

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ*

Г.П. Литвинцева, Н.А. Гахова
Новосибирский государственный
технический университет
litvintseva-g@mail.ru
sila@ngs.ru

Статья посвящена обобщению опыта муниципального управления в развитых и развивающихся странах, который может быть использован при активизации муниципальной реформы в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное управление, развитые страны, развивающиеся страны, модели местного управления, Россия, муниципальная реформа.

Местное управление (МУ) определяется широко как разработка и выполнение коллективных действий на местном уровне. Система МУ включает специфические институты или организации, функционирующие для предоставления определенных услуг в относительно небольших, географически разграниченных районах. Она создается в соответствии со следующими документами: 1) конституцией отдельных государств (Бразилия, Дания, Франция, Италия, Швеция, Германия, Нидерланды, Япония, Индия, Южная Африка, Чили, Уганда); 2) конституцией отдельных штатов (Австралия, Швейцария, США); 3) законодательством, принятым высшими органами центрального правительства (Новая Зеландия, Великобритания, Индонезия, Казахстан, Польша, большинство остальных стран мира); 4) законодательными актами

отдельных провинций или штатов (Канада, Аргентина, Пакистан); 5) постановлением центрального органа исполнительной власти (Китай). МУ включает в себя осуществление как прямых, так и косвенных функций официальных институтов местных органов власти, а также функций, выполняемых в неофициальном порядке группами людей, организациями местных сообществ, ассоциациями граждан при осуществлении ими коллективных действий, определяемых рамками взаимодействия граждан между собой, граждан с государством, порядком коллективного принятия решений и условиями предоставления общественных услуг на местном уровне¹.

¹ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 27–28.

*Исследование проводилось при финансовой поддержке Федерального агентства по науке и инновациям, государственный контракт № 2.740.11.0354.

Управление на местном уровне имеет множество целей. К сфере его ответственности можно отнести образование, здравоохранение и социальное обеспечение, автодороги, полицию, водоснабжение, канализацию, пожарную охрану, удаление мусора. Кроме того, целями местного управления являются обеспечение безопасности жизни и свободы граждан, создание пространства для демократического участия в управлении и гражданского диалога, поддержка рыночно-ориентированного и экологически сбалансированного местного развития и содействие достижению результатов, способствующих улучшению качества жизни граждан. Вопросы промышленной политики обычно находятся в сфере ответственности центрального правительства.

Подход с точки зрения концепции фискального федерализма рассматривает местное управление как подчиненный уровень в многоуровневой системе и намечает принципы определения функций и обязанностей различных уровней государственного управления. В большинстве федеративных государств, таких как Канада или США, местные органы власти являются продолжением функций центральной государственной власти (двойной федерализм). В некоторых случаях, например в Бразилии, местное управление является равноправным партнером государственного управления более высокого уровня (кооперативный федерализм), а в отдельных случаях, например в Швейцарии, местное управление является главным источником суверенитета и имеет более высокое конституционное значение, чем федеральное управление. Следовательно, в зависимости от институционального статуса местного прави-

тельства государственное управление в стране с федеративным устройством характеризуется различной степенью контроля за предоставлением местных общественных услуг. В унитарном государстве (Китай) субнациональные государственные органы действуют в интересах центрального правительства².

Во всех странах оказание услуг может осуществляться как на общественной, так и на частной основе по усмотрению органов государственной власти. Ответственность за предоставление общественных услуг, не носящих локального характера, может быть разделена с учетом рекомендаций органов управления.

В развитых странах специализированные агентства или органы предоставляют широкий спектр общественных услуг на муниципальном и региональном уровне, включая образование, здравоохранение, землеустройство, рекреационные услуги, защиту окружающей среды. В состав подобных органов могут входить библиотечные советы, комиссии по городскому транспорту, полицейские комиссии, службы водо-, газо- и электро-снабжения. Данные структуры занимаются предоставлением общественных услуг на территориях, размеры которых выходят за пределы отдельных юрисдикций, а их финансирование целесообразно производить с использованием займов, сборов с потребителей и целевых налогов за пользование общественными услугами. Кроме того, подобные органы дают возможность экономить издержки при предоставлении услуг там, где административные границы не совпадают с обла-

² Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 33.

стью предоставления услуг. Однако быстрый рост таких организаций способен привести к нечеткости в подотчетности и гибкости бюджетов местных органов управления. В случае если члены специализированных органов не избираются, а назначаются, снижается степень подотчетности и реагирования на запросы избирателей. Гибкость бюджетов уменьшается, если большая часть местных затрат производится за пределами сферы контроля местных советов.

В большинстве развивающихся стран финансовые возможности местных органов власти ограничены. Поэтому участие частного сектора в предоставлении коммунальных услуг на местном уровне приобретает большое значение. Подобное участие усиливает подотчетность и возможности для выбора в сфере общественных услуг. Анализ проблем предоставления услуг показывает, что правительство не обязательно должно предоставлять их самостоятельно. Частное производство некоторых услуг может способствовать повышению экономической эффективности³.

Исследование проблемы распределения прав по налогообложению между различными уровнями государственного управления позволяет сделать вывод, что децентрализация полномочий по налогообложению вызывает большие дискуссии. Причиной является то, что более низкий уровень налогообложения может привести к нерациональному распределению ресурсов внутри Федерации, неравенству среди граждан, проживающих в сфере действия различных юрисдикций, а также

к росту расходов, связанных с соблюдением законодательных требований и сбором налогов.

Практика использования идей фискального федерализма во всем мире сконцентрирована на создании структур и процессов при минимальном внимании к итогам и результатам. Данная практика поддерживает структуры, построенные сверху вниз, при сохранении приоритета федерального законодательства над субфедеральным уровнем. Центральное правительство осуществляет прямой контроль и управление системой. Компетенция государственного управления определяется на основе технических и административных возможностей при почти полном отсутствии внимания к ориентированности на клиента, подотчетности снизу вверх и снижению транзакционных издержек граждан. Местные правительства, как правило, являются результатом творчества правительства штатов или провинций, и в круг их полномочий входит только ограниченная автономия.

На основе анализа исследований по проблемам местного управления авторами выделено 6 моделей, характеризующихся разным типом управления на местном уровне и различными отношениями «центр-регион» (таблица).

1. Модель доминирования местного управления

Центральные правительства в скандинавских странах (Дания, Норвегия, Швеция) обладают обширными надзорными и регулятивными функциями, а доминирующее положение местного управления и его автономия все еще сохраняются по причине удовлетворенности жителей со-

³ Литвинцева Г.П. Институциональная экономика: Учебник. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003. – С. 235–237.

стоянием дел на местном уровне. Например, в Дании на долю местных расходов приходится более 30 % ВВП. В скандинавской модели сделан акцент на малые местные правительства (в среднем размеры юрисдикции не превышают 10 тыс. чел.), которые в основном находятся на самофинансировании. В Дании и Швеции около 75 %, а в Норвегии – 64 % местных расходов финансируются из собственных источников доходов. Подоходные налоги с физических лиц являются основой местных финансов (почти 91 % налоговых поступлений), а налоги на собственность составляют только 7 % от налоговых поступлений⁴. В современной системе управления в Швейцарии местные правительства обладают автономией не только в фискальной сфере, но и в таких вопросах, как иммиграция, гражданство, государственный язык и международные экономические отношения. Эта традиция сильного местного правительства получила дальнейшее развитие путем введения в швейцарскую Конституцию положений об использовании прямой демократии, включая народные инициативы, референдумы, петиции. Согласно положениям о народных инициативах гражданам предоставлено право требования внесения изменений, которые они хотели бы видеть в действующей Конституции. Швейцария состоит из 26 кантонов и 2842 коммун, создающихся кантонами. Каждый кантон имеет собственную Конституцию, парламент, правительство и суд. Коммуны выполняют порученные им задачи, такие как регистрация населения и гражданская оборона, но они обладают и самостоятельными

компетенциями в вопросах образования и социального обеспечения, снабжения электроэнергией, строительства дорог, местного планирования и местного налогообложения.

2. Модель управления с двойным контролем

Эта модель реализована во Франции. В ее основе заложена идея о том, что основная цель местного правительства состоит в развитии на местном уровне чувства причастности граждан к принятию политических решений на общенациональном уровне. Национальное правительство представляет центр системы, где непрерывная вертикаль власти идет от префектов регионов и департаментов к представителям исполнительной власти и мэрам коммун, располагающихся на самом нижнем уровне системы. Обеспечение общественными услугами остается основной обязанностью национального правительства, и его ведомства могут быть напрямую вовлечены в предоставление местных услуг. Средний размер юрисдикции местного управления составляет менее 10 тыс. чел., а местные власти обладают ограниченной степенью автономности в области обеспечения населения услугами. Местное управление использует ряд инструментов по получению местных доходов и одновременно в значительной мере финансируется из центрального бюджета. Данная модель, рассчитанная в основном на получение большинства распоряжений из центра и наличие двойного контроля, была распространена в колониальных режимах Франции, Португалии и Испании, получила большую популярность у военных диктаторов, а также нашла широкое применение в развивающихся странах.

⁴ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010 – С. 52–53.

Сравнительная характеристика основных моделей управления на местном уровне*

Характеристика	1. Модель доминирования местного управления	2. Модель управления с двойным контролем	3. Модель субсидиарности, кооперации и административной эффективности	4. Модель двойного федерализма	5. Интернативная модель (асимметричного централизма и двойной подчиненности)	6. Модель доминирования центрального правительства
1. Доля местных расходов в ВВП (%)	Дания – 30	Франция – 10 Великобритания – 12	Германия – 10	США – 10 Канада – 7	Китай – 11	Индия – 0,75 Уганда – 6
2. Доля местных расходов в консолидированных расходах общественного сектора (%)	Дания – 50	Франция – 18 Великобритания – 21	Германия – 15	США – 21 Канада – 15 Австралия – 6 Новая Зеландия – 3	Китай – более 51	Индия – 3 Уганда – 26
3. Количество муниципальных правительств	Дания – 5 регионов и 98 муниципалитетов, Швейцария – 26 кантонов и 2842 коммун	Франция – 36 570 коммун Великобритания – 443 муниципалитета	Германия – 13 838 муниципалитетов	США – 35 906 Новая Зеландия – 74	Китай – 43 965	Индия – 254 119 муниципалитетов Уганда – 70
4. Размеры юрисдикции местных органов власти (тыс. чел.)	Дания – 15–20 Финляндия – 10–15 Швеция – 30–35 Швейцария – 1–5	Франция – 1–5 (менее 10) Великобритания – 120	Германия – 5–10	США – 10 Канада – 6	Китай – более 100	Индия – 60–70 Уганда – более 100
5. Степень автономии местного управления	Высокая, особенно в фискальной сфере	Ограниченная в сфере предоставления услуг населению и финансирования коммунальных расходов. Сильная роль представителей центральной власти	За разработку политики отвечает центральная власть, но большая степень автономии в сфере обеспечения коммунального характера	США: концепция автономии – решено все, что не запрещено правительством штата Австралия: минимальный набор функций (конституция не признает МУ)	Неотъемлемая и полностью зависящая от центрального правительства часть. Большая роль в сфере обеспечения услугами	Минимальный набор функций, в основном в обеспечении муниципальных услугами

Окончание таблицы

Характеристика	1. Модель доминирования местного управления	2. Модель управления с двойным контролем	3. Модель субсидиарности, кооперации и административной эффективности	4. Модель двойного федерализма	5. Интерактивная модель (асимметриализма и двойной подчиненности)	6. Модель доминирования центрального правительства
6. Тип финансирования органов власти	Самофинансирование. 65–75 % местных расходов финансируется из собственных доходов	Используются местные доходы и в значительной мере (2/3) финансируются из центрального бюджета	Германия – общее распределение доходов. Япония – подоходные налоги (60 %); налоги на собственность (30 %); налоги с продаж (10 %)	Австралия – субсидии из центра и штата – 20 % местных расходов	Собственные доходы и трансферты от правительства более высокого уровня (67 %)	Уганда – финансовые трансферты (85 %). Индонезия – финансовые трансферты (62 %)
7. Основа доходов местных финансов	Подходные налоги с физических лиц (91 % налоговых поступлений); налоги на собственность (7 %)	Франция – комбинация местных налоговых поступлений. Великобритания – преобладают налоги на собственность, отсутствует доход к подоходным налогам с физических лиц	Налоги на доходы физических и юридических лиц – большая часть налоговых поступлений (80 %)	Налоги на собственность – преобладающий источник местных доходов. Австралия – налоги на собственность и сборы с потребителей (около 70 %)	Основной источник – внебюджетные поступления. Налоги на собственность составляют только 3 % местных поступлений	Индонезия – налоги на собственность составляют 74 % местных налоговых поступлений. В структуре доходов 62 % составляют трансферты. Индия – 63 % доходов приходится на налоги. 20 % налоговых поступлений – налоги на собственность

8. Тип и объем обязанностей	Дания – зарание во охранение (92 % расходов)	Великобритания – инфра- структура (62 % расходов), обра- зование – боль- шая доля	Германия – образова- ние, полиции, строи- тельство, ремонт, до- роги. Япония – обществен- ные работы (17,8 %), образование (18,6 %), общественная безо- пасность и благосо- стояние – 15,8 %. Польша – среднее образование (50 %), транспорт, соци- альное обеспечение (ряд услуг)	Австралия – ин- фраструктура (27 % расходов), не игра- ют никакой роли в образовании, зара- воохранении. США, Канада – об- разование (60 % расходов на мест- ном уровне)	Широкий круг обязанностей: традиционные муниципальные услуги, социаль- ная защита (пен- сии и пособия по безработице), местное экономи- ческое развитие. Образование, му- ниципальная ад- министрация, поли- ция – 50 % выде- ляемых средств	Уганда, Индонезия – образова- ние и здравоохра- нение (50 %). Индия, Южная Африка – затра- ты на представ- ление муници- пальных услуг и расходы на му- ниципальную администрацию составляют боль- шую часть мест- ных расходов
9. Примеры стран	Скандинавские страны, Швей- цария, Бельгия, Хорватия; до- могольский пе- риод развития Индии	Франция, Вели- кобритания; ко- лониальные ре- жимы Франции, Португалии и Испании; разви- вающиеся стра- ны; Япония до Второй миро- вой войны	Германия, Австрия, Япония после Вто- рой мировой войны, Польша	США, Канада, близки к северо- американской мо- дели Австралия, Новая Зеландия	Китай	Индия, Уган- да, большинство развивающихся стран, в том чис- ле Южной Аф- рики

* По данным о странах за 2000–2003 годы.

Британская модель имеет элементы французской модели двойного контроля. В области предоставления местных услуг основной акцент делается на сильную роль, играемую назначаемыми из центра представителями, а также отраслевыми и функциональными министерствами. Местные власти обязаны скоординировать свои действия с этими органами управления. МУ имеет значительную автономию в выполнении чисто локальных функций, но ему доступен только ограниченный круг инструментов получения доходов. Местные правительства играют доминирующую роль в предоставлении таких ориентированных на обслуживание собственности услуг, как содержание дорог, сбор мусора, водоснабжение и канализация и ограниченную роль в услугах, ориентированных на человека, таких как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Налоги на собственность являются основой доходов местных правительств. Местное управление обычно получает две трети своих доходов от поступления централизованных трансфертов. Оно не имеет доступа к подоходным налогам с физических лиц. Местные правительства характеризуются немалыми размерами, охватывая около 120 тыс. чел., местные расходы составляют около 12 % от ВВП⁵.

3. Модель, основанная на принципах субсидиарности, кооперации и административной эффективности

В рамках этой модели в Германии функции разработки политики переданы

на федеральный уровень, а обязательства по предоставлению услуг населению – географически выделенным землям и местным правительствам, которым предоставлена большая степень автономности в вопросах обеспечения услугами. Вся деятельность по обеспечению услугами действительно местного характера передана на уровень местного управления. В среднем местные юрисдикции охватывают 5–10 тыс. чел., а местные расходы составляют около 10 % ВВП. Основным источником пополнения местных финансов является общее распределение доходов.

Система местного государственного управления, введенная в Японии в период Мейдзи (около 1890 г.), имела элементы французской и немецкой моделей. Подчеркивалось значение контроля со стороны центра, как во французской модели местного управления, когда министерство внутренних дел назначало глав региональных правительств (губернаторов префектур), контролировавших на местах районы и муниципалитеты. Местное государственное управление было призвано проводить спускаемую сверху политику центрального правительства. В период после Второй мировой войны были введены прямые выборы губернаторов, мэров и советов. Стала использоваться практика делегирования полномочий (немецкая модель), и от местного государственного управления стали ожидать исполнения функций, порученных центральным правительством или его агентствами. В 1960 г. было образовано Министерство внутренних дел, игравшее основную роль по поддержанию местного управления. Подоходные налоги являются основой финансирования местного

⁵ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 55.
Хасбулатов О.Р. Развитые страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. – М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. – С. 52–55.

государственного управления, их доля составляет 60 % от доходов, получаемых из собственных источников, за ними следуют налоги на собственность (около 30 %) и налоги на продажу (около 10 %).

4. Модель двойного федерализма

Североамериканская модель признает местное управление как систему, создаваемую по решению каждого штата или провинции, но одновременно пытается предоставить автономии местным правительствам в заранее определенных областях – главным образом в предоставлении услуг, ориентированных на собственность. В ранний период истории североамериканских штатов местные коммуны функционировали как гражданские республики, управляемые на основе взаимного согласия своих граждан. Создатели Конституции США не признали местное управление. Гражданская война привела к централизации власти в США. В дальнейшем формальные институты местного государственного управления создавались штатами. Впоследствии роль местного управления была ограничена, и местные власти могут исполнять только те полномочия, которые прямо вытекают из прав, предоставленных им законодательством штата. В дальнейшем большинство штатов попытались предоставить местному управлению автономии в выполнении ими определенных функций, используя положение об автономии.

Местное управление в Канаде имеет много общего с моделью в США. Местное государственное управление выполняет средний по объему набор функций. В среднем юрисдикция местного управления в США распространяется на население численностью около 10 тыс. чел., в Кана-

де – около 6 тыс. чел. Налоги на собственность – преобладающий источник местных доходов. Расходы местного государственного управления в Канаде составляют около 7 % от ВВП.

Австралийская Конституция не признает местное государственное управление. Она оставляет за штатами право принимать решения о создании системы управления на местном уровне на своей территории. Большинство штатов выделило местному управлению минимальный набор функций, включающий предоставление инженерных услуг (дороги, мосты, дренажные сооружения); социальное обеспечение (забота о людях старшего возраста, забота о детях); пожарная охрана; службы, связанные с охраной окружающей среды (уборка мусора и мероприятия по защите окружающей среды); регуляторные услуги (зонирование, управление жилым фондом, строительство, рестораны, содержание животных); услуги в сфере культуры (библиотеки, художественные галереи, музеи). На долю местного управления приходится только 3 % от величины сбора налогов по стране в целом и ответственность за распределение 6 % консолидированных объемов расходов общественного сектора. Налоги на собственность (ставки) и сборы с потребителей являются основой (около 70 %) доходов, а финансовые субсидии из центра и штата покрывают около 20 % местных расходов. Расходы на транспорт, коммунальные удобства, рекреацию и культуру составляют две трети от местных расходов. Местное управление в Новой Зеландии имеет много общего с австралийской моделью⁶.

⁶ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 58.

5. Интегративная модель

Модель демократического централизма и двойной подчиненности характерна для Китая. В китайской модели управление на провинциальном и местном уровне становится неотъемлемой и полностью зависимой от национального правительства частью. Данное положение на практике реализуется двумя путями: 1) использованием принципа демократического централизма, в рамках которого местные собрания народных представителей интегрируются с всекитайским собранием народных представителей через систему выборов; 2) через двойную подчиненность местного государственного управления, в рамках которой провинциальное и местное управление подотчетно правительствам более высокого уровня в целом, а его функциональные департаменты также подотчетны по своей вертикали организациям более высокого уровня. Вследствие своей интегративной природы такая модель обеспечивает наличие у местного управления существенных функций в сфере обеспечения услугами. В среднем размер юрисдикции местного государственного управления в Китае довольно значителен. Расходы субпровинциального государственного управления составляют 51,4 % от консолидированных общественных расходов. В рамках субпровинциального государственного управления занято 89 % от общей численности персонала государственного управления. Отдельные функции, без сомнения относящиеся к центральным, такие как страховка на случай безработицы, социальное обеспечение, а также система социальной защиты, переданы провинциальному и местному государственному управлению. Степень автономии напрямую зависит

от фискальных возможностей местного управления⁷.

6. Модель доминирования центрального правительства

Если обратиться к истории Индии, то эта страна имела одну из самых давних традиций сильного управления на местном уровне. В домогольский период в Индии местное управление имело более активный характер, чем где-либо еще в мире. Жизнь в небольших деревнях и городах регулировалась обычаями и главами общин, властными полномочиями обычно был наделен совет старейшин. Верховным институтом был панчаят, на котором лежала ответственность за поддержание законности и порядка, предоставление местных услуг, управление земельными ресурсами, обсуждение решений, применение норм права, обеспечение базовых потребностей и сбор доходов. Последующие войны и завоевания привели к ослаблению управления на местном уровне в Индии. С момента объявления независимости в Индии основное внимание уделялось деятельности центрального правительства, хотя предпринимались незначительные меры для усиления местной автономии.

Анализ исследований показал, что не существует четкой корреляции между степенью автономии и объемом и спектром услуг, предоставляемых местными органами управления, а также основанием для определения их статуса: на базе Конституции страны, или Конституции штата, или в результате принятия законов. Однако в целом местному управлению в развивающихся странах, созданному в соответствии с законодательными актами, придается гораздо

⁷ Управление на местном уровне в развивающихся странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 59.

более низкая значимость (исключением является Польша).

Количественная оценка местного управления основывается на двух показателях: доли местных расходов в консолидированных расходах общественного сектора и величины местных расходов, представленных в виде доли от ВВП страны в процентах. Среди развитых стран выделяются местные органы власти Дании, на которые приходится порядка 50 % всех расходов (около 30 % ВВП), и Новой Зеландии (уровень местных расходов менее 3 %). В соответствии с обоими критериями на местное государственное управление среди развивающихся стран в Китае приходится самая большая часть – более чем 51 % от консолидированных общественных расходов и 10,8 % от ВВП, в Индии самая малая часть – 3 % от расходов и 0,75 % от ВВП. В среднем в развивающихся странах расходы местного управления составляют 23 % от консолидированных расходов общественного сектора и 5,7 % от ВВП, тогда как средние значения по развитым странам составляют 28 % от консолидированных расходов и 12,75 % от ВВП. Таким образом, роль местного управления велика, но по сравнению с центральным и средним уровнем управления в развивающихся странах и местным управлением в странах ОЭСР она относительно невелика в большинстве развивающихся стран – за исключением Китая и Польши⁸.

Страны сильно различаются как по количеству, так и по средним размерам му-

ниципальных правительств. Уганда имеет только 70 муниципальных правительств, в то время как Китай – 43 965. В большинстве индустриально развитых стран в юрисдикции муниципального правительства находится в среднем менее 20 тыс. человек. В среднем число жителей, входящих в муниципальное образование, не превышает 10 тыс. человек в Индонезии и Казахстане, но в Китае, Южной Африке и Уганде эти показатели составляют более 100 тыс. человек. В Аргентине и Польше среднее количество жителей менее 20 тыс., а в Индии и Чили – между 60 тыс. и 70 тыс. человек.

Объем обязанностей, входящих в сферу ответственности местного управления как в развитых, так и в развивающихся странах, варьируется. Практически во всех развитых странах имеется сходство в предоставлении услуг, связанных с реализацией права собственности на местном уровне. В сфере инфраструктуры местные органы власти Австралии контролируют 27 % всех расходов, а в Великобритании – 62 %. Местные органы власти Австралии не играют никакой роли в образовании. В Канаде, Великобритании, США на эти цели приходится более 60 % расходов на местном уровне. Если в Австралии местные органы управления не контролируют здравоохранение, то в Дании данные расходы преобладают (92 %). В большинстве развитых стран местные власти значительно вовлечены в социальные услуги и нефондируемую деятельность в области охраны окружающей среды⁹.

Китай выделил местным органам власти наиболее широкий круг обязанностей по различным направлениям расходования средств. Кроме традиционных муници-

⁸ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 59–60;

Управление на местном уровне в развивающихся странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 62–63.

⁹ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 62–63.

пальных услуг местное управление в Китае несет ответственность за социальную защиту (в основном за пенсионные пособия и пособия по безработице) и играет гораздо более важную роль в местном экономическом развитии, чем местное управление в других странах. Роль местных органов власти в предоставлении локальных услуг минимальна в Индии и Южной Африке, там она состоит в основном в обеспечении муниципальных услугами. В Казахстане все местные услуги являются зоной совместной ответственности местных органов и центральных властей; местное государственное управление не имеет независимого бюджета и не обладает фискальной автономией. Расходы на образование и здравоохранение достигают половины расходов местного управления в Аргентине, Чили, Индонезии, Казахстане, Польше и Уганде. В Индии и Южной Африке затраты на предоставление муниципальных услуг (таких как водоснабжение, канализация и сбор мусора) и расходы на муниципальную администрацию составляют большую часть местных расходов. В Китае образование, муниципальная администрация, юстиция и полиция получают около 50 % выделяемых на местном уровне средств.

Местные органы управления в развивающихся странах формируют 39,6 % своих доходов от собираемых налогов, 9,5 % – от сборов и платежей, а остающиеся 50,9 % – из трансфертов, поступающих от более высоких уровней управления. Соответствующие цифры по странам ОЭСР составляют 49 % от налогов, 16,6 % – от прочих сборов и 34,4 % – от трансфертов. Доля финансовых трансфертов значительно выше среднего в Уганде (85,4 %), Польше (76,0 %), Китае (67,0 %), Бразилии (65,4 %) и Индонезии (62,0 %). Структура доходов

также различна. В среднем развивающиеся страны получают 32 % налоговых поступлений от налога на собственность, 15 % – от подоходного налога на физических лиц, 4 % – от налога на доходы юридических лиц, а остальные 49 % – от бесчисленного количества небольших налогов, сборов, платежей. Сравнительные данные по странам ОЭСР составляют: 54 % местных доходов от налогов на собственность, 23 % – от подоходного налога с физических лиц, 14 % – от налогов на корпорации и 9 % – от прочих налогов. Таким образом, местное государственное управление в странах ОЭСР имеет гораздо более значительную зависимость от налогов на собственность и подоходного налога, чем в развивающихся странах. Налоги на собственность дают только 3 % местных поступлений в Китае и 74 % – в Индонезии. В Бельгии, Дании, Финляндии, Германии, Исландии, Японии, Люксембурге, Норвегии, Швеции и Швейцарии более 80 % налоговых поступлений обеспечивается за счет налогов на доходы физических и юридических лиц. В Австралии, Канаде, Ирландии, Нидерландах, Новой Зеландии, Великобритании и США большую часть налоговых поступлений на местном уровне составляют налоги на собственность. В Австрии, Франции, Греции, Италии, Португалии и Испании основу составляет комбинация местных налоговых поступлений¹⁰.

¹⁰ Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 63–65.

Хасбулатов О.Р. Развитые страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. – М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. – С. 284–286.

Управление на местном уровне в развивающихся странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 65–68.

Для всех развивающихся стран поступления от налогов на собственность в среднем составляют 0,5 % от ВВП по сравнению со средней величиной в 2 % (от 1 до 3 %) от ВВП в развитых странах. Очевидно, что налоги на собственность могут представлять значительный потенциал для увеличения доходной части местных бюджетов.

В странах при выделении трансфертов на общие цели в основном отдается предпочтение подходу, основанному на применении специальных формул для расчета величины дотаций. Многоцелевые субсидии доминируют в большинстве стран ОЭСР, за исключением Финляндии, Новой Зеландии и США, где преобладают целевые трансферты. Китай, Польша, Индонезия и Южная Африка пытаются использовать принцип соразмерности фискальных возможностей и финансовых потребностей при предоставлении выравнивающих трансфертов, в то время как большинство прочих стран имеют программы по разделу доходов, учитывающие множество факторов, зачастую работающих в противоположных направлениях. Практика использования выравнивающих финансовых трансфертов приветствуется. Однако ни в одной из развивающихся стран не используются четко определенные стандарты выравнивания, которые бы определяли и общий размер, и направления распределения имеющихся финансовых средств. В результате субсидии не создают фискального равенства между юрисдикциями. Целевые трансферты обычно предоставляются не систематически и не создают стимулов к их целевому использованию.

В большинстве развитых стран аэропорты, автостоянки, водопровод, канализация и уборка мусора финансируются в основном за счет денежных сборов, в то время

как социальное обеспечение финансируется главным образом за счет общих налогов и субсидий. Финансирование инфраструктуры происходит из разных источников: собственных доходов и резервов, сборов, фискальных трансфертов, заимствований, схем частно-государственного партнерства. В Европе существуют три концепции муниципального финансирования. В англосаксонских странах и во Франции основой финансов местного уровня управления являются вертикальные субсидии и налоги на имущество. Во второй группе стран, в частности Швейцарии, Бельгии, Хорватии и Скандинавских странах, предоставляется существенная налоговая самостоятельность местным властям; значит, местные надбавки к подоходному налогу являются типичными. Третий способ финансирования местных органов власти выбран в Австрии, Германии и Польше, где разработаны принципы муниципальной налоговой системы со своими собственными доходами и самостоятельным распределением налоговых поступлений.

На современном этапе наметилась положительная тенденция, связанная с развитием управления на местном уровне в развивающихся странах. Местные правительства все в большей степени берут на себя ответственность за обеспечение населения общественными услугами. Однако за исключением некоторых стран, таких как Бразилия, Китай и Польша, местное государственное управление продолжает играть незначительную роль в жизни граждан. Муниципальное управление выполняет небольшое число функций, имеет ограниченную автономию при принятии решений по расходованию средств и практически не имеет автономии при решении вопросов о получении доходов. Источники

собственных доходов ограничены немногочисленными налогами. Местные руководители практически не заинтересованы в получении больших налоговых полномочий, предпочитают получать финансовые трансферты от более высокого уровня управления.

Таким образом, новый подход к управлению на местном уровне состоит в усилении роли местного управления в многоуровневой системе государственного управления. Обеспечение самофинансирования на местном уровне имеет существенное значение для повышения эффективности развития территорий. Хотя большинство стран применяют трансферты, осуществляемые по заранее определенным формулам, схемы таких трансфертов остаются недостаточно проработанными. Они не создают стимулов к определению и использованию национальных стандартов по минимальному обеспечению населения услугами, не требуют наличия ответственности за результаты использования выделенных средств и обычно не достигают цели выравнивания финансовых возможностей регионов.

В России в 2000-х гг. началась муниципальная реформа, которая, по мнению многих экономистов, реализуется недостаточно эффективно. Причинами являются неясность многих вопросов осуществления реформы, неготовность федерального центра усиливать местную власть в условиях укрепления властной вертикали, неупорядоченность системы государственного регулирования и поддержки территорий, отсутствие у муниципальных образований устойчивой доходной базы бюджетов, т. е. финансовой автономии, и др.

Например, в структуре доходной части бюджета муниципалитетов Сибирско-

го федерального округа (СФО) доля безвозмездных поступлений (дотации на выравнивание, субсидии и субвенции) увеличилась в 2005–2009 гг. с 59 до 63 %, компенсируя преимущественно сокращение доли от неналоговых поступлений. В структуре налоговых доходов местных бюджетов СФО лидером является налог на доходы физических лиц (федеральный налог), доля которого за тот же период выросла с 52 до 69 %. Удельный вес налога на имущество физических лиц (местный налог) повысился почти на один процентный пункт, но составил в 2009 г. лишь 1,85 %. Сокращается в общей структуре межбюджетных трансфертов доля дотаций на выравнивание (примерно с 1/3 до 1/4)¹¹.

Финансовая поддержка муниципалитетов по линии межбюджетных отношений зачастую не связана с экономическими результатами развития территории. В основе поддержки лежат потребности в предоставлении социальных услуг. Отсюда отсутствует мотивация органов власти и управления к развитию предпринимательства на вверенной территории, а значит, и увеличению налоговых поступлений. В условиях кризиса 2008–2010 гг. основным направлением антикризисной политики для региональных властей стало получение дополнительных финансовых средств по линии межбюджетных отношений¹².

¹¹ Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Уварова Е.В. Современные тенденции формирования муниципальных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 233–247.

¹² Лапина Н.Ю. Могут ли территории стать субъектами антикризисной политики? / Россия: Региональная власть в условиях экономического кризиса: Сб. ст. / РАН. ИНИОН. Центр науч.-инф. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. глобал. пробл. Отв. ред. Н.Ю. Лапина. – М., 2010. – С. 84–85.

Очевидно, что необходимо совершенствовать формы и методы поддержки в направлении активизации региональных и муниципальных властей на развитие бюджетной самостоятельности, получения собственных доходов. Система организации финансирования муниципальных образований должна решать три взаимосвязанные задачи: обеспечить финансовую автономию муниципальных образований, использовать механизмы выравнивания финансовых условий деятельности муниципальных образований, обеспечить передачу на муниципальный уровень ресурсов, достаточных для решения вопросов местного значения, с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий¹³. Однако достичь сбалансированности бюджетов в долгосрочной перспективе возможно только на основе развития экономики территорий во взаимосвязи с рациональной федеральной и субфедеральной поддержкой.

При решении этих задач Россия может опереться на опыт зарубежных стран (стран ЕС, Канады или других государств) и принять ту или иную модель управления на муниципальном уровне.

Литература

Лавровский Б.А., Мурзов П.А., Уварова Е.В. Современные тенденции формирования муниципальных бюджетов // Регион: экономика и социология, 2011. – № 2. – С. 233–247.

Лапина Н.Ю. Могут ли территории стать субъектами антикризисной политики? / Россия: Региональная власть в условиях экономического кризиса: Сб. ст. / РАН. ИНИОН. Центр науч.-инф. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. глобал. пробл. Отв. ред. Н.Ю. Лапина. – М., 2010. – С. 69–91.

Литвинцева Г.П. Институциональная экономика: учебник. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003. – 336 с.

Силуанов А., Стародубровская И., Назаров В. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Экономическая политика, 2011. – № 1. – С. 5–22.

Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – 416 с.

Управление на местном уровне в развивающихся странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2010. – 328 с.

Хасбулатов О.Р. Развитые страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. – М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. – 335 с.

¹³ Силуанов А., Стародубровская И., Назаров В. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 8.