

Серия
«ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ»

Выпуск 11

**ФИНАНСОВЫЕ
АСПЕКТЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Под редакцией
В. В. Климанова



URSS

Москва • 2005

«Общественные финансы». Выпуск 11

Серия основана в 2002 г.

Издается Институтом реформирования общественных финансов

Авторский коллектив:

Главы 1, 2: к. э. н. Н. В. Бабко, Е. В. Глимбовская, Е. С. Гринфельдт,
к. э. н. Е. В. Дмитришина, д. э. н. В. В. Климанов, А. М. Лавров,
О. О. Никитина, С. А. Трунов, Е. С. Чернышова, к. ю. н. В. А. Яговкина.

Глава 3: к. э. н. О. И. Тимофеева (3.1), Н. А. Осипова (3.2),
к. э. н. Е. А. Коломак (3.3), к. э. н. В. В. Михеев, В. В. Солтицкий (3.4),
Д. В. Жигалов (3.5), А. В. Чонка (3.6).

Под общей редакцией д. э. н. В. В. Климанова

Финансовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. В. В. Климанова. — М.: КомКнига, 2005. — 224 с. (Общественные финансы; Вып. 11.)

ISBN 5–484–00361–X

Издание посвящено анализу финансовых взаимоотношений, сложившихся между органами государственной власти и местного самоуправления в результате одновременного проведения двух реформ: реформы межбюджетных отношений и реформы местного самоуправления. В книге рассматриваются как теоретические вопросы, касающиеся общих условий и применяемых инструментов в финансовых взаимоотношениях органов власти различного уровня, так и практический опыт трансформации системы отношений между региональными и местными бюджетами, проведенный экспертами Института реформирования общественных финансов и региональными специалистами.

Предназначено для финансовых работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для специалистов в области бюджетного федерализма и региональной экономики.

Издательство «КомКнига». 117312, г. Москва, пр-т 60-летия Октября, 9.

Подписано к печати 01.12.2005 г. Формат 60×90/16. Печ. л. 14. Зак. № 355.

Отпечатано в ООО «ЛЕНАНД». 117312, г. Москва, пр-т 60-летия Октября, д. 11А, стр. 11.

ISBN 5–484–00361–X

© Институт реформирования
общественных финансов, 2005

© КомКнига, 2005



Оглавление

Введение	5
Глава 1. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления	7
1.1. Местное самоуправление в Российской Федерации и его правовая база	7
1.2. Проблемы реализации Программы развития бюджетного федерализма	27
1.3. Реформа межбюджетных отношений и перспективы реформирования финансовых основ федеративных отношений и местного самоуправления	41
1.4. Взаимодействие финансовых и экономических органов государственной власти в условиях реформы бюджетного процесса	50
1.5. Особенности формирования местных бюджетов в условиях реформы межбюджетных отношений	56
Глава 2. Особенности развития межбюджетных отношений на региональном уровне	69
2.1. Нормативно-правовая база межбюджетных отношений на уровне «регион — муниципальные образования»	69
2.2. Варианты регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в 2005 г.	91
2.3. Влияние плотности населения субъекта РФ на уровневую структуру муниципальных образований	95
2.4. Особенности сельского развития и формирования сельских бюджетов	99
2.5. Модернизация системы образования и межбюджетные отношения	108
2.6. Опыт реформирования муниципальных финансов в регионах России	119

Глава 3. Региональный опыт реформ межбюджетных отношений	135
3.1. Удмуртская Республика: подходы к управлению общественными финансами и межбюджетному регулированию в новых условиях.....	135
3.2. Чувашская Республика: реформирование системы межбюджетных отношений.....	143
3.3. Новосибирская область: состояние межбюджетных отношений.....	151
3.4. Санкт-Петербург: организация межбюджетных отношений между региональным и местными бюджетами	167
3.5. Ульяновская область: формирование фондов финансовой поддержки местных бюджетов	186
3.6. Практика оказания финансовой помощи муниципальным образованиям: международный опыт	198
<i>Провинции Канады</i>	198
<i>Земля Саксония (Германия)</i>	213
<i>Штат Нью-Йорк (США)</i>	215
<i>Штаты Бразилии</i>	217

Введение

В настоящее время существует целый ряд проблем в межбюджетных отношениях, которые отрицательно сказываются на системе стимулов субнациональных органов власти к проведению эффективной политики для создания благоприятных экономических условий. Устранение данных негативных факторов является одной из важных составляющих любой успешной стратегии структурных реформ, что и определяет проявление особого внимания к вопросам бюджетного федерализма.

Фундаментальное противоречие в сложившейся в конце 1990-х гг. системе межбюджетных отношений в России заключается в высокой степени централизации ресурсов (как по доходам, так и по расходам), с одной стороны, и чрезвычайно высокой степени формальной децентрализации в процессе принятия решений, с другой. В многочисленных работах конца 1990-х гг. были исследованы произошедшие изменения в российских межбюджетных отношениях и выделены возможные направления реформы в этой области.

Реализация правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.¹ продемонстрировала необходимость продолжения начатой работы по повышению эффективности финансовых взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Выполнение основных положений Концепции, заключающееся в совершенствовании и формализации механизма распределения финансовой помощи территориальным бюджетам, позволило значительно продвинуться вперед по пути совершенствования межбюджетных отношений. Однако этого оказалось явно недостаточно для формирования благоприятных базовых условий работы бюджетов всех уровней на основе федеративного устройства, обеспечивающего одновременно стабильность и эффективность работы публичных органов власти.

В качестве закрепления достигнутых успехов и как продолжение начатых реформ Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 была одобрена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Эта программа ставила целью формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

В рамках реализации данной Программы был обозначен целый ряд существенных изменений, ведущих к формированию новых принципов и финансовых механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. К таким механизмам, в первую очередь, относится формализация и уточнение межбюджетных отношений, накладываемая на реформу местного самоуправления.

В результате принятия базовых Федеральных законов², определяющих изменения в бюджетном кодексе и уточняющих разграничение полномочий между органами власти различных уровней при реформировании местного самоуправления, межбюджетные отношения приобрели совершенно новое содержание. В связи с этим важным и интересным представляется как теоретическое обоснование общих условий и применяемых инструментов в финансовых взаимоотношениях органов власти различного уровня, так и анализ сложившейся практики трансформации системы отношений между региональными и местными бюджетами.

Именно этим вопросам и посвящено настоящее исследование. Первая и вторая главы отражают общие подходы и отдельные сюжеты, возникавшие в процессе последних изменений, в то время как в третьей главе настоящего издания рассмотрены региональные ситуации. В связи с тем, что законодательство, касающееся межбюджетных отношений, в 2004–2005 гг. стремительно изменялось, сложно дать оценку последним новациям, результаты которых станут очевидны в ближайшем будущем. Поэтому в представленном анализе используется информация за более ранний период.

² Речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».