или нецелевые трансферты. К условным трансфертам относятся гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации.

Практика построения и функционирования бюджетных систем в условиях федеративного устройства государства свидетельствует о том, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям [Баткибеков и др., 2000]:

– во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования;

– во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации;

– в-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствие которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, расширения собственной доходной базы, эффективного использования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Создание и функционирование эффективной системы межбюджетных отношений в конечном счете нацелено на:

1) повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

2) обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;

3) упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Таким образом, целью межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между доходами и расходами бюджетов разного уровня в тех случаях, когда собственных доходов недостаточно для покрытия необходимых бюджетных расходов.

Во всех странах, реализующих принципы бюджетного федерализма, сфера бюджетно-налоговых отношений является предметом тщательной правовой проработки. Развитие соответствующей

ющей юридической базы идет в направлении конкретизации и всестороннего законодательного охвата отношений по поводу разграничения между органами власти разных уровней расходных и доходных полномочий, а также по поводу применения процедур межбюджетного выравнивания.

Неотъемлемым звеном общественного устройства во многих странах является местное самоуправление. В круг его компетенции обычно входит реализация основной доли социальных функций государства, обеспечение общественного порядка, благоустройство территорий, содействие развитию предпринимательства и т.п. В последние годы местный уровень власти получил значительную самостоятельность [Европейская хартия местного самоуправления и др.] и в ряде случаев стал независимым от институтов государственного управления.

Система местного самоуправления как основополагающее звено федеративного государственного устройства призвана обеспечивать сочетание общегосударственных интересов и интересов каждой отдельно взятой территории. Поэтому развитое и эффективно организованное местное самоуправление является неотъемлемым элементом государственной власти, позволяя последним сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствуя тем самым оптимизации всей системы государственного управления. Органы местного самоуправления заняты прежде всего реализацией вопросов местного значения и созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. Очевидно, что для эффективного осуществления возложенных на них функций и полномочий органы местной власти должны иметь достаточную экономическую и финансовую базу [Кузнецова, 2007].

В современных условиях России (с конца 90-х гг. по настоящее время) наблюдается усиление централизации управления, в том числе в сфере бюджетной политики и в целом государственной региональной политики.

В определенной мере это было оправдано при решении задач острейшего кризиса и проведения основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом территориального развития [Швецов, 2006]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопив-

шихся проблем в региональном развитии, одним из наиболее актуальных путей преодоления которых представляется децентрализация бюджетной системы, включая децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельности в принятии решений, конкуренцию и стратегический маркетинг.

В соответствии с вышеизложенным предлагается ориентироваться на формирование следующей структуры доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов [Смирно, 2004; Пенюгалова, 2005]:

1) налоги, поступления от которых резко сокращаются в периоды экономического спада и растут в условиях экономического подъема (например, налог на прибыль предприятий), следует закрепить за региональным бюджетом, а местным бюджетам оставить наиболее стабильные налоговые источники;

2) налоги, базы которых распределены крайне неравномерно (налоги на некоторые природные ресурсы и т.п.), необходимо закрепить за региональным бюджетом;

3) налоги, база которых легко может быть перенесена в другое муниципальное образование (путем перерегистрации головного предприятия и т.п.) или бремя которых может быть переложено на население другого муниципального образования (акцизы на водку, взимаемые с производителя и т.п.), необходимо централизовать в региональный бюджет;

4) налоги, взимаемые с недвижимой базы, следует закреплять за местными бюджетами (налоги на имущество);

5) поступления от налогов, непосредственно зависящих от уровня благосостояния налогоплательщиков, зарегистрированных или проживающих на данной территории (подходный налог, налог с продажи потребительских товаров и т.д.), следует зачислять в местные бюджеты;

6) сборы за бюджетные услуги (пошлина, административные платежи) должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих эти услуги.

Обобщая сказанное, можно сформулировать следующие положения, на которых следует выстраивать систему местного налогообложения:

1. Налоговые поступления должны в основном покрывать потребности местного бюджета. Если местная автономия является

экономической и политической целью, то местные органы власти не должны, по возможности, зависеть от дотаций вышестоящих властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и развития, особенно в отношении расходов. Система местного налогообложения не должна быть единственным источником местного бюджета. Есть много нетипичных расходов, особенно в муниципалитетах, исполняющих функции региональных центров, которые должны компенсироваться за счет дотаций общего назначения.

2. Местные власти должны обладать правом устанавливать ставки одного или двух главных налогов. Это дает возможность местным властям определять свою расходную программу в соответствии с желанием населения платить налоги. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем голосования на выборах и контролировать решения и деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

3. Налоги должны быть прозрачными, понятными для граждан и предприятий, которые несут налоговое бремя. Такая прозрачность является необходимой предпосылкой эффективного распределения ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете, она позволяет людям «голосовать ногами», приняв решение о переезде на основе разницы в местном налогообложении, что характерно для высокоразвитых стран.

4. Обеспечение роста доходов населения и соответственно удовлетворение его растущих потребностей невозможно без установления соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов. Кроме того, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности на территории. С формальной точки зрения эластичность налоговых поступлений должна равняться единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени. Политика стабилизации входит в обязанности центрального правительства вследствие ее внешнего воздействия и требований, предъявляемых к гибкости в расходах и доходах. Если есть необходимость содействия политике стабилизации

со стороны местных властей, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения. На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет на распределение налогового бремени между местным населением и деловым сектором, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральной в отношении «перетягивания» населения и предприятий. Это правило получило название «принцип уравнивания интересов».

5. Требуется установление и определенного равновесия между потреблением местных услуг на территории и распределением налогового бремени. Такое равновесие не только оказывает положительное воздействие на распределение ресурсов, но и сопровождается политическими преимуществами, поскольку обязанность распределять налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не допускает эксплуатации определенных групп посредством политических решений.

6. В муниципалитетах, примерно равных по размеру, разница между поступлениями от местных налогов на душу населения не должна быть значительной. В противном случае необходимо активное осуществление системы мер, направленных на уравнивание между местными властями с целью недопущения нарушений их финансовой автономии. Поскольку различия в налоговых поступлениях часто связаны с неравенством регионов, то несоблюдение данного принципа построения системы налогообложения усугубляет его еще больше.

1.2. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений¹

В настоящее время в России проводится очередная реформа местного самоуправления. Первый закон о местном самоуправлении был принят в июле 1991 г., декларация местного самоуправления значится в российской Конституции 1993 г., в 1995 и 2003 гг. были

¹ Параграф написан совместно с В.И. Клисториным.

приняты два закона с одинаковыми названиями – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 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.

Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, тем самым взяв на себя обязательства по отношению к поддержке и развитию местного самоуправления и обеспечению финансовых гарантий этого развития. В Хартии прямо 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 общий вектор преобразований направлен на децентрализацию государственных финансов и усиление финансовых возможностей местного самоуправления. Значительные усилия направлены на активизацию возможностей межмуниципального взаимодействия, что также усиливает возможности властей местного уровня [Бюджетный федерализм и финансовое..., 2002].

При организации местного самоуправления специалистами обычно выделяются две базовых модели: англосаксонская и континентальная. Англосаксонская модель с различными модификациями принята в Австралии, Великобритании, Дании, Канаде, в 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 мэр, 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, 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 отличаются 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 осуществляет функции контролера за соблюдением 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 расходы (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 порядка 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, доли детей или пенсионеров среди жителей, 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.

Рассмотрим американскую, канадскую и германскую модели бюджетного федерализма, каждая из которых включает в себе 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. Кроме того, для американской системы налогообложения характерно параллельное использование основных видов налогов. Финансовая помощь распределяется в основном 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 при использовании общегосударственных социальных программ и наличии 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% штатных и около 5% местных расходов. Гранты из бюджетов штатов покрывают более 30% расходов местных органов власти. Федеральная доля в расходах штатов в целом варьируется 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, в то время как вертикальная бюджетная несбалансированность муниципальных властей постоянно сохраняет положительное значение и велика в абсолютном выражении. Это демонстрирует значимость межправительственных трансфертов со стороны органов власти штатов муниципальным властям в формировании бездефицитных местных бюджетов.

Власти штатов играют значительную роль в финансировании расходов на муниципальном уровне. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема предоставляемых услуг, в то время как другие осуществляют жесткий контроль за деятельностью 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, места парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, парки и другие зоны отдыха, театры и спортивные сооружения, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина для малообеспеченных слоев, скорая помощь и другие. 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 спорных 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 изложенным 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 штатным налогом, единым для всей территории штата, другая часть – местным налогом, который самостоятельно устанавливают власти городов и графств в пределах общего лимита.

Поскольку правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от средств финансовой помощи со стороны федерального правительства, то 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.

Канадской модели, во-первых, присущ высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы. Налоги подразделяются на общие и «непересекающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «доставки» ставок, в соответствии с которым территории имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Кроме того, используются разнообразные выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В целом достигается сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

Административно-территориальное деление Канады включает десять провинций и три территории. 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 Канадской федерации наблюдается высокая децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но и в отношении финансирования 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.), их структура и полномочия создаются и определяются провинциальными и территориальными органами власти. 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 различается в зависимости от конкретной провинции. 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 конкретной 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 является неявным выравнивающим элементом. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем 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). Кроме того, в федеральный бюджет поступают также акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию и бензин. Провинции имеют право устанавливать свои личные подоходные налоги и налог с доходов корпораций. Кроме того, провинциальными являются также 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 нало-

говых 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 реализации данной модели является обеспечение социальной справедливости, хотя и за счет некоторого ущерба экономической эффективности.

Налоговая система в 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 с физических лиц, налог на прибыль организаций и налог

на добавленную стоимость. Распределение 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 предусматривает поступление 80% в муниципальный бюджет, 15% – в бюджет земли и 5% – в федеральный бюджет. Необходимо отметить, что в Конституции ФРГ также приводятся 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 показывает 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 они

для всех земель были не ниже 95% 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% среднегерманского показателя).

Трансферты слабым землям осуществляются ступенчатым образом: сумма, необходимая для достижения ими 92% среднегерманского уровня бюджетных доходов на душу населения, поступает за счет перераспределения налога с оборота; для достижения отметки 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% их среднего по стране уровня, то земля отчисляет из этого избытка 15%, при превышении от 1 до 10% – 2/3, а при более значительном – 80%. Однако несмотря на сравнительно небольшие размеры, сам принцип перечислений вызывает недовольство земель-доноров [Бюджетный федерализм в России..., 2001].

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

Теперь обратимся к примеру **Франции**, чей опыт в развитии местного самоуправления представляется особенно интересным для нашей страны. Прежде всего, Франция не только является ярким представителем континентальной модели местного самоуправления, которое принято за основу в России, но 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 на-

чала 1980-х годов подверглась значительным реформам [Новикова, 1996, 2006], что также близко условиям России. Опыт построения новой системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в частности ее правового обеспечения, заслуживает самого пристального внимания.

Наиболее важным и значительным по величине видом трансфертов во Франции является глобальная дотация на функционирование [Новикова, 2006]. Она выделяется по шести критериям: численность населения; уровень богатства, включающий: фискальное богатство, определяемое как налоговая база для налога на жилье и физическое богатство, измеряемое величиной личных доходов населения; количество жилья для бедных (общественного жилья); число детей в школах; протяженность дорог; рост общего объема дотаций.

Последний критерий был введен для того, чтобы при изменении системы принятых критериев территориальным коллективам не наносился значительный урон, чтобы дотации хоть небольшими темпами, но росли. Этот 6-й критерий применялся достаточно широко до последнего времени, примерно для половины коммун во Франции. 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 критериями различаются и конкретные разновидности дотации на функционирование. **Базовая дотация** выделяется по 1-му критерию, в зависимости от числа жителей. Она особенно важна для больших городов с высоким уровнем концентрации населения, соответственно, необходимостью интенсивного развития городской инфраструктуры. **Дотация, связанная с перераспределением ресурсов**, выделяется по 2-му критерию и особенно важна для относительно бедных территориальных коллективов, которым необходимо предоставить 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 и длины дорог (т.е. 3-му, 4-му и 5-му 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 выделяется 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 выделяется департаментам, имеющим фискальный потенциал на душу населения менее 40% или на один квадратный километр – 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.

Применение 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 прежде всего относятся численность населения, протяженность дорог, число больничных коек, число учащихся в школах,

количество очищаемой воды, уровень безработицы, общую 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 межбюджетные поступления в местные бюджеты представлены Глобальной дотацией на оборудование, выделяемой для проведения ремонта, расширения существующих, строительства новых объектов [Новикова, 1996; Клисторин и др., 2000]. Среди поступающих от государства на местный уровень финансовых ресурсов для инвестирования рассматриваемая дотация является одной из наиболее крупных, хотя в общей сумме трансфертов она имеет относительно небольшую долю, Глобальная дотация на оборудование распределяется достаточно равномерно между коммунами (с удельным весом в 60%) и департаментами (40%, соответственно), и для каждой группы территориальных коллективов характерны свои особенности ее распределения.

В Российской Федерации имеются существенные отличия от стран, опыт которых был кратко охарактеризован выше. Во-первых, в России наблюдается существенно более высокая 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.

В России уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы достигают 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, другие мероприятия в рамках пилотного проекта реформы местного самоуправления. Система управления и межбюджетные отношения приведены в соответствие с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ в последней редакции.

Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотации 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 выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, иных межбюджетных трансфертов.

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

1. Ежегодная индексация фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений в соответствии с изменением индекса потребительских цен.

2. Сохранение формализованного распределения дотации по поселениям из фонда финансовой поддержки поселений, по муниципальным районам (городским округам) из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)

3. Ежегодное проведение мониторинга показателей, являющихся основанием для распределения дотации.

4. Обеспечение передачи местным бюджетам не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета области от налога на доходы физических лиц в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе путем замены дотации или части дотации на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц.

5. Предоставление возможности органам местного самоуправления по их решению замены дотации (части 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 органов местного самоуправления Новосибирской области:

1. Предоставление субсидий местным бюджетам за счет средств областного бюджета для долевого финансирования программ (проектов), направленных на развитие отдельных технологических и социально направленных отраслей хозяйства муниципального значения.

2. Установление доли софинансирования со стороны местных бюджетов в размере не менее 5 % с учетом реальных финансовых возможностей органов местного самоуправления.

3. Проведение мониторинга соответствия утвержденных программ социально-экономического развития муниципальных образований приоритетам социально-экономического развития Новосибирской области.

4. 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 расходных обязательств органов местного самоуправления в случае существенных изменений доходной базы местных бюджетов, а также в случае принятия дополнительных решений федеральными органами и органами государственной власти Новосибирской области, приводящих к увеличению расходных обя-

зательств органов местного самоуправления, в составе иных дотаций и субсидий будут выделены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (в пределах 10 процентов 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; ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; иные цели, затрагивающие интересы области.

Краткий обзор методов и инструментов, используемых в российской практике межбюджетных отношений 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.

Как и в других странах, в России введение федеративной системы отражает стремление обеспечить большую эффективность в организации взаимоотношений между разными уровнями бюджетной системы с помощью децентрализации задач управления. Одним из важных направлений бюджетного федерализма в связи с этим представляется обеспечение возможностей для органов местного самоуправления иметь адекватные доходные источники, позволяющие эффективно выполнять их полномочия.

Обратимся к анализу и оценке роли местного самоуправления в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации.