

**Анализ доходных источников и расходных
обязательств муниципальных образований**

**Москва
2003**

В работе анализируется существующий механизм регулирования местных финансов и выдвигаются предложения по их реформированию. Принципиальным отличием исследования от других в рамках данной проблематики является использование большого массива информации по исполнению бюджетов в конкретных муниципальных образованиях. Тем самым результаты исследования и вытекающие из них практические предложения отражают не только теоретические взгляды и идеологические предпочтения авторов, но и расчеты на основе реальной бюджетной информации.

На основе фактических данных моделировались различные сценарии, позволяющие прогнозировать финансовые последствия реализации тех или иных мер в области изменения компетенции местных властей, закрепления за муниципалитетами различного перечня доходных источников, механизмов межбюджетного выравнивания. В работе предложен инструментарий, позволяющий оценивать результаты различных обсуждающихся сейчас предложений по реформе местного самоуправления.

Один из разделов работы посвящен анализу международного опыта функционирования муниципалитетов и регулирования местных финансов.

Руководитель авторского коллектива – Стародубровская И.

Авторы:

Главы 1, 2, 4, 8, 9 (с приложениями), введение, заключение – Стародубровская И.

Глава 3 (с приложением) – Стародубровская И., Жаворонков С., Миленьева К.

Глава 5 (с приложениями) – Стародубровская И., Славгородская М., Юдин А., Коровин Е.

Главы 6, 7 (с приложением) – Стародубровская И., Славгородская М., Юдин А.

Глава 10 – Э. Сэнктон, политологический факультет университета Western Ontario, Канада.

Глава 11 – Г. Китчен, факультет экономики, университет Трента, Канада.

Глава 12 – И. Готье и Ф. Вайанкур, Центр исследований экономического развития, Монреальский университет, Канада.

Глава 13 – М. МакМиллан, экономический факультет университета Альберты, Канада.

Глава 14 – Д. Браун, Институт межправительственных отношений университета Квинс, Канада.

Научный консультант – Трунин И.

Авторский коллектив благодарит Микова В. за помощь в подборе материалов и в подготовке базы данных, Голант О. и Короткову Ю. – за помощь в оформлении исследования.

Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта СЕРА (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA)

Редактор: Н. Главацкая

Корректор: С. Хорошкина

Верстка: В. Юдичев

ISBN 5-93255-109-7

Лицензия на издательскую деятельность **ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.**

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

Оглавление

Введение	5
Часть I. Муниципальные финансы: качественный анализ	6
Глава 1. Муниципальные образования в России – основные характеристики	6
Глава 2. Эволюция муниципальных финансов	17
Глава 3. Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы	27
Приложение 3.1. Анализ потенциала налога на имущество физических лиц	37
Глава 4. Муниципальные расходы: состояние и перспективы	42
Приложение 4.1. Соотношение расходов региональных и местных бюджетов по отдельным статьям, 2001 г.	52
Часть II. Муниципальные финансы: количественный анализ	54
Глава 5. Программа расчетов закрепления доходных источников за муниципальными образованиями	54
Приложение 5.1. Методика отбора субъектов Федерации для включения в базу данных	63
Приложение 5.2. Краткое описание базы данных	67
Глава 6. Расчеты на основе базы данных по муниципальным финансам крупных городов	71
Глава 7. Расчеты на основе базы данных по муниципальным финансам в разрезе регионов	88
Приложение 7.1. Результаты закрепления доходных источников за местными бюджетами в рамках различных расходных сценариев	101
Часть III. Муниципальные финансы: направления реформ	114
Глава 8. Анализ результатов расчетов: выводы для экономической политики	114
Приложение 8.1. Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами в рамках различных расходных сценариев	125
Глава 9. Основные подходы к изменению законодательства с целью обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления	126
Приложение 9.1. Предложения по предоставлению органам местного самоуправления права на введение целевых сборов	141
Приложение 9.2. Формализованный анализ последствий введения предложенных ограничений на муниципальные заимствования	142
Заключение	143

Список литературы	146
Часть IV. Муниципальные финансы – международная практика	148
Глава 10. Правовые и политические особенности функционирования муниципальных образований	148
Глава 11. Муниципалитеты: статус и обязанности, бюджетирование и бухгалтерский учет	166
Глава 12. Муниципальное управление в Канаде, Соединенных Штатах Америки, Франции и Пакистане: некоторые уроки для России	199
Приложение.....	217
Источники.....	219
Глава 13. Финансовые отношения между региональными и муниципальными властями: выводы из обследования пяти стран – членов ОЭСР	220
Источники.....	259
Глава 14. Роль федеральных (центральных) органов власти в делах местного значения	261
Приложение.....	282
Источники.....	283

Введение

Проблематика местного самоуправления стала актуальной в России с начала 1990-х гг. Распад административной вертикали, ослабление государственной власти в целом закономерно привели к тому, что проблемы, непосредственно связанные с жизнеобеспечением населения, стали решаться в рамках местных сообществ. Объем полномочий местных органов власти резко расширился, а реально выполняемые функции существенно превысили формально закрепленные полномочия. Обострение финансового кризиса, принятие популистских решений на федеральном уровне как результат политической борьбы еще более осложнили ситуацию на местах.

Середина 1990-х гг. в ознаменовалась становлением местного самоуправления как самостоятельного института. Был принят Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в большинстве регионов прошли выборы в местные органы власти. Однако этот процесс происходил чрезвычайно неравномерно на территории Российской Федерации. Если в некоторых регионах органы местного самоуправления достаточно быстро стали пользоваться реальной самостоятельностью, то в большинстве субъектов РФ они оказались под контролем региональных властей. В ряде регионов до сих пор сохраняется назначение руководителей муниципальных образований, либо вопросы местного значения решаются органами государственной власти на местах.

Состоялось ли местное самоуправление в России? На этот вопрос не существует однозначного ответа, он активно обсуждается учеными, политиками, практиками. Однако очевидно, что наиболее существенным фактором, снижающим эффективность управления на муниципальном уровне, не позволяющим местному самоуправлению стать действительно независимым институтом, является неурегулированность его финансовых основ. Хотя формально местный бюджет самостоятелен и принимается представительным органом местного самоуправления, на практике все его параметры детально регулируются с регионального уровня в каждом отдельном случае. В этой сфере отсутствуют единые и долговременные «правила игры», практически не существует ограничений на принятие субъективистских решений, не ориентированных на объективные критерии. Подобная ситуация разрушительно действует на становление института местного самоуправления, искажает мотивацию муниципальных властей, полностью противоречит международной практике решения финансовых вопросов на местном уровне.

Первая попытка урегулирования финансовых основ местного самоуправления в Законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» оказалась неудачной. Этот закон практически никак не повлиял на практику финансовых отношений между регионами и муниципалитетами. Очевидно, назрела необходимость вернуться к данному вопросу и предложить новые подходы к реформе в этой сфере, основанные на обобщении накопленного опыта и учете мировой практики.

В настоящее время проблемы реформы муниципальных финансов рассматриваются в более широком контексте, с точки зрения комплексного реформирования системы местного самоуправления в целом. Предложения Комиссии по разграничению полномочий при Президенте РФ, проект новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают преобразование территориальных основ местного самоуправления, изменение перечня вопросов местного значения, детальное регулирование процедуры передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, регламентацию механизмов управления в муниципальных образованиях. Соотношение различных аспектов муниципальной реформы, роль финансовых вопросов в ее рамках, возможные подходы и альтернативы – все эти вопросы являются предметом активной дискуссии.

Данная работа ставит своей задачей анализ существующих механизмов регулирования местных финансов и выработку предложений по их реформированию. Принципиальным отличием исследования от других в рамках данной проблематики является использование большого массива информации по исполнению бюджетов в конкретных муниципальных образованиях. Тем самым результаты исследования и вытекающие из них практические предложения отражают не только теоретические взгляды и идеологические предпочтения авторов, но и расчеты на основе реальной бюджетной информации.

В то же время фактические данные служили лишь отправным пунктом анализа. На их основе моделировались различные сценарии, позволяющие прогнозировать финансовые последствия реализации тех или иных мер в области изменения компетенции местных властей, закрепления за муниципалитетами различного перечня доходных источников, механизмов межбюджетного выравнивания. Таким образом, в работе предложен инструментарий, позволяющий оценивать результаты различных обсуждающихся сейчас предложений по реформе местного самоуправления. Это должно способствовать принятию взвешенных и всесторонне обоснованных решений по широкому кругу муниципальных проблем, стоящих на повестке дня.

Часть I. Муниципальные финансы: качественный анализ

Глава 1. Муниципальные образования в России – основные характеристики

Правовые основы местного самоуправления

Конституцией Российской Федерации установлено, что в городских и сельских поселениях, а также на других территориях осуществляется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление относится к основам конституционного строя Российской Федерации, его нормативному регулированию посвящена отдельная глава Конституции России. Тем самым муниципальный уровень находит фактическое признание в конституционных нормах, но не как часть государственной власти, а как особая форма народовластия – местное самоуправление. В Конституции подчеркивается не только то, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, но и то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Данное положение об отделении местного самоуправления от государственной власти достаточно дискуссионно и не пользовалось единодушной поддержкой как на этапе подготовки Конституции, так и после ее принятия. Фактически сложились три различные концепции природы местного самоуправления, по-разному трактующие роль государства в функционировании этого института, в том числе и в части регулирования его финансовых основ.

Одна из существующих позиций рассматривает местное самоуправление в первую очередь как форму самоорганизации граждан, как институт гражданского общества¹. Ключевым для успешного функционирования местного самоуправления в такой его трактовке является как можно более широкое участие граждан в принятии решений и активный контроль за их исполнением. Местное самоуправление в этих условиях должно быть максимально приближено к людям и существовать на уровне даже мелких поселений, где наиболее благоприятны условия для непосредственной демократии. Подобное понимание местного самоуправления наиболее последовательно проводит идею отделения его от государственной власти и даже в определенной мере противопоставляет его государству. Одновременно вопросы профессионализма и эффективности функционирования местной власти здесь отходят на второй план, поскольку ценности демократии оказываются самодовлеющими, и признается, что за их реализацию обществу придется платить.

Другая позиция трактует муниципальную власть фактически как третий уровень государственной власти², где действуют все те же механизмы контроля населения за органами власти, что и на уровне субъекта Федерации и Российской Федерации в целом. Так, прямые выборы в России характерны не только для местного, но и для регионального, и для федерального уровня. Местное самоуправление существует в рамках законодательства России и субъектов РФ и не может своими решениями нарушать существующее законодательство. Тем самым положения Конституции о негосударственной природе местного самоуправления фактически рассматриваются как юридический казус, не вписывающийся в общую логику российского законодательства. Их роль сводится к чисто идеологической, призванной подчеркнуть разрушение государственной вертикали советского образца и переход к демократическим механизмам управления. Дополнительные аргументы в пользу подобной трактовки дал Бюджетный ко-

¹ Сторонниками подобной трактовки, например, являются авторы работы «Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий», которые объясняют местное самоуправление «как институцию гражданского общества (форму самоорганизации граждан), которую государство наделяет полномочиями принятия общеобязательных решений по вопросам местного значения и тем самым превращает в корпорацию публичного права» (Конституция Российской Федерации..., 1997, с. 98). При этом подчеркивается, что местное самоуправление «произрастает из инициативы населения, из естественноисторических основ самоорганизации граждан по месту жительства, а не детерминировано государственными формами властвования» (Там же).

² Так, О. Салов отмечает, что «отделение местного самоуправления, являющегося во всем мире одной из форм (а именно местной формой) **публичной власти**, от государственного управления невозможно в принципе. Круг государственных интересов и забот включает (и должен включать) любые проблемы общественного значения на местах. Расчленив их, разъединить, разорвать чрезвычайно трудно (Салов, 2001, с. 19).

декс, включивший в бюджетную систему Российской Федерации бюджеты трех уровней: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Наконец, существует промежуточная позиция, рассматривающая местное самоуправление как уровень публичной, но негосударственной власти, с сильным общественным компонентом. Природа местного самоуправления в этом случае объявляется смешанной, общественно-государственной³. Государство устанавливает общие юридические и финансовые рамки, обеспечивающие стимулы местной власти к эффективной деятельности и ответственность за результаты собственных решений, а также формирует механизмы, гарантирующие право гражданина на осуществление местного самоуправления. Однако местный уровень сохраняет определенную автономию, не включается в государственную исполнительскую вертикаль. Основная цель такой автономии – дать возможность местным сообществам самим найти пути наиболее эффективного использования местных ресурсов для удовлетворения собственных потребностей и интересов. В то же время на местном уровне осуществляются реальные властные полномочия, предусматривающие обязательность принятых решений, возможность принуждения и т. п.

В условиях достаточной неопределенности конституционных норм важным источником муниципального права стали решения Конституционного суда, дающие трактовку тем или иным положениям Конституции. В контексте дискуссии о природе местного самоуправления большую роль играет позиция Конституционного суда по трактовке местного самоуправления как права либо обязанности каждого гражданина. Здесь Конституционный суд больше тяготеет к «государственнической» идеологии, трактуя местное самоуправление как некую обязательную для граждан форму публичной жизни. В наиболее концентрированном виде эта позиция нашла отражение в получившем широкий общественный резонанс особом мнении судьи Н. В. Витрука по так называемому «Удмуртскому делу», состоящем в том, что «источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь **участвовать** в осуществлении местного самоуправления» (Вестник..., 1997, № 1).

В то же время позиция Конституционного суда также не бесспорна и разделяется далеко не всеми специалистами. Указывая на отсутствие в Конституции участия в местном самоуправлении как обязанности гражданина, а также ссылаясь на Европейскую хартию местного самоуправления, понимающую под местным самоуправлением право и действительную способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона, под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел, сторонники альтернативной концепции утверждают, что участие в местном самоуправлении есть право гражданина, а обязанность государства – гарантировать и создавать условия для реализации этого права (Белкин, Бурмистров, 1999). Такая же позиция по существу заложена и в действующей редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (см. ниже), статья 4 которого озаглавлена «Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления», а статья 9 – «Государственная поддержка местного самоуправления».

Наряду с Конституцией и решениями Конституционного суда правовое регулирование местного самоуправления на федеральном уровне осуществляется федеральными законами, наиболее важными из которых являются Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. (далее – Закон «Об общих принципах...») и Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г. (далее – Закон «О финансовых основах...»). Кроме того, муниципальные вопросы регулируются Законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» № 8-ФЗ от 8 января 1998 г., Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г., и рядом других нормативных актов.

Закон «Об общих принципах...» напрямую увязывает понятие муниципального образования и местного самоуправления, определяя муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Этот закон закладывает общие правовые рамки функционирования муниципальных обра-

³ «Муниципальная власть – это особая форма власти. По своей природе она является как публичной, и ее решения в этом случае обеспечиваются принудительной силой государства, так и общественной, и в этом качестве она выступает как форма координации, самоорганизации населения, добровольно связывающего себя теми или иными институтами данного вида власти. Таким образом, муниципальная власть – это особый публично-общественный институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения и решение государственных задач на местном уровне» (Пешин, 2002, с. 48–49).

зований, в том числе по вопросам полномочий муниципалитетов, территориальной структуры, системы управления муниципальными образованиями, экономической основы муниципальной деятельности и т. п. Вслед за Конституцией Закон оперирует термином «местное самоуправление» в качестве базового, а не термином «муниципальное образование». Законом регулируются также формы осуществления местного самоуправления, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан и т. п. Более детально различные аспекты нормативного регулирования, содержащегося в этом законе, будут рассмотрены ниже, применительно к конкретным вопросам формирования и организации деятельности муниципальных образований.

В Законе «О финансовых основах...» была предпринята не совсем удачная попытка урегулировать основные вопросы муниципальных финансов, ограничить бесконтрольное перераспределение финансовых средств между муниципалитетами со стороны региональных властей, усилить гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований и сформировать правовое поле в межбюджетных отношениях региона и муниципалитета. Более детально этот закон будет проанализирован в следующей главе, при рассмотрении эволюции финансовых основ местного самоуправления в России.

В настоящий момент широко признано, что законодательство по вопросам местного самоуправления во многом устарело и требует существенной переработки.

Поскольку Конституция России относит установление общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, региональное законодательство в этой области также существенно влияет на нормативно-правовую среду функционирования муниципальных образований. К настоящему моменту в субъектах Российской Федерации существует достаточно большой массив нормативно-правовых, в первую очередь законодательных, актов. Это прежде всего законы:

- о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в субъекте Федерации; о местном референдуме в субъекте Федерации;
- о муниципальной службе в субъекте Федерации;
- о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в субъекте Федерации;
- о порядке регистрации уставов муниципальных образований.

Региональные нормативные акты далеко не всегда в полной мере соответствуют федеральному законодательству. К наиболее типичным нарушениям относятся:

- установление ограничений на самостоятельность местного самоуправления по вопросам местного значения;
- передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без необходимой материальной и финансовой поддержки;
- выведение отдельных территорий из-под действия законодательства о местном самоуправлении (см. Муниципальное право 2002, с. 37–38).

Территориальная структура муниципальных образований

Вопрос о территориальной структуре муниципальных образований или, в терминологии Закона «Об общих принципах...», о территориальных основах местного самоуправления, является одним из наиболее сложных в муниципальной проблематике. В Конституции сказано, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. При этом законодательно закреплено, что установление и изменение границ муниципальных образований, а также порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований определяется субъектом РФ. Однако при решении этих вопросов в обязательном порядке должно учитываться мнение населения, и гарантии такого учета должны содержаться в законодательстве субъекта РФ. Юридическая трактовка и практическое применение данных положений неоднозначны, и до сих пор сохраняется существенная неопределенность в подходах к формированию территориальной структуры муниципальных образований.

Одна из позиций по этому вопросу состоит в том, что Конституция не определяет однозначно территориальную основу местного самоуправления: муниципалитеты могут формироваться как в рамках отдельных поселений, так и на территориях нескольких поселений, части поселения и т. п. Подобная трактовка фактически нашла отражение в Законе «Об общих принципах...», где муниципальное образование определяется как «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Другая позиция трактует положения Конституции как преимущество поселенческого принципа – муниципалитеты должны образовываться на поселенческом уровне (в городских и сельских поселениях), но могут также и на других территориях. Она нашла отражение, например, в особом мнении конституционного судьи Гаджиева Г. А. по «Удмуртскому делу»: «Конституция Российской Федерации при решении вопроса о том, на каких территориях население обладает конституционным правом на осуществление местного самоуправления, исходит из концепции естественных поселений. ... Таким образом, не субъективное мнение законодательных органов субъектов Российской Федерации (в том числе – и конституционного законодателя), а объективно сложившиеся поселения являются ... конституционно значимым критерием определения территории местного самоуправления...» (Вестник..., 1997, № 1).

Официальная позиция Конституционного суда по данному вопросу является более эклектичной. С одной стороны, в ряде дел суд сформулировал достаточно осторожную позицию, в соответствии с которой «определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения» (Вестник..., 1997, № 1), причем было специально подчеркнуто, что «определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов Российской Федерации и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта Российской Федерации» (там же). С другой стороны, в решении по «Удмуртскому делу» Конституционный суд прямо выступил против наделения административных районов правами муниципального образования с лишением подобного права входящих в него городских и сельских поселений на том основании, что это «не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а, напротив, отдаляло бы их от него» (Вестник..., 1997, № 1).

На практике в различных регионах России сложилось множество конкретных моделей организации местного самоуправления, далеко не всегда соответствующих конституционным положениям даже в самой широкой их трактовке. К основным моделям можно отнести следующие.

1. Районная модель. Муниципалитеты создаются на уровне административных районов, более низкие уровни местного самоуправления не предусматриваются. На районном уровне выбираются представительные органы, формируется местный бюджет. В отдельных поселениях имеются представители районной администрации либо ее территориальные подразделения, которые могут расходовать средства в рамках утвержденной им сметы. При этом город или крупный поселок, исторически игравший роль районного центра, может либо входить в состав района, либо представлять собой отдельное муниципальное образование.
2. Поселенческая модель. Муниципалитеты формируются на уровне отдельных поселений (которые обычно не совпадают с населенными пунктами и представляют собой совокупность нескольких близлежащих деревень либо поселок с окружающими его деревнями). Каждый подобный муниципалитет имеет выборные органы и собственный бюджет. Обычно в этом случае в рамках региона существует несколько сотен муниципалитетов. На районном уровне, за немногими исключениями, создаются территориальные органы государственной власти, решающие межмуниципальные проблемы.
3. Двухуровневая модель. Муниципалитеты создаются как на уровне отдельных поселений, так и на уровне административных районов. На каждом из этих уровней должны формироваться выборные органы управления, приниматься местные бюджеты. Однако на практике это происходит далеко не всегда. Местные бюджеты в поселенческих муниципалитетах могут формироваться не во всех случаях или даже не формироваться вообще, хотя формально двухуровневая структура муниципальных образований закреплена в региональном законодательстве. Поскольку местный бюджет, согласно Конституции РФ, является одним из обязательных атрибутов муниципального образования, можно констатировать, что при отсутствии местных бюджетов на поселенческом уровне фактически в данных регионах реализована районная модель.
4. Местное самоуправление функционирует лишь в отдельных городах и поселках на территории субъекта РФ, в остальных случаях территориальные органы региональной власти фактически берут на себя решение местных задач. При этом формально муниципалитеты могут существовать, но не наделяться правом формировать самостоятельные местные бюджеты. Такой подход к организации местного самоуправления противоречит Конституции Россий-

ской Федерации, что было неоднократно подтверждено Конституционным судом⁴. Тем не менее подобная практика до сих пор еще достаточно широко распространена.

По информации Центра фискальной политики, в настоящий момент в 48 субъектах РФ муниципальные образования существуют на уровне районов и городов регионального подчинения, в 17 – на поселенческом уровне (при этом в 10 из них количество местных бюджетов существенно меньше числа муниципальных образований), в 22 муниципальные образования существуют на двух уровнях (при этом лишь в 5 из них количество муниципальных образований и муниципальных бюджетов совпадает, а в 11 муниципальные образования нижнего уровня вообще не имеют муниципальных бюджетов). Из этой информации можно сделать вывод, что в подавляющем большинстве регионов либо полностью господствует районная модель, либо переход к этой модели находится в завершающей стадии (таких регионов примерно 60). Случаи сохранения полноценной поселенческой или двухуровневой модели фактически единичны (5—7 регионов применительно к каждой). Можно также с высокой степенью вероятности предположить, что минимум в 10 регионах имеются серьезные конституционные нарушения в части реализации населением права на местное самоуправление.

В последние несколько лет по инициативе региональных властей активно насаждалась районная модель организации муниципалитетов. Примером может служить Тюменская область, где в 2001 г. количество муниципальных образований сократилось примерно в десять раз.

Существующие тенденции в изменении территориальной структуры муниципальных образований, достоинства и недостатки различных моделей по-разному оцениваются в научных кругах, различными политическими силами, структурами государственного управления. В какой-то мере это отражает тот объективный факт, что «при определении границ муниципальных образований всегда возникает определенное противоречие при попытке совместить две цели: обеспечить доступность, приближенность власти к жителям и получить в идеале самодостаточную в экономическом и финансовом отношении территориальную единицу» (Патокина 2001, с. 192). Но не менее очевидна чрезмерная политизация данного процесса в ущерб эффективности деятельности муниципальных образований. Не в последнюю очередь с этими реальными проблемами связан находящийся в последнее время все более широкую поддержку тезис о необходимости перехода по всей территории страны на унифицированную двухуровневую структуру муниципальных образований, что, по мнению его сторонников, позволит наиболее адекватно решать весь комплекс вопросов местного значения и обеспечить наиболее полную реализацию принципов самоуправления. Для воплощения на практике подобного подхода предлагается в самое ближайшее время начать ширококомасштабные реформы. В то же время высказываются и другие точки зрения, например о том, что наиболее эффективно функции муниципального образования может выполнять структура, промежуточная между поселением и районом.

Полномочия муниципальных образований

В соответствии с законодательством муниципальные образования занимаются вопросами местного значения. Кроме того, они могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В Законе «Об общих принципах...» за муниципальными образованиями закреплено 30 вопросов местного значения, к которым относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

⁴ В рамках уже цитировавшегося выше «Удмуртского дела», получившего в этом контексте наибольший общественный резонанс, Конституционный суд рассматривал, в частности, конституционность положения Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике», устанавливавшего, что самоуправление возможно только на уровне ниже города и района, а в городе и районе могут действовать только органы государственной власти, и признал его неконституционным (Вестник..., 1997, №1). Еще более жестко данная идея была выражена в решении Конституционного суда по Курской области, в соответствии с которым «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти» (Вестник..., 2001, №1).

- охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- регулирование планировки и застройки территории муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

При этом список полномочий муниципалитетов является открытым. Муниципальные образования могут заниматься иными вопросами, отнесенными к вопросам местного значения законами субъектов Федерации, а также вопросами, не исключенными из их ведения и не отнесенными к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Таким образом, применительно к местному самоуправлению действует принцип: все, что не запрещено законом – разрешено.

Основные недостатки данного перечня полномочий можно свести к следующим.

Во-первых, он чрезвычайно обширен и недостаточно конкретен. Здесь смешаны как реальные функции и полномочия местного самоуправления, так и рычаги и инструменты, используемые для их выполнения (принятие уставов, распоряжение муниципальной собственностью, местные финансы). Закон оперирует такими неопределенными понятиями, как создание условий, участие и т. п., не раскрывая, что конкретно это означает. Остается неясным, как соотносится компетенция муниципалитета в области образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты с закрепленными Конституцией гарантиями и полномочиями Федерации и ее субъектов в этих областях. Это не позволяет четко разделить вопросы местного значения, являющиеся непосредственной прерогативой местного самоуправления, и государственные полномочия, за реализацию которых в конечном счете отвечают органы государственной власти. Не определено, какие из полномочий – по нормативно-правовому регулированию, финансированию или администрированию – выполняют муниципалитеты применительно к тому или иному вопросу местного значения.

Во-вторых, в большинстве случаев критериальным при отнесении того или иного полномочия к муниципальным предметам ведения является не функция (например, организация теплоснабжения в муниципальном образовании) или сфера деятельности (например, дошкольное образование, социальное жилье), а форма собственности (муниципальный жилищный фонд, муниципальные учреждения дошкольного образования, муниципальное теплоснабжение). Это приводит к тому, что объем полномочий муниципалитета определяется достаточно произвольным и не всегда обоснованным распределением

собственности между федеральным, региональным и местным уровнями. Так, в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, в муниципальную собственность были переданы: жилищный фонд и объекты инженерной инфраструктуры, подавляющее большинство объектов здравоохранения (кроме областных больниц и диспансеров), народного образования (кроме спецшкол для детей, страдающих хроническими заболеваниями), культуры и спорта. В дальнейшем шла приемка аналогичных ведомственных объектов в муниципальную собственность. Во многих случаях муниципальные образования оказались не готовы к управлению таким масштабным и разнородным хозяйством. В то же время в ряде сфер функции муниципалитетов оказались неоправданно сужены. В частности, муниципалитет не может регулировать в целом локальный рынок тепла, поскольку его полномочия распространяются лишь на муниципальные котельные, а ведомственные и частные источники теплоснабжения, работающие на том же локальном рынке, регулируются на региональном уровне. Рассматриваемый подход к распределению полномочий создавал также условия для неоправданного вмешательства региональных властей в чисто местные вопросы. Так, происходящая в ряде регионов под нажимом субъекта Федерации передача водоканалов в региональную собственность автоматически исключает водоснабжение населения из вопросов местного значения, хотя по сути ничего не меняет в реальном механизме предоставления данной услуги.

Кроме решения вопросов местного значения, местные органы могут также выполнять отдельные государственные полномочия, которые переданы им государственными структурами. Такая возможность предусмотрена Конституцией РФ, причем наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно осуществляться в законодательном порядке и сопровождаться передачей им необходимых материальных и финансовых средств. Данное положение с различными несущественными вариациями воспроизводится практически во всех законодательных актах, посвященных общим проблемам местного самоуправления и его финансовым основам. Однако в условиях, когда разграничение функций и ответственности между различными уровнями власти весьма расплывчато, содержание понятия «государственное полномочие» четко не сформулировано, а механизм определения объема материальных и финансовых средств, необходимых для его выполнения, нигде не установлен, данные законодательные положения практически не действуют на практике. Органы местного самоуправления не имеют возможности отказаться от исполнения нефинансируемых государственных полномочий и решений органов государственной власти и вынуждены нести всю полноту ответственности за их реализацию.

Структура органов местного самоуправления

В соответствии с Конституцией РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При этом считается, что, поскольку местное самоуправление имеет негосударственную природу, на этом уровне разделение на представительную и исполнительную власть не является обязательным⁵.

На практике схема организации местной власти часто определяется на региональном уровне и в основном единообразна в рамках субъекта РФ. Лишь в некоторых регионах, например в Ленинградской области, муниципалитетам была предоставлена возможность выбора из нескольких вариантов.

Преобладающей формой организации власти стала схема, получившая наименование «сильный мэр – слабый совет». В рамках этой схемы глава муниципального образования, как и представительный орган, напрямую избирается населением. Во многих случаях он одновременно возглавляет местный представительный орган и местную администрацию. Другая альтернатива связана с выборами главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления. На практике этот вариант позволяет реализовать больший контроль региональных властей за формированием органов власти на местах и в большинстве случаев фактически означает, что мэра назначает губернатор. В некоторых муниципальных образованиях практикуется привлечение наемных управляющих, однако широкого распространения эта модель не получила.

Роль представительного органа и главы муниципального образования во многом определяется распределением полномочий, закрепленным в уставах муниципальных образований. В федеральном законодательстве определены вопросы, относящиеся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Однако на практике их трактовка не всегда однозначна, особенно в отношении такого вопроса, как «принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального

⁵ К такому выводу приводит, в частности, решение Конституционного суда по Читинской области, признавшее неконституционным обязательное предписание местным властям образовывать исполнительные органы (Вестник..., 1996, №1).

образования». По-разному решается и вопрос о наделении представительных органов дополнительными полномочиями. Так, темпы осуществления жилищной реформы на муниципальном уровне во многом зависят от того, за какой ветвью власти – представительной или исполнительной – закрепляются функции регулирования тарифов для предприятий и населения.

Обобщение различных вариантов структуры органов и должностных лиц местного самоуправления и их взаимоотношений представлено в *табл. 1.1* (Вобленко, 2002, с. 35–36).

Таблица 1.1

Муниципальные органы власти – структура и взаимодействие

1. Способ формирования органов и должностных лиц местного самоуправления			
1.1	Представительный орган местного самоуправления избирается на основе: мажоритарной выборной системы; пропорциональной выборной системы; смешанной избирательной системы. Глава муниципального образования избирается:	1.3	Местная администрация формируется: главой муниципального образования самостоятельно; главой муниципального образования с согласия представительного органа местного самоуправления Назначение должностных лиц: ведущих – с согласия представительного органа местного самоуправления, остальных – главой муниципального образования самостоятельно;
1.2	всем населением; представительным органом: а) из числа депутатов б) из числа профессиональных управленцев.	1.4	ведущих – главой муниципального образования, а в части исполнения текущих хозяйственных функций – по представлению руководителя местной администрации (или городского управляющего).
2. Место главы администрации в системе органов самоуправления			
2.1	Глава муниципального образования возглавляет: местную администрацию; представительный орган местного самоуправления; местную администрацию и представительный орган местного самоуправления.	2.3	Взаимоотношения главы муниципального образования и представительного органа: организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса; участвует в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса. имеет право отлагательного вето (полного вето) на решения представительного органа местного самоуправления; не имеет право вето на решения представительного органа местного самоуправления.
2.2	Взаимоотношения главы муниципального образования и администрации: лично руководит деятельностью местной администрации; осуществляет общее руководство, а оперативное принадлежит назначенному (нанятому) руководителю местной администрации; не участвует в деятельности местной администрации, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым) руководителем местной администрации.		
3. Глава представительного органа организует и руководит деятельностью совета, организует деятельность совета и выполняет функции городского секретаря, выполняет функции главы муниципального образования.			

Реформа местного самоуправления

Недостатки сложившейся системы нормативного регулирования местного самоуправления, массовые нарушения существующего законодательства в этой области со всей остротой ставят вопрос о необходимости реформы. Эта проблема была поднята Комиссией по разграничению полномочий при Президенте РФ, в рамках деятельности которой подготовлен новый вариант Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», существенно изменяющий правовое поле в этой сфере. Основные предлагаемые Комиссией новшества сводятся к следующему.

Во-первых, на всей территории страны предлагается установить единую территориальную структуру муниципальных образований. Муниципальные образования формируются на уровне городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. При этом в качестве базовой принимается двухуровневая структура: поселение – район. На уровне поселений осуществляется выполнение ограниченного перечня муниципальных функций; в рамках района решаются местные вопросы межпоселенческого характера (например, организация транспорта между поселениями), а также реализуются сохраняемые за муниципальным уровнем полномочия в сферах образования и здравоохранения. Районы несут ответственность и за выполнение переданных государственных полномочий. На уровне городского округа объединяется выполнение функций поселений и районов. Новая территориальная структура формируется властью субъекта РФ.

Во-вторых, более четко очерчивается круг муниципальных полномочий, при этом обязательства муниципальных образований достаточно существенно сокращаются. Так, на региональный уровень передается ответственность за организацию учебного процесса в сфере образования, из функций муниципальных образований полностью изымается социальная политика. В то же время частично сохраняются такие недостатки, свойственные и предыдущему закону, как ориентация при определении полномочий на форму собственности, а также предписывание конкретной формы решения того или иного вопроса местного значения.

В-третьих, в новом варианте закона детально (иногда – излишне детально) прописываются формы и механизмы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Так, по вопросам принятия местного бюджета и утверждения отчета о его исполнении обязательно проведение публичных слушаний.

В-четвертых, более жесткой регламентации подвергается структура органов местного самоуправления. Четко разделяется представительная и исполнительная власть муниципального образования. На уровне муниципального района предписаны две возможные схемы организации власти: либо представительный орган формируется из представителей поселений и затем нанимает профессионального управляющего, либо избирается на основе прямого голосования. В поселениях, в принципе, могут реализовываться все варианты формирования органов власти, существующие на настоящий момент: глава муниципального образования может избираться прямым голосованием либо представительным органом, возглавлять представительный орган либо местную администрацию. Однако главе муниципального образования запрещается совмещать посты председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации. Количество депутатов местного представительного органа предлагается закрепить законодательно, в зависимости от численности населения муниципального образования. Если глава муниципального образования не возглавляет местную администрацию, ее должен возглавить наемный управляющий. Возможно также избрание населением иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В-пятых, расширяются права органов местного самоуправления в финансировании вопросов местного значения, при этом ужесточается ответственность государства за финансирование переданных государственных полномочий. Предлагается передать органам местного самоуправления право самостоятельно устанавливать размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных бюджетных организаций (что фактически означает отмену Единой тарифной сетки), другие нормативы и нормы планирования и финансирования расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. В то же время более жестко регламентируется финансирование государственных полномочий, оно может осуществляться лишь в форме субвенций на уровне не ниже минимально гарантированного в законодательстве. Однако, наряду с этими безусловно прогрессивными моментами, закон предусматривает сложную и многоступенчатую систему выравнивания бюджетной обеспеченности, которая способна во многом нейтрализовать стимулы к эффективному муниципальному управлению. Предусматривается также установление отрицательных трансфертов для муниципалитетов с наиболее высокой бюджетной обеспеченностью.

В-шестых, ужесточается как финансовая, так и административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Возможно временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, в том числе в условиях неплатежеспособности бюджета муниципального образования либо нецелевого расходования бюджетных средств, выделенных на исполнение государственных полномочий. При наличии просроченной задолженности, превышающей законодательно установленный предел, возможно введение временной финансовой администрации сроком до одного года.

В то же время не все разделяют предложенный подход к реформированию местного самоуправления. Критики отмечают большие организационные издержки и возможные злоупотребления при единовременном преобразовании всей структуры муниципальной власти в Российской Федерации, чрезмерность предлагаемых механизмов финансового выравнивания, непроработанность вопросов неплатежеспособности муниципальных образований. Настороженность вызывает «государственническая» направленность данных предложений; их реализация на практике во многом приведет к превращению местного самоуправления в третий уровень государственной власти (по крайней мере применительно к муниципальным районам). Эксперты ставят под вопрос полное соответствие предложенного законопроекта Конституции РФ⁶.

⁶ Критический взгляд на предложения Комиссии по разграничению полномочий высказывался рядом экспертов, см.: Мэр будет..., 2002, с. 24; Еще одно огосударствление..., 2002; Муниципальная реформа..., 2002.

Альтернативные предложения по реформе местного самоуправления сводятся к следующему. Поскольку местное самоуправление является негосударственным институтом, государство должно в первую очередь обеспечить условия для его эффективного функционирования. Эти условия делятся на организационные и финансовые.

Создание организационных условий предполагает ограничение волонтаризма власти субъектов РФ в изменении территориальной структуры муниципальных образований, а также возможность для любого поселения или группы поселений, отвечающих установленным федеральным законом условиям, сформировать самостоятельное муниципальное образование независимо от воли региональных властей. С этой целью должен быть принят отдельный федеральный закон о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных образований, либо соответствующие положения должны быть включены в Закон «Об общих принципах...». В качестве условий, при которых любое поселение либо группа поселений могут сформировать самостоятельное муниципальное образование, должны выступать:

- желание населения, высказанное в ходе референдума (при этом в законе должны быть определены финансовые источники проведения референдума, а также характер выносимых на референдум вопросов, чтобы они не строились по принципу: хотите ли Вы, чтобы у вас все в жизни было хорошо и было сформировано самостоятельное муниципальное образование?);
- зафиксированное в Уставе формируемого муниципального образования обязательство выполнять все обязательные функции, законодательно закрепленные за органами местного самоуправления (подтверждается юридической экспертизой проекта Устава);
- формируемое муниципальное образование изначально не должно относиться к высокодотационным (определение высокодотационного муниципального образования должно регулироваться законодательством), что подтверждается договором с властью субъекта Федерации об условиях предоставления финансовой помощи.

Для выполнения части функций (в том числе обязательных) муниципальные образования могут формировать ассоциации и союзы, в рамках которых они объединяют финансовые и организационные ресурсы и совместно реализуют общие задачи. Формирование подобных ассоциаций может происходить как в границах административных районов, так и без учета данных границ. Для выполнения различных функций могут быть сформированы ассоциации и союзы различных конфигураций. Представляется, что подобные объединения могут создаваться как для решения вопросов местного значения, так и для выполнения передаваемых государственных полномочий. Подобная роль ассоциаций и союзов муниципальных образований существенно отличается от той, которая на настоящий момент зафиксирована в Законе «Об общих принципах...». Положение данного закона, утверждающее, что ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления (ст. 10), должно быть пересмотрено.

Что касается передачи государственных полномочий, то этот вопрос должен решаться органами государственной власти и управления. Причем он может быть решен по-разному как в различных субъектах РФ, так и внутри одного субъекта. Так, государственные полномочия могут передаваться крупным муниципальным образованиям, имеющим достаточные организационные и административные ресурсы для их выполнения, или ассоциациям муниципальных образований (либо, если это юридически более корректно, муниципальным образованиям, входящим в ассоциации). В случае отсутствия и тех, и других структур могут быть созданы территориальные органы государственной власти, которые берут на себя исполнение государственных полномочий (но не имеют права вмешиваться в решение вопросов местного значения).

Создание финансовых условий предусматривает обеспечение финансовых гарантий местного самоуправления. При этом не ставятся под вопрос такие предложения Комиссии по разграничению полномочий, как усиление финансовой самостоятельности муниципалитетов в решении вопросов местного значения, ужесточение ответственности органов государственной власти за финансирование государственных полномочий и мандатов. Признается и важность уточнения и конкретизации круга муниципальных полномочий. Однако невятность положений о закреплении собственных доходных источников за муниципальными образованиями, а также чрезмерная сложность предлагаемой системы выравнивания вызывают серьезные опасения. Кроме того, проведение параллельно двух столь масштабных и радикальных реформ, как предлагаемое Комиссией изменение территориальной структуры муниципальных образований и преобразование принципов и механизмов регулирования муниципальных финансов, представляется практически невозможным. Поскольку, по мнению представителей альтернативного подхода, основные причины неэффективности деятельности местного самоуправления связаны не с недостатками территориальной структуры муниципальных образований, а с пороками системы регулирования муниципальных финансов, первенство здесь должно быть отдано решению финансовых вопросов, в то время как эволю-

ция территориальной структуры должна идти постепенно, в многом определяясь той новой регулятивной средой, которая должна быть сформирована в сфере муниципальных финансов.

Таким образом, вопрос об обеспечении финансовых гарантий местного самоуправления в логике альтернативного подхода выходит на первый план и становится ключевым для проведения реформы местного самоуправления.

Глава 2. Эволюция муниципальных финансов

Общая характеристика муниципальных финансов

Можно констатировать, что за более чем десятилетие, прошедшее с начала реформ, так и не была сформулирована и реализована целостная концепция преобразований в сфере муниципальных финансов. Эта сфера остается одной из наименее реформированных в институциональном отношении, и применяемые здесь механизмы до сих пор не принципиально отличаются от советских времен. Если в регулировании финансовых взаимоотношений центра и регионов был достигнут определенный прогресс, то этого нельзя сказать о финансовых отношениях субъектов РФ и муниципальных образований.

Этот вывод в целом подтверждается данными *табл. 2.1*, которая демонстрирует общую динамику доходных источников местных бюджетов с 1994 по 2001 гг. Очевидно, что хотя за этот период можно наблюдать определенные колебания в структуре доходов, принципиальных изменений в этой сфере не происходило. Доля источников, находящихся под непосредственным контролем региональных властей (регулирующие налоги и финансовая помощь), колебалась примерно от 2/3 до 3/4 всех муниципальных доходов, в отдельные годы даже превышая этот уровень. Столь значительная часть доходов муниципальных образований может пересматриваться ежегодно (а иногда и в пределах финансового года), применительно к ней местные власти не имеют никаких гарантий стабильности и предсказуемости изменения доходных источников. При этом основную часть налоговых доходов составляли подоходный налог, налог на прибыль, НДС (до 2001 г.) и акцизы, то есть те же источники, которые являются основой формирования федерального и регионального бюджетов.

Таблица 2.1

Структура доходных источников бюджетов муниципальных образований в 1994–2001 гг. (в %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Доходы – всего, в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100
Налоговые, в т.ч.	62,2	61,8	59,9	60,6	63,7	70,6	66,9	60,5
<i>Местные</i>	9,3	7,1	7,7	8,7	11,3	12,8	14,4	5,4
<i>закрепленные</i>	5,7	7,6	11,3	10,9	13,1	13,3	12,8	12,9
<i>регулирующие</i>	44,7	43,1	37,3	37,4	36,7	43,9	39,3	41,2
неналоговые	4,8	2,6	2,4	2,2	3,7	3,6	3,5	3,8
финансовая помощь	32,9	35,6	37,6	37,0	32,3	25,1	28,5	34,6

Однако в то время как система регулирования муниципальных финансов осталась практически без изменений, круг обязанностей, институциональная среда и механизмы деятельности муниципалитетов кардинально изменились. Можно выделить три этапа эволюции финансового состояния муниципальных образований, в рамках которых перед муниципалитетами стояли различные финансовые проблемы: 1991–94, 1995–99 и 2000–01 гг.

На первом этапе, в 1991–1994 гг., финансовый кризис в основном затронул федеральную власть, в то время как на региональном и местном уровне не наблюдалось серьезных финансовых дисбалансов. Как показывают данные *табл. 2.2* (Богачева, Амиров, 1997, с.18), территориальные бюджеты сводились с профицитом. Однако начиная с 1993 г. это осуществлялось в основном за счет перечислений с федерального уровня, в меньшей мере – за счет доходов от приватизации, и отражало в первую очередь лоббистский потенциал регионов в его борьбе с ослабленной центральной властью за финансовые ресурсы.

Таблица 2.2

**Совокупные доходы, расходы и сальдо
консолидированных бюджетов субъектов
Федерации (млрд руб.)**

		1992	1993	1994	1995	1996
Доходы, за вычетом поступлений от целевых бюджетных фондов, других уровней власти, доходов от приватизации		2300,0	2321,3	86237,8	201948,9	264284,7
Расходы, за вычетом расходов целевых бюджетных фондов и на помощь другим уровням власти		2253,4	26879,5	108062,4	238536,3	338389,2
Сальдо	в млрд руб.	46,6	-2667,2	-21824,6	-36587,4	-74104,5
	в % от ВВП	0,3	-1,6	-3,5	-2,2	-3,3
Доходы от приватизации		43,4	252,5	634,0	1308,4	1872,8
Межбюджетные поступления		261,9	4282,7	25404,6	30282,7	51704,5
Сальдо	в млрд руб.	351,9	1868,0	4214,0	-4996,3	-20527,2
	в % от ВВП	1,9	1,2	0,7	-0,3	-0,9

С 1995 г. региональные бюджеты становятся дефицитными, причем, по наблюдению специалистов, основной объем этого дефицита – до 80% – концентрируется на местном уровне (Богачева, Амиров, 1997, с. 18). Период острого кризиса муниципальных финансов продолжался с 1995 по 1999 гг. Резкое обострение финансовых проблем местных бюджетов было связано с рядом факторов.

На муниципальный уровень частью в законодательном порядке, частью стихийно был передан значительный объем функций, сфера их компетенции существенно возросла. По данным на 1997 г., из общих расходов бюджетов всех уровней на местные бюджеты приходилось 42% всех расходов на социальную политику, 57% – на здравоохранение и физкультуру, 42% – на культуру и искусство, 66% – на жилищно-коммунальное хозяйство, 67% – на образование, причем 95% среднего образования финансировалось на местном уровне (Финансы местного самоуправления, 1997, с. 11).

Особенно разрушительно действовала на местные финансы передача обязательств по финансированию расходов, связанных с решениями социального характера, принимаемыми на федеральном уровне. Так, если до 1992 г. льготами по оплате жилья и коммунальных услуг пользовались лишь девять категорий населения, то с 1992 по 1999 г. принято дополнительно шесть законов, распространяющих эти льготы еще на восемнадцать категорий граждан. Льготы по проезду на городском транспорте были установлены тридцати восьми категориям, льготное обеспечение лекарствами – двадцати одной категории населения (Беловодова, с. 17). По оценкам Минфина, общий объем наиболее крупных федеральных мандатов в 1999 г. был равен 60% расходов консолидированных бюджетов регионов, а размер мандатов в целом – 170% (Лавров, Литвак, Сазерлэнд, 2001, с. 37). Существенные дополнительные расходы были связаны и с приемкой ведомственного жилищного фонда и социальных объектов. В 1993–1997 гг. в целом по России было передано в муниципальную собственность около 80% ведомственного жилищного фонда, 76% яслей и детских садов, 82% медицинских учреждений. По имеющимся оценкам, муниципальный фонд социальных объектов в результате возрос на 65%, по отдельным городам – в десятки раз (Пронина, 1998, с. 22).

Однако рост расходных обязательств не сопровождался адекватным увеличением доходных источников. Это было связано как с объективными факторами – спадом производства, усилением кризисных явлений в экономике, – так и с финансовой политикой федерального центра и субъектов РФ. Передача дополнительных полномочий на места сопровождалась централизацией финансовых ресурсов. В то время как с 1993 по 1998 гг. доля местных бюджетов в расходной части консолидированного бюджета РФ возросла на 10%, ее увеличение в доходной части составило лишь 4% (Борескова, Китова, 2000). Не компенсировались затраты на предоставление льгот, решения о введении которых на федеральном и региональном уровнях часто принимались без указания конкретных источников финансирования. Компенсация дополнительных расходов, связанных с приемкой ведомственных объектов, осуществлялась с многолетними задержками, при этом регионы и муниципалитеты несли потери от инфляции. В подобных условиях широкое распространение приобрела практика принятия бюджетов с крупным дефицитом без указания источников его покрытия, а также существенное занижение необходимых бюджетных расходов на при-

обретение товаров и услуг уже на стадии бюджетного планирования. Это приводило к накоплению огромной бюджетной задолженности за реально полученные товары и услуги, за выплату которой муниципальные власти формально не несли никакой ответственности.

Кризис муниципальных финансов оказывал разрушительное влияние на все аспекты деятельности местных властей. Фактически финансировались (и то с существенными задержками) расходы на заработную плату, а также некоторые статьи текущих расходов (питание, медикаменты). Практически не выделялись средства на оплату коммунальных услуг, в результате чего многие муниципальные образования накопили долги за тепло, сопоставимые с годовым объемом бюджета. Огромные задолженности перед коммунальными предприятиями были связаны с нефинансируемыми федеральными мандатами. Широкое распространение приобрела практика неденежных расчетов, взаимозачетов, бартера. Муниципальные образования стремились сформировать денежную часть местных бюджетов в объемах, достаточных для выплаты заработной платы, все остальное финансирование осуществлялось в неденежной форме. Капитальные затраты финансировались в минимальных размерах, их направления в первую очередь определялись теми ресурсами, которые удавалось получать по бартеру. Для покрытия наиболее насущных расходов муниципалитеты вынуждены были прибегать к нерациональным заимствованиям, что еще более усложняло ситуацию.

Политика региональных властей также далеко не всегда способствовала смягчению кризисных явлений. Нормативы отчислений от регулирующих налогов менялись ежегодно и устанавливались исходя из субъективных, часто – политических критериев. Хотя в некоторых регионах с 1995 г. начал применяться механизм выделения трансфертов по фиксированной формуле, фактически господствовала практика распределения финансовой помощи в лучшем случае на основе фактических расходов, в худшем – путем «политических согласований». Причем дефицит местных бюджетов (обычно распределявшийся равномерно между всеми муниципальными образованиями) закладывался уже на стадии бюджетного планирования. Широкое распространение приобрела практика централизованных закупок, когда под разными предлогами региональные власти централизовывали средства муниципальных бюджетов на закупку лекарств, подготовку к зиме и т.п. Это снижало возможности местных властей гибко маневрировать ресурсами и далеко не всегда компенсировалось экономией от масштаба. Более того, часто централизованные закупки осуществлялись по более высоким ценам, чем децентрализованные. Были случаи и добровольной передачи муниципальных функций субъектам РФ, в первую очередь со стороны высокودотационных муниципальных образований.

Ситуация несколько улучшилась в 2000–2001 гг., которые можно считать периодом временной финансовой стабилизации. В основном это связано с началом экономического роста и, соответственно, увеличением налоговых поступлений. Во многом были преодолены неденежные формы исполнения бюджетов. Сыграла свою роль и определенная упорядоченность в финансировании федеральных льгот. Кроме того, активизировалось проведение реформ на местном уровне, в первую очередь в жилищно-коммунальной сфере. Существенно возросло покрытие затрат на жилищно-коммунальные услуги за счет населения. Позитивно сказалось и фактическое завершение приемки ведомственного жилья и социальных объектов в муниципальную собственность в большинстве муниципальных образований.

Период временной финансовой стабилизации характеризуется смягчением проблемы с выплатой заработной платы бюджетникам, снижением темпов роста долгов, в том числе по оплате коммунальных услуг (а в некоторых случаях – и выплатой накопившихся долгов), некоторым увеличением капитальных расходов. У нас нет систематизированной информации по бюджетам муниципальных образований, однако, если судить по данным о консолидированных бюджетах субъектов РФ, представленных в *табл. 2.3* (Христенко, 2002(2), с. 11), в 2000–2001 гг. дефицит бюджетов сменился их общим профицитом, существенно снизился объем кредиторской задолженности, активно происходило ее погашение. Однако, как видно из той же *табл. 2.3*, эти процессы происходили весьма неравномерно.

Таблица 2.3

**Некоторые показатели консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 1998–2001 гг.**

	1998	1999	2000	2001 (11 месяцев)
<i>Дефицит/профицит, % к расходам</i>				
В среднем по субъектам РФ	-2,4	-0,2	3,4	4,7
в том числе:				
недотационные	-2,1	1,5	6,7	7,0
дотационные	-2,2	-0,9	1,4	1,7
высокодотационные	-3,3	-3,3	-4,4	2,7
<i>Изменение кредиторской задолженности бюджетов за год, % к началу года</i>				
В среднем по субъектам РФ	67,6	6,8	-25,0	-14,9
в том числе:				
недотационные	76,5	-23,6	-28,2	-11,6
дотационные	67,4	28,5	-36,8	-10,1
высокодотационные	62,2	5,9	-8,6	-20,4
<i>Объем кредиторской задолженности бюджетов, % к расходам за год</i>				
В среднем по субъектам РФ	21,4	14,6	6,9	4,8
в том числе:				
недотационные	11,0	5,2	2,1	1,7
дотационные	27,4	23,6	11,1	7,5
высокодотационные	37,8	26,3	16,7	9,3
<i>Справочно:</i> Доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в бюджетных доходах (без финансовой помощи) консолидированного бюджета РФ, %	54	49	46	41
Доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	11	10	9	18

Ситуация 2002 г. показала, что финансовая стабилизация муниципальных финансов носит неустойчивый характер. Решение о повышении оплаты труда работникам бюджетной сферы, фактически являющееся еще одним нефинансируемым федеральным мандатом, во многих случаях дестабилизировало ситуацию с местными бюджетами, еще раз показав, что без решения базовых проблем муниципальных финансов невозможно достигнуть в этой сфере устойчивых позитивных сдвигов. Начали воспроизводиться, хотя и не в таких катастрофических масштабах, как прежде, основные пороки середины 1990-х гг.: задержки с выплатой заработной платы, рост задолженности за тепло. Необходимость серьезных реформ стала очевидна.

Эволюция подходов к регулированию муниципальных финансов

Недостатки сложившейся системы регулирования местных бюджетов, в частности, определение «сверху» и ежегодный пересмотр их доходных источников, что приводило к субъективизму региональных властей и иждивенчеству местных органов, были видны еще в первые годы осуществления экономических преобразований⁷. Однако подходы к решению этих проблем были различны на протяжении периода реформ. Можно выделить три этапа развития идеологии реформирования муниципальных финансов, которые условно можно назвать: экспериментирование с местным налогообложением; интеграция в государственную финансовую систему; поиск модели финансовой автономии.

На первом этапе основное внимание уделялось развитию системы местных налогов, в которой видели гарантию самостоятельности местных бюджетов. Уже в 1992–93 гг. местным органам было разрешено устанавливать 23 местных налога. Из них три – налог на имущество физических лиц, земельный налог и

⁷ «Что касается самого массового звена бюджетной системы – местных бюджетов, то в этой области за годы проведения радикальных экономических преобразований практически ничего не изменилось... На неопределенный срок сохраняется безнадежно устаревший механизм централизованного регулирования вышестоящими органами доходов местных бюджетов. Это лишает местные органы власти финансовой самостоятельности, на долгие годы закрепляет зависимость развития местной экономики и социальной сферы от возможностей и желания вышестоящих органов власти решать проблемы находящихся на данной территории районов, городов, поселков и сел. Кроме того, система бюджетного регулирования, как показала многолетняя практика, порождает иждивенчество, когда нет особой необходимости зарабатывать деньги, когда их можно просто «выбить» или «выпросить»» (Пансков, 1994, с. 15).

регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, – носили обязательный характер, остальные могли вводиться по решению органов местного самоуправления. При этом перечень местных налогов носил закрытый характер, а установление ставок в подавляющем большинстве случаев достаточно жестко регулировалось федеральным законодательством.

Существенные изменения в данной системе произошли в 1994 г. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.» было установлено, что дополнительные налоги и сборы в субъектах РФ, а также дополнительные местные налоги и сборы, не предусмотренные законодательством, могут вводиться решением органов государственной власти субъектов РФ и местных органов. Кроме того, региональным и местным властям давалась большая свобода в установлении налоговых ставок, в частности по налогу на прибыль. В конце 1993 г. был введен местный налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, специально ориентированный на финансовую компенсацию последствий передачи ведомственного жилищного фонда и социальных объектов в муниципальную собственность.

Региональные и местные власти активно использовали право на самостоятельное установление налогов. Только за апрель–июнь 1994 г. было введено дополнительно, сверх предусмотренных федеральным законодательством, более 70 региональных и местных налогов и сборов (Пансков, 1994, с. 17). Однако далеко не всегда это осуществлялось эффективно. Региональные и местные власти часто вводили множество мелких и непростых в администрировании налогов, причем систему доходов пытались подстроить под свои многочисленные функции и соответствующие им расходы. В результате широко распространилась практика введения целевых сборов на решение определенных задач, которые, однако, покрывали лишь незначительную долю необходимых для этого средств. Так, например, сбор на нужды образовательных учреждений в Челябинской области покрывал лишь 5% потребности в средствах на финансирование образования. Кроме того, власти пытались с помощью налогов регулировать экономическую деятельность на региональном и муниципальном уровне, естественно, в меру своего понимания желательных направлений развития. Широкий резонанс приобрел опыт Курской области, где на местном уровне вводились такие налоги, как налог на продукцию, реализованную за пределами области, налог на снижение производства, налог на неустановленное оборудование. На региональном уровне был введен налог на использование иностранных слов (Горский, 1995).

Отмечая негативные последствия открытого списка региональных и местных налогов, специалисты в тот период, однако, не ставили под сомнение важность предоставления широких прав муниципальным властям в области местного налогообложения. Решение виделось в принятии закона о местных налогах, призванного урегулировать возникающие в этой области проблемы. Однако этот законопроект так и остался в стадии дискуссий.

Опыт активного использования местных налогов выявил и другую проблему, на которую обращали внимание в первую очередь представители муниципалитетов. В условиях, когда доходные источники местных бюджетов регулируются «сверху», дополнительные доходы от местных налогов просто учитывались при расчете нормативов по регулирующим налогам, которые снижались на соответствующую величину. Более того, региональные власти закладывали нереальные прогнозы по доходам от местных налогов, что еще более усложняло положение муниципальных образований. Становилось все более очевидным, что с помощью одних только местных налогов, без решения более общих проблем регулирования муниципальных финансов, невозможно сформировать эффективную финансовую систему на местном уровне.

Закон «О финансовых основах...» знаменует поворот к более широкому и комплексному рассмотрению проблемы муниципальных финансов. В первую очередь это связано с тем, что Закон обращается к регулированию тех процессов, от которых в подавляющей части зависели финансы муниципальных образований, а именно к механизмам закрепления регулирующих налогов и выделения финансовой помощи. До этого попытка каким-то образом урегулировать эти вопросы содержалась в Законе «Об общих принципах...», где устанавливалось, что органы государственной власти должны обеспечить муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты. При этом минимально необходимые расходы местных бюджетов следовало установить законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Очевидно, что провозглашение столь общих принципов, сформулированных недостаточно четко и конкретно, было явно недостаточно для решения столь сложной проблемы. Закон «О финансовых основах...» делает в этом отношении очевидный шаг вперед. Однако компромиссный характер данного закона не позволил обеспечить существенные сдвиги в сложившейся практике межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципалитетами. Наиболее существенные положения Закона сводились к следующему.

Во-первых, были зафиксированы минимальные доли федеральных налогов, закрепленные за муниципальными образованиями⁸, в том числе:

- не менее 50% подоходного налога;
- не менее 5% налога на прибыль;
- не менее 10% НДС;
- не менее 5% акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия и не менее 10% акцизов по ряду других подакцизных товаров.

Однако эти доли были закреплены не за каждым муниципальным образованием, а в среднем по субъекту РФ, то есть региональные власти сохраняли возможности субъективизма в закреплении налогов за конкретными муниципалитетами. Более того, известны случаи, когда на основе данного закона муниципальным образованиям, за которыми были закреплены более высокие нормативы отчислений от регулирующих налогов, эти нормативы снижались, и муниципалитеты несли существенные финансовые потери (Борескова, Китова, 2000, с. 15). Такая ситуация была характерна, например, для г. Оренбурга. В то же время некоторые суды трактовали положения Закона как относящиеся к отдельным муниципальным образованиям, и муниципалитеты выигрывали иски о приведении нормативов отчислений от регулирующих налогов в соответствие с установленными в Законе. Известны соответствующие дела по Липецкой (Пудров, 2002, с. 16) и Иркутской областям (г. Братск).

Во-вторых, в Законе достаточно детально регулировались принципы и механизмы организации межбюджетных отношений между регионами и муниципалитетами, в частности, предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям. Был зафиксирован порядок формирования и функционирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований; определены критерии, на основе которых должно было происходить распределение средств этого фонда.

В-третьих, в Законе была предпринята попытка обеспечить некоторые гарантии финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, однако эта попытка была достаточно скромной. Устанавливалось, что рассчитанные для каждого муниципального образования доли федеральных налогов должны быть закреплены на постоянной основе, сверх этих долей за муниципальными образованиями могут быть закреплены дополнительные отчисления не менее чем на три года. Декларировалось, что фактическое увеличение доходов местных бюджетов за счет его собственных усилий не может служить основанием для снижения нормативов отчислений от регулирующих налогов, а также финансовой помощи в следующем финансовом году. На практике данные положения закона в большинстве случаев просто игнорировались.

В целом Закон «О финансовых основах...» не оправдал возлагавшихся на него надежд⁹. Как показывают примеры из табл. 2.4, практика необоснованного пересмотра нормативов отчислений от регулирующих налогов принципиально не изменилась по сравнению с периодом до принятия Закона, что сохраняло нестабильность и непредсказуемость бюджетных условий на муниципальном уровне и часто приводило к существенным финансовым потерям для местных бюджетов. Субъективизм сохранялся и в распределении финансовой помощи.

Таблица 2.4

Нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты по отдельным городам (в %)

	Волхов			Петрозаводск			Сыктывкар		
	1995	1996	1997	1997	1997	1999	1998	1999	2000
Налог на прибыль	6,1	2	0	9	10	8,5	7	2,9	0
НДС	15	5	0	20	7	8,25	1,7	1,7	0,03
Подоходный налог	58,4	10	90/100*	90	70	45,6	41	14,5	0

* Норматив был установлен на уровне 90% в первом полугодии и на уровне 100% – во втором.

⁸ Первая попытка решить эту проблему была предпринята в Указе Президента РФ от 18 мая 1996 г. «Об основных направлениях налоговой реформы и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины», который установил с 1 января 1997 г. минимальные доли отчислений от регулирующих налогов в бюджеты разных уровней, включая местные бюджеты.

⁹ «Принятый в 1997 г. федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не оправдал возлагавшихся на него надежд. Взаимоотношения между региональными и местными бюджетами остаются неупорядоченными и «непрозрачными» при весьма низкой степени реальной финансовой самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления» (Христенко, 2000, с. 6).

Более того, призванный защищать финансовую автономию муниципальных образований, Закон фактически знаменовал собой начало этапа, в рамках которого вопросы самостоятельности местных бюджетов были отодвинуты на второй план, и стал активно проводиться курс на интеграцию муниципальных финансов в государственную бюджетную систему. Представляется, что это произошло потому, что Закон ставил задачу в первую очередь несколько скорректировать и упорядочить сложившуюся практику, а не провести существенные реформы. Фактически он закрепил роль регулирующих налогов, а не независимых местных доходных источников, в качестве основного источника муниципальных доходов. Тем самым вполне закономерно, что на основе этого закона не удалось переломить тенденции, сложившиеся в межбюджетных отношениях на субфедеральном уровне. Те же элементы независимости местных бюджетов, которые были продекларированы в Законе, практика отвергала как не вписывающиеся в общую логику системы.

Параллельно с введением в действие Закона «О финансовых основах...» стали резко ограничиваться права муниципальных образований в области местного налогообложения. С 1 января 1997 г. было отменено право регионов и муниципалитетов устанавливать налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. Постепенно сокращался и перечень законодательно разрешенных местных налогов. Так, в законодательстве было установлено, что при введении регионального налога с продаж отменяются 16 местных налогов, предусмотренных Законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Предельно жесткая позиция по этому вопросу содержится в принятом в 1998 г. Налоговом кодексе. Статья 15 относит к местным налогам и сборам лишь пять видов налоговых платежей:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на рекламу;
- налог на наследование и дарение;
- местные лицензионные сборы.

При этом, поскольку налог на недвижимость объявлен региональным, при его введении в качестве местных остаются лишь три последних налога (земельный налог и налог на имущество физических лиц исключаются).

Одновременно начал осуществляться курс на усиление централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Таким путем предполагалось, в частности, решить проблему финансирования социальных обязательств, содержащихся в федеральных законах. Действительно, этот путь мог бы привести к существенному оздоровлению финансовой ситуации с местными бюджетами, если значительная часть этих обязательств была бы отменена, а остальные стали бы полностью финансироваться из федерального бюджета. Однако на практике централизация средств не сопровождалась существенным снижением социальных обязательств государства, а простым перераспределением доходных источников было невозможно обеспечить покрытие ранее никем не финансировавшихся расходов. Проблема финансирования решений государственной власти сохраняла свою остроту.

Наиболее существенные изменения в доходной базе местных бюджетов произошли в 2001 г. Одновременно был отменен местный налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и полностью централизован в федеральный бюджет НДС. В результате муниципалитеты теряли более четверти своих доходных источников. При этом был ликвидирован единственный местный налог, поступления от которого составляли значительную долю муниципальных доходов. В среднем по муниципальным образованиям в 2000 г. она сложилась на уровне около 18%, а в отдельных случаях составляла до половины всех налоговых доходов муниципалитета. Оценки последствий подобных решений были весьма неутешительными¹⁰. Прогнозировалось, что введение местного пятипроцентного налога на прибыль не компенсирует выпадающие доходы, поскольку регионы на соответствующую долю сократят свои перечисления по регулирующим налогам. Однако в 2001 г. ситуация с местными финансами не только не ухудшилась, но характеризовалась заметными позитивными сдвигами. Как было показано выше, это в первую очередь объяснялось благоприятной экономической динамикой, ведущей к существенному росту налоговых поступлений. Тем не менее «сверхцентрализаторская» позиция Налогового кодекса вызывала все более активные возражения. Начались поиски новых подходов к регулированию муниципальных финансов.

¹⁰ «Таким образом, в результате осуществляемого реформирования декларируемое положение – «один налог – один бюджет» будет реализовано для федерального бюджета – 100% НДС и для регионального – 99% подоходного налога, в местном же бюджете тоже останется один местный налог – на рекламу, но сформировать за счет него местный бюджет не удастся» (Еремеева, 2001, с. 17).

Существенный шаг в формировании новой идеологии регулирования региональных и местных финансов делает Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., принятая в августе 2001 г. Хотя этот документ по-прежнему постулирует необходимость централизации бюджетных ресурсов в кратко- и среднесрочной перспективе, основная его направленность связана с обеспечением самостоятельности региональных и местных бюджетов и упорядочиванием межбюджетных отношений. Наиболее важные с точки зрения финансовых основ местного самоуправления положения этой Программы сводятся к следующему:

- региональным и местным властям должны быть предоставлены четко определенные и реальные расходные полномочия, сбалансированные с финансовыми ресурсами;
- необходимо сократить, а в перспективе – ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;
- должна быть существенно повышена роль собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе – региональных и местных налогов;
- необходимо создать предпосылки к реализации принципа: «один налог – один бюджет», то есть к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов;
- механизмы предоставления финансовой помощи должны основываться на единой методике, не ориентироваться на фактически собранные доходы и фактические расходы нижестоящих бюджетов, обеспечивать жесткость бюджетных ограничений и максимально возможную стабильность и предсказуемость объема финансовой поддержки;
- по отношению к муниципальным образованиям, относящимся к высокودотационным, находящимся в финансовом кризисе либо не выполняющим свои обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, возможно осуществление более жесткого контроля за бюджетным процессом, временное ограничение налогово-бюджетных полномочий местных администраций, введение режима внешнего управления.

Большое внимание в Программе уделено вопросу о собственных доходных источниках региональных и местных бюджетов. Исходя из изложенных в ней методологических подходов, за местными бюджетами должны закрепляться наиболее стабильные, равномерно размещенные налоговые источники с немобильной налоговой базой. Кроме того, это должны быть те налоги, на размер которых муниципальные власти могут оказывать наибольшее влияние, создавая условия для роста или снижения налоговой базы, стимулируя или дестимулируя развитие объектов налогообложения¹¹.

На этой основе в Программе предполагалось закрепить за местными бюджетами гарантированную часть подоходного налога, налога на прибыль, платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами, налога с продаж. Налог на недвижимость предлагалось сделать местным, а по налогам на совокупный доход – предусмотреть полное зачисление в местные бюджеты и расширить полномочия местных органов власти по регулированию налоговых режимов.

Дальнейшее обсуждение данной проблемы сосредоточилось в основном на трех типах налогов – подоходном налоге, налоге на недвижимость и налогах на малый бизнес. Сейчас широко признано, что именно эти три типа налогов в той или иной комбинации должны формировать финансовую базу местных бюджетов. Об этом неоднократно упоминалось в ходе парламентских слушаний по проблемам законодательства в области местного самоуправления в январе 2001 г. (Проблемы законодательства, 2001, с. 14, 24), эта позиция получила поддержку и в исследованиях по местному самоуправлению (Салов, 2001). И даже в тех случаях, когда за местными бюджетами предлагается закрепить более широкий круг доходных источников, центральное место отводится именно этим трем налогам (Пронина, 2001, с. 30–

¹¹ Изложенный в Программе подход отражает традиционные взгляды на распределение налоговых полномочий в теориях бюджетного федерализма. В то же время не все исследователи поддерживают подобные представления. В рамках теории общественного выбора считается, что субнациональные органы должны располагать полномочиями по налогообложению наиболее мобильных факторов, а налоговая конкуренция рассматривается как важное условие обеспечения эффективности налоговой системы. Общий подход к данному вопросу в рамках этой теории строится на том, что необходимо децентрализовать производство большинства общественных благ (по крайней мере тех, которые не имеют экстерналий и эффекта перелива) и закрепить налоговые полномочия, обеспечивающие соответствие доходных возможностей и расходных обязательств. Обзор теорий бюджетного федерализма, в частности различных взглядов на распределение расходных обязательств и налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, содержится в: Бюджетный федерализм, 2001, с. 122–157.

33). При этом предполагается перевести налоги на недвижимость и на малый бизнес в разряд местных (Салов, 2001, с. 125–134; Пронина, 2001, с. 30–33).

Работа Комиссии по распределению полномочий не внесла принципиально новых аспектов в эту проблему, сосредоточившись в основном на вопросах финансового выравнивания. Таким образом, на настоящий момент сформированы основные подходы к реформе системы регулирования муниципальных финансов, однако они пока не оказывают никакого влияния на практическую деятельность в этой сфере.

Основные недостатки сложившейся системы регулирования муниципальных финансов

Прежде чем в деталях рассмотреть изменения в финансовом законодательстве, необходимые с точки зрения обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления, сформулируем в концентрированном виде те основные проблемы, которые связаны с функционированием действующей системы регулирования муниципальных финансов.

Наиболее серьезная проблема – это незаинтересованность муниципальных властей в эффективности собственной деятельности. При этом необходимо учитывать, что в результате решений, принятых в начале 1990-х гг., а также передачи в муниципальную собственность ведомственных социальных объектов, муниципалитеты сосредоточили в своих руках значительный объем собственности. В первую очередь это жилищный фонд, учреждения образования и здравоохранения, клубы, стадионы, другие объекты социальной сферы. Кроме того, это муниципальные унитарные предприятия и организации в сфере обслуживания жилищного фонда, тепло- и водоснабжения, других отраслей коммунального хозяйства, транспорта и т.п. Эффективное управление данной собственностью, повышение экономической отдачи от ее использования, грамотная политика приватизации являются важнейшими факторами, обеспечивающими качество муниципального управления и, в конечном счете, эффективность финансовой деятельности муниципальных образований. Сейчас эти факторы особенно важны, поскольку напрямую связаны с проведением реформ, оказывающих существенное влияние не только на муниципальный уровень, а именно реформы ЖКХ, социальной сферы, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Не менее существенным условием повышения качества финансовой деятельности является эффективное управление бюджетными ресурсами, а именно конкурсное распределение муниципального заказа, привлечение к его выполнению частных организаций, ликвидация нерациональных расходов и т.п.

Между тем в существующих условиях муниципальные органы не заинтересованы в эффективном управлении собственностью и финансовыми ресурсами. Повышение качества муниципальной деятельности, проведение реформ, ведущих к бюджетной экономии и появлению дополнительных финансовых средств, не оказывают позитивного влияния на состояние муниципального бюджета и муниципального хозяйства. Соответствующие средства с высокой степенью вероятности уже в следующем финансовом году будут централизованы на региональном уровне и перераспределены в пользу других, менее эффективных муниципальных образований. А темпы снижения расходов, достигнутые в текущем году, вполне могут быть заложены «в базу», что существенно ухудшит положение муниципального образования в среднесрочной перспективе. В то же время в условиях большого объема и непредсказуемого изменения нефинансируемых мандатов повышение эффективности может никак не сказаться на реальных финансовых результатах, приведя лишь к некоторому уменьшению задолженности, на размер которой в основном влияют другие, гораздо более значимые факторы. Более того, проведение грамотной муниципальной политики может вызвать обострение проблемы нефинансируемых мандатов. Как показывает опыт г. Череповца, переход к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением вызвал незапланированный рост объема льгот по услугам ЖКХ, что привело к отвлечению бюджетных средств самого города на покрытие этих дополнительных расходов. В целом очевидно, что для муниципалитетов оказывается более выгодным быть дотационными, чем донорами; раздувать, а не сокращать расходы. Пока сохраняется система регулирования муниципальных финансов, беспочвенны надежды на ускорение институциональных реформ, осуществляемых на местном уровне.

Существующая система доходных источников, в рамках которой общегосударственные регулирующие налоги играют доминирующую роль, также не ориентирует муниципальные образования на эффективное управление собственностью и осуществление грамотной муниципальной политики. С точки зрения роста доходов для муниципалитета гораздо важнее иметь хорошие отношения с руководством крупных предприятий, расположенных на его территории, чем заботиться о повышении качества и росте стоимости недвижимости либо создавать благоприятные условия для развития малого бизнеса. Тем самым незаинтересованность муниципальных образований в эффективности своей деятельности является наименьшей

именно в тех областях, где эта деятельность может принести наиболее существенные положительные результаты.

Не имея адекватной экономической мотивации, муниципалитеты в своей политике ориентируются на совершенно другие критерии. Так, широко распространена практика принятия популистских, экономически необоснованных решений, монополизации рынка муниципальных услуг, поддержки «своих» муниципальных организаций независимо от реальной эффективности их деятельности. Нередки и случаи принятия решений исходя из собственных финансовых интересов муниципального руководства. Очевидно, что реформа муниципальных финансов вряд ли сможет полностью искоренить эти проблемы. Однако принципиально важно, что в настоящий момент финансовая обеспеченность, а тем самым и качество жизни в муниципальном образовании практически не зависит (если не обратно пропорциональна!) от того, насколько честные и грамотные руководители находятся во главе. Тем самым даже рациональная мотивация населения на выборах местной власти весьма далека от оптимальной.

Ежегодное изменение финансовых условий, нестабильность и непредсказуемость финансовой ситуации на муниципальном уровне не позволяют муниципалитетам планировать перспективные направления своей деятельности, в том числе существенно препятствуют привлечению долгосрочных инвестиций. Связанные с этим противоречия ярко проявились в ситуации, когда муниципальные образования выступали заемщиками или субзаемщиками по кредитам международных финансовых организаций на проекты, связанные с развитием инфраструктуры. Изменение политических либо экономических условий в регионе вызывало резкие сдвиги в структуре и объеме доходных источников, закрепленных за муниципалитетами, что во многих случаях приводило к их неспособности обслуживать и погашать долгосрочные долговые обязательства. Те же проблемы возникают и при других вариантах привлечения инвестиций в коммунальную инфраструктуру. Учитывая, что в условиях высокой степени изношенности и аварийности коммунальных объектов подобные инвестиции являются ключевым фактором обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, данный вопрос требует неотложного решения.

Наконец, существующие механизмы регулирования муниципальных финансов неизбежно приводят к высокой политизации межбюджетных отношений. В условиях мягких бюджетных ограничений политические факторы могут оказывать гораздо более существенное влияние на финансовую обеспеченность муниципальных образований, чем реальная эффективность муниципального управления. В то же время региональные власти всегда имеют возможность «наказать рублем» за непослушание. Особенно негативно данный фактор сказывается в тех случаях, когда в регионе существует острый конфликт мэра столичного города и губернатора. «Выяснение отношений» идет путем финансового давления, максимального урезания доходных источников для крупных городов, в результате чего страдает население муниципальных образований. Централизация доходов осуществляется и в периоды подготовки к губернаторским выборам, когда они используются в целях привлечения голосов населения в пользу действующего руководителя, далеко не всегда экономически рациональным образом.

Очевидно, что хотя существующая практика негативно сказывается на большинстве муниципальных образований, наиболее разрушительные последствия она имеет для крупных и средних городов. Именно в них сосредоточены основной объем муниципальной собственности и наиболее крупные бюджетные ресурсы, и, тем самым, потери от неэффективного управления ими особенно велики. В то же время именно в таких городах с достаточно ценной недвижимостью, возможностями развития конкуренции, потенциалом роста малого бизнеса и инвестиций наиболее существенны неиспользуемые резервы, связанные с неадекватной мотивацией муниципального руководства. Такие муниципальные образования в основном являются донорами, они в наибольшей степени страдают от субъективизма в регулировании доходных источников. И именно в отношениях с ними политические факторы, конфликты с региональной властью играют наиболее существенную роль. Таким образом, хотя проблема обеспечения независимости местных бюджетов, установления четких «правил игры» в межбюджетных отношениях актуальна для всех муниципальных образований, наиболее остро она стоит именно для крупных и средних городов.

Глава 3. Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы

Реформа налогообложения малого бизнеса

В России существует две специальные системы налогообложения малого бизнеса: в виде единого налога на вмененный доход и упрощенная система налогообложения. Хотя обе эти системы имеют общие черты (в частности, единым налогом и в том, и в другом случае заменяется сходный перечень налогов, применяемых в рамках общей системы налогообложения; и та, и другая система может вводиться и для юридических, и для физических лиц), цели их введения и механизмы использования достаточно существенно различаются.

Единый налог на вмененный доход был введен Законом РФ № 148-ФЗ от 31.07.1998 г. Данный налог изначально являлся региональным. Решение о его введении, конкретный перечень подпадающих под него видов деятельности (в рамках установленного федеральным законом перечня); установление поправочных коэффициентов, применяемых для расчета вмененного дохода; налоговые льготы и другие параметры регулировались на уровне субъекта РФ. В случае, если налог на вмененный доход вводился на территории субъекта РФ, его уплата становилась обязательной – у предпринимателя не было выбора, платить ли данный налог либо налоги, предусмотренные общей системой налогообложения. Ставка налога устанавливалась на уровне 20% вмененного дохода. При том, что налог являлся региональным, его распределение осуществлялось в бюджеты всех уровней, включая федеральный. Причем нормативы распределения были установлены по-разному в зависимости от того, облагались ли единым налогом организации или индивидуальные предприниматели.

Введение данного налога предусматривалось в первую очередь для тех видов деятельности, которые связаны со значительным оборотом наличных денег и плохо поддаются контролю. Предполагалось, что именно в этих сферах уклонение от налогов является наиболее массовым, и многие экономические агенты не платят налогов вообще. В соответствующий перечень попадали ремонтно-строительные услуги, бытовые услуги физическим лицам, общественное питание (для точек общественного питания с численностью занятых не более 50 человек), розничная торговля (для магазинов с численностью работающих до 30 человек, других стационарных и нестационарных торговых точек), услуги по краткосрочному проживанию, консультационные, бухгалтерские, аудиторские, юридические услуги, обучение, репетиторство и т.п. В то же время считалось, что для добросовестных предпринимателей такая система будет выгодна, поскольку она упростит учет и существенно сократит количество уплачиваемых налогов.

Налог на вмененный доход, как видно из *табл. 3.1* не стал действительно значимой статьей региональных бюджетов. В то же время его введение сопровождалось существенными негативными последствиями. Так, в результате неопределенности критериев определения коэффициентов для расчета вмененного дохода и широких возможностей региональных властей по манипулированию ими целые направления экономической деятельности в определенных регионах становились невыгодными. Использовался этот налог и для подавления конкуренции. Кроме того, установление данного налога на региональном уровне объективно ограничивало возможности его адекватного использования, поскольку на уровне субъекта РФ невозможно учесть особенности экономической ситуации в каждом конкретном муниципалитете. В результате в 1998–1999 гг. в ряде регионов прошли забастовки предпринимателей, протестующих против нового налога.

Практика регулирования налога на вмененный доход существенно различалась в разных субъектах РФ. Данный налог вводился в различные сроки: например, в Ростовской области – уже в конце 1998 г., а в Тверской – только в середине 2000 г. Он охватывал различные виды деятельности, причем если, например, в Свердловской и Тверской областях их перечень был существенно уже федерального, то в Амурской области, Кабардино-Балкарии и Красноярском крае налог был введен и применительно к тем видам деятельности, которые не были включены в федеральное законодательство. В некоторых регионах ситуация менялась с течением времени. Так, в Новосибирской области перечень видов деятельности, подпадающих под налог на вмененный доход, первоначально был достаточно ограничен, затем постепенно расширялся и конце концов вышел за пределы, предусмотренные федеральным законодательством. По-разному строился и расчет вмененного дохода. Так, в Красноярском крае при этом использовалось 17 поправочных коэффициентов, два из которых устанавливались органами местного самоуправления. Распределение средств между региональным и местным бюджетами, а также отчисления в дорожный фонд в некоторых регионах были установлены на долговременной основе, в других же определялись ежегодно

законами о бюджете. Причем эти отчисления могли быть едиными для всех муниципальных образований, а могли и дифференцироваться между ними. Налог на вмененный доход организаций и индивидуальных предпринимателей обычно распределялся по-разному. Так, в Ленинградской области распределение налога на вмененный доход организаций в целом было урегулировано в областном законодательстве, а доходы от налога на индивидуальных предпринимателей распределялись в соответствии с ежегодно принимаемым законом о бюджете. При этом в 2000 г. всем муниципальным образованиям был установлен единый норматив отчислений от налога на вмененный доход – 60%, в 2001 г. трем муниципалитетам отчисления от этого налога вообще не были предусмотрены, а для остальных был установлен норматив 90%, то есть налог зачислялся почти полностью.

Несколько другая ситуация сложилась с упрощенной системой налогообложения, существующей с 1995 г. Регулирование этого режима более детально осуществлялось на федеральном уровне, а переход на него являлся добровольным. Региональные власти оказывали влияние на установление ставки единого налога: она могла быть установлена либо в пределах 10% от выручки, либо 30% – от дохода. Для индивидуальных предпринимателей устанавливалась стоимость патента. Данный налоговый режим предусматривался для наиболее мелких предприятий, и основная его задача, наряду со снижением налоговой нагрузки, состояла в упрощении учета и отчетности таким образом, чтобы они не требовали специальных бухгалтерских знаний.

На практике эта система не получила широкого распространения. Она применялась в основном индивидуальными предпринимателями, причем, по имеющимся данным, не более чем 1% от их числа¹². Ограничениями для перехода на данную систему служили весьма высокие ставки налогообложения (во всяком случае, для юридических лиц) и отсутствие разрешения на вычет капитальных расходов в какой-либо форме. Как показывают данные *табл. 3.1*, бюджетные доходы от применения данной системы чрезвычайно малы и имеют во многом символическое значение.

Принятый в июле 2002 г. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» № 104-ФЗ внес существенные коррективы в механизмы функционирования специальных налоговых систем для малого бизнеса.

Что касается единого налога на вмененный доход, то здесь большинство изменений можно оценить положительно. Был несколько сужен перечень видов деятельности, для которых может использоваться данная система (так, из него было исключено строительство), и уточнены критерии ее применения (например, в торговле и общественном питании вместо численности работающих был введен критерий площади помещения). Несколько ограничилось произвольное установление региональными властями поправочных коэффициентов для расчета вмененного дохода. Количество данных коэффициентов свелось к трем, причем правила расчета двух из них достаточно четко регулируются: коэффициент K1 рассчитывается на основе кадастровой стоимости земли¹³, а K3 – на основе индекса изменения потребительских цен. Коэффициент K2 включил в себя все прочие, сложно формализуемые условия (местоположение, ассортимент товаров и услуг, сезонность, время работы и т.п.). Этот коэффициент может устанавливаться в пределах от 0,1 до 1 относительно зафиксированной в Налоговом кодексе базовой доходности. Ставка налога установлена на уровне 15% от вмененного дохода¹⁴. Распределение доходов от налога на организации и индивидуальных предпринимателей унифицировано и предусматривает зачисление 20% доходов в федеральный бюджет, 70% – в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, 10% – во внебюджетные фонды.

Упрощенная система налогообложения претерпела еще более значительные изменения. Переход на нее остался добровольным, причем теперь налогоплательщик сам может выбирать, что является базой для налогообложения: доход либо доход, уменьшенный на величину понесенных расходов¹⁵. В первом случае ставка составляет 6%, во втором – 15%, что существенно ниже установленных ранее ставок. Несколько изменены условия перехода на упрощенную систему. Доходы от единого налога, взимаемого по

¹² По информации главы бюджетного комитета ГД ФС РФ А.Д. Жукова, сейчас упрощенной системой пользуется всего 1% предпринимателей, и казна получает от этого 5 млрд рублей («Время новостей» 31.05.02).

¹³ Однако, по имеющейся информации, в условиях отсутствия земельного кадастра этот коэффициент в ряде регионов устанавливается на уровне единицы для всех предпринимателей, что существенно завышает уровень вмененного дохода.

¹⁴ Ставка была снижена с 20 до 15% вмененного дохода в соответствии с поправками в федеральный закон от 31.12.2001 г.

¹⁵ С 1 января 2003 г. объектом налогообложения признается только доход, уменьшенный на величину расходов.

упрощенной системе, распределяются следующим образом: 30% – в федеральный бюджет, 15% – в бюджеты субъектов РФ, 45% – в местные бюджеты, 10% – во внебюджетные фонды.

Эксперты неоднозначно оценивают реформу упрощенной системы налогообложения¹⁶. Отмечается, что, снижая в ряде случаев налоговое бремя, эта реформа не позволяет достичь главной задачи – существенного упрощения учета и отчетности. В то же время существует опасность, что эта система будет активно использоваться крупными структурами для ухода от налогов. В законодательстве предусмотрены некоторые ограничения на применение упрощенной системы, призванные препятствовать подобным злоупотреблениям, но они недостаточно эффективны, а механизм их реализации не проработан. В этих условиях ситуация для малого бизнеса на рынке может даже ухудшиться, поскольку крупные предприятия, мимикрируя под мелкие и пользуясь льготными условиями налогообложения, получают конкурентные преимущества.

Общей чертой специальных систем налогообложения малого бизнеса на протяжении всего срока их функционирования являлось то, что регулирование налогообложения осуществлялось на федеральном и региональном уровнях, местные же бюджеты в лучшем случае получали часть доходов от данных налогов. Между тем очевидно, что местные власти, с одной стороны, гораздо лучше представляют себе специфические условия локальных рынков, на которые в первую очередь работают малые предприятия и индивидуальные предприниматели, а, с другой стороны, могут оказывать очень существенное влияние на формирование предпринимательского климата для малого бизнеса. Тем самым было бы вполне логично, чтобы условия налогообложения малого бизнеса в значительной степени формировались на местном уровне.

Потенциальные риски в этой ситуации связаны с большими возможностями местной власти по сравнению с региональной устанавливать льготные условия для «своего» бизнеса путем применения таких критериев дифференциации, которые позволяли бы сделать регулирование практически индивидуальным. Однако практика показывает, что и в условиях отсутствия возможности влиять на налоговое регулирование в руках местной власти находятся многочисленные неналоговые рычаги, позволяющие эффективно регулировать доступ на локальный рынок. Решить эту проблему можно только ужесточением бюджетных ограничений и формированием реальной заинтересованности местных властей в наращивании своей налоговой базы. Закрепление хотя бы части налогов на малый бизнес как местных будет способствовать решению этой задачи. Однако в условиях возможных злоупотреблений в использовании упрощенной системы налогообложения и вероятности корректировки механизмов регулирования налогообложения малого бизнеса в среднесрочной перспективе на данном этапе предлагается компромиссный подход.

Налог на вмененный доход целесообразно уже сейчас сделать местным, то есть передать установление ставки в рамках ее максимального лимита, а также определение поправочных коэффициентов при расчете вмененного дохода на муниципальный уровень, и предусмотреть полное зачисление данного налога в местный бюджет. Что касается упрощенной системы налогообложения, то, с учетом возможности существенного увеличения поступлений от данного налога не за счет реального развития малого бизнеса, а в результате использования данной схемы крупными структурами для ухода от налогов, было бы целесообразно разделить связанные с этим выгоды и риски равномерно между бюджетами различных уровней. Поэтому, сохранив 10% отчислений во внебюджетные фонды, остальные 90% можно было бы зачислять равными долями (по 30%) в федеральный, региональный и местный бюджеты. Последующие расчеты закрепления доходных источников за местными бюджетами строились именно на данной предпосылке. Однако если, в соответствии с существующим законодательством, норматив отчислений сохранится на уровне 45%, это никак не повлияет на результаты расчетов, поскольку на настоящий момент доходы от упрощенной системы налогообложения чрезвычайно малы.

¹⁶ См.: Сапов, 2002; Шкробела, 2002, 2003.

Таблица 3.1

**Возможности финансирования расходов консолидированных региональных бюджетов
за счет налоговых поступлений от единого налога на вмененный доход, упрощенной
системы налогообложения и налога с продаж**

	1998	1999	2000	2001	2002 (10 мес)
Сумма налога с продаж, зачисляемая в консолидированный региональный бюджет (млрд рублей)	1,5	19,3	34,7	45,1	40,8
Сумма единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, зачисляемая в консолидированный региональный бюджет (млрд рублей)	1,7	4,1	9,5	16,5	19,9
Сумма единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, зачисляемая в консолидированный региональный бюджет (млрд рублей)	1,9	1,6	2,7	3,8	4,4
Расходы консолидированного регионального бюджета (млрд рублей)	994,8	738,4	1164,1	1520,6	1482,3
Доля единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности в финансировании расходов консолидированного регионального бюджета (%)	0,0	0,6	0,8	1,1	1,3
Доля единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, в финансировании расходов консолидированного регионального бюджета (%)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Доля налога с продаж в финансировании расходов консолидированного регионального бюджета (%)	0,2	2,6	3,0	3,0	2,8

Перспективы перехода к налогу на недвижимость

Налог на недвижимость традиционно рассматривается как местный налог и используется в качестве такового во многих странах. Так, в Канаде он является единственным местным налогом, в США – одним из основных, в европейских странах его использование также достаточно широко распространено. Преобладающая трактовка данного налога как местного связана с рядом причин. Во-первых, данный налог обладает теми характеристиками, которые в рамках традиционного подхода считаются наиболее предпочтительными для местного налогообложения, а именно относительно равномерно распределен по территории страны, имеет немобильную налоговую базу и способен давать достаточно стабильные налоговые поступления. Во-вторых, поскольку значительная часть деятельности местных властей имеет своим результатом повышение стоимости недвижимости (причем, как показывают исследования, не только жилой, но и коммерческой), налог на недвижимость рассматривается как своеобразная плата за услуги местных властей в данной области. Исходя из этого традиционно предполагается, что за счет поступлений от этого налога должны финансироваться так называемые «твердые услуги», то есть в первую очередь инфраструктурная деятельность. В-третьих, этот налог достаточно сложен в администрировании, причем требует масштабного сбора, обработки и актуализации данных именно на локальном уровне.

В России налогообложение недвижимого имущества представлено тремя самостоятельными налогами: налогом на имущество физических лиц, налогом на имущество предприятий и земельным налогом. При этом налоговая база по данным налогам практически не связана с рыночной стоимостью имущества. Недостатки подобного подхода очевидны:

- налогообложение не является справедливым, поскольку дифференциация налога не связана с реальной дифференциацией дохода и богатства;
- налогообложение не создает интереса для региональных и местных властей в росте стоимости недвижимости, что напрямую связано с улучшением качества жизни населения.

Дополнительные негативные эффекты возникают в результате особенностей применения поимущественных налогов в российских условиях. Конкретно это выражается в следующем:

- налог на имущество предприятий уплачивается не только с недвижимого, но и с движимого имущества, что дестимулирует инвестиции;
- налог на имущество физических лиц взимается по столь низким ставкам, со столь низко оцененной налоговой базы и имеет столь широкий перечень налоговых льгот, что сборы по нему сопоставимы с затратами на его администрирование;
- платежи за землю нестабильны, ставки налога и арендной платы пересматриваются практически ежегодно, что затрудняет расчеты экономической эффективности инвестиционных проектов и негативно влияет на конкурентоспособность;
- значительная часть вновь построенных объектов не облагается поимущественными налогами, поскольку они продолжают числиться как объекты незавершенного строительства.

В то же время переход к налогообложению недвижимости требует формирования предпосылок, наличие которых в современных российских условиях далеко не очевидно. Так, для этого, по меньшей мере необходимо развитие рынка недвижимости, в частности рынка земли. Что, в свою очередь, предполагает четкое разграничение прав на землю, формирование полноценной частной собственности на землю, либерализацию земельного рынка и т.п. Все эти вопросы еще далеки от своего решения. Развитие рынка объектов недвижимости происходит неравномерно по территории страны, если в областных центрах он функционирует достаточно стабильно, в более мелких населенных пунктах продажи происходят эпизодически и не дают возможность выявить реальные рыночные цены. Существует и много других проблем, связанных с переходом к данному налогу.

Есть ли в условиях недостаточно развитого и подвергающегося многочисленным искажениям рынка недвижимости возможность перехода к налогу на недвижимость? На этот вопрос должен был ответить эксперимент по введению налога на недвижимость в городах Новгороде и Твери, решение о проведении которого было принято в июле 1997 г.¹⁷ В соответствии с условиями эксперимента, налог на недвижимость устанавливался как местный налог, и доходы от него целиком зачислялись в местный бюджет. Объектами налогообложения являлись земельные участки, здания, сооружения и иное недвижимое имущество. Плательщики налога освобождались от налогов на имущество (за исключением налога на транспортные средства как части налога на имущество физических лиц) и земельного налога¹⁸. Местные администрации получали право устанавливать ставки налога на недвижимость в следующих пределах:

- по индивидуальным жилым домам, квартирам, жилым помещениям, дачам – не более 0,5% оценки рыночной стоимости;
- по гаражам на одно-два машиноместа – не более 1% оценки рыночной стоимости;
- по объектам недвижимого имущества, используемым для целей промышленного производства, – не более 2% оценки их рыночной стоимости;
- по иным объектам – не более 5% оценки их рыночной стоимости.

Эксперимент предполагалось осуществить в 1997–2003 гг.

Результаты эксперимента достаточно неоднозначны. Налог на недвижимость в г. Новгороде действует с 2000 г. только для предприятий и организаций, являющихся собственниками как земли, так и объектов недвижимости. Ставка налога на недвижимость установлена на следующем уровне:

- по индивидуальным жилым домам, квартирам, жилым помещениям, дачам, находящимся в собственности юридических лиц – 0,5%;
- по объектам недвижимого имущества, используемым для целей промышленного производства, – 2%.

Для других категорий плательщиков данный налог не введен. В г. Твери введение налога до сих пор не произошло.

Естественно, столь медленное осуществление эксперимента требует объяснений. Поэтому необходимо рассмотреть практику и проблемы городов – участников эксперимента, выявив основные достижения и болевые точки.

Важнейший урок эксперимента состоит в том, что наиболее сложные проблемы, которые стояли перед городами-участниками проекта и, в частности, затормозили ход эксперимента в г. Твери, были связаны не с недостаточным развитием рынка недвижимости, а с преодолением ведомственной разобщенности

¹⁷ В июле 1997 г. был принят Федеральный Закон №110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери», в ноябре 1999 г. были приняты поправки к этому Закону.

¹⁸ Противоречие возникает с налогом на вмененный доход. Поскольку этот налог замещает в том числе и налог на имущество, но не включает земельный налог, создаются сложности при определении налога на недвижимость.

и обеспечением взаимодействия органов, осуществляющих кадастровый и технический учет недвижимого имущества, регистрацию прав собственности, предприятий и налогоплательщиков, являющихся держателями соответствующей информации. Так, в г. Твери не была создана нормативно-правовая база реестра, тем самым реестр объектов недвижимости оказался неполон, не происходила его актуализация. Не удалось обеспечить взаимодействие местных и региональных органов, что, в частности, негативно повлияло на включение в реестр правовой информации. В г. Новгороде данные проблемы были решены, был создан и введен в действие реестр недвижимости для налогообложения, содержащий данные об объектах, правах и правообладателях, что создало базу для перехода к налогу на недвижимость. И здесь не обошлось без трудностей, в частности, возникали конфликты с налоговой службой. Однако в ходе эксперимента удалось сформировать жизнеспособную схему администрирования налога на недвижимость, краткая характеристика которой содержится в табл. 3.2¹⁹.

Таблица 3.2

**Распределение функций по администрированию налогообложения
недвижимости в г. Новгороде**

Функции администрирования налогообложения недвижимости	Ответственный орган
Определение порядка взимания налога	Городская Дума
Ведение реестра недвижимости для целей налогообложения	Отдел по экономическому регулированию городской администрации*
Оценка недвижимости, выпуск уведомлений об оценке, проведение апелляций по учету и оценке	Отдел по экономическому регулированию, привлеченные оценщики
Выставление налоговых счетов	Отдел по экономическому регулированию
Сбор налога	Госналогслужба
Мониторинг уплаты налога	Госналогслужба
Принуждение к уплате налога	Госналогслужба
Административное рассмотрение апелляций	Комиссия по рассмотрению жалоб

* Отдел по экономическому регулированию организует и координирует работу по ведению реестра, непосредственно включение необходимых сведений осуществляют комитет по земельным ресурсам и землеустройству, МУ «Бюро технической инвентаризации» и отдел по работе с недвижимостью КУМИ.

Что касается проблемы рыночной оценки недвижимости, на первый взгляд представляющей наибольшую сложность, то в г. Новгороде она была решена следующим образом. Для объектов жилой недвижимости и коммерческих объектов достаточно хорошо зарекомендовала себя модель оценки недвижимости на основе метода сравнительных продаж. Этот метод позволяет оценивать стоимость объектов, анализируя цены сделок и предложений по другим объектам. Для проведения оценки используется ряд методик математико-статистического анализа – множественный регрессионный анализ, метод обратной связи и т.п. Однако по нежилой недвижимости, в особенности промышленного назначения, практически отсутствовали данные по рыночным продажам. Поэтому в данном случае более адекватным оказался так называемый затратный подход, основанный на определении стоимости строительства аналогичного объекта за вычетом физического, экономического и функционального износа²⁰. Для целей налогообложения используются методы массовой оценки, привлечение независимых оценщиков предполагается при возникновении споров и обжаловании установленной суммы налога. Рыночная оценка недвижимости осуществляется для всех объектов, включенных в реестр.

Были созданы и другие предпосылки для масштабного перехода к взиманию налога на недвижимость: проработаны проблемы налогообложения незавершенного строительства²¹, а также оценки объек-

¹⁹ Из таблицы очевидно, что значительная часть функций по налоговому администрированию данного налога ложится на администрацию города. С нашей точки зрения это является аргументом в пользу разрешения создания местных налоговых служб для администрирования местных налогов, в частности таких, работа по которым чересчур сложна для Госналогслужбы.

²⁰ Так, затратный метод дал возможность получить более адекватные результаты при оценке таких сложных специализированных объектов недвижимости, как, например, склады-холодильники. Использование метода сравнения продаж давало для подобных объектов заниженную оценку, поскольку на реальный рынок такие объекты обычно не выставлялись, а продавались, в основном, обычные складские помещения упрощенной конструкции.

²¹ Объект незавершенного строительства может быть отнесен к недвижимому имуществу для целей налогообложения, если по истечении первичного срока строительства по проектно-сметной документации объект не принят в эксплуатацию и не произведена консервация объекта незавершенного строительства в установленном порядке.

тов, владельцы которых не предоставляют необходимых данных по своей недвижимости²². Параллельно с созданием реестра проводилась сплошная инвентаризация объектов недвижимости. При проведении переучета и переоценки в Новгороде количество учтенных объектов существенно увеличилось: по гаражам – более чем в 2 раза, по другим нежилым объектам прирост составил более четверти. Определялся и правовой статус вновь выявленных объектов недвижимости. В частности, удалось установить, что права граждан зарегистрированы лишь на половину из более чем 14 000 гаражей, состоящих на учете в городе.

Однако фактически вся эта подготовительная работа привела к достаточно скромным результатам. На настоящий момент участниками эксперимента являются лишь 19 предприятий. На протяжении 2002 г. рассматривались различные варианты введения налога на недвижимость физических лиц, в том числе владельцев гаражей, владельцев нежилых недвижимости, владельцев индивидуальных домов и т.п., но практических шагов предпринято не было. Что касается финансовых результатов, то они также не оправдали возлагавшихся на этот налог надежд. Так, по итогам 2000 г. поступления от налога на недвижимость в бюджет города составили 386,8 тыс. руб., что на 497 тыс. руб. меньше, чем плановые поступления от замещаемых налогов. Тем самым налоговая нагрузка на предприятия – участников эксперимента была существенно снижена. Частично эти убытки были компенсированы ростом налога на прибыль, хотя очевидно, что на это влияли различные факторы и выделить действие именно отказа от обложения движимого имущества достаточно сложно. В 2001 г. ситуация была несколько лучше, хотя обеспечить решение одной из задач эксперимента – сохранения доходов на уровне не ниже, чем при старой системе – так и не удалось.

Не осуществлено реформирование арендных платежей за землю, логически вытекающее из перехода к налогу на недвижимость. Ставки арендной платы за один и тот же земельный участок значительно различаются по категориям арендаторов («коммерческие», «промышленные», «бюджетно-дотационные»). При этом ставки аренды для последних в среднем по городу в 2 раза меньше ставок земельного налога, в то время как киоск ежегодно выплачивает до 250% рыночной стоимости арендуемой им земли.

Вместе с тем очевидно, что практика реализации эксперимента дает не совсем адекватную картину реального потенциала налога на недвижимость. В начале эксперимента экспертами был проведен прогноз воздействия перехода к налогу на недвижимость и сопутствующих реформ для предприятий и организаций города. В качестве базовой для налога на недвижимость бралась ставка 2%, для арендной платы за землю – 20%. Льготные коэффициенты налогообложения были установлены для промышленных объектов (50%) и соцкультбыта (25%), коэффициенты взимания арендной платы – для транспортных объектов (50%), промышленных и соцкультбыта (15%).

Расчеты продемонстрировали следующее. Более 60% предприятий и организаций проигрывали от перехода к налогу на недвижимость, в том числе для 13% налоговое бремя по данному налогу выросло более чем в 10 раз. Примерно 40% выигрывали, в том числе более 20% – значительно (более чем в 2 раза). Основными факторами роста налоговой нагрузки выступало увеличение арендных платежей за землю, а также, по отдельным отраслям, отмена льгот, предусмотренных налогом на имущество. Основными причинами снижения налогового бремени являлись переход от балансовой к рыночной стоимости недвижимости, уменьшение налогооблагаемой базы в рамках налога на недвижимость, а также, в отдельных случаях, снижение арендных платежей за землю.

Наиболее сильно проигрывали от перехода к новой системе налогообложения гостиницы, где на увеличение налоговой нагрузки влиял и переход от балансовой к рыночной стоимости. Здесь доля проигрывающих составила 100%, из них более 30% – в 10 и более раз. В социальных отраслях (спорт, культура, образование, медицина) число проигрывающих превышало количество выигрывающих в 6 раз, в первую очередь в результате отмены налоговых льгот. Примерно одинаковое число проигрывающих и выигрывающих было характерно для розничной торговли, кредитно-финансовых, страховых, аудиторских и посреднических организаций. В промышленности и строительстве данное соотношение сложилось на уровне среднего по совокупности – 60/40.

Таким образом, анализ показал, что применительно к юридическим лицам недвижимое имущество, оцененное по рыночной стоимости, составляет в целом около половины базы налога на имущество предприятий, и доходы от этого налога, рассматриваемые обособленно, неизбежно должны уменьшиться (если не происходит существенного увеличения ставки налога). Однако при проведении комплекса реформ,

²² В случае отказа допустить должностных лиц органа, производящего учет и налоговую оценку, к обследованию объекта недвижимости или отказа в предоставлении необходимых для расчета налогов документов, налогооблагаемая стоимость объекта недвижимости определяется исходя из оценки стоимости по имеющимся данным либо аналогичным объектам, при этом право на обжалование решения об оценке объекта недвижимости на данный отчетный период налогоплательщиком утрачивается.

связанного с отменой большинства налоговых льгот и реформированием системы арендных платежей за землю, потери бюджета могут быть минимизированы. При этом необходимо учитывать, что такие реформы достаточно болезненны для значительной части предприятий и в некоторых случаях могут привести к существенным финансовым проблемам.

Что касается физических лиц, то в этом случае ситуация противоположна – прогнозируется, что переход к оценке по рыночной стоимости даже при сохранении ставки налога на уровне 0,1% может дать увеличение налоговых поступлений в среднем в 2,7 раза (по жилым объектам – в 2,75, по нежилым – в 1,45 и по гаражам – в 2,68). Так, по имеющимся оценкам введение налога на недвижимость для владельцев гаражей привело бы к росту доходов бюджета от 1 млн 67 тыс. руб. до 4 млн 774 тыс. руб. (в зависимости от ставки и базы налогообложения), что многократно перекрыло бы имевшиеся в 2000 г.²³ потери от налога на недвижимость предприятий.

Основное объяснение медленного темпа проводимых реформ обычно сводится к недостаткам федерального законодательства, в первую очередь по вопросам землепользования, регистрации прав собственности и т.п. Эти факторы, безусловно, играют существенную роль. Однако их недостаточно для объяснения сложившейся ситуации. Очевидно, что городская администрация на всем протяжении эксперимента избегала болезненных и непопулярных шагов. Поэтому налог на недвижимость вводился только в тех случаях, когда он был выгоден для налогоплательщиков, тем самым полученные результаты практически нерепрезентативны. Желание избегать социальных конфликтов значительно перевешивало интересы пополнения местного бюджета.

Причем надо сказать, что такая политика местной власти была абсолютно рациональна. В условиях отсутствия финансовых гарантий на муниципальном уровне полное раскрытие налоговой базы, использование всех резервов роста доходов неизбежно привело бы к соответствующему урезанию других доходных источников, и финансовый выигрыш для города был бы совершенно неочевиден. Таким образом, заплатив социальную цену за непопулярные решения, городские лидеры, скорее всего, не смогли бы воспользоваться позитивными плодами реформ, повысив бюджетные доходы и улучшив предоставление муниципальных услуг населению. Тем самым искажения в проведении эксперимента, крен в пользу популистских решений в первую очередь объясняются базовыми пороками сложившейся на муниципальном уровне финансовой системы, характеристика которых была дана в предыдущей главе. Собственно, история эксперимента в Новгороде вполне подтверждает правильность сделанных в ней выводов. Не случайно городская администрация поставила на первое место среди сдерживающих ускорение эксперимента факторов отсутствие долгосрочной политики межбюджетных отношений.

Таким образом, на настоящий момент опыт проведения эксперимента не дал окончательного ответа на вопрос о реальном потенциале налога на недвижимость, выявив в то же время серьезные факторы, препятствующие его широкомасштабному внедрению. В подобных условиях альтернативой немедленно введению налога на недвижимость выступает совершенствование механизмов налогообложения по трем поимущественным налогам, по-прежнему сохраняющим свою автономию. Применительно к ним обсуждаются следующие направления налоговой реформы:

- по налогу на имущество физических лиц: переход к оценке недвижимости, принадлежащей физическим лицам, по рыночной стоимости (на основе методики, подготовленной с учетом новгородского опыта);
- по налогу на имущество предприятий: частичное исключение из налогооблагаемой базы активной части фондов (в первую очередь оборотных);
- по земельному налогу: переход к определению налоговой базы на основе кадастровой стоимости земли.

Предполагается также расширение налоговой базы по данным налогам за счет включения объектов, ранее данными налогами не облагавшихся.

При этом считается, что налоги на имущество физических лиц и на землю останутся местными, налог на имущество предприятий – региональным. Планируется также резко сократить объем льгот по данным налогам. В целом подобный подход представляется достаточно перспективным, однако конкретные вопросы регулирования каждого из этих налогов требуют дальнейшего обсуждения.

Так, по налогу на имущество физических лиц переход к оценке по рыночной стоимости – достаточно сложная и трудоемкая задача. Причем, как показывает опыт Новгорода, основные трудности связаны не только с механизмом оценки недвижимости (которую предполагается осуществлять в соответствии с единой правительственной методикой), но и с формированием реестра объектов недвижимости, требую-

²³ К тому моменту 10 предприятий были участниками эксперимента.

щего сбора, обработки и постоянной актуализации большого объема информации, а также тесного межведомственного взаимодействия муниципальных и региональных административных структур. Поэтому на первом этапе можно было бы осуществить значительное повышение максимальной ставки налога на имущество, не меняя механизма оценки налоговой базы. Это сделало бы данный налог более весомым доходным источником местных бюджетов и создало стимулы к более полному выявлению налоговой базы и сбору необходимых данных. По имеющимся оценкам, на настоящий момент администрации владеют информацией не более чем по 50–75% объектов недвижимости на своей территории. Анализ возможных вариантов регулирования ставки налога на имущество физических лиц, оцененного как по балансовой, так и по рыночной стоимости, и их последствий содержится в Приложении 3.1.

Кроме того, с учетом местного характера налога на имущество физических лиц и земельного налога было бы целесообразно ограничиться общим регулированием налоговой базы и максимальной ставки, оставив дифференциацию налогообложения, установление льгот, а также другие конкретные вопросы на усмотрение местных органов власти.

Сконцентрировавшись в текущей ситуации на совершенствовании налогообложения по трем поимущественным налогам, необходимо, тем не менее, не упускать перспективу перехода к налогу на недвижимость и создавать для этого наиболее благоприятные предпосылки. Причем, в соответствии с международной практикой, а также учитывая, что для введения этого налога необходимо осуществить большой объем работы и затратить существенные средства на местном уровне (как показал новгородский опыт), целесообразно сделать этот налог местным. С этой целью желательно придерживаться следующих подходов.

Во-первых, закрепить все поимущественные налоги, а также арендные платежи за землю за местным уровнем. В этих условиях не имеет смысла сохранять региональный характер налога на имущество предприятий²⁴. Либо этот налог сразу должен стать местным (однако при сохранении достаточно жесткого регулирования с федерального уровня, чтобы не было возможности в значительных масштабах перекладывать налоговое бремя с населения на бизнес), либо на некоторое время его можно было бы сделать федеральным, но полностью передаваемым на места. Обычно главным аргументом против такого предложения является возможность чрезмерной дифференциации доходов муниципальных образований, обусловленной факторами, не зависящими от усилий местных властей и местного сообщества. Насколько реальна данная опасность, покажут расчеты. Однако необходимо отметить, что частичное исключение из налогообложения активной части фондов уменьшит налогооблагаемую базу по этому налогу, а переход к оценке по рыночной стоимости еще сильнее ослабит имеющиеся различия.

Во-вторых, сближать ставки существующих поимущественных налогов (в данном случае имеются в виду максимальные ставки). Представляется, что уже сейчас можно установить максимальную ставку по всем этим налогам на уровне 2%, дав реальную возможность муниципальным образованиям проводить самостоятельную политику местного налогообложения. Однако в этих условиях возникает вопрос об оценке налогового потенциала при расчете размеров финансовой помощи на региональном уровне. Очевидно, что в данном случае было бы неправильно брать за ориентир максимальную ставку по этим налогам, закрепленную в законодательстве. С учетом международной практики предпочтительнее определять среднюю фактическую ставку по данному налогу для всех муниципальных образований соответствующего региона за предшествующий период и использовать ее в расчетах налогового потенциала.

В-третьих, установить переходный период, в рамках которого муниципальные образования могут осуществлять переход к налогу на недвижимость по мере формирования необходимых предпосылок. По завершении этого периода введение налога на недвижимость должно стать обязательным. Этот период может быть достаточно продолжительным, однако перспектива должна быть четко обозначена. Иначе надеяться на то, что муниципалитеты будут вкладывать существенные ресурсы в формирование предпосылок введения налога на недвижимость, не приходится. Переходный период может также состоять из двух этапов: на первом вводится оценка налогооблагаемой базы по налогам на имущество физических лиц и на землю соответственно по рыночной и кадастровой стоимости; на втором осуществляется полноценный переход к налогу на недвижимость.

Отмена налога с продаж

Налог с продаж в Российской Федерации начал вводиться с 1998 г. Его введение осуществлялось на региональном уровне, по желанию местных властей, при этом отменялось 16 местных налогов. Распреде-

²⁴ Если все же будет принято решение о неполном зачислении данного налога в местные бюджеты, он может оставаться региональным.

ление налога с продаж между региональным и местным уровнем было установлено федеральным законодательством в пропорции 40/60. На настоящий момент налог с продаж введен в большинстве (хотя и не во всех) регионах. Практика показала, что доходы от данного налога, как правило, не компенсировали отменяемые с его введением местные налоги. Так, в Ленинградской области, где налог с продаж не введен, доходы от местных налогов более чем в два раза превышают доходы от налога с продаж в Свердловской области, сравнимой по экономическому положению. Аналогичная ситуация сложилась в Красноярском крае, где также не вводился налог с продаж.

Существование налога с продаж рассматривается как временная мера. В соответствии с действующим законодательством он должен быть отменен с 1 января 2004 г. Это объясняется тем, что одновременное существование НДС на федеральном уровне и налога с продаж – на региональном считается экономически неоправданным.

Действительно, в соответствии с традиционными подходами одновременное взимание двух налогов на потребление, регулирование которых осуществляется по различным правилам, считается необоснованным, поскольку затрудняет налоговую отчетность для экономических субъектов и повышает их издержки, а также усложняет налоговое администрирование. Причем из двух основных налогов на потребление – НДС и налога с продаж – первый считается более предпочтительным, так как уклонение от его уплаты затруднено и удается полностью избежать «каскадного эффекта» удорожания продукции, что практически невозможно при налоге с продаж.

В то же время процессы децентрализации, ведущие к повышению роли и полномочий региональных и местных властей, заставляют исследователей искать новые источники субфедеральных доходов, и их внимание снова обращается на налоги на потребление. Р. Берд в своей работе 1999 г. (Bird, 1999) предложил в качестве нового субфедерального налога региональный НДС, рассмотрев возможности его гармонизации с федеральным НДС. В настоящий момент налоги на потребление одновременно на федеральном и региональном уровне взимаются в Бразилии и Канаде, введение подобной схемы обсуждается в Аргентине и Индии. Причем в Канаде существует достаточно положительный опыт функционирования в различных провинциях как провинциального НДС, так и провинциального налога с продаж при наличии федерального НДС.

Что касается России, то международные эксперты не видят существенных искажений, связанных с существованием регионального налога с продаж параллельно с федеральным НДС, если ставки этого налога не чрезмерно высоки (в пределах существующих 5%) и правила взимания двух налогов на потребление в максимально возможной степени унифицированы (The VAT..., 2002). В то же время необходимо учитывать, что выполнение ранее принятых по налогу с продаж решений подтвердило бы последовательность и предсказуемость налоговой политики российского правительства, значение чего для формирования благоприятного инвестиционного климата принципиально важно и не имеет прямого отношения к вопросу о позитивных или негативных характеристиках какого-либо конкретного налога. Нужно также принять во внимание, что налог с продаж не стал критически важным источником доходов для региональных и местных бюджетов (хотя доходы от него существенно больше, чем, например, от налога на вмененный доход). Как показывают данные *табл. 3.1*, поступления от этого налога в последние годы были достаточно стабильны и за их счет покрывалось примерно 3% расходов консолидированного регионального бюджета²⁵. В этих условиях, возможно, отмена данного налога была бы оправдана.

В настоящее время вопрос о налоге с продаж является дискуссионным, приводятся аргументы как «за», так и «против» его отмены с 1 января 2004 г. В связи с этим в данном исследовании рассматриваются варианты закрепления доходных источников, как включающие, так и исключаящие налог с продаж. Кроме того, анализируется эффективность налога с продаж как источника покрытия муниципальных расходов в том случае, если бы данный налог полностью зачислялся в местные бюджеты либо был бы превращен в местный.

²⁵ За средними цифрами скрываются достаточно существенные региональные различия. Так, в Ленинградской области и Красноярском крае, как мы уже отмечали, этот налог вообще не введен. В то же время в Саратовской области, например, за счет доходов от данного налога покрывается 5% расходов консолидированного регионального бюджета, а в Республике Чувашии – 4,5%.

Приложение 3.1.

Анализ потенциала налога на имущество физических лиц

В настоящий момент налог на имущество физических лиц составляет практически несущественную величину и не всегда даже покрывает издержки на его администрирование. Так, в 2001 г. в среднем по крупным городам размер данного налога составил около 11 рублей, колеблясь в промежутке от 1 до 40 рублей на душу населения. И хотя с 1999 г., когда средний размер этого налога лишь несколько превышал 4 рубля, наблюдается его существенный рост и очевидно, что возможности его дальнейшего роста достаточно велики.

Для оценки потенциала роста налога на имущество физических лиц использовался следующий подход. С высокой степенью вероятности можно предположить, что местные органы не будут устанавливать этот налог выше уровня, который позволяет им в среднем получить 1% годового дохода с каждого жителя муниципального образования. При этом, скорее всего, налог будет носить прогрессивный характер. Во взаимосвязи с уровнем налога на имущество, устанавливаемым на объекты частной собственности, определяется уровень платы за наем с лиц, проживающих в муниципальном жилье. Тем самым целесообразно рассматривать эти два платежа вместе, не разделяя население муниципальных образований на лиц, проживающих в муниципальном и приватизированном жилье.

В отсутствие данных о доходах населения в разрезе муниципальных образований использовался подход, описание которого дается в главе 5. Все муниципалитеты разделялись на три группы в зависимости от суммы контингентов подоходного налога и налогов на малый бизнес в части физических лиц, что принималось в качестве косвенного индикатора уровня доходов населения. Далее использовались данные о доходах населения в среднем по региону, затем к ним применялся коэффициент 1 – для муниципалитетов с низким уровнем доходов населения, коэффициент 1,25 – для муниципалитетов со средним уровнем доходов населения и коэффициент 1,5 – для муниципалитетов с высоким уровнем доходов населения. В подавляющем большинстве случаев такой подход дал вполне адекватные результаты, однако в незначительном количестве муниципальных образований эти данные потребовали корректировки²⁶. Результаты проведенных оценок представлены на *рис. 3.1.1* и *3.1.2, график 2*.

Очевидно, что существующая система регулирования налога на имущество физических лиц не дает возможности взимать этот налог в том объеме, который представляется оптимальным с точки зрения интересов муниципальных образований и посылным для населения. Для создания предпосылок перехода к налогу на недвижимость было бы целесообразно установить ставку этого налога на уровне, соответствующем ставке налога на имущество предприятий. В то же время, учитывая местный характер данного налога, следует ограничиться регулированием только максимальной его ставки, оставив вопросы дифференциации на усмотрение органов местного самоуправления. Учитывая, что в условиях прогрессивной шкалы налога на имущество и отсутствия данных о балансовой стоимости жилья в разрезе муниципальных образований сложно оценить реальную ставку данного налога, предположим, что при переходе к двухпроцентной ставке общий объем налоговых платежей максимально может увеличиться в 20 раз. При этом интерес представляет расчет двух показателей: максимально возможного налогового потенциала по данному налогу (с учетом платы за найм) и налогового потенциала с учетом дифференциации ставки налога, возможных налоговых льгот и т.п.

Расчет максимального налогового потенциала строится на предпосылке, что ликвидируются все льготы по данному налогу, не вводится дифференциация его ставок, а также плата за наем устанавливается на уровне ставки налога на имущество. Соответственно, расчет осуществляется следующим образом:

- 1) существующая величина налога на имущество физических лиц увеличивается в 20 раз;
- 2) полученная в п. 1 величина увеличивается на 20%, поскольку именно в эту сумму эксперты оценивают размер льгот по данному налогу;
- 3) полученная в п. 2 величина увеличивается еще на 40%, которые должны поступить за счет введения платы за наем, с учетом того, что средняя доля приватизированного жилья в настоящий момент находится на уровне 60% (данные о доле приватизированного жилья в разрезе муниципальных образований отсутствуют).

²⁶ Корректировка потребовалась, например, в случае, когда средние данные по региону включают экстремально высокие доходы на территориях с богатейшими запасами полезных ископаемых, к которым данный муниципалитет отношения не имеет. Другой вариант – средние данные по региону включают доходы северных территорий, а сам муниципалитет находится в южной части региона. В обоих случаях данные были скорректированы в сторону снижения.

Таким образом, максимальный налоговый потенциал рассчитывается по формуле:

$$T_{ij}^{(имфл,бс)}(\max) = 1,4 \cdot 1,2 \cdot 20T_{ij}^{(имфл,2001)} = 33,6T_{ij}^{(имфл,2001)},$$

где $T_{ij}^{(имфл,бс)}(\max)$ – максимальный потенциал налога на имущество физических лиц, оцениваемого по балансовой стоимости, в i -ом муниципалитете j -го региона; $T_{ij}^{(имфл,2001)}$ – налог на имущество физических лиц в i -ом муниципалитете j -го региона в 2001 г.

Результаты данного расчета представлены на *рис. 3.1.1, график 1*.

Прогноз налогового потенциала с учетом дифференциации ставок и льгот строится следующим образом:

- 1) существующая величина налога на имущество физических лиц увеличивается в 20 раз, при этом предполагается, что дифференциация ставок по этому налогу приведет к потере суммы, сопоставимой с существующим размером льгот;
- 2) полученная в п. 1 величина увеличивается на 30%, поскольку плата за наем, скорее всего, будет установлена на несколько более низком уровне, чем налог на имущество.

Следовательно, прогноз налогового потенциала осуществляется по формуле:

$$T_{ij}^{(имфл,бс)} = 1,3 \cdot 20T_{ij}^{(имфл,2001)} = 26T_{ij}^{(имфл,2001)},$$

где $T_{ij}^{(имфл,бс)}$ – налоговый потенциал налога на имущество физических лиц в i -ом муниципалитете j -го региона; $T_{ij}^{(имфл,2001)}$ – налог на имущество физических лиц в i -ом муниципалитете j -го региона в 2001 г.

Результаты данной оценки представлены на *рис. 3.1.2, график 1*.

Для оценки налоговой базы налога на имущество физических лиц при переходе к рыночным ценам этого имущества необходима информация о рынке жилья в разрезе городов. Такой информации в систематизированном виде не существует. Имеются данные о рыночных ценах на жилье по регионам, причем эта информация может быть взята из двух источников: данные Госкомстата РФ и оценки Госстроя РФ, используемые при реализации программы Государственных жилищных сертификатов. Для целей настоящего анализа более предпочтительными были бы данные Госкомстата, которые отражают в первую очередь ситуацию в крупных городах. Однако за 2001 г. подобные данные представлены только по федеральным округам, что явно недостаточно. Поэтому для расчетов использовались усредненные за год поквартальные данные Госстроя РФ, которые несколько ниже, поскольку в большей мере ориентированы на среднерегиональные показатели. Исходя из средней обеспеченности жильем по каждому региону определялась подушевая налоговая база данного налога вместе с платой за наем.

На этой основе рассчитывались те же показатели, что и для налога на имущество физических лиц, оцениваемого по балансовой стоимости: максимальный налоговый потенциал и налоговый потенциал с учетом дифференциации ставок и введения льгот. При этом для расчета максимального налогового потенциала налоговая база умножалась на ставку налога. Что касается налогового потенциала с учетом дифференциации ставок и введения льгот, то полученные при расчете максимального налогового потенциала показатели уменьшались на 30%, из которых 20% составляли потери в результате дифференциации (льгот), общих для налога на недвижимость и платы за наем, а еще 10% – потери от дополнительных льгот по плате за наем.

Расчет налога на имущество физических лиц, оцененное по рыночной стоимости, осуществлялся в трех вариантах. Первый вариант предусматривал установление налоговой ставки на уровне 0,5% к половине рыночной стоимости имущества. Данный вариант отражает подход в одном из проектов статьи Налогового кодекса по налогу на недвижимость. Второй вариант основывался на введении максимальной ставки на уровне 2% к полной рыночной стоимости жилья. Третий, промежуточный вариант, предполагал закрепление ставки на уровне 1% к полной рыночной стоимости жилья. Другими словами, расчет производился в соответствии с формулой:

$$T_{ij}^{(имфл,рс)}(\max) = t_l \lambda_l O_{ij}^{(жс)} p_{ij}^{(жс)} N_{ij}^{(2001)},$$

где $T_{ij}^{(имфл,рс)}(\max)$ – максимальный потенциал налога на имущество физических лиц, оцениваемого по

рыночной стоимости по l -ому варианту в i -ом муниципалитете j -го региона; $t_l = \begin{cases} 0,005, & l = 1, \\ 0,02, & l = 2, \\ 0,01, & l = 3 \end{cases}$ – налого-

вая ставка налога при l -ом варианте; $\lambda_l = \begin{cases} 0,5, & l = 1 \\ 1, & l = 2; 3 \end{cases}$ – коэффициент учета налоговой базы в l -ом вари-

анте; $O_j^{(ж)}$ – показатель средней обеспеченности жильем (m^2 общей площади на 1 чел.) в i -ом муниципалитете j -го региона; $p_j^{(ж)}$ – рыночная стоимость 1 кв. м жилья в i -ом муниципалитете j -го региона; $N_j^{(200)}$ – численность населения i -го муниципалитета j -го региона в 2001 г.

Налоговый потенциал с учетом дифференциации ставок и введения льгот вычислялся по формуле:

$$T_{ij}^{(имфл,рс)} = 0,7 \cdot T_{ij}^{(имфл,рс)}(\max).$$

Результаты расчетов максимального налогового потенциала по этим вариантам представлены на *графиках 3, 4, 5 рис. 3.1.1*, налогового потенциала с учетом дифференциации ставок и введения льгот – на *графиках 3, 4, 5 рис. 3.1.2*.

При сравнительной оценке данных вариантов необходимо учитывать несколько факторов. Во-первых, выбранный вариант регулирования налога на имущество физических лиц должен не только давать возможность установить в среднем ставку, позволяющую изымать в форме этого налога примерно 1% среднегодового дохода граждан, но и позволять вводить дифференциацию ставок, тем самым она должна достаточно существенно превышать линию *графика 2 на рис. 3.1.1* и несколько превышать линию *графика 2 на рис. 3.1.2*. Во-вторых, если рассматривать ситуацию не применительно к крупным городам, а в целом по муниципальным образованиям, то цены на недвижимость во многих из них будут существенно ниже, а оценки доходов изменятся незначительно, поскольку основаны на среднерегиональных показателях.

С первого взгляда очевидно, что рассматриваемые предложения Налогового кодекса не только не учитывают указанных выше факторов, но и не позволяют установить этот налог на уровне, соответствующем 1% среднегодового дохода населения. Этот вариант явно занижает возможный налоговый потенциал по налогу на недвижимость физических лиц в значительной части муниципальных образований. Что касается сравнения вариантов 2 и 3, то с учетом приведенных соображений вариант 2 (2% к полной рыночной стоимости недвижимости) представляется более предпочтительным. Он дает большие возможности для маневра, чем вариант 3, который, как и вариант Налогового кодекса, не в полной мере позволяет использовать возможный потенциал налога на недвижимость для городов с высокими доходами населения.

Установление максимальной ставки налога на имущество физических лиц на уровне, существенно более высоком, чем предполагаемые ставки в большинстве муниципальных образований, ставит по меньшей мере две проблемы, существенные для регулирования муниципальных финансов.

Во-первых, возникает вопрос об оценке налогового потенциала по этому налогу при расчете размеров финансовой помощи на региональном уровне. Очевидно, что в этом случае было бы неправильно брать за ориентир максимальную ставку, закрепленную в законодательстве. С учетом международной практики представляется целесообразным определять среднюю фактическую ставку по данному налогу для всех муниципальных образований соответствующего региона за предшествующий период и использовать ее в расчетах налогового потенциала.

Во-вторых, необходимо определиться, насколько свободны должны быть муниципальные образования в дифференциации налоговых ставок, установлении льгот и т.п. В зарубежных странах, где местные налоги не подвергаются жесткому государственному регулированию, иногда вводятся ограничения на дифференциацию налоговых ставок по налогу на недвижимость. В первую очередь эта мера направлена на защиту субъектов предпринимательской деятельности от попыток муниципальных образований переложить на них непропорционально большую долю муниципальных расходов. Возможно, в будущем такие механизмы могут использоваться и в наших условиях. Однако для этого необходимо накопить реальный опыт муниципального регулирования крупных местных налогов, оценить позитивные и негативные аспекты этой деятельности, понять, в каком направлении должны действовать подобные меры. Вводить их в настоящее время представляется нецелесообразным.

Глава 4. Муниципальные расходы: состояние и перспективы

Бюджетные расходы муниципальных образований

Структура расходов муниципальных образований включает в себя более 15 направлений расходования средств, при этом более 50% расходов местных бюджетов связано с развитием «человеческого капитала», около четверти – с услугами, влияющими на стоимость недвижимости, менее 10% – с поддержкой бизнеса.

Около трех четвертей муниципальных расходов приходится всего на четыре статьи: жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и социальная политика. Структура бюджетных расходов муниципальных образований в целом по России представлена в *табл. 4.1*.

Таблица 4.1

Структура расходов муниципальных бюджетов в целом по Российской Федерации (в %)

Код	Статьи расходов	1995	1998	2000	2001
0100	государственное управление и местное самоуправление	3,2	5,0	5,8	6,3
0700	промышленность, энергетика и строительство	1,7	0,0	1,2	9,0
1000	транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3,9	3,2	3,0	2,1
1200	жилищно-коммунальное хозяйство	26,4	27,8	28,2	23,4
1400	образование	24,1	26,0	27,4	27,3
1700	здравоохранение и физическая культура	14,9	13,8	15,7	14,4
1800	социальная политика	6,9	5,3	4,6	6,9
	прочие	18,9	18,9	14,1	10,6
	всего	100	100	100	100

Данные *табл. 4.1* дают возможность предположить, что в 2001 г. по сравнению с 2000 г. произошли достаточно существенные структурные сдвиги. Однако выводы в этой области требуют более детального анализа. Дело в том, что в 2001 г., в отличие от 2000 г., все расходы на капитальное строительство отражались по статье «Промышленность, энергетика и строительство», поэтому данные не полностью сопоставимы. Этот фактор будет учитываться при дальнейшем анализе.

Очевидно, что в настоящий момент расходы муниципальных образований не соответствуют предписанному им полномочию, а отражают общую неурегулированность ситуации с распределением функций и ответственности между различными уровнями власти, бесконтрольность процесса передачи государственных полномочий на местный уровень, а также хронический дефицит средств, выражающийся в недофинансировании ряда статей и накоплении бюджетной задолженности. Причем по всем этим параметрам существуют достаточно существенные региональные различия. Поэтому недостаточно ограничиться анализом источников покрытия тех объемов и структуры затрат, которые сложились на настоящий момент. Необходимо детально проанализировать содержание различных статей расходов, выявить неизбежные факторы роста расходов и резервы их снижения, определить, как изменение объема полномочий муниципальных образований может повлиять на различные направления муниципальных расходов. Основная задача проводящегося в данном разделе анализа состоит в оценке воздействия всех этих факторов на расходную часть местных бюджетов.

Потенциальные и перспективные расходы местных бюджетов

Хроническое недофинансирование ряда статей местных бюджетов в предшествующие 6–8 лет привело к постоянному накоплению кредиторской задолженности, которая не находит формального отражения в бюджетной классификации. Так, по имеющейся на 2000 г. информации кредиторская задолженность и долги по заемным средствам составляли: в Липецке – 41%; Калининграде – 44%; Красноярске – 45%; Новосибирске – 64,7%; Воронеже – 92,8%; Перми – 100%, Саратове – 147% от бюджетных расходов (Матеев, 2000, с. 18). Объем, структура и динамика данной задолженности существенно различаются в разных муниципалитетах даже сопоставимых размеров, как демонстрируют данные *табл. 4.2*.

Таблица 4.2

Кредиторская задолженность (в % от бюджетных расходов)

Город*	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	н.д.	1	49	13	4	0
2	33	32	46	48	9	11
3	36	51	120	79	77	84
4	н.д.	н.д.	104	75	15	7
5	38	58	87	65	47	21
6	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	14	8
7	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	117	77

* В таблице представлены данные по конкретным городам, входящим в выборку. Однако, поскольку эти данные иногда рассматриваются администрациями муниципальных образований как конфиденциальная информация, названия городов не приводятся.

Обобщенных данных по совокупной задолженности муниципальных образований нет. Однако есть косвенные оценки, которые можно использовать в данном контексте. Так, по имеющейся информации, основная задолженность муниципальных образований связана с неполной оплатой жилищно-коммунальных услуг как в части дотирования услуг ЖКХ для населения, так и покрытия соответствующих затрат муниципальных учреждений в сферах образования, здравоохранения, социальной политики и т.п. По официальным данным Госстроя России эта задолженность составила в целом по России на начало 2001 г. 247 млрд руб., или более 40% совокупных расходов муниципальных образований. На конец 2001 г. она возросла до 253 млрд руб. За неимением других данных, будем использовать в анализе только данный тип бюджетной задолженности.

Данные по не учитываемой в бюджетной отчетности бюджетной задолженности необходимы для двух направлений анализа.

Во-первых, отсутствие формального признания этой задолженности не решает проблемы по существу и не мешает кредиторам осуществлять давление на муниципальные образования с целью оплаты долгов, особенно если эти кредиторы являются естественными монополиями и от их услуг невозможно отказаться. Чрезвычайно жесткую позицию здесь заняло РАО «ЕЭС России», в результате чего в 2001 г. текущие платежи «большой энергетике» выплачивались почти полностью. Так или иначе, придется погашать и накопленные долги. Не случайно практически во всех регионах ведется неформальный учет кредиторской задолженности по ЖКХ, хотя она официально и не входит в бюджетную классификацию.

Во-вторых, накопление задолженности отражает недооцененность ряда статей муниципального бюджета, поскольку выделенных средств оказывается недостаточно для покрытия реальных расходов. Однако здесь основную роль играет не общий объем накопленной задолженности, а ее динамика по годам. Так, за 2001 г. задолженность возросла на 6 млрд руб., или на 2,4%. При этом ситуация в различных муниципальных образованиях существенно различалась: где-то продолжали накапливать долги, а где-то не только осуществляли текущие платежи, но и погашали задолженность.

Еще одна статья расходов, роль которой неизбежно будет возрастать в ближайшее время, – это обслуживание муниципального долга. Очевидно, что хроническое недофинансирование капитальных расходов муниципалитетов не может продолжаться бесконечно, и муниципальные образования будут активно искать источники финансирования капитальных затрат. Наиболее естественный и опробованный международной практикой механизм связан с привлечением заемных средств. Соответственно затраты на обслуживание и погашение долга должны учитываться как потенциальные расходы местных бюджетов.

Рост расходов будет связан и с повышением оплаты труда муниципальных служащих и работников бюджетной сферы. Достаточно радикальные решения в этой области принимаются на федеральном уровне с декабря 2001 г., что уже вызвало серьезные проблемы с финансированием региональных и муниципальных расходов в 2002 г. На 1 августа 2002 г. в 32 регионах существовала проблема с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы. Однако очевидно, что повышение оплаты труда работников бюджетной сферы является естественной и долговременной тенденцией, которую необходимо учитывать при прогнозировании муниципальных расходов на перспективу.

Жилищно-коммунальное хозяйство

ЖКХ является одной из основных статей расходов в муниципальных бюджетах, поэтому ее динамика существенно влияет на изменение общих расходов. В среднем по стране ее доля составила 28,2% в 2000 г. (наиболее крупная статья расходов) и 23,4% в 2001 г. (вторая по значимости статья расходов).

Однако с учетом затрат на капитальное строительство (если принять их на уровне 2000 г.) можно предположить, что снижение не столь значительно, и реально доля ЖКХ в среднем составила примерно 27%. Однако в отдельных случаях доля данных расходов существенно выше и достигает 70%. В целом по стране основная часть расходов ЖКХ финансируется именно из муниципальных бюджетов, региональные расходы по этой статье невелики, хотя в последние годы наблюдается тенденция к их росту. Как видно из Приложения 4.1, в 2001 г. в 22% субъектов РФ расходы на ЖКХ более чем на 10% финансировались из региональных бюджетов, в остальных регионах эта доля была меньше.

Из расходов на ЖКХ в большинстве случаев финансируются следующие виды затрат:

- бюджетные дотации на жилищно-коммунальные услуги, связанные с неполным покрытием данных расходов населением (обычно они отражаются по двум подстатьям: убытки предприятий ЖКХ и возмещение разницы в ценах на тепловую энергию);
- льготы;
- жилищные субсидии низкодоходным домохозяйствам²⁷;
- благоустройство;
- капитальные расходы (капитальный ремонт, капитальное строительство).

Однако подобная классификация в явном виде не отражается в отчетности Минфина по муниципальным бюджетам, поэтому оценить объемы каждого из направлений финансирования на основе имеющейся информации достаточно сложно. Расходы на ЖКХ в рамках существующей классификации представлены в табл. 4.3.

Таблица 4.3

Структура расходов местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство (в %)

Статьи расходов	2000	2001
Субсидии, субвенции и текущие трансферты; из них:	78,0	88,3
Субсидии и субвенции	98,1	97,1
Трансферты населению	1,9	2,9
капитальные вложения в основные фонды; из них:	21,4	11,7
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	5,0	0,0
Капитальное строительство	55,0	0,0
Капитальный ремонт	40,1	100
ВСЕГО	100	100

Очевидно, что до сих пор основные расходы по этой статье направляются на дотирование текущей деятельности жилищно-коммунальных предприятий, трансферты населению составляют незначительную величину.

До 2000 г. большое искажающее воздействие на данную статью расходов оказывала массовая практика взаимозачетов, однако к 2001 г. она фактически сошла на нет, платежи в основном осуществляются в денежной форме.

В перспективе на динамику расходов на жилищно-коммунальное хозяйство будут оказывать влияние противоречивые тенденции.

Повышение доли населения в покрытии затрат на жилищно-коммунальные услуги должно приводить к сокращению финансируемых из бюджета расходов. Данный процесс идет, хотя и не настолько быстро, как это было закреплено в нормативных документах. Впервые в 2001 г. это выразилось в некотором сокращении доли расходов на ЖКХ в муниципальных бюджетах. Точно прогнозировать динамику данных расходов на ближайшие 2–3 года достаточно сложно. Во многом это будет зависеть от того, в какой мере последовательной будет политика федерального центра по переходу к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением.

В то же время опыт муниципальных образований, опережающими темпами осуществляющих переход на полную оплату жилищно-коммунальных услуг населением, позволяет делать некоторые выводы. Так, в июле 2001 г. город Череповец перешел на стопроцентную оплату населением жилищно-коммунальных услуг. В результате доля расходов на ЖКХ в местном бюджете упала до 19,5% во втором полугодии 2001 г. (в том числе до 14,5% в IV квартале), в их составе доля расходов на жилищные субсидии составила менее 2%. В плане на 2002 г. доля расходов на ЖКХ составляет 21,5%, фактически в первом полугодии 2002 г. – 19,8%, в том числе жилищные субсидии – 2,7%. В других городах, приближаю-

²⁷ В последнее время наметилась тенденция к передаче данных расходов в систему социальной защиты, в этом случае она иногда находит отражение в статье «Социальная политика».

щихся к переходу на 100% оплаты услуг ЖКХ населением, доля расходов ЖКХ также составляет сравнимую величину. Так, в г. Ковров Владимирской области, где с начала 2002 г. население оплачивает 80% расходов на отопление и 100% – на все другие услуги ЖКХ, доля ЖКХ в расходах городского бюджета запланирована на уровне 20%, из них 5% должно пойти на оплату жилищных субсидий. В Тюмени, где в 2002 г. население покрывает 90% расходов на услуги ЖКХ, запланированная на 2002 г. доля соответствующих бюджетных расходов составляет 18,6%.

Расчеты, непосредственно исключаящие дотации на предоставление жилищных услуг, а также услуг по теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, дают более низкие результаты. Так, по совокупности крупных городов доля ЖКХ в расходах бюджета в этом случае составила в среднем 9,3% без учета жилищных субсидий. Данные различия можно объяснить несколькими причинами. С одной стороны, в условиях расходования подавляющей части средств на предоставление текущих дотаций другие составляющие жилищно-коммунальных услуг, в первую очередь капитальный ремонт и благоустройство, существенно недофинансировались, и увеличение расходов по данным статьям вполне закономерно. С другой стороны, за счет данной статьи финансируются льготы и частично погашаются долги. Очевидно, что данные расходы носят временный характер, и при нормализации механизмов финансирования местных бюджетов должны исчезнуть. Таким образом, можно предположить, что при переходе в полномую покрытие затрат на услуги ЖКХ за счет средств населения доля расходов на эти цели в муниципальных бюджетах, во всяком случае применительно к городам, составит 10–12%.

Однако на динамику расходов ЖКХ воздействуют и факторы противоположной направленности. Так, ужесточение дисциплины платежей за энергетические ресурсы ограничивает возможности недофинансирования данной статьи и накопления кредиторской задолженности, которые активно использовались в прошлом. По имеющимся данным, в 2001 г. большинство муниципальных образований осуществляло текущие платежи на покрытие разницы в ценах на тепловую энергию в полном объеме. Очевидно, что на период перехода к полному покрытию населением затрат на услуги ЖКХ усиление дисциплины платежей в условиях роста цен на топливно-энергетические ресурсы будет способствовать увеличению объема и удельного веса данной статьи.

В то же время повышение уровня покрытия населением затрат на услуги ЖКХ сопровождается ростом расходов на финансирование льгот и жилищных субсидий. Прогнозировать воздействие данной тенденции можно только на основе экспертных оценок²⁸. Эти оценки показывают, что в случае нерезформированности системы льгот их рост в значительной степени нейтрализует бюджетную экономию от перехода на полную оплату населением услуг ЖКХ. Что касается жилищных субсидий, то при переходе к полной оплате населением услуг ЖКХ их объем в целом прогнозируется на уровне 40 млрд руб., что составляет 6,6% расходов местных бюджетов в 2001 г.

Предлагаемая в настоящее время реформа муниципальных образований существенно затронет расходы на ЖКХ. Изменения сводятся к следующему.

Во-первых, основные полномочия в сфере ЖКХ сохраняются за муниципальным уровнем. Муниципальные образования несут ответственность за организацию электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, содержание социального жилого фонда, организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройство и озеленение территории и т.п. Однако в настоящий момент сложно оценить потенциальные расходы, связанные с данными функциями, поскольку, как уже указывалось выше, непонятны темпы и механизмы завершения реформы ЖКХ. Так, остается неясным, какие дополнительные расходы могут быть связаны с содержанием социального жилья, так как в законодательстве понятие социального жилья практически не проработано.

Во-вторых, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг либо отменяются, либо полностью финансируются из бюджетов вышестоящих уровней. Нефинансируемые льготы на настоящий момент являются основным источником финансовых проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве. Поэтому, в случае реализации данного положения реформы, такое решение окажет существенное воздействие на финансовое состояние ЖКХ. Однако именно в силу массового и существенного недофинансирования данных льгот влияние на сокращение расходов муниципального бюджета будет значительно меньшим. По имеющимся оценкам, в 2001 г. было профинансировано лишь около трети предоставленных льгот, на что было затрачено 17 млрд рублей из бюджетов всех уровней. Реалистично предположить, что около

²⁸ Большую экспертную работу в этом отношении провел Фонд «Институт экономики города», на оценки которого опираются последующие расчеты.

половины этого финансирования было осуществлено за счет муниципалитетов²⁹. Соответственно, при условии отмены либо полного финансирования льгот из бюджетов вышестоящих уровней, возможное снижение в текущих условиях в среднем составит около 6% расходов на ЖКХ из местных бюджетов или 1,6% общих муниципальных расходов в 2001 г.

В-третьих, реформой предусмотрена передача финансирования жилищных субсидий на региональный уровень. Данное решение представляется ошибочным. Большинство параметров, определяющих объем расходов на жилищные субсидии (установление тарифов на услуги муниципальных предприятий, определение уровня покрытия затрат на услуги ЖКХ населением), находятся в компетенции муниципальных образований. Передача соответствующих функций на уровень субъекта Федерации нецелесообразна, поскольку их реализация должна исходить из соотношения спроса и предложения на услуги ЖКХ, социальной структуры и платежеспособности населения, возможностей внедрения конкурентных механизмов и других аналогичных факторов, имеющих сугубо локальный характер. Выполнение данных функций субъектом РФ, при прочих равных условиях, приведет к неоправданной унификации и снижению эффективности регулирования локальных естественных монополий. По тем же причинам детальное регулирование механизма предоставления жилищных субсидий целесообразно сохранить за муниципалитетами. Однако в этой ситуации региональные бюджеты будут нести дополнительные расходы (возможно, не всегда рациональные), связанные с решениями, принимаемыми на местном уровне. Жилищные субсидии могут стать своеобразным местным мандатом, финансирование которого перекладывается на уровень субъектов Федерации, что неизбежно снизит ответственность муниципальных образований за принятие решений по реформе ЖКХ. Более целесообразно оставить данные расходы за местными бюджетами, однако предусмотреть их софинансирование из бюджетов вышестоящих уровней в случае, если превышаются определенные предельные показатели (например, объем затрат на финансирование жилищных субсидий превышает 10% расходов местного бюджета, доля семей, получающих жилищные субсидии, выше 20 или 25% и т.п.). Естественно, для получения данных средств должны выполняться условия предоставления жилищных субсидий, установленные на федеральном и, возможно, региональном уровне.

Образование

Образование являлось второй по значимости статьей муниципального бюджета в 2000 г. и вышло на первое место в 2001. Из этого источника в основном финансируются расходы на дошкольное (около 20% расходов) и общее (почти 70% расходов) образование. Расходы по данной статье в среднем по России составили 27,4% муниципальных расходов в 2000 г. и практически не изменились в 2001 (27,3%), однако с учетом капитального строительства можно предположить их рост примерно на 0,6%. Таким образом, продолжается тенденция предшествующих лет, для которых было характерно достаточно существенное увеличение доли расходов на образование, с 24,4% в 1994 г. до 27,4% в 2000 г., то есть на 3 п.п. за 6 лет. Основная часть расходов на образование поступает из муниципальных бюджетов, однако дифференциация региональной политики здесь выражена более отчетливо, чем в случае с ЖКХ. Так, в 27% субъектов РФ из региональных бюджетов финансируется менее 10% расходов на образование, в 56% случаев эта доля находится в интервале от 10 до 20%, а в 7% регионах она превышает 40%.

Очевидно, что, исходя из стратегических задач развития экономики и повышения ее конкурентоспособности, в перспективе расходы на образование должны возрастать по большинству из рассмотренных статей. Повышение уровня оплаты учителей и технической оснащенности учебного процесса является необходимым условием обеспечения соответствия уровня образования современным требованиям. Однако решение этих задач вряд ли будет осуществлено автоматически, для этого необходима целенаправленная политика государства. Дело в том, что российское образование находится на непропорционально высоком уровне по отношению к экономическому развитию страны, измеряемому объемом ВВП на душу населения. Поэтому, если данный процесс будет оставлен на самотек, образование будет постепенно стремиться к тому «естественному» уровню, который предопределен экономическими реалиями. Если же образование реально станет приоритетом государственной политики, соответствующие расходы должны будут (хотя бы частично) финансироваться из бюджетов более высокого уровня, чем муниципальный, в первую очередь из федерального бюджета. В противном случае можно прогнозировать сохранение существующих трендов в этой сфере.

²⁹ В 2001 г. на компенсацию расходов на предоставление льгот инвалидам и ветеранам муниципальным бюджетам было перечислено из бюджетов вышестоящих уровней 8,3 млрд руб., то есть как раз примерно половина реально профинансированной суммы.

Структура муниципальных расходов на образование представлена в табл. 4.4.

Таблица 4.4

Структура расходов местных бюджетов на образование (в %)

Статьи расходов	2000	2001
Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда	55,8	58,3
Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	8,8	8,7
Оплата коммунальных услуг	15,7	16,4
Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг*	4,5	4,5
Трансферты населению	6,1	5,6
Капитальные вложения в основные фонды, из них:	8,0	5,7
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	21,6	29,1
Капитальное строительство	32,1	0,0
Капитальный ремонт	46,3	70,9
ВСЕГО	100	100

* По данной статье в основном оплачиваются расходы на текущий ремонт.

Противоположная тенденция в направлении сокращения расходов на образование может быть связана с реструктуризацией образовательных учреждений, ростом эффективности образовательной системы, повышением количества учащихся на одного преподавателя и т.п. Здесь имеются существенные резервы, поскольку эффективность использования бюджетных средств в образовании устойчиво снижалась на протяжении достаточно длительного периода. Так, с 1985 по 1999 г. почти вдвое снизилась наполняемость детских садов. Число учащихся на одного преподавателя в общеобразовательных школах в 1985/86 учебном году составляло 18,2, к 1992 г. снизилось до 14,5, а в 1999 г. составило 13,2; при уменьшении общей численности учащихся количество учителей не только не уменьшилось, но даже возросло (Типенко, 2001, с. 8). Однако очевидно, что изменение преобладающих тенденций в данной сфере потребует достаточно длительного времени и существенных организационных усилий, реалистично прогнозировать его воздействие на муниципальные расходы на образование в ближайшие 3–5 лет не представляется возможным.

Что касается коммунальных расходов, то в среднесрочной перспективе, при активизации реформ в этой сфере, можно ожидать их определенного снижения в результате оптимизации бюджетной сети, налаживания учета, внедрения ресурсосберегающих технологий и т.п. Но оценить вероятность быстрого внедрения подобных мер и потенциального экономического эффекта от них практически невозможно. Кроме того, сами мероприятия по ресурсосбережению требуют достаточно существенных дополнительных расходов муниципального бюджета.

В рамках предлагаемой реформы за муниципальными образованиями остается организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования, за исключением финансирования учебного процесса (включающего оплату труда педагогических работников, расходы на учебные пособия, технические средства обучения и т.п.). Соответственно, субъекты РФ должны за счет собственных средств предоставлять местным бюджетам субвенции на обеспечение учебного процесса. Таким образом, за счет региональных бюджетов предполагается финансировать около 60% расходов на образование, покрываемых муниципалитетами в 2001 г.³⁰

На первый взгляд кажется, что такое перераспределение полномочий соответствует общей стратегии реформы образования, необходимость которой была показана выше. Однако по сути это не так. Передача полномочий по финансированию учебного процесса на региональный уровень не сопровождается реальным сдвигом государственных приоритетов в направлении поддержки образования, а тем самым не позволит качественно улучшить ситуацию в этой сфере. В таких условиях целесообразно сохранить данные расходы за местным уровнем, что позволит местному сообществу более активно влиять на качество обучения детей, а не передавать их регионам, где заинтересованность в приоритетном финансировании данных расходов не очевидна.

Если же финансирование учебного процесса все-таки будет передано субъектам РФ, представляется необходимым по меньшей мере четко обязать их выделять субвенции муниципальным образованиям на эти цели в расчете на одного ученика, а не исходя из потребностей существующей бюджетной сети с жестким распределением расходов между отдельными статьями. В противном случае предлагаемые меры

³⁰ В 2002 г. данная доля должна быть еще выше в связи с повышением уровня оплаты труда в бюджетной сфере.

не окажут позитивного влияния на оптимизацию бюджетной сети, а также вступят в противоречие с преобразованиями в направлении повышения самостоятельности образовательных учреждений.

Здравоохранение

Здравоохранение и физическая культура является третьей по объему статьей муниципальных расходов, в среднем по России в 2000 г. ее доля составила 15,7%, в 2001 г. – 14,4% (при учете капитального строительства снижения практически не наблюдается). Доля расходов на здравоохранение в данной статье в 2001 г. составляет в среднем более 95%, при этом расходы на санитарно-эпидемиологический надзор и на физическую культуру и спорт, также входящие в эту статью, в основном связаны с трансфертами населению и капитальными затратами. Структура муниципальных расходов по данной статье представлена в табл. 4.5.

Таблица 4.5

Структура расходов местных бюджетов на здравоохранение и физическую культуру (в %)

Статьи расходов	2000	2001
Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда	33,0	35,4
Приобретение предметов снабжения и расходных материалов, из них:	17,2	16,3
Медицинские расходы	53,8	50,6
Мягкий инвентарь и обмундирование	2,4	2,3
Продукты питания (продовольственное обеспечение)	25,1	24,4
Оплата коммунальных услуг	10,0	11,8
Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг*	7,2	8,8
Субсидии, субвенции и текущие трансферты	2,5	16,9
Капитальные вложения в основные фонды, из них:	14,0	8,8
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	31,9	49,6
Капитальное строительство	40,9	0,0
Капитальный ремонт	27,2	50,4
ПРОЧИЕ РАСХОДЫ	16,2	2,0
ВСЕГО	100	100

* По данной статье в основном оплачиваются расходы на текущий ремонт.

С точки зрения анализа муниципальных расходов здравоохранение является наиболее сложной статьей, поскольку на ее размер оказывают влияние несколько существенных факторов.

Во-первых, в отличие от расходов, проанализированных выше, затраты на здравоохранение финансируются не из двух, а из трех источников: из региональных бюджетов, муниципальных бюджетов и фондов обязательного медицинского страхования (ФОМС). Причем доля расходов, покрываемых ФОМС, в различных регионах может существенно различаться. Если в Самарской области, где, по мнению экспертов, наиболее полно реализована модель сочетания бюджетного и страхового финансирования здравоохранения, предусмотренная федеральным законодательством (Шишкин 2000, с. 206), финансирование программы государственных гарантий в 1999 г. примерно на две трети осуществлялось за счет средств обязательного медицинского страхования, то в Смоленской и Читинской областях это соотношение было обратным, а в Кировской и Омской доля ОМС не превышала 20%. В среднем по России за счет средств ОМС финансировалось 35% расходов на здравоохранение³¹.

Во-вторых, региональные и местные бюджеты как непосредственно финансируют учреждения здравоохранения, так и осуществляют отчисления в ФОМС за неработающее население. Причем ни размер отчислений, ни их непосредственный источник (региональный или местный бюджет) однозначно не определены, здесь существуют значительные региональные различия. Платежи на обязательное медицинское страхование неработающего населения могут осуществляться либо только из местных бюджетов; либо и из местных, и из региональных бюджетов; либо только из бюджетов субъектов РФ (Шишкин 2000, с. 198–199). Соответственно, соотношение региональных и муниципальных затрат на эти цели очень существенно различается по регионам.

Примером переходной структуры расходов на здравоохранение, отражающей незавершенность процессов преобразований в этой области, может служить бюджет г. Тюмени в 2001 г. Расходы на здравоохранение в городском бюджете в 1,8 раза превышали соответствующие расходы ФОМС, при этом страховые платежи за неработающее население составили лишь 16% бюджетных расходов. Те статьи расходов, которые должны были финансироваться из средств обязательного медицинского страхования,

³¹ Данные по доле региональных бюджетов приводятся без учета страховых платежей за неработающее население.

на практике покрывались ими менее чем на 60%, остальная часть финансировалась за счет местного бюджета.

В перспективе расходы муниципалитетов на здравоохранение должны снижаться за счет передачи финансирования значительной части расходов в ФОМС. В соответствии с существующими методиками из ФОМС должны финансироваться следующие статьи:

- заработная плата с начислениями;
- большая часть статьи «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов» (продукты питания, медикаменты и перевязочные средства, мягкий инвентарь).

Существенное воздействие на динамику данной статьи должно оказать однозначное решение вопроса о том, какой орган власти должен являться страхователем неработающего населения и, соответственно, вносить взносы в ФОМС.

В предлагаемой Комиссией по разграничению полномочий концепции муниципальной реформы эти вопросы решаются следующим образом. За муниципалитетами остается организация оказания скорой медицинской помощи (за исключением авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родовспоможения. Из бюджетов субъектов РФ финансируются расходы на организацию оказания медицинской помощи специализированными медицинскими учреждениями, а также специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи. Там же должны предусматриваться расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Однако остается неясным, включают ли расходы на организацию оказания медицинской помощи также и те статьи, которые должны финансироваться из ФОМСа, либо реформа местного самоуправления должна осуществляться параллельно с завершением реформирования здравоохранения в соответствии с ранее принятой концепцией. Наибольшие вопросы вызывает финансирование первичной и скорой медицинской помощи. Возможно, эти услуги, во всяком случае в ближайшее время, целесообразно полностью финансировать из муниципальных бюджетов. Это связано с тем, что, с одной стороны, здесь не столь актуальна проблема выбора врача и медицинского учреждения, а, с другой стороны, риски перехода к многоканальному финансированию данных услуг, способному вызвать организационную несогласованность, нестабильность и нерегулярность выделения финансовых средств, чрезмерно велики.

Таким образом, оценить перспективную динамику муниципальных расходов на здравоохранение можно лишь приблизительно, исходя из конкретного распределения обязательств по финансированию существующей бюджетной сети между региональным и муниципальным уровнями, прогноза темпов реформ в этой сфере и возможной корректировки ее направлений.

Социальная политика

Доля расходов на социальную политику в местных бюджетах не так велика, как других рассмотренных статей. В 2000 г. она составляла 4,6%, в 2001 г. значительно выросла – до 6,9%. Распределение расходов между региональным и муниципальным уровнями существенно различается в разных субъектах РФ, причем, если ситуация, когда регион финансирует менее 20% данных расходов, достаточно редка (в 2001 г. это было характерно только для 8 субъектов РФ), то в интервале от 20 до 100% субъекты РФ распределяются достаточно равномерно. При этом наиболее распространен вариант, когда доля региональных расходов находится в промежутке от 60 до 80%.

Объяснить динамику данной статьи на муниципальном уровне невозможно, не рассмотрев характер осуществляемых из нее расходов. Дело в том, что данная статья объединяет две разнотипные составляющие – собственно расходы на муниципальную социальную политику, а также на финансирование муниципальных социальных учреждений, с одной стороны, и расходы на финансирование переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, с другой стороны. В *табл. 4.6* представлены оба направления расходов, причем финансирование государственных полномочий отражено в статьях «прочие мероприятия в области социальной политики» и «государственные пособия гражданам, имеющим детей». Если в 2000 г. в целом по стране удельный вес данных статей составлял около 56%, то в 2001 г. он приближался к 70%. Эта тенденция отражает позитивные сдвиги в снижении нефинансируемых федеральных мандатов. Так, в 2001 г., наряду с детскими пособиями, были профинансированы льготы по Закону об инвалидах и частично – по Закону о ветеранах. Тем не менее финансирование льгот, установленных федеральными законами, до сих пор осуществляется далеко не в полной мере.

Таблица 4.6

Структура расходов местных бюджетов на социальную политику (в %)

Статьи расходов	2000	2001
Учреждения социального обеспечения и службы занятости	23,2	17,2
Социальная помощь	16,0	10,3
Молодежная политика	3,8	2,7
Прочие мероприятия в области социальной политики	14,1	47,1
государственные пособия гражданам, имеющим детей	42,1	22,7
ПРОЧИЕ	56,2	69,8
ВСЕГО	100	100

Предлагаемые изменения в распределении полномочий предусматривают принятие радикальных решений применительно к данной сфере. Если в существующем Законе «Об общих принципах...» обеспечение социальной поддержки населения входило в компетенцию муниципальных образований, то в предложениях по новой редакции Закона оно полностью передается на государственный уровень. Представляется, что подобный подход чрезмерно радикален. Наряду с федеральными и региональными аспектами социальной поддержки существуют многие вопросы, решение которых наиболее предпочтительно на местном уровне, где возможно оперативно и менее формализованно помогать людям, попавшим в тяжелые жизненные обстоятельства. Не очевидны и преимущества передачи в полном объеме на региональный уровень социальных учреждений, молодежной политики. Именно в социальной деятельности знание местных условий, поддержка неформально складывающихся в местном сообществе систем взаимопомощи, в том числе благотворительности, являются принципиально важными для принятия эффективных решений. Централизация в этой сфере может привести к неоправданной унификации, потери гибкости, меньшей ориентации на непосредственные нужды людей.

Другие статьи расходов

Среди других статей расходов наибольший удельный вес составляют «государственное управление и местное самоуправление», «промышленность, энергетика и строительство» и «транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика».

Удельный вес статьи «государственное управление и местное самоуправление» за последнее десятилетие неуклонно повышался и в 2001 г. достиг в среднем по стране 6,3%. Максимальная доля данной статьи составляет примерно 10%. Недостатки организации исполнительной власти на местном уровне, в первую очередь нечеткость организационной структуры, избыточная численность чиновников, их низкая квалификация – хорошо известны. Однако не очевидно, что усилия по их ликвидации приведут к существенной экономии по данной статье. Часть функций, осуществляемых на настоящий момент муниципальными служащими, будет переведена на рыночные основы и во многом перейдет к частному сектору. В той мере, в какой это приведет к перекладыванию их оплаты на население, бюджетные расходы могут сократиться. Однако в той части, в какой они будут по-прежнему оплачиваться из бюджета, потребности в финансировании могут даже возрасти. Кроме того, для повышения качества муниципального управления сокращение количества муниципальных служащих должно сопровождаться существенным ростом их оплаты, и здесь окончательный баланс также не очевиден.

Расходы по статье «транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» достаточно существенно сокращались на протяжении последних нескольких лет, причем во многих случаях происходило не только снижение удельного веса данных расходов, но и уменьшение их объема. Скорее всего, это связано со все большим финансированием данных расходов из регионального бюджета.

Что касается динамики статьи «промышленность, энергетика и строительство», то в 2001 г. ее доля возросла в среднем по России с 1,2 до 9%. Достаточно существенен и имеющийся разброс – по крупным городам, например, данная статья составляет от менее 1% до почти 40% местных бюджетов. Подавляющая часть расходов по данной статье связана с капитальным строительством, причем в первую очередь отражает не реальный рост затрат на эти цели, а особенности учета в 2001 г., на которые было обращено внимание выше. Если рассмотреть динамику статьи «капитальное строительство» в экономической классификации расходов, то прогресс будет гораздо более умеренным – с 6,9% в 2000 г. до 7,7% в 2001 г. Непосредственная поддержка предприятий из данной статьи весьма незначительна. Так, например, даже по такому финансово благополучному городу, как Тюмень, она составила менее 0,1% средств.

Федеральные мандаты

Вопрос о реальной структуре и источниках финансирования федеральных мандатов, в первую очередь предусмотренных федеральным законодательством льгот для различных категорий населения, достаточно сложен и неоднозначно толкуется различными исследователями. С полной определенностью можно лишь утверждать, что из муниципальных бюджетов осуществляются расходы на покрытие этих обязательств в объеме субвенций, перечисляемых на данные цели из бюджетов вышестоящих уровней, что в целом составляет примерно 5% муниципальных расходов.

Объем покрытия федеральных обязательств за счет других статей местных бюджетов определить достаточно сложно. Попытка осуществить подобные оценки применительно к льготам на оплату жилищно-коммунальных услуг была сделана выше, при анализе статьи расходов на ЖКХ.

Финансирование государственных обязательств за счет собственных средств местных бюджетов ставит перед муниципальными властями две основные проблемы. Если из местных бюджетов финансируется значительная доля расходов на федеральные льготы, соответствующие средства отвлекаются от других направлений собственно местных расходов. Если же подобное финансирование незначительно, существенно возрастает задолженность по льготам как перед населением (в случае их предоставления непосредственно в денежной форме), так и перед товариществами собственников жилья и предприятиями, реализующими товары и услуги, по оплате которых предоставляются льготы. Хотя, судя по всему, ситуация различается для различных муниципальных образований, второй из рассмотренных вариантов более типичен. Причем если вопросы финансирования федеральных обязательств непосредственно в денежной форме (в первую очередь детских пособий) в целом решаются за счет субвенций, проблема задолженности перед предприятиями и ТСЖ по-прежнему сохраняет свою остроту. Наша оценка объема расходов муниципальных бюджетов на покрытие федеральных обязательств (за исключением осуществляемого за счет субвенций на эти цели) достаточно низка и находится в пределах 3–4% общего объема муниципальных расходов.

Очевидно, что вопрос об источниках покрытия льгот и других федеральных обязательств, хотя по факту и стал одной из наиболее острых проблем муниципальных финансов, по сути не является проблемой местного уровня. Необходимые масштабы отмены существующих льгот; рамки, в которых государство способно финансировать соответствующие расходы; фиксирование перечня сохраняющихся льгот и определение источников их финансирования – все эти вопросы требуют отдельного глубокого исследования и не могут быть решены в рамках данной работы. Поэтому при проведении последующего анализа предполагается, что соответствующие федеральные обязательства либо отменяются; либо компенсируются в каких-либо формах, не связанных с местными бюджетами; либо финансируются в полном объеме за счет субвенций из бюджетов вышестоящих уровней. Собственно, подобная позиция зафиксирована и в проекте новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Соответственно, можно прогнозировать снижение муниципальных расходов за счет этого фактора примерно на 3–4%.

Приложение 4.1

Соотношение расходов региональных и местных бюджетов по отдельным статьям, 2001 г. (в %)

№	Регионы	ЖКХ		Образование		Здравоохранение		Соц. политика	
		РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ
1	Республика Башкортостан	2,7	97,3	10,9	89,1	26,5	73,5	31,5	68,5
2	Республика Бурятия	1,4	98,6	9,9	90,1	35,9	64,1	19,3	80,7
3	Республика Дагестан	0,4	99,6	17,0	83,0	80,5	19,5	84,3	15,7
4	Кабардино-Балкарская Республика	22,4	77,6	22,3	77,7	39,1	60,9	77,4	22,6
5	Республика Калмыкия	21,1	78,9	14,9	85,1	52,0	48,0	11,0	89,0
6	Республика Карелия	0,0	100,0	14,1	85,9	46,3	53,7	61,4	38,6
7	Республика Коми	0,0	100,0	8,3	91,7	47,8	52,2	23,5	76,5
8	Республика Марий Эл	0,6	99,4	17,1	82,9	31,2	68,8	42,1	57,9
9	Республика Мордовия	4,2	95,8	13,6	86,4	33,7	66,3	63,5	36,5
10	Республика Северная Осетия (Алания)	3,1	96,9	20,5	79,5	53,5	46,5	95,9	4,1
11	Республика Татарстан	5,6	94,4	8,5	91,5	27,5	72,5	53,9	46,1
12	Республика Тыва	14,3	85,7	17,3	82,7	56,2	43,8	23,6	76,4
13	Удмуртская Республика	4,5	95,5	7,1	92,9	27,9	72,1	90,9	9,1
14	Республика Ингушетия	50,6	49,4	26,7	73,3	52,6	47,4	99,2	0,8
15	Чувашская Республика	0,1	99,9	12,7	87,3	29,8	70,2	30,1	69,9
16	Республика Саха (Якутия)	99,3	0,7	99,6	0,4	100,0	0,0	100,0	0,0
17	Алтайский край	0,8	99,2	7,0	93,0	26,2	73,8	73,9	26,1
18	Краснодарский край	2,9	97,1	5,7	94,3	25,6	74,4	5,7	94,3
19	Красноярский край	0,0	100,0	10,9	89,1	30,6	69,4	21,2	78,8
20	Приморский край	0,1	99,9	11,0	89,0	43,0	57,0	40,4	59,6
21	Ставропольский край	34,6	65,4	45,4	54,6	55,5	44,5	66,7	33,3
22	Хабаровский край	25,7	74,3	9,8	90,2	41,0	59,0	90,1	9,9
23	Амурская область	2,8	97,2	14,8	85,2	42,6	57,4	72,5	27,5
24	Архангельская область	0,2	99,8	8,0	92,0	33,9	66,1	57,7	42,3
25	Астраханская область	2,2	97,8	22,5	77,5	36,6	63,4	66,2	33,8
26	Белгородская область	0,7	99,3	14,1	85,9	40,5	59,5	22,7	77,3
27	Брянская область	5,3	94,7	16,2	83,8	62,4	37,6	62,5	37,5
28	Владимирская область	0,8	99,2	5,5	94,5	30,6	69,4	12,2	87,8
29	Волгоградская область	1,8	98,2	13,0	87,0	21,8	78,2	70,7	29,3
30	Вологодская область	0,3	99,7	25,4	74,6	30,8	69,2	64,5	35,5
31	Воронежская область	1,9	98,1	12,2	87,8	34,8	65,2	56,1	43,9
32	Нижегородская область	0,1	99,9	15,5	84,5	15,4	84,6	84,4	15,6
33	Ивановская область	0,9	99,1	9,0	91,0	31,9	68,1	45,9	54,1
34	Иркутская область	1,3	98,7	10,9	89,1	25,2	74,8	44,2	55,8
35	Калининградская область	0,8	99,2	7,3	92,7	38,7	61,3	63,4	36,6
36	Тверская область	0,2	99,8	7,7	92,3	44,0	56,0	87,4	12,6
37	Калужская область	2,5	97,5	16,5	83,5	41,1	58,9	77,4	22,6
38	Камчатская область	0,0	100,0	14,9	85,1	33,8	66,2	72,2	27,8
39	Кемеровская область	0,1	99,9	12,7	87,3	20,5	79,5	27,0	73,0
40	Кировская область	4,6	95,4	5,7	94,3	27,4	72,6	20,7	79,3
41	Костромская область	22,9	77,1	10,7	89,3	28,2	71,8	34,0	66,0
42	Самарская область	0,9	99,1	41,0	59,0	77,9	22,1	67,7	32,3
43	Курганская область	0,5	99,5	17,6	82,4	39,6	60,4	15,2	84,8
44	Курская область	10,1	89,9	11,5	88,5	36,2	63,8	41,3	58,7

№	Регионы	ЖКХ		Образование		Здравоохранение		Соц. политика	
		РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ
45	Ленинградская область	0,3	99,7	44,1	55,9	58,9	41,1	64,7	35,3
46	Липецкая область	2,6	97,4	12,6	87,4	37,7	62,3	71,0	29,0
47	Магаданская область	6,7	93,3	10,2	89,8	44,8	55,2	27,4	72,6
48	Московская область	0,6	99,4	17,2	82,8	33,0	67,0	22,1	77,9
49	Мурманская область	0,0	100,0	9,3	90,7	37,6	62,4	55,0	45,0

№	Регионы	ЖКХ		Образование		Здравоохранение		Соц. политика	
		РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ
50	Новгородская область	29,2	70,8	7,9	92,1	38,7	61,3	13,0	87,0
51	Новосибирская область	0,9	99,1	10,1	89,9	37,2	62,8	61,8	38,2
52	Омская область	15,7	84,3	42,4	57,6	44,8	55,2	95,4	4,6
53	Оренбургская область	1,1	98,9	7,9	92,1	53,8	46,2	82,0	18,0
54	Орловская область	0,9	99,1	11,7	88,3	30,3	69,7	54,9	45,1
55	Пензенская область	9,4	90,6	45,6	54,4	67,5	32,5	64,5	35,5
56	Пермская область	0,1	99,9	7,5	92,5	27,4	72,6	41,5	58,5
57	Псковская область	32,5	67,5	15,7	84,3	38,0	62,0	89,8	10,2
58	Ростовская область	0,2	99,8	13,6	86,4	34,6	65,4	16,0	84,0
59	Рязанская область	0,2	99,8	11,7	88,3	41,1	58,9	59,7	40,3
60	Саратовская область	1,6	98,4	10,6	89,4	30,1	69,9	80,3	19,7
61	Сахалинская область	1,6	98,4	7,6	92,4	27,0	73,0	22,8	77,2
62	Свердловская область	5,3	94,7	17,2	82,8	43,8	56,2	87,8	12,2
63	Смоленская область	0,9	99,1	13,7	86,3	26,9	73,1	66,8	33,2
64	Тамбовская область	0,0	100,0	9,5	90,5	40,5	59,5	84,8	15,2
65	Томская область	0,1	99,9	8,6	91,4	29,5	70,5	50,6	49,4
66	Тульская область	4,8	95,2	9,1	90,9	27,1	72,9	78,4	21,6
67	Тюменская область	3,2	96,8	13,2	86,8	50,8	49,2	58,2	41,8
68	Ульяновская область	21,5	78,5	19,6	80,4	44,7	55,3	45,9	54,1
69	Челябинская область	2,4	97,6	14,3	85,7	21,6	78,4	58,9	41,1
70	Читинская область	1,7	98,3	16,6	83,4	44,9	55,1	22,9	77,1
71	Ярославская область	0,6	99,4	10,1	89,9	30,0	70,0	51,3	48,7
72	Республика Адыгея	5,7	94,3	16,8	83,2	43,9	56,1	83,5	16,5
73	Республика Алтай	5,5	94,5	17,8	82,2	46,0	54,0	31,3	68,7
74	Еврейская АО	7,9	92,1	14,9	85,1	75,8	24,2	20,7	79,3
75	Карачаево-Черкесская Республика	31,2	68,8	10,9	89,1	38,6	61,4	36,8	63,2
76	Республика Хакасия	12,7	87,3	10,2	89,8	25,6	74,4	66,9	33,1
77	Агинский Бурятский АО	7,1	92,9	15,1	84,9	90,9	9,1	98,9	1,1
78	Коми-Пермяцкий АО	0,0	100,0	13,1	86,9	53,7	46,3	72,4	27,6
79	Корякский АО	0,0	100,0	21,0	79,0	21,5	78,5	65,8	34,2
80	Ненецкий АО	23,2	76,8	39,7	60,3	85,1	14,9	95,9	4,1
81	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	80,8	19,2	15,9	84,1	75,4	24,6	83,0	17,0
82	Усть-Ордынский Бурятский АО	59,1	40,9	9,9	90,1	41,8	58,2	4,6	95,4
83	Ханты-Мансийский автономный округ	1,0	99,0	8,5	91,5	15,3	84,7	34,2	65,8
84	Чукотский АО	0,0	100,0	39,6	60,4	34,7	65,3	32,9	67,1
85	Эвенкийский АО	36,3	63,7	23,0	77,0	57,8	42,2	50,4	49,6
86	Ямало-Ненецкий АО	18,0	82,0	10,4	89,6	26,3	73,7	12,8	87,2

Часть II. Муниципальные финансы: количественный анализ

Глава 5. Программа расчетов закрепления доходных источников за муниципальными образованиями

Постановка задачи

Для выработки подходов к механизму обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления необходимо решить две задачи. Одна из них – это разработка содержательных аспектов проблемы формирования такой регулятивной среды, которая позволяла бы гарантировать самостоятельность местных бюджетов и сформировать стимулы к эффективному муниципальному управлению. Вторая задача на первый взгляд кажется чисто технической, она состоит в определении конкретных доходных источников, закрепляемых за муниципальными образованиями для покрытия их расходов при различном распределении функций и полномочий между муниципальным и региональным уровнями. Между тем обе задачи тесно взаимосвязаны, и результаты расчетов могут иметь существенные последствия для содержательных концептуальных выводов.

Задача закрепления доходных источников осложняется гигантской неравномерностью экономической базы, налогового потенциала, бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Очевидно, если пытаться закрепить доходные источники, соответствующие потребностям всех муниципальных образований, эта задача будет нерешаемой. Таким образом, необходимо определиться, каким образом для разных групп муниципалитетов происходит закрепление доходных источников для исполнения того или иного набора муниципальных полномочий.

Представляется, что система закрепления доходных источников может быть трехступенчатой:

- на федеральном уровне закрепляются постоянные доходные источники для всех муниципальных образований;
- на региональном уровне в дополнение к этому могут быть закреплены на постоянной основе дополнительные доходные источники, единые для всех муниципальных образований в рамках региона;
- в счет финансовой помощи на основании договора между муниципалитетом и субъектом РФ за муниципальными образованиями могут закрепляться доходные источники на основе индивидуальных нормативов на кратко- или среднесрочный период.

На федеральном уровне необходимо обеспечить решение первой из этих трех задач, а также установить законодательные рамки и границы для решения двух оставшихся на региональном уровне. Задачу федерального уровня можно решать двумя основными способами.

Во-первых, можно закрепить доходные источники исходя из экономических условий, характерных для основной массы муниципальных образований. При этом те муниципалитеты, бюджетная обеспеченность которых существенно превышает среднюю, должны будут выплачивать часть своих доходов в форме отрицательных трансфертов¹.

Во-вторых, можно построить систему таким образом, чтобы избежать отрицательных трансфертов. Но тогда придется закреплять доходные источники на уровне, покрывающем расходы лишь наиболее финансово обеспеченных муниципалитетов. Что касается остальных, то их финансовые проблемы должны решаться в рамках регионов либо на основе закрепления доходных источников на региональном уровне, либо путем выделения трансфертов в счет финансовой помощи.

На первый взгляд представляется, что первый вариант более привлекателен, поскольку отражает интересы гораздо более значительной части муниципальных образований (большее количество муниципалитетов оказываются самодостаточными и не требуют финансовой поддержки), чем второй. Однако такой вывод оказывается недостаточно корректным по следующим причинам:

- механизм отрицательных трансфертов достаточно сложен для внедрения и администрирования и высоко конфликтен, он неизбежно вызовет статистические игры с показателем

¹ Международная практика применения механизма отрицательных трансфертов на муниципальном уровне достаточно ограничена, и даже там, где он применяется, носит название «принцип Робин Гуда».

бюджетной обеспеченности как на региональном, так и на муниципальном уровне, усилит непрозрачность муниципальных бюджетных отношений;

- введение механизма отрицательных трансфертов ограничивает стимулы к эффективной бюджетной политике и эффективному управлению муниципальной собственностью именно в тех муниципальных образованиях, где подобная мотивация могла бы дать наибольший экономический эффект, а также ограничивает стремление к развитию всех других муниципальных образований тем уровнем, с которого начинается отрицательный трансферт;
- высокая бюджетная обеспеченность муниципальных образований далеко не всегда означает реальное превышение доходов над расходами, поэтому подобный механизм может резко обострить финансовую ситуацию в муниципалитетах, где действуют объективные факторы увеличения расходов (северных, труднодоступных и т.п.);
- система закрепления на федеральном уровне лишь минимальных доходных источников обладает большей гибкостью, она позволяет на региональном уровне корректировать размеры выделяемых финансовых ресурсов исходя из дифференциации реальных функций, выполняемых различными муниципалитетами, и не требует перехода на единую территориальную структуру муниципальных образований.

С учетом приведенных выше соображений в данном исследовании за основу берется второй подход. Соответственно, задача состоит в расчете вариантов закрепления доходных источников, которые позволяют финансировать муниципальные расходы при различном наборе муниципальных функций и полномочий для наиболее финансово обеспеченных муниципальных образований. При этом предлагаемый подход к закреплению доходных источников не должен вызывать существенных негативных последствий для тех или иных групп муниципалитетов, не относящихся к высокообеспеченным (например, приводить к существенному ухудшению их финансового положения в результате ограничения возможностей предоставления финансовой помощи из бюджета субъекта РФ).

Подобная постановка задачи предопределяет необходимость проведения двух групп расчетов на основе различного охвата муниципалитетов. Первая группа расчетов базируется на бюджетных данных по муниципальным образованиям, которые потенциально могут выступать донорами регионального бюджета. На этой основе формулируются гипотезы о возможных вариантах закрепления доходных источников на муниципальном уровне. Вторая группа расчетов охватывает значительную часть (в идеале – все) муниципальных образований в определенных регионах, на этой основе проверяются последствия сформулированных гипотез для более широкого круга муниципалитетов, не относящихся к потенциальным донорам.

Характеристика базы данных

Структура и объем базы данных по муниципальным финансам определялись сформулированной выше постановкой задачи, а также имеющимися информационными источниками. На предварительном этапе работы был проведен анализ потенциальных источников информации по муниципальным финансам, в том числе данных Минфина РФ, Госкомстата РФ, возможностей получения информации из регионов. Анализ показал, что данные, доступные по широкому кругу муниципальных образований, немногочисленны. В результате расчеты производились на основе следующей информации:

- данные о численности населения муниципальных образований (Госкомстат РФ);
- данные об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований (Минфин РФ);
- федеральные и региональные законодательные акты, регулирующие распределение различных доходных источников по уровням бюджетной системы, в том числе по конкретным годам.

При этом в базу данных включалась информация за 1999–2001 гг., в расчетах использовалась также имеющаяся бюджетная информация за 10 месяцев 2002 г. Нецелесообразность включения данных за более ранние периоды связана, во-первых, с большей фрагментарностью и неупорядоченностью имеющейся информации и, во-вторых, с объективными ограничениями на анализ финансовых потоков в условиях в значительной степени неденежного исполнения местных бюджетов и, тем самым, условности включаемых в бюджетную отчетность показателей.

Ограниченность существующей информации не давала возможности производить расчеты и делать прогнозы только на основе имеющихся данных и во многих случаях заставляла прибегать к гипотезам и оценкам. Там, где это было возможно, в подобных оценках принимался во внимание опыт конкретных

городов, по которым проводился более глубокий анализ финансовой ситуации. Эти case-studies не нашли отражения в базе данных, но служили существенным подспорьем при проведении расчетов².

С учетом задач данного исследования база данных была сформирована из двух крупных блоков. В первый блок вошли города с численностью населения более 200 тыс. человек, которые рассматривались как потенциальные доноры. В Российской Федерации на настоящий момент таких муниципалитетов 92, однако не по всем из них есть данные об исполнении бюджетов. Информация, предоставленная Минфином РФ, содержала данные по 63 городам с населением более 200 тыс. человек за 1999 г., по 48 городам – за 2000 г. и по 78 городам – за 2001 г. Однако в результате первичного анализа данные по одному городу за 2000 г. и семи городам за 2001 г. пришлось исключить по причине их явной недостоверности.

Кроме того, анализ данных выявил очевидное разделение городов, включаемых в базу, на две подгруппы. В первую из них попадало подавляющее большинство городов. Вторую составляли несколько северных городов, находящихся в орбите интересов крупных сырьевых корпораций и существенно отличающихся от остальных по объему и структуре как доходных источников, так и расходных статей. К ним относятся Норильск, Сургут и Нижневартовск. Ярким примером аномального характера финансовых показателей этих населенных пунктов являются данные по подушевым расходам местных бюджетов в 2001 г., представленные на *рис. 5.1* Анализ данной подгруппы муниципальных образований осложняется также тем, что до сих пор существенную часть услуг населению предоставляют базирующиеся в них крупнейшие сырьевые корпорации, поэтому структура муниципальных расходов во многом несопоставима с другими муниципалитетами. Так, в г. Норильске до 2002 г. фактически весь жилищный фонд находился на балансе у Норильского горно-обогатительного комбината, муниципалитет не нес практически никаких затрат в этой сфере. С учетом вышеназванных причин данная подгруппа городов была исключена из расчетов, использовавшихся для формирования гипотез о закреплении доходных источников за муниципальными образованиями.

Во второй блок входят муниципальные образования в конкретных регионах, выбор которых осуществлялся следующим образом. Был проведен кластерный анализ всех субъектов РФ на основе двух критериев: бюджетной обеспеченности и доли финансовой помощи в доходах регионального бюджета. Результаты данного анализа представлены в Приложении 5.1. Это позволило выделить пять основных групп регионов. Из каждой группы, кроме первой (наименьшая бюджетная обеспеченность, наибольшая доля финансовой помощи), было выбрано для анализа по 3 региона. При этом ориентировались, во-первых, на необходимость географического разнообразия (представлены все федеральные округа), во-вторых, на наличие данных об исполнении бюджета и, в-третьих, на доступность и полноту регионального бюджетного законодательства. По первому кластеру, по причине плохого качества информации и бедности регионального законодательства, удалось включить в базу только 2 региона. Таким образом, региональный блок базы данных был сформирован в количестве 14 регионов. Однако последующая проверка выявила высокую вероятность недостоверности информации по двум из регионов, включенных в данную выборку. Соответственно, анализ осуществлялся на основе данных по 12 субъектам РФ.

На формирование базы данных по финансам муниципальных образований в региональном разрезе оказывало влияние еще два фактора. Во-первых, данные Минфина РФ содержат информацию только на уровне административных районов и не позволяют отразить ситуацию в регионах, где муниципалитеты формируются по поселенческому принципу. По этой причине из базы данных была исключена, в частности, Тюменская область. Во-вторых, не представляется возможным на основе бюджетной информации разделить реальные муниципальные образования и органы государственного управления, функционирующие на городском и районном уровне (часто вопреки Конституции РФ и федеральному законодательству). Соответственно, часть проанализированных бюджетов на практике могла не иметь отношения к муниципальным финансам. С высокой степенью вероятности такая ситуация могла сложиться, например, в Новосибирской области и Кабардино-Балкарии. Более подробная характеристика базы данных содержится в *табл. 5.1*. Описание базы данных представлено в Приложении 5.2.

Таблица 5.1

Характеристика базы данных: муниципалитеты и регионы, включенные в базу

	1999	2000	2001
Города	63 (60/3)*	47 (46/1)	71 (68/3)
Регионы, в т.ч.	397	360	400
<i>Центральный округ</i>			
1. Тверская обл.	40	36	41

² В процессе исследования наиболее полно использовалась финансовая информация по гг. Тюмени и Череповцу, привлекались также данные по гг. Рязани, Владимиру, Коврову, Петрозаводску, Оренбургу.

Таблица 5.1 продолжение

	1999	2000	2001
<i>Северо-Западный округ</i>			
2. Ленинградская обл.	28	28	26
<i>Приволжский округ</i>			
3. Коми-Пермяцкий АО	7	7	6
4. Чувашская республика	26	26	26
5. Саратовская обл.	38	40	39
<i>Уральский округ</i>			
6. Свердловская обл.	67	67	68
<i>Южный округ</i>			
7. Ростовская обл.	55	55	54
8. Кабардино-Балкария	11	11	11
<i>Сибирский округ</i>			
9. Новосибирская обл.	42	Н.д.	40
10. Красноярский край	56	57	56
<i>Дальневосточный округ</i>			
11. Амурская обл.	27	27	27
12. Еврейская АО	Н.д.	6	6

* В скобках указано количество городов, относящихся к первой и второй подгруппам.

Подготовка к проведению расчетов

Для того чтобы определить доходные источники, закрепляемые за муниципальными образованиями, необходимо оценить как объемы возможных доходов, так и масштабы расходов, которые необходимо покрыть за счет этих источников. С этой целью по всем муниципальным образованиям, входящим в базу, были рассчитаны контингенты налогов и адаптированные муниципальные расходы.

Контингенты налогов – это полные суммы налогов, собранные на территории муниципального образования, которые затем могут распределяться в бюджеты всех уровней бюджетной системы³. Контингенты рассчитывались по всем налогам, отчисляемым в бюджеты муниципальных образований. В случаях, когда норматив отчислений в местный бюджет оказывался равным нулю, контингент принимался равным нулю и муниципалитет исключался из анализа контингентов данного налога. Поскольку структура доходных источников муниципальных образований не совпадает, контингенты различных налогов удалось просчитать по разному количеству муниципалитетов.

Для расчета контингентов налогов использовались данные об объеме налоговых поступлений в местные бюджеты и нормативы отчислений от регулирующих налогов, установленные региональными законами о бюджетах на соответствующий год или другими законодательными актами, определяющими распределение налогов между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации (региональные законы о едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности, о применении упрощенной системы налогообложения и т.п.). Так как во многих регионах нормативы отчислений от регулирующих налогов определены не как доли от контингентов соответствующих налогов, а как процент от поступлений в регион, для расчетов контингентов были использованы нормативы отчислений в федеральный бюджет, устанавливаемые законами о федеральном бюджете на соответствующий год, Федеральным законом «О плате за землю» и др. При определении контингентов по местным и закрепленным за муниципальными бюджетами налоговым источникам использовались также нормативные акты федерального уровня.

Расчет контингентов производился следующим образом:

$$K_{ij}^{(kt)} = \frac{100T_j^{(kt)}}{n_{ij}^{(kt)}}, \forall i, j, k, t;$$

где $K_{ij}^{(kt)}$ – контингент k -го налога в i -ом муниципалитете j -го региона в t -ом году; $n_{ij}^{(kt)}$ – норматив отчислений k -го налога в бюджет i -го муниципалитета j -го региона в t -ом году; $T_j^{(kt)}$ – сумма k -го налога, остающаяся в распоряжении i -го муниципалитета j -го региона в t -ом году.

При расчете контингентов налогов были сделаны некоторые допущения. Так, не учитывался тот факт, что рядом регионов определены списки предприятий, по которым нормативы отчислений от нало-

³ В принципе, в качестве контингента налога на прибыль, в отличие от всех других налогов, обычно рассматривается сумма прибыли. Однако, поскольку мы имеем лишь данные об общей сумме налогов на прибыль, распределяемой в бюджеты различных уровней, но не об общей сумме прибыли, в данном случае мы будем использовать то же определение контингента, что и по остальным налогам.

гов на прибыль, подоходного налога, налога на добавленную стоимость и налога на имущество предприятий в региональный и местные бюджеты существенно отличаются от нормативов, применяемых в целом для данного муниципального образования. При определении контингента налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, не учитывалось наличие в ряде регионов льготных ставок для приоритетных видов деятельности. Применительно к региональным и местным налогам предполагалось, что ставки установлены на максимально возможном уровне. По отдельным годам возникали и другие проблемы, требующие использования в расчетах гипотез и оценок⁴.

Для тех регионов, по которым в базе данных содержалась информация по всем муниципальным образованиям, суммы контингентов уточнялись на основе сопоставления с доходами от соответствующих налогов в консолидированных региональных бюджетах. В первую очередь такой контроль осуществлялся по региональным налогам (налог на имущество предприятий, налог с продаж), а также по подоходному налогу, подавляющая доля которого (99% в 2001 г.) зачислялась в региональные бюджеты. Подобная корректировка была проведена по четырем регионам (в остальных случаях не все муниципальные образования оказались возможным включить в базу данных).

Адаптированные расходы – это расходы, которые необходимо покрывать за счет закрепленных налоговых и дополнительных неналоговых источников доходов. Они отличаются от фактических муниципальных расходов за счет двух факторов. Во-первых, из них исключаются субвенции на покрытие государственных полномочий и федеральных мандатов, выделяемые муниципалитетам, поскольку данные расходы не должны покрываться за счет собственных доходов. Эти субвенции находят отражение в статье расходов «Социальная политика». Во-вторых, они уменьшаются на величину расходов, покрываемых за счет неналоговых источников. Это связано с тем, что в рамках расчетов не предполагается исключение либо снижение объема каких-либо из существующих неналоговых источников. Тем самым данную величину можно считать константой, и на результаты расчетов она не будет оказывать никакого влияния.

Соответственно, адаптированные расходы ($R_{ij}^{(\Sigma,t)}(a)$) муниципальных бюджетов вычислялись как

$$R_{ij}^{(\Sigma,t)}(a) = R_{ij}^{(\Sigma,t)} - R_{ij}^{(\text{ненал}\Sigma,t)} - R_{ij}^{(\text{фмс},t)},$$

где $R_{ij}^{(\Sigma,t)}$ – фактические муниципальные расходы; $R_{ij}^{(\text{фмс},t)}$ – расходы на финансирование федеральных мандатов за счет субвенций; $R_{ij}^{(\text{ненал}\Sigma,t)}$ – неналоговые доходы i -го муниципалитета j -го региона в году t .

Для того чтобы данные были сопоставимы для муниципальных образований различных размеров, во всех проводимых расчетах применялись подушевые либо относительные показатели.

Кроме того, в расчетах учитывалось, что муниципальная финансовая и бюджетная политика в определенной мере зависит от уровня доходов проживающего населения. Данные по уровню доходов населения в разрезе муниципальных образований на федеральном уровне отсутствуют. Поэтому для учета этого фактора приходилось применять косвенные оценки. Первый вариант оценки основывался на доходах населения в среднем по субъекту Федерации. Второй вариант предусматривал несколько более сложный алгоритм. По каждому муниципальному образованию определялся совокупный подушевой контингент подоходного налога и налогов на совокупный доход физических лиц. Данный показатель считался косвенным индикатором уровня доходов населения. В зависимости от его размеров все муниципальные образования были разделены на группы, условно определяемые как муниципалитеты с низким, средним и высоким уровнем доходов населения. Так, применительно к 2001 г. для городов с численностью населения более 200 тыс. человек к первой группе были отнесены муниципалитеты с размером подушевого контингента до 1500 руб., к третьей – выше 2500 руб., ко второй – находящиеся между этими значениями. Распределение городов по данным группам представлено на рис. 5.2. Соответственно, принадлежность к той или иной группе учитывалась при оценке потенциальных доходов и расходов муниципальных образований.

⁴ Например, в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ от 31.03.1999 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» с 1 апреля 1999 г. были изменены ставки налога на прибыль предприятий и организаций. В результате, часть субъектов РФ сменили региональные ставки налога на прибыль с 1 апреля 1999 г., остальные установили региональные ставки на уровне 19 и 27% с 1 января 1999 г. или продлили действие региональных ставок, применявшихся в 1998 г. (22% – для предприятий и организаций, 30% – для бирж, брокерских контор и т.п.) до конца 1999 г. Для целей данного анализа нормативы отчислений от налога на прибыль в 1999 г. были рассчитаны как среднее арифметическое от нормативов отчислений, применявшихся в I и последующих кварталах 1999 г. Таким же образом были рассчитаны нормативы отчислений от НДС в 1999 г., по которому федеральным законом РФ № 36-ФЗ от 22.02.1999 «О федеральном бюджете на 1999 г.» были установлены различные пропорции распределения налоговых поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в I и последующих кварталах 1999 г.

Следующий этап подготовки к проведению расчетов заключался в оценке данных по годам для определения того, расчеты по каким периодам могут дать наиболее адекватные результаты. Анализ показал, что наиболее подходящим с этой точки зрения является 2001 г. по следующим причинам:

- имеются данные по наибольшему количеству муниципальных образований;
- прирост кредиторской задолженности оказывает наименьшее деформирующее влияние на величину расходов;
- влияние неденежных форм исполнения бюджета незначительно;
- наиболее полно можно оценить финансирование федеральных мандатов из бюджетов вышестоящих уровней;
- меньшая вероятность ошибки при расчете контингентов по тем налогам, которые предполагается закреплять за муниципальным уровнем (во всяком случае, по сравнению с 1999 г.);
- более адекватные условия для осуществления прогнозов, поскольку как экономическая ситуация, так и регулятивные механизмы существенно менялись по сравнению с 1999 и даже 2000 г.

Таким образом, базовыми для расчетов вариантов закрепления доходных источников за муниципальными образованиями были определены данные за 2001 г. Там, где это возможно, они были скорректированы с учетом тенденций, характерных для 2002 г. Для этого использовались данные за 10 месяцев 2002 г., которые сравнивались с показателями за аналогичный период 2001 г. Этот подход применялся для корректировки как доходных источников, так и отдельных статей расходов.

Подходы к формированию доходных источников муниципальных образований

В главе 2 уже рассматривался вопрос о наиболее предпочтительных доходных источниках на местном уровне, в результате которой был сделан вывод, что наиболее подходят для этой цели подоходный налог, поимущественные налоги (в перспективе – налог на недвижимость) и налоги на совокупный доход. Возможным вариантом является также превращение в местный налога с продаж. На основе имеющихся данных попытаемся проверить эти выводы, рассматривая степень равномерности распределения различных налогов и их соответствие размеру муниципальных расходов.

В табл. 5.2 представлены возможности покрытия адаптированных муниципальных расходов за счет контингентов различных налогов, зачисляемых в настоящее время в муниципальные бюджеты, применительно к совокупности крупных городов. По каждому из них посчитан коэффициент вариации. Полученные результаты показывают, что в наибольшей мере соответствует муниципальным расходам подоходный налог, причем за три года наблюдается благоприятная тенденция его изменения – возможности покрытия муниципальных расходов за счет этого налога в среднем увеличились примерно с 40 до более чем 50%, коэффициент вариации снизился с 29,5 до 25,5%. На второе место можно поставить налоги на имущество, за счет которых покрывается 18–19% расходов, однако коэффициент вариации в этом случае выше – около 40%. По налогам на совокупный доход доля покрытия муниципальных расходов имеет тенденцию к увеличению (более чем в 2 раза за 3 года), а коэффициент вариации, изначально достаточно высокий – к снижению (с 85 до 51%). Менее благоприятную динамику демонстрирует налог с продаж – доля покрытия муниципальных расходов за счет этого налога снизилась с 11 до 9%, коэффициент вариации колебался между 45 и 50%. Наконец, земельный налог покрывает достаточно небольшую, причем снижающуюся, часть муниципальных расходов и имеет самый высокий коэффициент вариации из рассмотренных доходных источников. Исходя из принятых предпосылок анализа его не следовало бы закреплять за муниципальными образованиями. Однако, поскольку этот налог является местным, а в перспективе станет составной частью налога на недвижимость и механизмы его установления радикально трансформируются, на настоящий момент было бы нелогично отрывать его от других поимущественных налогов.

Что касается трех крупных регулирующих налогов, составлявших существенную часть муниципальных бюджетов за последние три года – налога на прибыль, акцизов и, до 2001 г., НДС, – очевидно, что они наиболее неблагоприятны для закрепления за муниципальными бюджетами. Коэффициент вариации по ним не снижался ниже 66% и в отдельных случаях доходил до 106%. Причем необходимо учитывать, что по более мелким населенным пунктам неравномерность распределения данных налогов будет еще выше.

Таким образом, проведенный анализ подтверждает правильность сложившегося на сегодняшний день представления о наиболее предпочтительных для закрепления на местном уровне налогах, и дальнейшие расчеты будут осуществляться на основе данных выводов.

При расчетах также учитывались возможные механизмы закрепления налогов за муниципальными образованиями, связанные с усилением их выравнивающего эффекта. Программой развития бюджетного

федерализма до 2005 г. предусматривалось выделение в большинстве закрепляемых доходных источников гарантированной и выравнивающей частей. Гарантированная часть налога закрепляется пропорционально контингенту, а выравнивающая – по результатам перераспределения налога на региональном уровне пропорционально численности населения. В данном исследовании этот механизм анализируется применительно к подоходному налогу, поскольку остальные налоговые доходы предполагается формировать либо за счет местных, либо недостаточно крупных для подобного перераспределения налогов.

Расчет размеров выравнивающей части осуществлялся следующим образом. По каждому региону, который включался в анализ либо в котором находится хотя бы один город из имеющейся совокупности, были определены среднерегиональные подушечные показатели по подоходному налогу за 2001 г. на основе данных по консолидированному региональному бюджету и численности населения. Затем данный показатель умножался на долю подоходного налога, которую предполагалось закреплять в качестве выравнивающей части.

Таким образом, расчет механизмов закрепления подоходного налога производился следующим образом:

$$T_{ij}^{(подул)}(гарант.) = \alpha_1 K_{ij}^{(подул)};$$

$$T_{ij}^{(подул)}(выравн.) = \alpha_2 \frac{N_{ij}^{(t)} \sum_i K_{ij}^{(подул)}}{\sum_i N_{ij}^{(t)}} = \alpha_2 \frac{N_{ij}^{(t)} K_j^{(подул)}}{N_j^{(t)}};$$

Здесь $T_{ij}^{(подул)}(гарант.)$ – величина гарантированной части подоходного налога, $T_{ij}^{(подул)}(выравн.)$ – величина выравнивающей части подоходного налога; $K_{ij}^{(подул)}$ – контингент подоходного налога в i -ом муниципалитете j -го региона в t -ом году; α_1 – норматив отчислений от контингента подоходного налога, α_2 – доля контингента подоходного налога, перераспределяемая пропорционально численности населения; $N_{ij}^{(t)}$ – численность населения i -го муниципалитета j -го региона в t -ом году; $N_j^{(t)}$ – численность населения j -го региона в t -ом году.

Таблица 5.2

**Возможности покрытия адаптированных муниципальных расходов
за счет контингентов основных налогов, 1999–2001 гг.**

Контингенты налогов	1999					2000					2001				
	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип. ов	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип. ов	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип. ов
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	0,7	462,1	78,5	106,1	59	0,6	381,8	71,2	88,8	43	8,1	255,6	70,2	68,9	68
Налог на доходы физических лиц	19,8	85,7	39,8	29,5	60	19,1	63,4	40,9	26,3	45	22,9	81,9	50,9	25,5	68
НДС	19,2	462,1	108,4	66,0	59	10,2	538,9	111,4	79,3	44					
Акцизы	0,02	55,5	12,0	97,0	52	0,03	66,0	11,7	93,3	39	0,04	48,9	12,5	88,2	61
Налог с продаж	1,7	24,2	11,1	45,9	52	1,9	24,2	10,7	49,7	43	1,6	17,5	9,0	46,3	61
Налоги на совокупный доход	0,03	15,9	4,4	86,0	59	0,8	24,9	6,7	80,3	46	2,1	24,4	10,5	51,2	68
Налоги на имущество	0,48	33,3	18,6	39,6	60	5,8	40,7	17,7	42,6	46	3,5	35,0	17,8	40,7	68
Земельный налог	0,03	20,7	5,1	69,7	60	0,1	15,9	4,5	74,8	46	0,3	14,6	3,9	76,7	68

Методика осуществления расчетов

Проведение расчетов осуществлялось в несколько этапов.

На первом этапе рассматривалась возможность закрепления за муниципальными образованиями существующих доходных источников для покрытия сложившихся расходов. За основу бралась ситуация 2001 г.

На втором этапе оценивалась перспективная динамика доходных источников. При этом принимались во внимание как реальные тенденции 2002 г., так и возможное изменение налоговых и неналоговых доходов в связи с осуществлением различных направлений налоговой реформы.

На третьем этапе был осуществлен сценарный анализ объема и структуры муниципальных расходов, выявлены тенденции и потенциальные возможности их изменения как при сохранении сложившегося набора функций и полномочий муниципальных образований, так и при его пересмотре. Учитывались реальные тенденции изменения расходов в 2002 г., последствия проведения социальных реформ на местном уровне, другие потенциальные факторы роста и снижения расходов муниципальных образований.

На четвертом этапе для каждого сценария расходов определялось несколько вариантов закрепления доходных источников, позволяющих обеспечить максимально возможное покрытие расходов при условии недопущения значительной бюджетной переобеспеченности отдельных муниципальных образований.

На основе проведения всего комплекса расчетов применительно к городам с численностью населения выше 200 тыс. человек были сформулированы гипотезы о наилучших вариантах закрепления доходных источников при наделении муниципальных образований различным набором функций и полномочий. Сопоставление вариантов осуществлялось на основе следующих показателей:

- соотношение минимальной и максимальной доли покрытия адаптированных расходов;
- коэффициент вариации покрытия адаптированных расходов муниципальных образований;
- покрытие расходов в среднем, то есть для среднего муниципального образования в данной совокупности
- покрытие расходов в целом, то есть отношение общей суммы доходов от закрепленных доходных источников к совокупным адаптированным расходам всех включенных в совокупность муниципальных образований;
- профицит в целом по совокупности, то есть отношение суммарного профицита по муниципальным образованиям, для которых характерно превышение закрепляемых доходов над расходами, к совокупным адаптированным расходам всех включенных в совокупность муниципальных образований;
- дефицит в целом по совокупности, то есть отношение суммарного дефицита по муниципальным образованиям, для которых характерно превышение расходов над закрепляемыми доходами, к совокупным адаптированным расходам всех включенных в совокупность муниципальных образований (характеризует потребность в финансовой помощи);
- количество муниципальных образований с профицитом, в том числе с профицитом выше 10%;
- степень дотационности муниципальных образований определялась исходя из доли финансовой помощи, необходимой для финансирования адаптированных муниципальных расходов.

Сформулированные на основе совокупности крупных городов гипотезы проверялись в рамках анализа последствий предложенных вариантов закрепления доходных источников для субъектов РФ, включенных в базу данных. Для этого весь цикл расчетов, проведенных для городов с численностью населения более 200 тыс. человек, повторялся на более широком массиве данных – применительно к муниципальным образованиям в рамках каждого региона. Анализ осуществлялся на основе того же набора показателей, что и по крупным городам. После чего при необходимости исходные гипотезы дополнялись и корректировались. По результатам анализа формулировались окончательные предложения по закреплению доходных источников за муниципальными образованиями.

Наряду с решением этой основной задачи данное исследование позволяет ответить на ряд дополнительных вопросов, актуальных с точки зрения проведения реформы муниципальных финансов:

- оценить возможности закрепления доходных источников без широкомасштабной реформы территориальной структуры муниципальных образований;
- определить наиболее предпочтительный набор функций и полномочий муниципальных образований с точки зрения возможностей их финансового обеспечения;

- проанализировать преимущества и недостатки закрепления доходных источников пропорционально контингенту налогов либо на основе их перераспределения по подушевому принципу;
- спрогнозировать возможности покрытия выпадающих в результате налоговой реформы доходов за счет новых доходных источников.

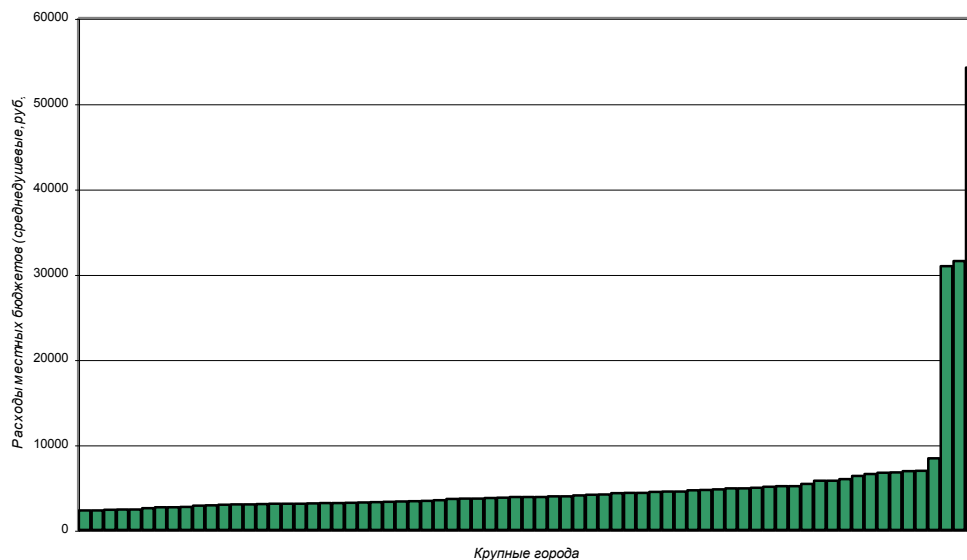


Рис. 5.1. Распределение муниципальных образований в порядке возрастания бюджетной обеспеченности (по расходам), 2001 г.

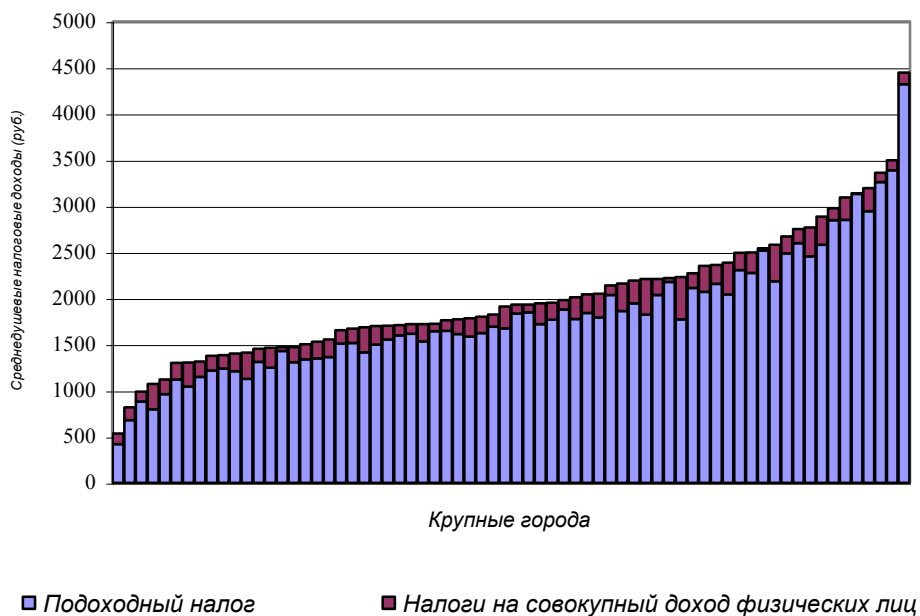


Рис. 5.2. Характеристика уровня доходов населения в муниципальных образованиях с численностью населения более 200 тыс. человек, 2001 г.

Приложение 5.1. Методика отбора субъектов федерации для включения в базу данных

Исходя из цели настоящего исследования для включения в базу данных была сформирована выборка из 14 субъектов Федерации, по которым производился анализ. Выборка формировалась на основе построенной группировки субъектов Федерации по финансовому состоянию.

Показатели финансового состояния субъектов Федерации

Для построения группировки использовались два показателя, отражающих финансовое состояние субъектов Федерации:

- доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на 1 жителя с учетом прожиточного минимума;
- доля трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации в доходах бюджета.

Для проведения расчетов при построении группировки были использованы исходные данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2001 г.

Методика группировки

Для построения группировки субъектов Федерации в соответствии с потребностями настоящего исследования использовался метод кластерного анализа. Кластеризация субъектов Федерации проводилась по методу Варда. В рамках данного метода в качестве целевой функции используется внутригрупповая сумма квадратов отклонений (сумму квадратов расстояний между каждым объектом и средней по кластеру, содержащему этот объект). На каждом шаге кластеризации по методу Варда объединяются такие два кластера, которые приводят к минимальному увеличению целевой функции, то есть внутригрупповой суммы квадратов. Фактически этот метод направлен на объединение близко расположенных кластеров. В качестве функции расстояния при кластеризации использовалось евклидово расстояние. Все необходимые расчеты для кластеризации субъектов Федерации проводились с помощью статистического программного пакета SPSS 8.0.

Результаты кластеризации

В результате кластеризации все субъекты Федерации были объединены в восемь групп, соответствующих восьми кластерам, полученным по результатам кластерного анализа (см. табл. 5.1.1).

Таблица 5.1.1

Группировка субъектов Федерации по доходам бюджета на 1 жителя и доле финансовой помощи из ФФПР (на основе кластерного анализа)

№ группы	Количество субъектов Федерации	Диапазоны значения показателей группировки по выделенным группам	
		Доля финансовой помощи из ФФПР в доходах консолидированного бюджета, 2001 г. (%)	Доходы консолидированного бюджета на 1 жителя с учетом ПМ, 2001 г. (руб.)
1	10	50,7-68,4	5107-12112
2	20	26,7-44,5	4848-16226
3	14	13,7-22,5	5551-19704
4	17	5,3-12,7	5457-8681
5	21	0-3,7	6693-13926
6	2	0	23609-25054
7	4	0-18,6	46512-52383
8	1	39,9	37881

Большинство субъектов Федерации распределилось по пяти первым группам, которые использовались при построении выборки. Субъекты Федерации, вошедшие в группы 6–8, не учитывались при построении выборки, так как данные группы обладают гораздо меньшей в сравнении с первыми пятью репрезентативностью и представляют собой в некотором роде исключения с нетипичной для большинства субъектов Федерации комбинацией параметров финансового состояния. Распределение субъектов Федерации по кластерам представлено в табл. 5.1.2.

Распределение субъектов РФ по кластерам

Регион	№ группы	Доля финансовой помощи из ФФПР в доходах, 2001 г. (%)	Всего доходов на 1 жителя с учетом ПМ, 2001 г. (руб.)
Агинский Бурятский АО	1	64,8	7 008
Еврейская автономная область	1	63,0	10 695
Карачаево-Черкесская Республика	1	53,2	7 440
Коми-Пермяцкий АО	1	52,4	12 112
Корякский АО	1	53,8	11 794
Республика Дагестан	1	65,1	9 066
Республика Ингушетия	1	50,7	6 087
Республика Тыва	1	68,1	9 929
Усть-Ордынский Бурятский АО	1	68,4	10 357
Чеченская Республика	1	58,9	5 107
Алтайский край	2	42,8	6 568
Амурская область	2	38,1	8 638
Брянская область	2	33,3	6 455
Ивановская область	2	26,7	6 774
Кабардино-Балкарская Республика	2	36,9	9 571
Камчатская область	2	28,9	8 844
Курганская область	2	27,9	6 229
Магаданская область	2	33,3	13 358
Пензенская область	2	29,6	4 848
Приморский край	2	31,5	7 611
Псковская область	2	32,0	7 673
Республика Адыгея	2	34,2	8 366
Республика Алтай	2	44,5	11 557
Республика Бурятия	2	35,5	9 085
Республика Калмыкия	2	37,8	8 439
Республика Марий Эл	2	28,5	5 863
Республика Северная Осетия–Алания	2	34,3	10 931
Тамбовская область	2	28,6	6 361
Читинская область	2	33,8	6 101
Чукотский АО	2	41,4	16 226
Архангельская область	3	19,6	7 120
Владимирская область	3	13,7	6 569
Воронежская область	3	16,8	5 551
Кировская область	3	17,2	5 617
Костромская область	3	14,8	6 931
Республика Мордовия	3	15,3	9 897
Республика Саха (Якутия)	3	20,1	19 704
Ростовская область	3	15,8	7 502
Рязанская область	3	14,4	6 644
Сахалинская область	3	18,4	9 708
Ставропольский край	3	15,0	5 663
Тверская область	3	14,1	6 548
Хабаровский край	3	16,1	12 777
Чувашская Республика	3	22,5	6 279
Астраханская область	4	5,5	6 156
Волгоградская область	4	6,9	5 457
Калининградская область	4	11,7	7 353
Калужская область	4	12,0	8 681
Кемеровская область	4	5,3	7 594
Краснодарский край	4	8,2	8 342

Таблица 5.1.2 продолжение

Регион	№ группы	Доля финансовой помощи из ФФПР в доходах, 2001 г. (%)	Всего доходов на 1 жителя с учетом ПМ, 2001 г. (руб.)
Курская область	4	6,9	6 026
Новгородская область	4	7,7	7 017
Новосибирская область	4	12,3	6 196
Омская область	4	12,7	7 294
Орловская область	4	10,6	8 485
Республика Карелия	4	8,3	8 494
Республика Хакасия	4	12,0	5 468
Саратовская область	4	7,6	5 986
Смоленская область	4	10,4	6 720
Тульская область	4	9,9	6 559
Ульяновская область	4	7,6	7 235
Белгородская область	5	0,0	7 331
Вологодская область	5	0,0	9 707
г. Санкт-Петербург	5	0,0	9 402
Иркутская область	5	0,9	8 599
Красноярский край	5	0,0	11 395
Ленинградская область	5	3,7	8 292
Липецкая область	5	0,0	9 332
Московская область	5	1,2	10 005
Мурманская область	5	0,9	6 918
Нижегородская область	5	0,0	7 774
Оренбургская область	5	0,0	7 616
Пермская область	5	0,0	11 674
Республика Башкортостан	5	0,0	12 848
Республика Коми	5	0,0	13 926
Самарская область	5	0,0	10 278
Свердловская область	5	0,0	7 592
Томская область	5	2,9	9 124
Тюменская область	5	0,0	13 153
Удмуртская Республика	5	3,0	8 868
Челябинская область	5	1,1	6 693
Ярославская область	5	0,0	9 062
г. Москва	6	0,0	25 054
Республика Татарстан	6	0,0	23 609
Ненецкий АО	7	0,0	46 988
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	7	18,6	46 512
Ханты-Мансийский АО	7	0,0	52 383
Ямало-Ненецкий АО	7	0,0	49 291
Эвенкийский АО	8	39,9	37 881

Отбор субъектов Федерации для включения в базу данных

Выборка субъектов Федерации для включения в базу данных формировалась на основе трех принципов:

- равное (или примерно равное) представительство субъектов Федерации каждого из пяти кластеров в выборке;
- географическое разнообразие;
- возможность получения необходимых данных.

В соответствии с данными принципами из каждого кластера, кроме первого, было выбрано по 3 субъекта Федерации. Неполнота информации по регионам, вошедшим в первый кластер, заставила ограничиться включением в базу только двух субъектов Федерации. В результате была сформирована выборка из 14 субъектов Федерации, куда вошли:

- **из первого кластера:** Еврейская автономная область, Коми-Пермяцкий автономный округ;

- **из второго кластера:** Кабардино-Балкарская Республика, Амурская область, Тамбовская область;
- **из третьего кластера:** Чувашская Республика, Ростовская область, Тверская область;
- **из четвертого кластера:** Новгородская область, Новосибирская область, Саратовская область;
- **из пятого кластера:** Красноярский край, Ленинградская область, Свердловская область.

Данные регионы следующим образом распределились по федеральным округам:

Центральный округ: Тамбовская область, Тверская область.

Северо-Западный округ: Ленинградская область, Новгородская область;

Приволжский округ: Чувашская Республика, Саратовская область, Коми-Пермяцкий АО.

Уральский округ: Свердловская область.

Южный округ: Кабардино-Балкарская Республика; Ростовская область.

Сибирский округ: Новосибирская область, Красноярский край.

Дальневосточный округ: Корякский АО, Амурская область, Еврейская автономная область.

Первоначальный анализ данных не выявил серьезных проблем с информацией по всем отобранным регионам, однако более детальное ее изучение показало, что по двум регионам возникают сомнения в достоверности имеющейся информации:

- в Новгородской области муниципальные расходы на душу населения экстремально низки (частично, но не полностью, это может быть объяснено высокой степенью централизации финансирования ЖКХ);
- в Тамбовской области не происходит зачисления подоходного налога в большинство муниципальных бюджетов, в результате становится невозможным определение контингентов подоходного налога и проведение соответствующих расчетов.

Соответственно, эти два региона были исключены из расчетов, которые в результате проводились на базе 12 субъектов Федерации, из которых 2 входило в первый кластер, 2 – во второй, 3 – в третий, 2 – в четвертый и 3 – в пятый.

Приложение 5.2. Краткое описание базы данных

Информационное обеспечение расчетов сформировано в виде двух реляционных банков данных: «БД-города» и «БД-муниципалитеты».

«БД-города» содержит 8 баз данных: «Города» (Гор), «Показатели» (Пок), «Демография» (Дем), «Доходы» (Дох), «Расходы» (Рсх), «Источники финансирования» (Ист), «Экономическая классификация» (ЭКл), «Нормативы» (Нрм).

База данных Гор является вспомогательной, она содержит два поля: КГ и Г, в которых приведены коды и названия городов, по которым хранятся данные в банке данных «БД-города». Ключом является поле КГ

КГ	Г
Код города	Город

База данных Пок также является вспомогательной, она содержит два поля: КП и П, в которых приведены коды и названия показателей, для анализа которых сформирован банк данных «БД-города». Ключом является поле КП

КП	П
Код показателя	Показатель

База данных Дем содержит данные о численности населения в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит три поля: КГ, Гд и Ч, в которых приведены коды городов, годы и данные о численности населения. Составным ключом являются поля КГ и Гд

КГ	Гд	Ч
Код города	Год	Численность

База данных Дох содержит данные о планируемых и фактических доходах городских бюджетов в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит 68 полей: Гд (год, за который приведены данные), КГ (код города, по которому приведены данные), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 65 полей, отвечающих показателям с кодами Д01 – Д63, в которых приведены данные о доходах городского бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КГ и Инд

Гд	КГ	Инд	Д01	...	Д65
Год	Код города	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Рсх содержит данные о планируемых и фактических расходах городских бюджетов в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит 125 полей: Гд (год, за который приведены данные), КГ (код города, по которому приведены данные), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 122 поля, отвечающих показателям с кодами Р001 – Р122, в которых приведены данные о расходах городского бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КГ и Инд

Гд	КГ	Инд	Р001	...	Р122
Год	Код города	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Ист содержит данные о планируемых и фактических источниках финансирования дефицита городских бюджетов в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит 12 полей: Гд (год, за который приведены данные), КГ (код города, по которому приведены данные), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 9 полей, отвечающих показателям с кодами И1 – И9, в которых приведены данные об источниках финансирования дефицита городского бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КГ и Инд

Гд	КГ	Инд	И1	...	И9
Год	Код города	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных ЭКл содержит данные о планируемых и фактических расходах городских бюджетов по экономической классификации в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит 13 полей: Гд (год, за который приведены данные), КГ (код города, по которому приведены данные), И (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 10 полей, отвечающих

показателям с кодами ЭК01 – ЭК10, в которых приведены данные о доходах городского бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КГ и Инд

Гд	КГ	Инд	ЭК01	...	ЭК10
Год	Код города	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Нрм содержит данные о нормативах отчислений налогов в городские бюджеты в анализируемых городах за 1999–2001 гг. Она содержит 24 поля: Гд (год, за который приведены данные), КГ (код города, по которому приведены данные) и 22 поля, отвечающих показателям с кодами Н01 – Н22, в которых приведены данные о нормативах отчислений налогов в городской бюджет. Составным ключом являются поля Гд и КГ

Гд	КГ	Н01	...	Н22
Год	Код города	Значение	...	Значение

Структура «БД-города» приведена на рис. 5.2.1.

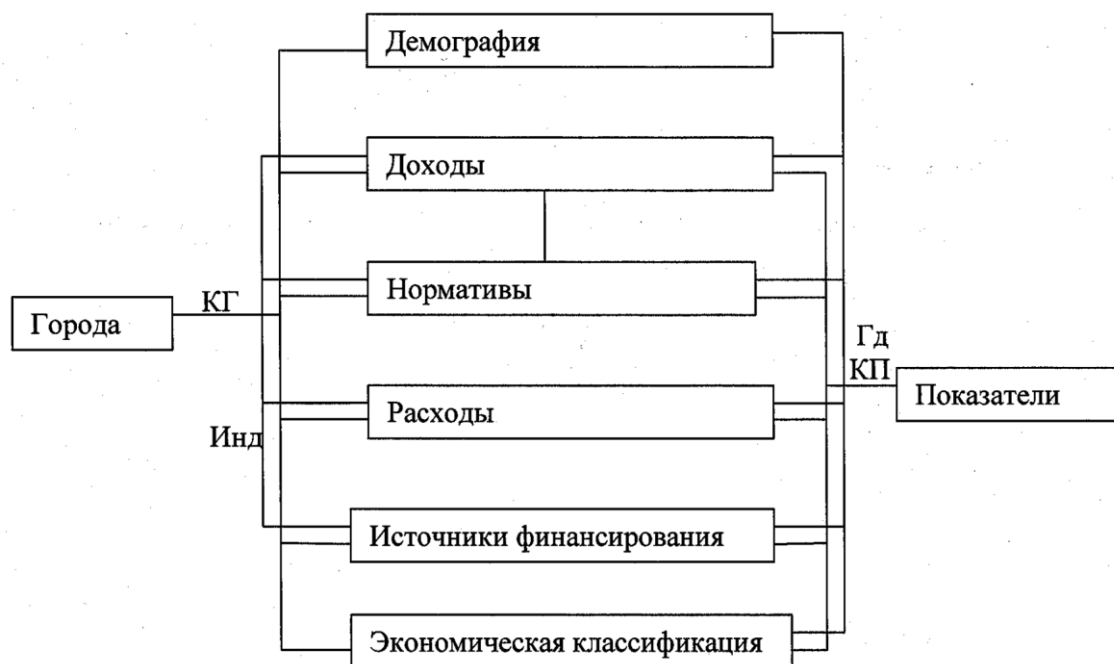


Рис. 5.2.1. Структура «БД-города»

«БД-муниципалитеты» содержит 9 баз данных: «Регионы» (Рег), «Муниципалитеты» (Мун), «Показатели» (Пок), «Демография» (Дем), «Доходы» (Дох), «Расходы» (Рсх), «Источники финансирования» (Ист), «Экономическая классификация» (ЭКл), «Нормативы» (Нрм).

База данных Рег является вспомогательной, она содержит два поля: КР и Р, в которых приведены коды и названия регионов, по которым хранятся данные в банке данных «БД-муниципалитеты». Ключом является поле КМ

КР	Р
Код региона	Регион

База данных Мун является вспомогательной, она содержит три поля: КР, КМ, и М, в которых приведены коды регионов и муниципалитетов, а также названия городов, по которым хранятся данные в банке данных «БД-муниципалитеты». Составным ключом являются поля КР и КМ

КР	КМ	М
Код региона	Код муниципалитета	Муниципалитет

База данных Пок также является вспомогательной, она содержит два поля: КП и П, в которых приведены коды и названия показателей, для анализа которых сформирован банк данных «БД-муниципалитеты». Ключом является поле КП

КП	П
Код показателя	Показатель

База данных Дем содержит данные о численности населения в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит четыре поля: КР, КМ, Гд и Ч., в которых приведены коды регионов и муниципалитетов, годы и данные о численности населения. Составным ключом являются поля КГ и Гд

КР	КГ	Гд	Ч
Код региона	Код муниципалитета	Год	Численность

База данных Дох содержит данные о планируемых и фактических доходах муниципальных бюджетов в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит 69 полей: Гд (год, за который приведены данные), КМ (код муниципалитета, по которому приведены данные), КР (код региона, которому принадлежит муниципалитет), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 65 полей, отвечающих показателям с кодами Д01 – Д63, в которых приведены данные о доходах муниципального бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КМ, КР и Инд

Гд	КМ	КР	Инд	Д01	...	Д63
Год	Код муниципалитета	Код региона	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Рсх содержит данные о планируемых и фактических расходах муниципальных бюджетов в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит 126 полей: Гд (год, за который приведены данные), КМ (код муниципалитета, по которому приведены данные), КР (код региона, которому принадлежит муниципалитет), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 122 поля, отвечающих показателям с кодами Р001 – Р122, в которых приведены данные о расходах муниципального бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КМ, КР и Инд

Гд	КМ	КР	Инд	Р001	...	Р122
Год	Код муниципалитета	Код региона	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Ист содержит данные о планируемых и фактических источниках финансирования дефицита муниципальных бюджетов в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит 13 полей: Гд (год, за который приведены данные), КМ (код муниципалитета, по которому приведены данные), КР (код региона, которому принадлежит муниципалитет), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 9 полей, отвечающих показателям с кодами И1 – И9, в которых приведены данные об источниках финансирования дефицита муниципального бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КМ, КР и Инд

Гд	КМ	КР	Инд	И1	...	И9
Год	Код муниципалитета	Код региона	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных ЭКл содержит данные о планируемых и фактических расходах муниципальных бюджетов по экономической классификации в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит 14 полей: Гд (год, за который приведены данные), КМ (код муниципалитета, по которому приведены данные), КР (код региона, которому принадлежит муниципалитет), Инд (индикатор исполнения, показывающий, являются ли данные плановыми или фактическими) и 10 полей, отвечающих показателям с кодами ЭК01 – ЭК10, в которых приведены данные о расходах муниципального бюджета. Составным ключом являются поля Гд, КМ, КР и Инд

Гд	КМ	КР	Инд	ЭК01	...	ЭК10
Год	Код муниципалитета	Код региона	План/Факт	Значение	...	Значение

База данных Нрм содержит данные о нормативах отчислений налогов в муниципальные бюджеты в анализируемых муниципалитетах за 1999–2001 гг. Она содержит 25 полей: Гд (год, за который приведены данные), КМ (код муниципалитета, по которому приведены данные), КР (код региона, которому

принадлежит муниципалитет) и 22 поля, отвечающих показателям с кодами Н01 – Н22, в которых приведены данные о нормативах отчислений налогов в муниципальный бюджет. Составным ключом являются поля Гд, КМ и КР

Гд	КМ	КР	Н01	...	Н22
Год	Код муниципалитета	Код региона	Значение	...	Значение

Структура «БД-муниципалитеты» приведена на *рис. 5.2.2.*

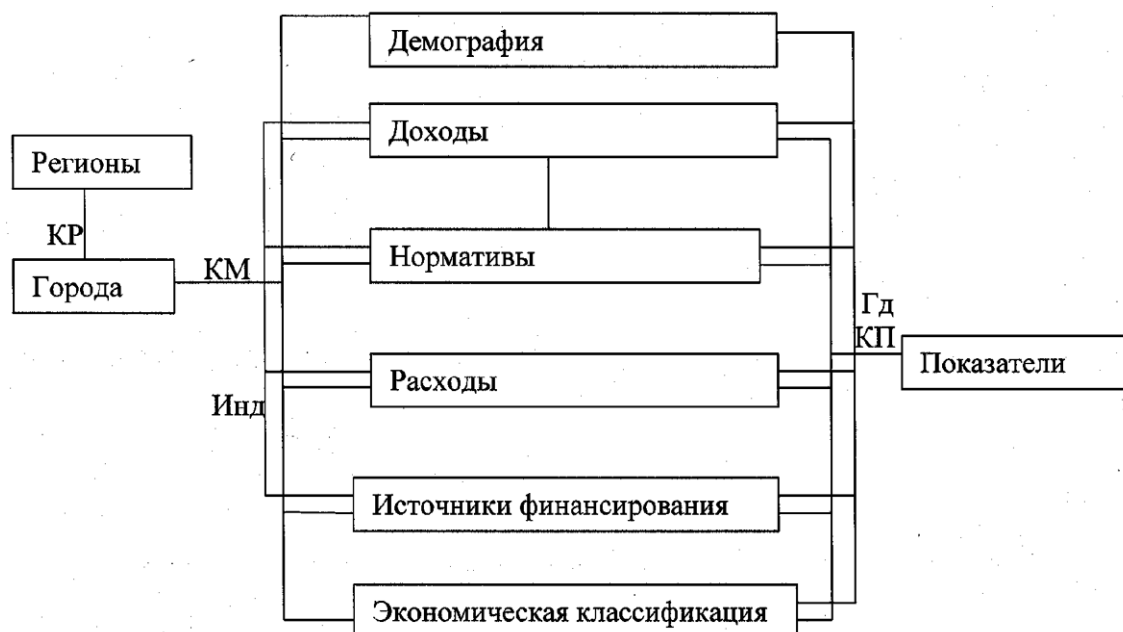


Рис. 5.2.2. Структура «БД-муниципалитеты»

Глава 6. Расчеты на основе базы данных по муниципальным финансам крупных городов

Общая характеристика бюджетной информации по крупным городам

По ряду параметров бюджеты городов с численностью населения более 200 тыс. человек существенно отличаются от ситуации в среднем по России. Наиболее существенные различия сводятся к следующему.

Во-первых, в структуре доходов более значительную роль играют налоговые и неналоговые доходы, существенно меньше удельный вес финансовой помощи. Однако наблюдается тенденция к росту доли финансовой помощи и в доходах крупных городов. Так, если в 1999–2000 гг. эта доля в муниципальных доходах в целом по России более чем в пять раз превышала аналогичный показатель по крупным городам, то в 2001 г. наблюдалось лишь двукратное превышение. А в отдельных случаях расходы крупных городов больше чем на 50% финансировались за счет финансовой помощи. Скорее всего, это объясняется более полным финансированием федеральных мандатов в 2001 г. по сравнению с предшествующим периодом. Информация по структуре доходов муниципальных образований с численностью населения более 200 тыс. человек содержится в *табл. 6.1*.

Во-вторых, основное отличие по структуре расходов состоит в гораздо более высокой доле расходов на ЖКХ в крупных городах. Она почти на треть превышает среднероссийский показатель. Остальные различия не столь существенны, хотя более низкие доли расходов на местное самоуправление (соответственно, 5,0 и 6,3 в 2001 г.) и на промышленность, энергетику и строительство (другими словами, на капитальные вложения, соответственно 5,5 и 9,0 в 2001 г.) демонстрируют эффект масштаба в крупных муниципальных образованиях. Характеристика основных статей расходов бюджетов крупных городов дана в *табл. 6.2*.

В-третьих, по совокупности крупных городов практически не наблюдается связи среднестатистических муниципальных расходов и долей расходов муниципальных бюджетов по отдельным статьям с распределением расходов между муниципальными и региональными бюджетами. Особенно явно это проявляется в финансировании образования, где региональная политика существенно различается по субъектам РФ. Объяснение данного феномена, скорее всего, заключается в том, что из региональных бюджетов в первую очередь финансируются расходы более мелких и менее финансово обеспеченных муниципалитетов, в то время как относительно крупные муниципальные образования в любом случае покрывают эти расходы самостоятельно.

В-четвертых, города с численностью населения более 200 тыс. человек представляют собой несколько более однородную совокупность, чем муниципалитеты в большинстве регионов. Причем, если разброс расходов на образование и здравоохранение достаточно близок к ситуации в рамках региона, то по ЖКХ совокупность городов оказывается существенно более однородной. Возрастание различий в доле расходов на ЖКХ в крупных городах с 1999 по 2001 гг., скорее всего, объясняется дифференциацией темпов жилищной реформы, а не разницей объективных условий.

Таблица 6.1

Структура доходов муниципальных образований с численностью населения более 200 тыс. человек, 1999–2001 гг. (в %)

	1999 (63)				2000 (47)				2001 (69)			
	мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации
Доходы – всего, в т.ч.	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Налоговые	36,6	97,4	83,6	12,4	45,5	97,5	82,6	12,6	34,4	97,1	74,8	17,6
Неналоговые	1,4	30,0	5,6	85,8	0,5	20,0	5,2	62,7	1,1	14,7	5,6	51,0
Финансовая помощь	0,0	27,5	5,0	97,8	-0,2	24,8	5,1	108,7	0,0	57,1	15,4	85,8
Прочие доходы	0,0	54,6	5,8	169,6	0,0	48,4	7,1	144,2	0,0	27,4	4,2	132,9

Таблица 6.2

**Структура расходов муниципальных образований с численностью населения
более 200 тыс. человек, 1999–2001 гг. (в %)**

Статьи расходов	1999 (63)				2000 (47)				2001 (69)			
	мин.	макс.	в сред- нем	коэфф. вариан- ции	мин.	макс.	в сред- нем	коэфф. вариан- ции	мин.	макс.	в сред- нем	коэфф. вариан- ции
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,0	27,7	6,2	77,7	0,6	11,4	4,5	53,1	0,0	13,2	2,4	103,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,8	52,4	32,0	22,9	13,1	59,7	34,2	26,9	12,3	46,4	30,7	28,1
Образование	18,4	43,3	27,7	20,5	17,8	35,7	26,8	18,0	18,6	36,2	26,3	19,7
Здравоохранение и физическая культура	3,8	33,7	17,5	32,3	3,7	29,6	18,2	33,8	3,8	32,8	16,8	31,3
Социальная политика	0,3	16,9	4,3	76,1	0,6	9,7	3,3	66,6	0,0	22,7	7,0	63,6
Всего расходов	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Первый этап расчетов

В рамках первого этапа расчетов рассматривались возможности закрепления за муниципальными образованиями существующих доходных источников для покрытия сложившихся затрат. Расчеты производились по трем вариантам. В первом варианте за муниципальными образованиями закреплялись в полном объеме налог на имущество предприятий, налог на имущество физических лиц, земельный налог, арендные платежи за землю, подоходный налог, а также 90% налогов на совокупный доход и существующие в настоящее время мелкие местные налоги⁵. Во втором варианте, в дополнение к вышеперечисленным, закреплялось 100% налога с продаж. В третьем варианте дополнительно к доходным источникам по второму варианту было закреплено 5,7% контингента налога на прибыль, что примерно соответствует двухпроцентной ставке налога на прибыль.

Основные характеристики этих вариантов и их сравнение с фактическими данными за 2001 г. представлены в табл. 6.3. По каждому из вариантов рассматривались три механизма закрепления подоходного налога:

- в полном объеме пропорционально контингенту;
- в полном объеме на основе перераспределения на региональном уровне пропорционально численности населения;
- разделение в пропорции 50/50 между гарантированной и выравнивающей частями.

В табл. 6.4 представлены результаты расчетов по закреплению доходных источников за муниципальными бюджетами. Наиболее предпочтительными представляются варианты 2 и 3 при том условии, что подоходный налог делится в пропорции 50/50 между гарантированной и выравнивающей частями. Финансовая помощь, требуемая при этих вариантах закрепления доходов, незначительно отличается от ее фактически сложившегося в 2001 г. уровня по данной совокупности муниципальных образований, совокупный профицит не превышает 3%, коэффициенты вариации наиболее благоприятны, соотношение максимальной и минимальной доли покрытия затрат также среди наилучших значений.

Представляет интерес анализ результатов закрепления подоходного налога на основе различных анализируемых механизмов. В табл. 6.5. представлена их сравнительная характеристика. Очевидно, что для достаточно крупных муниципальных образований наиболее предпочтительно закрепление подоходного налога пропорционально контингенту. Это позволяет обеспечить в среднем покрытие достаточно весомой части расходов (около 50%), причем коэффициент вариации, хотя и не лучший из всех возможных, достаточно близок к лучшему. Наихудшие результаты для этой группы дает закрепление всего объема подоходного налога на основе перераспределения по подушевому принципу. Возможности покрытия расходов за счет этого источника существенно падают, коэффициент вариации возрастает. Это означает,

⁵ Имеются в виду доходные источники, включенные в статью бюджетной классификации «местные налоги». Их состав на настоящий момент может быть различным в разных регионах. При расчетах не учитывалась выплата недоимки по налогу на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, которая продолжалось в 2001 г., хотя сам налог был отменен.

что из трех рассматриваемых механизмов данный подход обеспечивает наибольшее перераспределение контингента подоходного налога от высокодоходных в пользу других муниципальных образований, а также что неравномерность распределения подоходного налога между регионами более существенна, чем между крупными городами. Интересно, что достаточно положительные результаты дает вариант 50/50, при нем коэффициент вариации наименьший.

Таблица 6.3

**Варианты закрепления налогов за муниципальными образованиями
в сравнении с фактическими данными за 2001 г.**

Налоговые доходы	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Факт 2001 г.
Налог на доходы физических лиц	100%	100%	100%	63,1%
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	0%	0%	5,7% (2% от прибыли)	36,2%
Акцизы	0%	0%	0%	31,8%
Налог с продаж	0%	100%	100%	61,5%
Налоги на совокупный доход	90%	90%	90%	50,5%
Налоги на имущество	100%	100%	100%	58,4%
Земельный налог	100%	100%	100%	49,9%
Местные налоги	100%	100%	100%	100%

Таблица 6.4

**Варианты финансирования адаптированных расходов муниципальных образований с численностью населения более 200 тыс. человек
за счет закрепленных доходных источников, 2001 г.**

Условия:									
Подоходный налог	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Налоги на имущество	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Земельный налог	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на прибыль	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5,7% (2% - от прибыли)	5,7% (2% - от прибыли)	5,7% (2% - от прибыли)
Результаты:									
мин. покрытие расходов (%)	43,3	27,4	36,3	46,2	30,1	39,0	47,9	32,7	41,6
макс. покрытие расходов (%)	129,5	125,8	109,6	134,7	133,4	119,1	145,9	140,1	123,8
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	86,2	98,4	73,3	88,4	103,3	80,0	98,0	107,4	82,2
покрытие расходов в среднем (%)	84,7	71,2	77,9	92,6	79,1	85,9	96,5	83,0	89,8
покрытие расходов в целом (%)	82,8	69,7	76,3	90,4	77,3	83,9	94,4	81,4	87,9

Таблица 6.4 продолжение

Условия:									
Подходный налог	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	100% - от контингента	100% - на основе подушевого перераспр-я	50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части
коэфф. вариации (%)	22,5	24,0	21,7	22,2	22,6	21,2	22,1	22,4	21,1
общий профицит (%)	2,0	0,5	0,6	4,1	1,1	1,9	5,7	1,5	3,0
общий дефицит (%)	19,2	30,7	24,4	13,7	23,8	18,1	11,2	20,1	15,1
кол-во городов с профицитом	14	3	10	24	8	16	28	9	20
кол-во городов с профицитом более 10%	9	1	0	14	2	9	18	5	10

Таблица 6.5

Доля подоходного налога в финансировании адаптированных расходов муниципальных образований, 2001 г. (в %)

Варианты закрепления подоходного налога	100% – от контингента налога	100% – на основе подушевого перераспр-я	50% – гарантированная, 50% – выравнивающая части
<i>Показатели</i>			
мин. доля подоходного налога	22,6	8,5	17,4
макс. доля подоходного налога	80,2	88,7	72,4
доля подоходного налога в среднем	50,0	36,5	43,3
коэфф. вариации доли подоходного налога	25,2	33,2	24,4

Второй этап расчетов

На втором этапе расчетов оценивалось воздействие на местные бюджеты возможного изменения доходных источников, связанного как с динамикой поступлений от различных налогов, так и с мероприятиями налоговой реформы. Наиболее существенные, принимавшиеся в расчет факторы в данном случае сводятся к следующему.

Во-первых, учитывалось реальное изменение поступлений от основных доходных источников за 10 месяцев 2002 г. по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. Расчет динамики поступлений проводился по формуле:

$$\tilde{T}_{ij}^{(k,2002)} = T_{ij}^{(k,2001)} \frac{K^{(k,200210)}}{1,1501K^{(k,200110)}},$$

где $\tilde{T}_{ij}^{(k,2002)}$ – оценка возможных поступлений k -го доходного источника в бюджет i -го муниципалитета j -го региона в 2002 г.; $T_{ij}^{(k,2001)}$ – поступления по k -му доходному источнику в бюджет i -го муниципалитета j -го региона в 2001 г.; $K^{(k,t,10)}$ – общая сумма k -го доходного источника за 10 месяцев t -го года, собранная на территории РФ; 115,01% – дефлятор по ИПЦ (октябрь 2002 г. к октябрю 2001 г.).

Результаты данных расчетов представлены в табл. 6.6. Очевидно, что в 2002 г. продолжался рост налоговых поступлений по большинству основных налогов, которые предполагается сделать доходными источниками местных бюджетов.

Во-вторых, учитывалось возможное воздействие изменений в регулировании налога на имущество предприятий, направленное на сокращение обложения активной части фондов. В случае ограничения налоговой базы недвижимым имуществом предприятий это могло бы иметь достаточно существенные последствия. Расчеты, проведенные по г. Новгороду, продемонстрировали, что доля недвижимого имущества в базе замещаемого налога на имущество варьируется от 30 до 80%, в зависимости от сферы деятельности налогоплательщика, и в среднем составляет около 50%. Соответственно, при прочих равных условиях налог на имущество должен был бы уменьшаться примерно наполовину. Однако в реальности проведение реформы данного налога не приведет к столь серьезным последствиям по следующим причинам:

1) очевидно, что сокращение налогооблагаемой базы не будет столь радикальным, в первую очередь из нее будут исключены, полностью или частично, оборотные фонды;

2) произошедшая в 2002 г. переоценка основных фондов в наибольшей степени повлияла именно на ту их часть, которая останется объектом налогообложения;

3) как реакция на изменение налоговой базы те регионы, в которых ставка налога на имущество предприятий ниже максимальной, могут эту ставку увеличить.

На основе оценки действия данных факторов был сделан вывод о целесообразности включения в расчеты 75% налога на имущество предприятий, рассчитанного исходя из данных за 10 месяцев 2002 г.

В-третьих, учитывались возможные изменения в налогообложении имущества физических лиц. Данные оценки строились исходя из того, что оптимальной стратегией для муниципального образования было бы изъятие в рамках данного налога в среднем не более 1% годового дохода каждого жителя. Соответствующие расчеты описаны в Приложении 3.1.

В-четвертых, учитывалась возможность отмены налога с продаж. Соответственно, расчеты проводились как с включением, так и без включения доходов от данного налога. При этом предполагалось, что, если налог с продаж сохраняется, он целиком зачисляется в бюджеты одного уровня – либо субъектов РФ, либо муниципальных образований.

В то же время оказалось невозможным включить в расчеты ряд факторов, которые безусловно будут воздействовать на муниципальные доходы. В первую очередь это относится к земельному налогу и налогам на малый бизнес. Переход от существующей практики установления ставок земельного налога к оценке налогооблагаемой базы по кадастровой стоимости земли столь существенно изменяет механизмы налогообложения, что сложно на основе имеющихся данных делать какие-либо прогнозы. Опыт Новгорода показал, что при переходе к налогу на недвижимость соотношение «земельной» и «имущественной» части данного налога резко сдвигается в пользу земли, хотя общий размер налога оказывается существенно меньшим, чем сумма заменяемых. Однако очевидно, что существующий масштаб внедрения налога на недвижимость не дает возможности для широких обобщений. Поэтому в рамках проводимого анализа используются доходы от земельного налога, оцененные на основе данных за 10 месяцев 2002 г.

Столь же неоднозначна и ситуация с налогами на малый бизнес, основные направления реформы которых были проанализированы в главе 3. По мнению специалистов, возможен существенный рост этих доходов, особенно по упрощенной системе, но не только в связи с реальным развитием малого бизнеса, но и по причине использования данной схемы крупными структурами для сокрытия доходов и ухода от полноценного налогообложения. Однако не ясно, будет ли эта возможность реализовываться на практике и в каких масштабах. Другие факторы, влияющие на размер данных налогов в перспективе, также разнообразны, существенно варьируются по различным муниципальным образованиям и практически не поддаются количественному определению. Поэтому в расчетах, как и в случае земельного налога, использовались оценки за 10 месяцев 2002 г.

Таблица 6.6

Оценка изменения налоговых и неналоговых поступлений в 2002 г.

	Изменение налоговых и неналоговых поступлений за 10 месяцев 2002 г.		
	номинальное, млн рублей	дефлированное по ИПЦ, млн рублей	дефлированное по ИПЦ, в % к соответствующему периоду предыдущего года
Налог на прибыль	13109	-33545	-9,7
<i>Подоходный налог</i>	78362	42722	21,9
<i>Налог с продаж</i>	3938	-1391	-3,8
<i>Налоги на совокупный доход</i>	11882	7323	31,8
<i>Единый налог на вмененный доход</i>	1484	630	12,5
<i>Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения</i>	10397	6694	37,2
<i>Налог на имущество</i>	28724	16480	25,3
<i>Земельный налог</i>	15333	4922	58,5
<i>Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных предприятий</i>	60686	2072	4,1

*Дефлятор = 115,01%.

Изменение доходных источников под воздействием всей совокупности рассмотренных факторов представлено в табл. 6.7.

Таблица 6.7

Изменение доходов муниципальных образований

Потенциал изменения муниципальных доходов	Среднедушевые доходы (руб.)			Отклонение от фактических доходов 2001 г. (руб.)			Уменьшение/увеличение финансирования в долях адаптированных расходов (%)			
	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	в целом
При сохранении налога с продаж	2396,2	8897,8	4290,3	139,3	748,0	309,8	4,6	14,8	8,7	8,6
При отмене налога с продаж	2304,1	8514,8	4120,8	-210,4	584,7	102,4	-6,9	11,1	2,6	2,8

Третий этап расчетов

На третьем этапе оценивалось возможное изменение расходов местных бюджетов. Анализ, проведенный в предыдущих главах, выявил необходимость сценарных расчетов, позволяющих оценить различные варианты политики в этой сфере. Можно выделить четыре варианта изменения расходов муниципальных образований при различном изменении в распределении полномочий между региональным и муниципальным уровнем.

Эволюционный сценарий основан на сохранении за муниципальными образованиями прежнего объема функций и полномочий. Единственное исключение здесь составляют нефинансируемые федеральные мандаты, собственные расходы муниципальных образований на их обеспечение исключаются из муниципальных расходов уже на этом этапе анализа. Кроме того, по сравнению с существующей ситуацией предполагается, что в бюджетах муниципальных образований учитываются все факторы, объективно влияющие как в направлении увеличения, так и в направлении снижения расходов. Остальные три предлагаемых сценария берут за основу результаты расчетов по эволюционному и учитывают перераспределение функций и полномочий между региональным и местным уровнями.

Радикальный сценарий в целом основан на предложениях Комиссии по разграничению полномочий при Президенте РФ. Этот вариант предусматривает наиболее существенное уменьшение компетенции местных властей. Поскольку речь идет об анализе ситуации в крупных городах, за основу брались предложения Комиссии применительно к городским округам, тем самым вопрос о двухуровневой структуре муниципальных образований не влиял на результаты анализа.

Наряду с этими крайними позициями рассматривались два промежуточных сценария. *Промежуточный радикальный сценарий* в целом основывался на предложениях Комиссии по разграничению полномочий, но сохранял за муниципальным уровнем проведение местной социальной политики, в том числе ответственность за выплату жилищных субсидий. *Промежуточный умеренный сценарий*, в дополнение к расходным полномочиям, предусмотренным промежуточным радикальным сценарием, оставлял за местным бюджетом ответственность за финансирование расходов на обеспечение учебного процесса. Фактически он учитывал уменьшение расходов муниципальных образований лишь в связи с завершением реформы здравоохранения, то есть за счет предусмотренного реформой перехода к страховым схемам финансирования в этой сфере и передачи полномочий по осуществлению отчислений в ФОМС за неработающее население на региональный уровень.

Расчеты по *эволюционному сценарию* учитывали как факторы увеличения, так и уменьшения расходов муниципальных бюджетов. Сначала было определено воздействие факторов увеличения бюджетных расходов на их общую величину. С этой целью:

- 1) к расходам муниципальных образований было добавлено 10% как источник выплаты кредиторской задолженности и обслуживания муниципального долга, но так, чтобы в сумме с затратами на капитальное строительство по экономической классификации это не превышало 20% муниципальных расходов;
- 2) коммунальные расходы по экономической классификации местных бюджетов, доля которых сложилась на уровне выше среднего по анализируемой совокупности, сохранялись без изменений; коммунальные расходы муниципальных образований, доля которых ниже средней, «дооценивались» до среднего уровня по анализируемой совокупности;

- 3) расходы на оплату труда с начислениями по статье «Государственное управление и местное самоуправление» увеличивались в 1,2 раза, расходы на оплату труда с начислениями по другим статьям – в 1,4 раза. Поскольку месячная бюджетная отчетность не содержит данных о бюджетах муниципальных образований в разрезе экономической классификации, данные коэффициенты были получены следующим образом. Были рассмотрены две статьи функциональной классификации бюджетных расходов – «государственное управление и местное самоуправление» и «образование». Предполагалось, что все увеличение расходов по этим статьям по сравнению с 2001 г. произошло только за счет роста заработной платы с начислениями. Исходя из этой предпосылки, по статье «государственное управление и местное самоуправление» расходы на оплату труда выросли в 1,32 раза, и это рассматривалось как коэффициент роста оплаты труда муниципальных служащих. По статье «образование» соответствующие расходы выросли в 1,65 раза, и это рассматривалось как коэффициент роста оплаты труда работников бюджетной сферы.

Затем определялись резервы снижения муниципальных расходов. В первую очередь они связаны с реформой ЖКХ, ведущей к все более полному финансированию населением жилищно-коммунальных услуг. Для оценки воздействия данной реформы на бюджетные расходы из расходов по статье ЖКХ исключалось 90% статьи «целевые субсидии» подраздела «Жилищное хозяйство», а также статей «субсидии на услуги, оказываемые населению энерго- и теплоснабжающими организациями» и «субсидии на услуги, оказываемые населению организациями водоснабжения и канализации» подраздела «Коммунальное хозяйство». В результате оказывались исключенными на 90% дотации на все услуги ЖКХ и жилищные субсидии. Оставшиеся 10% рассматривались как компенсация недофинансирования других коммунальных услуг, связанного с чрезмерными затратами на дотирование услуг ЖКХ для населения.

Рассчитанные таким образом расходы по статье ЖКХ должны быть увеличены с учетом затрат, связанных с выплатой низкодоходным слоям населения жилищных субсидий в условиях прекращения бюджетного дотирования жилищно-коммунальных услуг. Прогнозные оценки общего объема жилищных субсидий при переходе на 100% покрытие затрат на услуги ЖКХ населением составляют 6,6% совокупных муниципальных расходов 2001 г. Однако очевидно, что эти расходы будут распределены очень неравномерно в зависимости от уровня доходов населения в различных муниципальных образованиях. Поэтому в данном случае использовался анализ, основанный на разделении муниципальных образований на три группы: с низкими, средними и высокими доходами населения. К бюджетам муниципалитетов с низкими доходами населения добавлялось 10%, муниципалитетов с высокими доходами – 4%, а для средней группы муниципалитетов – 6,8% бюджетных расходов.

Потенциал текущей экономии, не связанной с реформой ЖКХ и не требующей проведения капиталоемких мероприятий, был оценен в 2% муниципальных расходов. За счет прекращения собственного финансирования федеральных мандатов расходы муниципальных бюджетов предположительно снизятся еще на 3%.

Таким образом, суммарные расходы муниципалитета по эволюционному сценарию ($R_j^{(\Sigma, \text{э})}$) составят:

$$R_j^{(\Sigma, \text{э})} = R_j^{(\Sigma, 2001)}(a) + R_j^{(кз)} + R_j^{(кп)} + \Delta R_j^{(ам)} - 0,9R_j^{(экдом, 2001)} + R_j^{(экс)} - R_j^{(экс)}, \text{ где}$$

1) $R_j^{(\Sigma, 2001)}(a)$ – адаптированные расходы муниципальных бюджетов в 2001 г.

2) $R_j^{(кз)}$ – расходы на выплату кредиторской задолженности и обслуживание муниципального долга, вычисляются по формуле:

$$R_j^{(кз)} = \begin{cases} 0,1R_j^{(\Sigma, 2001)}, & R_j^{(кз, 2001)} \leq 0,1R_j^{(\Sigma, 2001)}, \\ 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)} - R_j^{(кз, 2001)}, & 0,1R_j^{(\Sigma, 2001)} < R_j^{(кз, 2001)} \leq 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)}, \\ 0, & R_j^{(кз, 2001)} > 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)}; \end{cases}$$

При этом из расчетов исключались расходы на капитальное строительство, превышающие 20% фактических расходов, то есть

$$R_j^{(кз)} = \begin{cases} R_j^{(кз, 2001)}, & R_j^{(кз, 2001)} \leq 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)} \\ 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)}, & R_j^{(кз, 2001)} > 0,2R_j^{(\Sigma, 2001)}, \end{cases}$$

где $R_j^{(\Sigma, 2001)}$ – фактические расходы местных бюджетов в 2001 г.; $R_j^{(кз)}$ – затраты на капитальное строительство;

3) $R_j^{(кп)}$ – расходы на оплату коммунальных услуг, определяются как

$$R_{ij}^{(sp)} = N_{ij}^{(2001)} \cdot \max \left\{ R_{ij}^{(sp,2001)}(sd), \frac{\sum_{l=1}^{n_j} R_{ij}^{(sp,2001)}(sd)}{n} \right\} =$$

$$= N_{ij}^{(2001)} \cdot \begin{cases} R_{ij}^{(sp,2001)}(sd), & R_{ij}^{(sp,2001)}(sd) \geq \frac{\sum_{l=1}^{n_j} R_{ij}^{(sp,2001)}(sd)}{n}, \\ \frac{\sum_{l=1}^{n_j} R_{ij}^{(sp,2001)}(sd)}{n}, & R_{ij}^{(sp,2001)}(sd) < \frac{\sum_{l=1}^{n_j} R_{ij}^{(sp,2001)}(sd)}{n}, \end{cases}$$

где $R_{ij}^{(sp)}(sd)$ – среднедушевые расходы местных бюджетов на оплату коммунальных услуг в 2001 году; $N_{ij}^{(2001)}$ – численность населения в i -м муниципалитете, n – количество муниципалитетов в регионе j ;

4) $\Delta R_{ij}^{(om)}$ – рост расходов на оплату труда с начислениями госслужащих и работников бюджетной сферы по сравнению с 2001 г.:

$$\Delta R_{ij}^{(om)} = \frac{1}{1,1501} [0,32 R_{ij}^{(omzc,2001)} + 0,65 (R_{ij}^{(om,2001)} - R_{ij}^{(omzc,2001)})],$$

где $R_{ij}^{(om)}$ – расходы на оплату труда с начислениями работников бюджетной сферы; $R_{ij}^{(omzc)}$ – расходы местных бюджетов на оплату труда с начислениями госслужащих;

5) $R_{ij}^{(жсдом)}$ – дотации ЖКХ;

6) $R_{ij}^{(жсц)}$ – расходы на жилищные субсидии:

$$R_{ij}^{(жсц)} = \begin{cases} 0,1 R_{ij}^{(\Sigma,2001)}, & i \in I_1, \\ 0,068 R_{ij}^{(\Sigma,2001)}, & i \in I_2, \\ 0,04 R_{ij}^{(\Sigma,2001)}, & i \in I_3, \end{cases}$$

где I_1 – группа муниципалитетов с низким уровнем доходов населения, I_2 – группа муниципалитетов со средним уровнем доходов населения, I_3 – группа муниципалитетов с высоким уровнем доходов населения;

7) $R_{ij}^{(ж)}$ – экономия муниципальных бюджетов, складывающаяся из потенциала текущей экономии и сокращения расходов на финансирование федеральных мандатов за счет средств муниципальных бюджетов, была вычислена по формуле:

$$R_{ij}^{(ж)} = R_{ij}^{(nmз)} + R_{ij}^{(фмв)} = 0,02 R_{ij}^{(\Sigma,2001)} + 0,03 R_{ij}^{(\Sigma,2001)} = 0,05 R_{ij}^{(\Sigma,2001)},$$

где $R_{ij}^{(nmз)}$ – потенциал текущей экономии; $R_{ij}^{(фмв)}$ – расходы на финансирование федеральных мандатов за счет средств муниципальных бюджетов.

В табл. 6.8 представлены последствия учета факторов, увеличивающих расходы муниципальных образований, уменьшающих расходы муниципальных образований и их совокупное действие на уровень расходов.

Радикальный сценарий, в целом основанный на предложениях Комиссии по разграничению полномочий, моделировался следующим образом:

1). За основу брались расчеты в рамках эволюционного сценария.

2). Полностью исключались расходы на выплату жилищных субсидий, которые в рамках данного подхода должны финансироваться субъектами РФ.

3). В образовании из расходов муниципалитетов исключалось 80% расходов на оплату труда с начислениями и на приобретение предметов снабжения и расходных материалов, с учетом того, что большая часть данных расходов в дошкольном образовании сохраняется за местными бюджетами.

4). В здравоохранении из расходов муниципальных образований исключались средства обязательного медицинского страхования, а также 80% расходов на оплату труда с начислениями и приобретение предметов снабжения и расходных материалов. Предполагалось, что за муниципальными образованиями в полном объеме остается предоставление первичной (в первую очередь в рамках фельдшерско-

акушерских пунктов) и скорой медицинской помощи, а все остальные ее виды постепенно начинают финансироваться за счет средств обязательного медицинского страхования.

5). Статья «Социальная политика» исключалась полностью, поскольку в рамках данного подхода все соответствующие функции должны исполняться на уровне субъектов РФ.

6). В полтора раза увеличивались расходы на правоохранительную деятельность.

7). В два раза увеличивались расходы на охрану окружающей среды.

8). Исключались расходы на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, а также на поддержку средств массовой информации.

Следовательно, суммарные расходы муниципалитета по радикальному сценарию ($R_j^{(\Sigma,rad)}$) были вычислены по формуле:

$$R_j^{(\Sigma,rad)} = R_j^{(\Sigma,ж)} - R_j^{(жс)} - 0,8R_j^{(от,обр)} - 0,8R_j^{(от,зд)} - R_j^{(мсп)} + 0,5R_j^{(нд)} + R_j^{(окр)} - R_j^{(фи)} - R_j^{(сми)}$$

Здесь $R_j^{(от,обр)}$ – расходы на оплату труда в образовании; $R_j^{(от,зд)}$ – расходы на оплату труда в здравоохранении; $R_j^{(мсп)}$ – расходы на местную социальную политику⁶; $R_j^{(нд)}$ – расходы на правоохранительную деятельность; $R_j^{(окр)}$ – расходы на охрану окружающей среды; $R_j^{(фи)}$ – расходы на фундаментальные исследования; $R_j^{(сми)}$ – расходы на поддержку средств массовой информации.

Промежуточный радикальный сценарий отличался от радикального по следующим параметрам.

1). За муниципалитетами сохранялись полномочия по осуществлению социальной политики на местном уровне, соответственно из статьи «Социальная политика» исключались только расходы на прочие мероприятия в области социальной политики и государственные пособия гражданам, имеющим детей;

2). За муниципалитетами сохранялись обязательства по финансированию жилищных субсидий⁷. Соответственно, данные расходы, дифференцированные с учетом уровня доходов населения в различных группах муниципальных образований, также учитывались в расчетах.

Суммарные расходы муниципалитета по промежуточному радикальному сценарию ($R_j^{(\Sigma,ппрад)}$) составят:

$$R_j^{(\Sigma,ппрад)} = R_j^{(\Sigma,rad)} + R_j^{(мсп)} + R_j^{(жс)}.$$

Здесь $R_j^{(мсп)}$ – расходы на местную социальную политику, $R_j^{(жс)}$ – расходы на выплату жилищных субсидий.

Промежуточный умеренный сценарий, наряду с перечисленными в промежуточном радикальном сценарии, сохранял за муниципалитетами обязательства по финансированию учебного процесса в сфере образования. Соответственно, данные расходы включались в расходную часть местных бюджетов.

Суммарные расходы муниципалитета по промежуточному умеренному сценарию ($R_j^{(\Sigma,пруд)}$) составят:

$$R_j^{(\Sigma,пруд)} = R_j^{(\Sigma,ппрад)} + 0,8(R_j^{(от,об)} + R_j^{(рас,об)}),$$

где $R_j^{(от,об)}$ – расходы на оплату труда с начислениями в образовании; $R_j^{(рас,об)}$ – расходы на приобретение предметов снабжения и расходных материалов в образовании.

Результаты расчетов по трем последним сценариям представлены в табл. 6.9. В соответствии с принятой методологией осуществлялось сопоставление радикального, промежуточного радикального и промежуточного умеренного сценариев с эволюционным. На рис. 6.1 представлено сравнение четырех рассчитанных сценариев изменения расходов с их фактическим уровнем 2001 г. в разрезе конкретных городов. Очевидно, что радикальный и промежуточный радикальный сценарии предусматривают существенное сокращение финансовых обязательств муниципальных образований, что неизбежно приведет к необходимости значительных изменений в размерах и наборе доходных источников, закрепляемых за местными бюджетами. Промежуточный умеренный сценарий, хотя и снижает муниципальные расходы, однако не ведет к резким сдвигам в этой сфере, в данном случае возможные объем и структура закрепляемых за муниципальными образованиями доходных источников, скорее всего, не будут претерпевать радикальных изменений.

⁶ Под «расходами на местную социальную политику» здесь понимаются расходы по разделу «Социальная политика» без подразделов «Государственные пособия гражданам, имеющим детей» и «Прочие мероприятия в области социальной политики», которые отражают расходы на финансирование федеральных мандатов.

⁷ Как уже указывалось выше, возможно софинансирование данных расходов из бюджетов субъектов РФ при превышении ими определенных пороговых значений, закрепленных в законодательстве. Однако в данном случае при проведении расчетов эта возможность не учитывалась.

Таблица 6.8

Соотношение факторов роста и снижения расходов муниципальных образований с численностью населения более 200 тыс. человек

Факторы роста/снижения расходов муниципальных образований	Среднедушевые расходы (руб.)			Отклонение от фактических расходов 2001 г. (руб.)			Уменьшение/увеличение в долях покрытия адаптированных расходов (%)			
	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	в целом
Дооценка затрат	2409,5	9563,4	4503,8	196,4	1760,0	885,8	3,5	34,1	25,3	23,7
Средства на выплату кредиторской задолженности и обслуживание долга	2070,77	8643,3	4004,3	-399,8	839,9	386,3	-7,2	13,8	10,9	10,2
Оплата коммунальных услуг	1940,7	7803,4	3663,0	0,0	196,8	45,0	0,0	8,3	1,6	1,1
Оплата труда с начислениями	2059,0	8723,5	4072,6	207,8	920,1	454,6	6,9	21,1	12,8	12,4
Резервы экономии затрат	1526,5	8643,3	4023,5	-3097,5	-79,1	-735,6	-39,7	-2,8	-19,8	-19,8
Расходы на ЖКХ	1449,1	6023,8	2816,8	-3013,5	-193,4	-801,2	-38,6	-6,0	-22,1	-21,5
Жилищные субсидии	2040,8	8139,4	3886,5	152,8	464,1	268,5	4,3	13,8	7,9	5,6
Собственные муниципальные расходы на оплату федеральных мандатов	1782,4	7635,4	3536,9	45,6	168,0	81,1	2,1	2,8	2,3	2,2
Резерв краткосрочной экономии	1758,4	7551,4	3496,3	68,4	252,0	121,7	3,1	4,1	3,4	3,4
Итого	2148,2	7473,1	3768,3	-1337,4	973,2	150,3	-17,1	24,7	5,5	3,9

Таблица 6.9

Сценарные расчеты адаптированных расходов муниципальных образований с численностью населения свыше 200 тыс. человек

Сценарии расходов муниципальных образований	Среднедушевые расходы (руб.)			Отклонение от эволюционного сценария (руб.)			Отклонение от эволюционного сценария в долях адаптированных расходов (%)			
	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	мин.	макс.	в среднем	в целом
Радикальный	938,9	4220,3	2139,1	-3252,8	-1010,9	-1629,1	-63,2	-25,7	-44,3	-42,1
Промежуточный радикальный	1154,1	4663,3	2469,3	-2809,8	-658,5	-1299,0	-56,8	-19,4	-35,2	-33,4
Промежуточный умеренный	1622,1	6356,8	3252,8	-1116,3	-38,0	-515,5	-31,1	-1,3	-14,2	-13,1

Четвертый этап расчетов

В рамках четвертого этапа рассматривается возможность закрепления за муниципальными образованиями доходных источников, позволяющих финансировать расходы по сценариям, рассчитанным на третьем этапе, за счет потенциальных доходов, оцененных на втором этапе расчетов.

Возможные подходы к закреплению доходных источников при эволюционном сценарии расходов представлены в *табл. 6.10*. Хотя расходы по эволюционному сценарию в целом несколько выше, чем фактические расходы 2001 г., в данном случае нет необходимости не только привлекать к их покрытию налог на прибыль, но и полностью закреплять подоходный налог. При всех вариантах закрепления доходных источников в рамках данного сценария они включают подоходный налог, налоги на малый бизнес (на вмененный доход и по упрощенной системе), налог на имущество физических лиц, налог на имущество предприятий, земельный налог, арендные платежи за землю, существующие мелкие местные налоги. Разница между вариантами связана в первую очередь с дифференциацией долей подоходного налога, закрепляемых как гарантированная и выравнивающая части, а также с различным закреплением налога на имущество предприятий (в полном объеме при исключении части движимого имущества, то есть в размере 75% от существующего, либо частично, на уровне половины от реформированного, что равносильно примерно 40% от существующего). Кроме того, в некоторых вариантах в качестве дополнительного доходного источника закрепляется налог с продаж. Все варианты закрепления доходных источников достаточно близки с точки зрения получаемых результатов. В варианте 1.3 общее покрытие расходов муниципальных образований несколько ниже, и, соответственно, потребность в финансовой помощи незначительно превышает аналогичный показатель по другим вариантам. Вариант 1.4 несколько увеличивает количество городов с превышением доходов над расходами, хотя в большинстве из них это превышение составляет не более 10% и общий объем профицита по всей совокупности находится на приемлемом уровне.

Варианты закрепления доходных источников в рамках радикального сценария представлены в *табл. 6.11*. Очевидно, что при полном закреплении всех поимущественных налогов и арендных платежей, включая реформированный налог на имущество предприятий (75% от существующего), для покрытия муниципальных расходов нет необходимости привлекать другие доходные источники. Такая возможность появляется, только если налог на имущество предприятий частично зачисляется в местные бюджеты. В этом случае можно дополнительно закрепить либо налоги на малый бизнес, либо налог с продаж. Если в рамках эволюционного сценария все варианты закрепления доходных источников достаточно равноценны, то в данном случае это не так. Налог на имущество предприятий начинает существенно влиять на неравномерность покрытия расходов муниципальных образований. Так, при полном зачислении этого налога в местные бюджеты, хотя общий профицит по совокупности невелик, максимальный уровень покрытия затрат составляет около 144%. В то же время минимальный уровень покрытия лишь несколько выше 20%, а потребность в финансовой помощи в целом составит более 40%, что за пределами много для крупных городов. Но и при частичном зачислении в местные бюджеты налога на имущество предприятий ситуация изменяется не кардинально. Так, по всем вариантам покрытия затрат в условиях радикального сценария:

- коэффициент вариации покрытия муниципальных расходов превышает значения по эволюционному сценарию в 1,6 – 1,8 раза;
- относительная потребность в финансовой помощи возрастает в 1,7–2 раза;
- максимальный уровень покрытия расходов находится в промежутке от 135 до 144%, тогда как в рамках эволюционного сценария – от 111 до 122%;
- количество городов с профицитом выше 10% примерно одинаково в рамках радикального и эволюционного сценариев.

Варианты закрепления доходов по промежуточному радикальному сценарию, представленные в *табл. 6.12* демонстрируют несколько лучшие, хотя и схожие с радикальным сценарием характеристики. Здесь уже есть возможность закрепить на муниципальном уровне все поимущественные налоги (налог на имущество предприятий – полностью или частично), а также налоги на малый бизнес и некоторую часть подоходного либо налог с продаж. Правда, доля подоходного налога в этом случае недостаточно велика для того, чтобы имело смысл делить ее на гарантированную и выравнивающую части. Расчеты демонстрируют следующие результаты:

- коэффициент вариации покрытия муниципальных расходов превышает значения по эволюционному сценарию примерно в 1,4 раза;
- максимальный уровень покрытия расходов достаточно высок, но сильно разнится по различным вариантам закрепления доходных источников – примерно от 120 до 146%, при этом

относительная потребность в финансовой помощи по сравнению с радикальным сценарием уменьшается на 20–30%;

- по всем вариантам покрытия расходов, кроме 3.2, количество городов с профицитом выше 10% несколько больше по сравнению с другими сценариями.

Ситуация с промежуточным умеренным сценарием, как и предполагалось, достаточно близка к эволюционному, хотя коэффициенты вариации несколько больше, а максимальный уровень покрытия расходов – выше. Соответственно, большее количество городов имеет профицит более 10%. Знаменательно, что в рамках данного сценария полное либо частичное закрепление налога на имущество предприятий не оказывает существенного влияния на результаты расчетов: коэффициент вариации практически не меняется в зависимости от этого фактора, а разница между максимальным и минимальным уровнем покрытия и общий дефицит колеблются незначительно. Результаты расчетов по закреплению доходных источников в рамках данного сценария представлены в *табл. 6.13*.

Расчеты возможного закрепления доходных источников за муниципальными образованиями на примере крупных городов продемонстрировали, что для всех рассмотренных сценариев распределения расходных полномочий между региональным и муниципальным уровнями возможно закрепить за муниципальными образованиями доходные источники, отвечающие теоретическим требованиям и соответствующие международной практике в этой сфере. Не во всех случаях можно однозначно выбрать лучший вариант закрепления доходных источников. Однако, при сопоставлении всей совокупности характеристик и с учетом того, что налог с продаж, в силу неопределенности его перспектив, не может рассматриваться как стабильный источник доходов муниципальных бюджетов, для дальнейшего анализа были выбраны следующие варианты: 1.1, 2.2, 3.3, 4.2. Графическое изображение возможностей покрытия расходов за счет закрепленных доходных источников по этим вариантам представлено на *рис. 6.2*.

Общая картина возможностей покрытия расходов муниципальных образований за счет различных доходных источников по всем расходным сценариям представлена в *табл. 6.14*. Из таблицы видно, что при исключении из расходных обязательств муниципалитетов подавляющего большинства видов деятельности, не связанных с муниципальной инфраструктурой, закономерно уменьшается связь муниципальных расходов с размерами подоходного налога. При переходе от эволюционного к радикальному сценарию соответствующий коэффициент вариации увеличивается с 26 до 34%. Однако не прослеживается возрастания подобной связи и с поимущественными налогами. Напротив, при переходе от эволюционного к радикальному сценарию коэффициент вариации покрытия муниципальных расходов по этим налогам возрастает примерно на 27 п.п., примерно так же, как и по подоходному налогу⁸. Коэффициенты вариации по налогу с продаж и налогам на совокупный доход достаточно высоки при всех расходных сценариях, но их удельный вес в покрытии затрат существенно меньше, чем двух основных доходных источников: подоходного и поимущественных налогов.

Данные таблицы также демонстрируют, что в условиях радикального и промежуточного радикального сценариев закрепление поимущественных налогов по отдельным муниципальным образованиям существенно превышает уровень, необходимый для покрытия муниципальных расходов, тем самым ставя под вопрос потребность в других доходных источниках либо вызывая необходимость неполного зачисления поимущественных налогов в местный бюджет, что существенно ухудшает предпосылки перехода к налогу на недвижимость.

Следующим этапом анализа является проведение аналогичных расчетов по муниципальным образованиям в региональном разрезе с целью окончательного выявления наилучших вариантов закрепления доходных источников для каждого из расходных сценариев.

⁸ Частично это объясняется подходами к оценке потенциала налога на недвижимость. Так, по налогу на недвижимость физических лиц его прогнозные значения связывались с уровнем доходов населения муниципальных образований. Однако и на практике такая связь, безусловно, будет прослеживаться, так что принятые в этом отношении гипотезы вполне правдоподобны.

Таблица 6.10

**Варианты финансирования адаптированных расходов
муниципальных образований за счет закрепленных доходных источников
по эволюционному сценарию**

<i>Условия</i>	1.1	1.2	1.3	1.4
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%
Результаты:				
мин. покрытие расходов (%)	39,3	40,8	41,0	43,5
макс. покрытие расходов (%)	119,5	119,6	110,9	122,4
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	80,2	78,8	69,9	78,9
покрытие расходов в среднем (%)	80,2	83,2	77,5	85,0
покрытие расходов в целом (%)	80,4	83,5	77,5	85,1
коэфф. вариации (%)	21,3	20,4	21,2	20,6
общий профицит (%)	0,9	1,4	0,5	2,1
общий дефицит (%)	20,5	17,9	23,0	17,0
кол-во городов с профицитом	11	11	9	15
кол-во городов с профицитом более 10%	3	3	2	4

Таблица 6.11

**Варианты финансирования адаптированных расходов муниципальных образований
за счет закрепленных доходных источников по радикальному сценарию**

<i>Условия:</i>	2.1	2.2	2.3
Подходный налог	0%	0%	0%
Единый налог на вмененный доход	0%	90%	0%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0%	30%	0%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	0%	100%
Результаты:			
<i>мин. покрытие расходов (%)</i>	20,7	37,2	21,8
<i>макс. покрытие расходов (%)</i>	143,8	139,5	134,6
<i>разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)</i>	123,0	102,3	112,8
<i>покрытие расходов в среднем(%)</i>	63,5	70,1	64,4
<i>покрытие расходов в целом (%)</i>	60,0	65,2	60,5
<i>коэфф. вариации (%)</i>	36,9	32,2	35,0
<i>общий профицит (%)</i>	0,5	0,7	0,4
<i>общий дефицит (%)</i>	40,4	35,6	39,9
<i>кол-во городов с профицитом</i>	4	6	5
<i>кол-во городов с профицитом более 10%</i>	3	4	2

Таблица 6.12

**Варианты финансирования адаптированных расходов муниципальных образований
за счет закрепленных доходных источников по промежуточному радикальному сценарию**

<i>Условия:</i>	3.1	3.2	3.3	3.4
Подходный налог	10%	0%	20%	0%
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	0%	0%	100%
Результаты:				
<i>мин. покрытие расходов (%)</i>	38,2	34,3	39,7	35,3
<i>макс. покрытие расходов (%)</i>	146,1	127,4	137,9	119,5
<i>разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)</i>	108,0	93,1	98,2	84,3
<i>покрытие расходов в среднем(%)</i>	80,5	71,0	78,4	71,7
<i>покрытие расходов в целом (%)</i>	76,7	67,8	74,4	68,2
<i>коэфф. вариации (%)</i>	29,1	30,0	28,3	28,7
<i>общий профицит (%)</i>	1,9	0,6	1,4	0,8
<i>общий дефицит (%)</i>	25,2	32,8	27,0	32,6
<i>кол-во городов с профицитом</i>	14	6	14	7
<i>кол-во городов с профицитом более 10%</i>	7	3	5	5

Таблица 6.13

**Варианты финансирования адаптированных расходов
муниципальных образований за счет закрепленных доходных источников
по промежуточному умеренному сценарию**

<i>Условия:</i>	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	0%	100%
Результаты:			
<i>мин. покрытие расходов (%)</i>	39,3	38,3	40,0
<i>макс. покрытие расходов (%)</i>	128,4	119,1	126,6
<i>разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)</i>	89,1	80,8	86,6
<i>покрытие расходов в среднем (%)</i>	83,6	80,0	84,1
<i>покрытие расходов в целом (%)</i>	81,8	78,1	82,1
<i>коэфф. вариации (%)</i>	23,9	23,6	23,6
<i>общий профицит (%)</i>	1,9	1,1	2,3
<i>общий дефицит (%)</i>	20,1	23,1	20,2
<i>кол-во городов с профицитом</i>	14	12	14
<i>кол-во городов с профицитом более 10%</i>	8	6	8

Таблица 6.14

**Возможности финансирования адаптированных муниципальных
расходов за счет контингентов основных налогов**

Сценарии расходов	Эволюционный					Радикальный					Промежуточный радикальный					Промежуточный умеренный				
	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип-ов	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип-ов	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	Коэфф. Вариации (%)	кол-во муницип-ов	мин. (%)	макс. (%)	в среднем (%)	коэфф. вариации (%)	кол-во муницип-ов
Налог на доходы физических лиц	24,4	97,6	60,0	26,3	68	43,7	236,3	110,0	34,0	68	38,0	206,1	95,4	33,5	68	31,8	127,8	70,6	28,4	68
Налог с продаж	1,5	18,5	8,6	57,1	61	2,2	41,4	16,0	60,8	61	2,0	32,7	13,8	60,1	61	1,7	23,5	10,2	58,3	61
Налоги на совокупный доход	2,5	34,9	13,3	52,0	68	3,5	64,1	24,4	56,1	68	3,3	55,1	21,0	54,9	68	2,7	43,3	15,7	53,9	68
Поимущественные налоги	12,3	62,8	34,4	31,6	68	22,1	145,5	63,5	40,1	68	20,2	126,9	54,8	38,5	68	14,1	73,5	40,7	34,7	68

Глава 7. Расчеты на основе базы данных по муниципальным финансам в разрезе регионов

Характеристика бюджетов муниципальных образований в разрезе регионов

Муниципальные образования, по которым проводится анализ в разрезе регионов, представляют собой гораздо менее однородную совокупность, чем крупные города. Причем различия в показателях могут объясняться разными, иногда противоположными причинами, выявить которые часто не представляется возможным. Это предъявляет повышенные требования к проверке исходных данных и накладывает ограничения на возможности анализа и моделирования тех или иных процессов. Кроме того, круг информации, доступный по крупным городам, не всегда имеется в наличии для всей совокупности муниципальных образований.

Наибольшие трудности возникают в анализе расходов муниципальных бюджетов. Во-первых, их уровень и доля различных статей зависят как от действительных различий между муниципальными образованиями, так и от распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнем, которое может быть неодинаковым для разных муниципалитетов в рамках региона. Во-вторых, невозможно разделить объективное влияние не уровня и структуру расходов размера и местоположения и субъективные факторы, связанные с муниципальной политикой.

В табл. 7.1 по выбранным для анализа субъектам РФ представлено разделение расходов между региональными и местными бюджетами по основным статьям муниципальных расходов. В целом оно соответствует тем общим тенденциям, которые были выявлены в главе 4. Соотношение региональных и муниципальных расходов существенно различно по разным статьям. Так, по ЖКХ лишь в одном регионе – в Кабардино-Балкарии – доля региональных расходов превышает 22%, в остальных регионах она менее 8%. В сфере образования централизацией расходов явно выделяется Ленинградская область – 44%; в Кабардино-Балкарии, находящейся на втором месте, – 22%, во всех остальных регионах – менее 18%. Гораздо выше неравномерность распределения расходов в здравоохранении и социальной политике. Так, доля региональных расходов по статье «Здравоохранение» колеблется от 30% (Чувашия, Саратовская область, Красноярский край) до 76% (Еврейская автономная область). В расходах на социальную политику разброс еще более значителен: в Тверской и Свердловской областях муниципальные расходы на эти цели составляют порядка 12%, а в Чувашии, Ростовской области, Красноярском крае и Еврейской автономной области – от 70 до 84%. Однако доля последних двух из рассмотренных статей расходов не столь велика. Поэтому, хотя различия в распределении расходных полномочий между регионами и муниципалитетами в определенной степени влияют на уровень и структуру муниципальных расходов, воздействие это (во всяком случае в рамках данной совокупности) по большинству субъектов РФ не столь велико, как можно было ожидать.

В табл. 7.2 представлена характеристика расходов местных бюджетов по трем основным статьям – «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование» и «Здравоохранение». Очевидно, что доли данных статей существенно различаются в структуре муниципальных расходов, хотя по большинству регионов это может быть достаточно легко объяснено. Так, высокая доля расходов на ЖКХ в муниципалитетах Ленинградской области определяется существенной централизацией расходов на образование и здравоохранение на региональном уровне. Высокая доля расходов на образование в муниципалитетах Кабардино-Балкарии, соответственно, связана с централизацией расходов на ЖКХ. Менее очевидны причины экстремально низкой доли расходов на ЖКХ в Саратовской области (8%) и экстремально высокой доли расходов на образование и здравоохранение (соответственно 62 и 30%) в Ростовской области. Хотя в последнем случае это частично можно объяснить южным положением региона и высоким уровнем покрытия населением расходов на услуги ЖКХ, что приводит к снижению муниципальных бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство.

Однако более существенную роль, чем разница в структуре муниципальных расходов между регионами, играет значительный разброс муниципальных расходов в рамках каждого из анализируемых субъектов РФ. Причем наибольшим этот разброс оказывается не в образовании и здравоохранении, где его можно было бы объяснить внешними для муниципального образования факторами, в первую очередь, различным набором выполняемых функций и различным распределением полномочий между муниципальным и региональным уровнем. Наиболее существенна разница в расходах на ЖКХ, то есть именно по той статье, которая в подавляющем большинстве случаев полностью финансируется из муниципального бюджета.

Таблица 7.1

Разделение расходов между бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований по отдельным статьям, 2001 г. (в %)

№ группы	Регионы	ЖКХ		Образование		Здравоохранение		Социальная политика	
		региональный бюджет	местный бюджет	региональный бюджет	местный бюджет	региональный бюджет	местный бюджет	региональный бюджет	местный бюджет
1	Еврейская АО	7,9	92,1	14,9	85,1	75,8	24,2	20,7	79,3
	Коми-Пермяцкий АО	0,0	100,0	13,1	86,9	53,7	46,3	72,4	27,6
2	Амурская область	2,8	97,2	14,8	85,2	42,6	57,4	72,5	27,5
	Кабардино-Балкарская Республика	22,4	77,6	22,3	77,7	39,1	60,9	77,4	22,6
3	Ростовская область	0,2	99,8	13,6	86,4	34,6	65,4	16,0	84,0
	Тверская область	0,2	99,8	7,7	92,3	44,0	56,0	87,4	12,6
	Чувашская Республика	0,1	99,9	12,7	87,3	29,8	70,2	30,1	69,9
4	Новосибирская область	0,9	99,1	10,1	89,9	37,2	62,8	61,8	38,2
	Саратовская область	1,6	98,4	10,6	89,4	30,1	69,9	80,3	19,7
5	Красноярский край	0,0	100,0	10,9	89,1	30,6	69,4	21,2	78,8
	Ленинградская область	0,3	99,7	44,1	55,9	58,9	41,1	64,7	35,3
	Свердловская область	5,3	94,7	17,2	82,8	43,8	56,2	87,8	12,2

Подобный разброс может быть связан с различными факторами, в том числе с городским или сельским характером муниципального образования, его размерами, степенью удаленности от областного или крупного районного центра, долей малоэтажной частной застройки, проводимой политикой в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг населением. Выделить роль каждого из них не представляется возможным. Единственная закономерность, которая прослеживается в большинстве регионов, состоит в том, что подушевые расходы по статье ЖКХ резко дифференцируются между двумя группами муниципальных образований. Соотношение муниципалитетов с высоким и низким уровнем подушевых расходов на ЖКХ показано в табл. 7.3. Представляется, что при всем многообразии воздействующих на это причин основную роль, тем не менее, играет степень урбанизации. Данный фактор достаточно важен в дальнейшем анализе, поскольку его необходимо учитывать при оценке потенциала налога на имущество физических лиц, жилищных субсидий и т.п.

Таблица 7.2

Доли расходов на ЖКХ, образование и здравоохранение в структуре местных бюджетов, 2001 г. (в %)

№ группы	Регионы	ЖКХ				Образование				Здравоохранение			
		мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в среднем	коэфф. вариации
1	Еврейская АО	7,0	41,9	22,9	65,7	21,9	33,9	27,1	19,3	3,4	8,1	5,5	31,4
	Коми-Пермяцкий АО	3,2	28,9	12,4	99,3	34,1	49,6	42,0	15,2	6,9	20,6	15,0	30,3
2	Амурская область	7,5	50,5	32,4	31,2	16,2	50,8	29,7	26,3	4,1	20,7	12,4	30,4
	Кабардино-Балкарская Республика	4,0	35,0	13,8	63,5	28,8	56,0	43,9	18,4	13,0	25,7	20,4	18,1
3	Ростовская область	3,2	35,7	11,9	69,1	18,9	40,7	62,4	7,3	11,0	19,6	30,1	7,8
	Тверская область	5,9	59,1	26,2	47,3	16,5	47,4	32,3	18,9	6,9	25,6	12,4	27,5
	Чувашская Республика	3,1	41,9	11,7	94,9	24,4	42,9	33,8	15,4	4,4	25,0	13,2	27,5
4	Новосибирская область	3,2	74,0	22,5	64,6	10,9	54,3	40,3	23,1	0,0	21,7	8,9	43,9
	Саратовская область	0,0	41,1	8,0	128,1	19,7	55,1	43,0	17,2	12,5	31,3	19,0	21,8
5	Красноярский край	0,0	51,7	17,7	71,8	12,5	43,3	30,7	22,1	0,3	15,6	7,6	40,0
	Ленинградская область	16,6	69,9	42,9	25,4	7,9	28,4	21,3	24,7	0,4	14,4	9,4	32,8
	Свердловская область	4,1	43,0	25,3	20,3	25,4	54,6	35,6	17,3	5,8	28,2	14,7	27,5

Что касается анализа доходов, то здесь на объективные различия между муниципальными образованиями накладываются субъективные характеристики политики региональных властей. Структура доходных источников муниципальных образований в региональном разрезе представлена в *табл. 7.4*. Очевидно, что не прослеживается непосредственной связи между финансовым положением субъекта РФ (отражается в отнесении его к тому или иному кластеру) и структурой доходных источников муниципальных образований. Единственный случай, где эта зависимость достаточно однозначна – это наиболее бедные регионы с высокой долей финансовой помощи в структуре региональных доходов. Соответственно, и на муниципальном уровне доля финансовой помощи в среднем превышает 80%. Существенные различия, непосредственно связанные с политикой региональных властей, проявляются начиная с третьего кластера. Из трех относящихся к нему регионов доля налоговых и неналоговых доходных источников муниципалитетов в Чувашии в среднем существенно ниже, чем в двух других, и, соответственно, доля финансовой помощи выше. Новосибирская и Саратовская области, относящиеся к четвертому кластеру, также значительно различаются по данным показателям. Но особенно очевидны различия в пятом кластере наиболее финансово обеспеченных регионов. Если в Ленинградской и Свердловской областях налоговые доходы муниципальных образований являются основными доходными источниками и в среднем составляют, соответственно, 58 и 68%, то ситуация в Красноярском крае диаметрально противоположна – доля налоговых доходов составляет менее 30%, а финансовой помощи – более 67%.

Представленное в *табл. 7.5* разделение муниципальных образований на группы в зависимости от степени их дотационности также подтверждает выявленную выше тенденцию. Доля муниципальных образований с удельным весом финансовой помощи более 50% никак не связана с отнесением региона к тому или иному кластеру. Эта доля выше в Красноярском крае (5-й кластер), чем в Тверской и Ростовской областях (3-й кластер). В то же время в Свердловской области, также относящейся к пятому кластеру, она в 2,4 раза ниже. Новосибирская и Саратовская области относятся к одному (четвертому) кластеру, однако доля высокодотационных муниципальных образований в Новосибирской области – одна из наиболее высоких по данной совокупности, а в Саратовской области – одна из наиболее низких. Частично это можно объяснить степенью разброса финансового положения муниципальных образований в рамках региона, но в свете анализа данных *табл. 7.4* очевидно, что политическая компонента также играет существенную роль.

Таблица 7.3

Распределение муниципальных образований по уровню расходов на ЖКХ

№ группы	Регионы	Количество муниципальных образований		
		Всего	С расходами на ЖКХ	
			выше среднего уровня по региону	ниже среднего уровня по региону
1	Еврейская АО	6	2	4
	Коми-Пермяцкий АО	6	2	4
2	Амурская область	27	14	13
	Кабардино-Балкарская Республика	11	5	6
3	Ростовская область	54	20	34
	Тверская область	41	22	19
	Чувашская Республика	26	8	18
4	Новосибирская область	40	12	28
	Саратовская область	39	17	22
5	Красноярский край	56	21	35
	Ленинградская область	26	12	14
	Свердловская область	68	38	30

Таблица 7.4

Структура доходных источников муниципальных образований, 2001 г. (в %)

№ группы	Регионы	Налоговые				Неналоговые				Финансовая помощь			
		мин.	макс.	в сред- нем	коэфф. вариан- ции	мин.	макс.	в сред- нем	Коэфф. Вариан- ции	мин.	макс.	в сред- нем	коэфф. вариан- ции
1	Еврейская АО	3,9	26,6	15,9	60,0	0,5	11,1	3,0	134,4	69,9	95,1	81,1	13,7
	Коми-Пермяцкий АО	6,8	35,9	15,0	70,5	0,7	2,7	1,6	50,1	61,4	89,7	82,7	12,9
2	Амурская об- ласть	12,2	61,9	34,1	41,0	0,3	3,5	1,1	65,0	28,1	80,7	57,5	25,9
	Кабардино- Балкарская Рес- публика	0,0	67,5	37,5	67,5	0,2	1,9	0,8	75,9	31,7	93,7	55,8	42,3
3	Ростовская об- ласть	9,4	73,2	35,9	47,1	3,1	21,0	6,1	55,5	15,1	87,0	58,0	30,5
	Тверская область	9,4	89,8	39,3	57,8	0,6	8,1	3,0	53,9	6,2	87,9	57,7	40,0
	Чувашская Рес- публика	7,9	52,2	20,3	55,4	0,2	6,0	1,2	99,4	36,7	90,7	76,8	17,2
4	Новосибирская область	12,9	98,3	41,1	56,9	0,5	12,2	1,9	104,5	0,5	86,6	56,8	43,0
	Саратовская об- ласть	18,7	97,1	55,0	44,5	1,0	17,2	4,1	73,3	1,0	77,5	40,8	61,0
5	Красноярский край	6,9	96,1	29,0	74,9	0,2	11,6	2,1	90,4	0,6	92,8	67,4	34,7
	Ленинградская область	24,9	95,4	58,2	39,4	1,8	12,0	5,3	43,8	2,3	68,2	36,6	61,8
	Свердловская область	22,9	98,8	67,9	37,5	0,7	8,9	2,9	66,5	0,0	76,2	29,2	89,9

Таблица 7.5

Дотационность муниципальных образований, 2001 г.

№ группы	Регионы	Доля муниципалитетов с финансовой помощью (%)		
		менее 20%	от 20% до 50%	более 50%
1	Еврейская АО	0	0	100
	Коми-Пермяцкий АО	0	0	100
2	Амурская область	0	30	70
	Кабардино-Балкарская Рес- публика	0	55	45
3	Ростовская область	2	24	74
	Тверская область	10	22	68
	Чувашская Республика	0	4	96
4	Новосибирская область	12,5	12,5	75
	Саратовская область	26	33	41

Таблица 7.5 продолжение

№ группы	Регионы	Доля муниципалитетов с финансовой помощью (%)		
		менее 20%	от 20% до 50%	более 50%
5	Красноярский край	5	16	79
	Ленинградская область	35	23	42
	Свердловская область	48	21	33
В целом по совокупности		16	21	63

Первый этап расчетов

Первый этап расчетов по муниципальным образованиям в региональном разрезе, предусматривающий анализ возможностей закрепления за муниципалитетами существующих доходных источников для покрытия сложившихся затрат, фактически дублирует соответствующие расчеты по крупным городам. Единственное отличие связано с тем, что по регионам, в которых распределение расходов между муниципальным и региональным уровнями существенно отклоняется от общей ситуации, была проведена корректировка. Региональные расходы по ним принимались на уровне средних по остальной совокупности, что приводило к соответствующему росту муниципальных расходов. Однако масштабы такой корректировки были невелики – в Ленинградской области были пересчитаны расходы на образование, а в Кабардино-Балкарии – на ЖКХ. Изменений в структуре доходных источников не проводилось, хотя в двух регионах – Красноярском крае и Ленинградской области – она существенно отличается от остальных, поскольку там не был введен налог с продаж, и доля местных налогов достаточно высока. В наших расчетах за их счет финансируется, соответственно, 10,9 и 9,8% адаптированных расходов, в среднем по остальным регионам – лишь 0,2%. При этом налог с продаж в среднем по рассматриваемым регионам покрывает несколько больше 4% расходов.

Результаты первого этапа расчетов по тем двум вариантам, которые были выделены в качестве лучших на основе анализа совокупности крупных городов, приведены в табл. 7.6. По 11 из 12 регионов вариант, не включающий налог на прибыль, дает вполне удовлетворительные результаты: общий профицит не превышает 3%, количество городов с профицитом составляет значимую долю лишь в 2 регионах, в целом профицитными оказываются чуть больше 6% муниципальных образований из анализируемой совокупности. Исключением является Свердловская область, где общий профицит составляет более 8% (впрочем, коэффициент вариации не слишком высок, и потребность в финансовой помощи оказывается существенно меньше, чем по факту 2001 г.). Результаты расчетов в соответствии с вариантом, включающим налог на прибыль, еще менее благоприятны и потому явно неперспективны для дальнейшего анализа.

Таблица 7.6

Варианты финансирования адаптированных расходов муниципальных образований за счет закрепленных доходных источников, 2001 г.

Вариант 1	Подходный налог - 50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части, налоги на совокупный доход - 90%, налоги на имущество - 100%, земельный налог и арендная плата за землю - 100%, налог с продаж - 100%, местные налоги и сборы - 100%											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермяч- ский АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Твер- ская область	Чуваши- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
мин. покрытие расхо- дов (%)	14,7	12,8	19,2	10,9	23,6	8	21,2	32,6	31	7,4	41	20
макс. покрытие рас- ходов (%)	48,1	39,4	88,4	47,9	124,7	159,9	74,8	117,3	86,2	92,9	125,4	124,2
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	33,4	26,6	69,2	36,9	101,2	151,8	53,6	84,7	55,1	85,5	84,4	104,1
покрытие расходов в среднем (%)	33,4	21,3	39,8	24,4	58,3	52	37,5	50,5	47,3	44,2	77,4	68,4

Таблица 7.6 продолжение

Вариант 1	Подходный налог - 50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части, налоги на совокупный доход - 90%, налоги на имущество - 100%, земельный налог и арендная плата за землю - 100%, налог с продаж - 100%, местные налоги и сборы - 100%											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермяц- кий АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Твер- ская область	Чуваш- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
покрытие расходов в целом (%)	38,8	23,3	47,7	29	65,7	55,5	55	64,6	62,7	54	77,7	91,7
коэфф. вариации (%)	37,3	43,7	48,1	49,9	41	73	33,1	33,2	28,1	43,4	27,4	32,7
общий профицит (%)	0	0	0	0	2,3	1,7	0	0,2	0	0	1,8	8,2
общий дефицит (%)	61,2	76,7	52,3	71	36,7	46,2	45	35,6	37,3	46	24,1	16,5
кол-во МО с профицитом (в том числе с профицитом более 10%)	0 (0)	0 (0)	0(0)	0(0)	5(2)	7(4)	0(0)	1(1)	0(0)	0(0)	4(3)	8(4)
кол-во МО с фин. помощью более 50%	6	6	21	11	21	29	22	24	22	41	1	10
Вариант 2	Подходный налог - 50% - гарантированная, 50% - выравнивающая части, налоги на совокупный доход - 90%, налоги на имущество - 100%, земельный налог и арендная плата за землю - 100%, налог с продаж - 100%, налог на прибыль - 5,7% (2% от прибыли), местные налоги и сборы - 100%											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермяц- кий АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Твер- ская область	Чуваш- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
мин. покрытие расходов (%)	14,7	12,8	19,2	10,9	23,7	8,2	21,4	32,8	31,1	7,5	41,8	20,2
макс. покрытие расходов (%)	48,6	42,3	91,3	49,9	130,1	165,6	77,5	118,5	87,8	94,7	134,8	129,6
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	33,9	29,5	72	38,9	106,4	157,5	56,1	85,7	56,7	87,3	93	109,4
покрытие расходов в среднем (%)	33,8	22	40,6	25	59,4	54	38,6	51	48,6	44,7	79,8	70,7
покрытие расходов в целом (%)	39,3	24,2	48,9	29,9	67,3	58,2	56,9	65,5	66,4	55,1	80,5	95,1
коэфф. вариации (%)	37,7	47,3	48,8	50,6	41,9	74,7	34,1	33,3	29,9	43,4	28,8	33,6
общий профицит (%)	0	0	0	0	3,2	3,2	0	0,2	0	0	2,6	10,5
общий дефицит (%)	60,7	75,8	51,1	70,1	35,9	45	43,1	34,7	33,6	44,9	22,1	15,3
кол-во МО с профицитом (в том числе с профицитом более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	5(4)	8(4)	0(0)	1(1)	0(0)	0(0)	5(3)	9(5)
кол-во МО с фин. помощью более 50%	5	6	19	11	21	29	22	24	22	41	1	9

Достаточно интересны результаты анализа воздействия на покрытие муниципальных расходов распределения подоходного налога на гарантированную и выравнивающую части, отраженные в табл. 7.7. Очевидно, что тенденции здесь противоположны выявленным при рассмотрении крупных городов. Вариант, при котором подоходный налог полностью перераспределяется на региональном уровне пропорционально численности населения, для 11 из 12 регионов выступает наиболее привлекательным со всех точек зрения: как доли расходов, покрываемой за его счет, так и коэффициента вариации. Исключение составляет Ленинградская область. В условиях закрепления подоходного налога в размере 100% от контингента результаты в большинстве случаев наиболее неблагоприятны. Вариант разделения подоходного налога между гарантированной и выравнивающей частями в пропорции 50/50 для большинства регионов хуже стопроцентного перераспределения, но существенно лучше закрепления 100% контингента. По четверти рассматриваемых регионов в данном варианте коэффициент вариации оказывается наилучшим.

Таблица 7.7

**Доля подоходного налога в финансировании адаптированных расходов
муниципальных образований, 2001 г. (в %)**

№ группы	Регионы	100% от контингента				100% – на основе подушевого перераспред-я				50% – гарантированная, 50% – выравнивающая части			
		мин.	макс.	в сред-нем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в сред-нем	коэфф. вариации	мин.	макс.	в сред-нем	коэфф. вариации
1	Еврейская АО	4,6	26,8	17,2	50,4	13,9	23,9	21,0	17,6	9,3	24,5	19,1	28,8
	Коми-Пермяцкий АО	7,7	18,4	11,6	37,5	9,6	14,6	12,1	19,5	9,9	14,4	11,8	15,8
2	Амурская область	5,2	42,5	17,2	56,3	11,3	45,3	28,5	31,9	8,2	39,8	22,9	36,4
	Кабардино-Балкарская Республика	4,3	21,6	10,2	59,4	23,7	39,8	33,2	17,0	16,7	27,5	21,7	13,9
3	Ростовская область	6,2	76,3	24,3	67,4	15,9	62,8	39,4	22,4	15,4	61,0	31,8	32,0
	Тверская область	3,5	119,9	26,8	102,1	6,8	55,8	29,1	36,6	5,2	78,9	28,0	60,3
	Чувашская Республика	5,6	38,8	14,1	67,0	21,4	42,1	32,8	15,4	17,1	31,6	23,5	16,8
4	Новосибирская область	8,4	60,3	22,3	48,8	21,3	74,8	40,7	25,1	22,9	51,1	31,5	21,4
	Саратовская область	6,7	50,9	20,8	54,1	23,2	56,8	37,8	24,2	18,1	51,0	29,3	23,7
5	Красноярский край	1,9	90,8	23,2	88,8	6,9	65,7	43,5	31,0	4,4	74,7	33,4	44,8
	Ленинградская область	22,7	78,4	42,0	32,1	12,6	78,7	37,2	47,7	19,6	59,1	39,6	25,5
	Свердловская область	2,3	121,4	39,4	71,7	11,9	46,7	25,7	26,8	7,1	77,9	32,6	49,0

Второй этап расчетов

Расчеты в рамках второго этапа применительно к муниципалитетам в региональном разрезе в целом основывались на тех же подходах, что и по крупным городам. В расчетах использовались те же коэффициенты изменения доходов за 10 месяцев 2002 г. (табл. 6.6). Аналогично оценивались последствия реформирования налога на имущество предприятий и отмены налога с продаж. Основные отличия сводились к следующему:

- доходы от местных налогов в Красноярском крае и Ленинградской области сокращались в два раза, поскольку примерно такой динамики можно ожидать при введении налога с продаж и соответствующем сокращении перечня местных налогов;
- использовались более сложные методы прогнозирования роста доходов от увеличения ставки налога на имущество физических лиц.

Прогноз динамики доходов от налога на имущество физических лиц чрезвычайно труден, поскольку политика муниципалитетов в этом отношении зависит от большого количества разнообразных факторов, и применительно к мелким муниципальным образованиям выявить и прогнозировать эти факторы гораздо сложнее, чем по отношению к крупным. В данном случае была сделана попытка учета двух безусловно значимых для муниципального образования параметров – уровня доходов населения и качества жилья. Причем процесс оценки этих двух факторов носил итерационный характер, что позволяло несколько объективизировать использующиеся гипотезы.

На первой стадии, как и применительно крупным городам, существующий налог на имущество физических лиц в каждом муниципальном образовании был увеличен в 20 раз, и полученная величина была повышена еще на 20% для учета роста платы за наем (по совокупности крупных городов она была увеличена на 30%).

На второй стадии по каждому региону было определено распределение муниципалитетов по уровню доходов населения. Как и по крупным городам, в качестве индикатора уровня дохода использовалась сумма контингентов по подоходному налогу и налогу на совокупный доход физических лиц. В зависимости от степени дифференциации по данному показателю, а также с учетом городского и сельского характера муниципалитетов в каждом регионе было выделено от двух до четырех групп муниципальных образований. По каждой из групп экспертным путем был определен коэффициент, характеризующий долю среднего по региону совокупного годового дохода населения, на которую будут ориентироваться органы местного самоуправления при установлении ставки налога на имущество физических лиц. Разброс данных коэффициентов по совокупности в целом составил от 0,25 до 1,25.

На третьей стадии были рассмотрены две группы муниципальных образований – те, в которых подушевые расходы на ЖКХ превышают средние по региону, и те, в которых они находятся на более низком уровне. В соответствии с высказанной ранее гипотезой эта дифференциация определяется в первую

очередь степенью урбанизации соответствующего муниципального образования и, тем самым, косвенно связана с качеством недвижимости. Было принято, что по муниципальным образованиям, где доля подушевых расходов на ЖКХ ниже средней, определенный на предыдущей стадии коэффициент не может превышать 0,5%.

На четвертой стадии полученная оценка потенциала налога на имущество физических лиц сопоставлялась с величиной реально взимаемого налога, увеличенной в 20 раз. Если полученные оценки существенно превышали данную величину по значительной части муниципальных образований либо демонстрировали существенное отклонение от сложившегося тренда, определенные на второй стадии коэффициенты корректировались. По двум регионам – Кабардино-Балкарии и Ростовской области – данная итерация продемонстрировала необходимость отказаться от изменений, произведенных в рамках третьей стадии.

В табл. 7.8 отражены результаты оценки факторов, влияющих на изменение бюджетных доходов муниципальных образований, и продемонстрирован потенциал их роста.

Третий этап расчетов

На третьем этапе расчетов осуществлялась сценарная оценка изменения расходов муниципальных образований в зависимости от распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнем. Здесь анализ муниципальных образований в региональном разрезе также несколько отличался от исследования крупных городов. В силу отсутствия исчерпывающей информации и неоднородности муниципальных образований в регионе моделирование эволюционного сценария было несколько упрощено. Расчеты производились следующим образом:

- к расходам муниципальных образований было добавлено 10%;
- расходы на оплату труда с начислениями по статье «Государственное управление и местное самоуправление» увеличивались в 1,2 раза, расходы на оплату труда с начислениями по другим статьям – в 1,4 раза;
- из расходов по статье ЖКХ исключалось 90% статьи «Целевые субсидии» подраздела «Жилищное хозяйство», а также статей «Субсидии на услуги, оказываемые населению энерго- и теплоснабжающими организациями» и «Субсидии на услуги, оказываемые населению организациями водоснабжения и канализации» подраздела «Коммунальное хозяйство»;
- к расходам муниципальных образований, где подушевые расходы на ЖКХ в 2001 г. были выше средних (табл. 7.3), добавлялось 7% на выплату жилищных субсидий;
- из расходов муниципальных образований исключалось 3% на финансирование федеральных мандатов и 2% – резерв краткосрочной экономии.

Таким образом, суммарные расходы муниципалитета по эволюционному сценарию ($R_j^{(\Sigma, \text{ж})}$) составят:

$$R_j^{(\Sigma, \text{ж})} = R_j^{(\Sigma, 2001)}(a) + R_j^{(\text{кз})} + \Delta R_j^{(\text{ом})} - 0,9 R_j^{(\text{жсдот} 2001)} + R_j^{(\text{жс})} - R_j^{(\text{жс})}, \text{ где}$$

1) $R_j^{(\Sigma, 2001)}(a)$ – адаптированные расходы муниципальных бюджетов в 2001 г.;

2) $R_j^{(\text{кз})}$ – расходы на выплату кредиторской задолженности и обслуживание муниципального долга,

определяются как

$$R_j^{(\text{кз})} = 0,1 R_j^{(\Sigma, 2001)},$$

где $R_j^{(\Sigma, 2001)}$ – фактические расходы местных бюджетов в 2001 г.;

3) $\Delta R_j^{(\text{ом})}$ – рост расходов на оплату труда с начислениями госслужащих и работников бюджетной сферы по сравнению с 2001 г., вычисляется следующим образом:

$$\Delta R_j^{(\text{ом})} = 0,2 R_j^{(\text{омс}; 2001)} + 0,4 (R_j^{(\text{ом}, 2001)} - R_j^{(\text{омс}; 2001)}),$$

где $R_j^{(\text{ом})}$ – расходы на оплату труда с начислениями работников бюджетной сферы; $R_j^{(\text{омс})}$ – расходы местных бюджетов на оплату труда с начислениями госслужащих;

4) $R_j^{(\text{жсдот} 2001)}$ – дотации ЖКХ;

5) $R_j^{(\text{жс})}$ – расходы на жилищные субсидии.

$$R_{ij}^{(жс)} = \begin{cases} 0,07R_{ij}^{(\Sigma, 2001)}, & R_{ij}^{(жсх, 2001)}(sd) \geq \frac{\sum_{l=1}^n R_{ij}^{(жсх, 2001)}(sd)}{n}, \\ 0, & R_{ij}^{(жсх, 2001)}(sd) < \frac{\sum_{l=1}^n R_{ij}^{(жсх, 2001)}(sd)}{n}, \end{cases}$$

где $R_{ij}^{(жсх, 2001)}$ – среднедушевые расходы на ЖКХ в i -м муниципалитете j -го региона в 2001 г.; n – кол-во муниципалитетов в регионе j ;

б) $R_{ij}^{(ж)} – экономия муниципальных бюджетов, определяется как$

$$R_{ij}^{(ж)} = R_{ij}^{(пт)} + R_{ij}^{(фмм)} = 0,02R_{ij}^{(\Sigma, 2001)} + 0,03R_{ij}^{(\Sigma, 2001)} = 0,05R_{ij}^{(\Sigma, 2001)},$$

где $R_{ij}^{(пт)}$ – потенциал текущей экономии; $R_{ij}^{(фмм)}$ – расходы на финансирование федеральных мандатов за счет средств муниципальных бюджетов.

Изменение расходов в рамках эволюционного сценария по сравнению с фактическими расходами муниципальных образований в 2001 г. представлено в *табл. 7.9*.

Расчеты по другим сценариям не отличались от алгоритма, принятого для крупных городов. Результаты сценарных расчетов расходов представлены в *табл. 7.10*.

Четвертый этап расчетов

В рамках четвертого этапа рассматривались последствия вариантов закрепления доходных источников, выбранных при анализе различных расходных сценариев применительно к совокупности крупных городов, для муниципальных образований в региональном разрезе.

В первую очередь определялось, достаточны ли дополнительные доходы, полученные в рамках второго этапа расчетов, для покрытия расходов по эволюционному сценарию, то есть при условии неизменности распределения полномочий (а тем самым и финансовых ресурсов) между региональным и муниципальным уровнем. Результаты сопоставления дополнительных доходов и расходов представлены в *табл. 7.11*. Очевидно, что ситуация здесь неоднозначна. В случае сохранения налога с продаж в качестве муниципального дополнительные расходы могут быть профинансированы в 7 регионах из 12. В случае отмены налога с продаж дополнительные расходы покрываются за счет дополнительных доходов лишь в 5 регионах.

Еще один возможный финансовый источник связан с полным закреплением за муниципальным уровнем тех доходов, которые не только делились между регионами и муниципалитетами, но и частично зачислялись в федеральный бюджет. Эти средства составляют около 1% доходов федерального бюджета и не оказывают существенного влияния на его состояние. Как показывают данные *табл. 7.12*, в этом случае (и исходя из предпосылки достаточно равномерного распределения этих доходов между муниципалитетами) доходы муниципальных образований могут увеличиться примерно на 2%. Это существенно улучшит ситуацию еще в трех субъектах РФ при условии как сохранения налога с продаж, так и его отмены. Таким образом, при сохранении налога с продаж вопрос об источниках покрытия дополнительных возникающих расходов будет стоять только в наиболее дефицитных регионах, относящихся к первому кластеру. При его отмене эта проблема затронет еще два региона, причем только в одном из них – в Республике Чувашии – она будет достаточно острой.

Таким образом, анализ показывает, что возможное увеличение расходных потребностей муниципальных образований в рамках эволюционного сценария не создает глобального финансового дисбаланса и в большинстве случаев может быть компенсировано за счет роста существующих и привлечения новых доходных источников. Это позволяет перейти к расчетам по другим расходным сценариям, аналогичным расчетам по крупным городам. Результаты по каждому варианту для каждого из четырех сценариев представлены в Приложении 7.1.

Общим итогом данных расчетов является чрезвычайно низкий уровень общего профицита и, соответственно, малое количество городов с превышением доходов над расходами. Ни по одному варианту закрепления доходных источников в сумме по всем анализируемым регионам их количество не превысило 11 (2,75% от совокупности муниципальных образований в выбранных регионах), в том числе с профицитом больше 10% – не более 5 (1,2% от совокупности проанализированных муниципальных образований). Это качественно меньше, чем в рамках первого этапа расчетов (финансирование сложившихся в 2001 г. расходов за счет фактических доходных источников 2001 г.), где по двум наиболее предпочтительным вариантам количество муниципальных образований с профицитом составило 25 и 28 или, соответственно, 6,2% и 7% от анализируемой совокупности.

Более детально сопоставлялись варианты, выбранные в качестве базовых по каждому расходному сценарию. Их основные характеристики содержатся в *табл. 7.13*, а результаты расчетов – в *табл. 7.14*. Для оценки результатов расчетов использовалось 6 показателей. По трем из них – соотношению между максимальной и минимальной долей покрытия расходов за счет закрепленных доходных источников, общему дефициту и коэффициенту вариации покрытия муниципальных расходов – определялось среднее значение данного показателя по 12 регионам и количество регионов, в котором значение данного показателя являлось наилучшим из четырех сопоставляемых вариантов. По трем другим – количеству муниципальных образований с профицитом, количеству муниципальных образований с профицитом более 10% и доля муниципальных образований, где за счет закрепленных доходных источников финансируется менее 50% расходов (то есть потребность в финансовой помощи превышает 50% доходов) – для сопоставлений использовались суммарные значения по всем 12 регионам.

Выводы, полученные в ходе анализа, в целом соответствуют результатам исследования крупных городов. Все варианты закрепления доходных источников достаточно жизнеспособны, хотя, естественно, доля покрытия за их счет муниципальных расходов гораздо меньше, чем по крупным городам, и размер дефицита в среднем по совокупности колеблется от 49 до 63%.

В то же время в целом подтверждаются выводы об ухудшении условий финансирования расходов муниципальных образований при переходе от эволюционного к радикальным сценариям. Так, эволюционный и промежуточный умеренный сценарии лидируют по всем анализируемым критериям при рассмотрении средних показателей по всем регионам. При анализе каждого конкретного региона ситуация не столь однозначна, хотя в целом проявляется та же тенденция. Так, с точки зрения коэффициента вариации эволюционный и промежуточный умеренный сценарии дают наилучшие результаты во всех регионах, по показателю общего дефицита (то есть необходимой финансовой помощи) – в 8 регионах, и лишь по разнице между максимальным и минимальным покрытием лидирует радикальный сценарий – здесь лучшие значения получены по 7 регионам.

Что касается муниципальных бюджетов с превышением доходов над расходами, то общее количество муниципальных образований, в которых возникал профицит хотя бы по одному варианту закрепления доходных источников, составило 16 (4% от анализируемой совокупности), профицит выше 10% образовывался в 10 муниципальных образованиях (2,5%). Все эти муниципальные образования расположены в 5 из 12 анализируемых субъектов РФ: Ростовской, Тверской, Новосибирской, Свердловской, Ленинградской областях. Данные регионы относятся к третьему (2), четвертому (1) и пятому (2) кластерам.

Наряду с количеством муниципальных образований с профицитом анализировалось распределение всей совокупности муниципалитетов в зависимости от доли финансовой помощи в доходах местных бюджетов, необходимой для полного покрытия затрат. Результаты, полученные по разным сценариям в целом по совокупности, представлены в *табл. 7.15*. С точки зрения минимизации финансовой помощи эволюционный и промежуточный умеренный сценарии обеспечивают качественно лучшие условия, чем остальные. В их рамках 41% муниципальных образований формируют за счет закрепленных источников более 50% собственных доходов. Эта ситуация даже несколько лучше, чем в 2001 г., когда нормативы закрепления регулирующих налогов могли дифференцироваться в зависимости от особенностей каждого муниципального образования, но лишь в 37% муниципалитетов финансовая помощь составляла менее 50%. Что касается радикальных сценариев, то здесь ситуация существенно хуже: доля муниципальных образований, формирующих собственные доходы за счет закрепленных доходных источников более чем на 50%, составляет менее 1/5. Необходимо отметить, что по всем анализируемым вариантам закрепления доходных источников доля высокдотационных муниципальных образований превышает 50%.

Таблица 7.8

Изменение доходов муниципальных образований в разрезе регионов

Потенциал изменения муниципальных доходов	Дополнительные доли адаптированных муниципальных расходов, финансируемые за счет роста доходных источников в целом по региону (%)											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермяч- ский АО	Амур- ская область	Кабардино- Балкарская Республика	Ро- стов- ская об- ласть	Твер- ская об- ласть	Чуваш- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
При сохранении налога с продаж	4,7	5,9	13,2	11,6	19,8	15,7	15,0	21,1	20,9	11,0	18,0	25,1
При отмене налога с продаж	4,0	3,5	11,9	8,9	15,0	8,8	2,8	12,7	10,7	11,0	18,0	17,7

Таблица 7.9

Соотношение факторов роста и снижения расходов муниципальных образований в разрезе регионов

Факторы роста/снижения расходов муниципальных образований	Уменьшение/увеличение финансирования в долях адаптированных муниципальных расходов в целом по региону (%)											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермьяц- кий АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Тверская область	Чуваши- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
Дооценка затрат	20,2	26,1	20,7	23,9	24,6	22,2	23,8	26,5	25,5	22,3	20,2	23,3
Средства на выплату кредиторской задолженности и обслуживание долга	11,5	10,5	10,5	10,5	13,0	10,6	12,1	11,2	10,9	11,0	11,0	10,5
Оплата труда с начислениями	8,7	15,5	10,2	13,4	11,7	11,6	11,7	15,2	14,6	11,3	9,3	12,7
Резервы экономии затрат	-7,7	-4,7	-5,6	-16,4	-6,3	-24,5	-6,7	-19,0	-7,5	-6,6	-8,7	-7,5
Расходы на ЖКХ	-6,6	-2,8	-3,9	-15,7	-8,8	-21,6	-6,3	-19,0	-7,9	-4,8	-7,1	-7,0
Жилищные субсидии	4,8	3,4	3,6	4,6	9,0	2,4	5,7	5,6	5,9	3,7	3,9	4,7
Собственные муниципальные расходы на оплату федеральных мандатов	-2,3	-2,1	-2,1	-2,1	-2,6	-2,1	-2,4	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-2,1
Резерв краткосрочной экономии	-3,5	-3,2	-3,2	-3,2	-3,9	-3,2	-3,6	-3,4	-3,3	-3,3	-3,3	-3,2
Итого	12,5	21,4	15,2	7,4	18,4	-2,3	17,1	7,4	18,0	15,7	11,5	15,7

Таблица 7.10

Сценарные расчеты расходов муниципальных образований в разрезе регионов

Сценарии расходов муниципальных образований	Отклонение от эволюционного сценария в долях адаптированных муниципальных расходов в целом по региону (%)											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермьяц- кий АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Тверская область	Чуваши- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- градская область	Сверд- ловская область
Радикальный	-30,2	-40,1	-28,3	-55,1	-58,6	-33,2	-48,3	-43,1	-41,3	-33,5	-22,7	-35,0
Промежуточный радикальный	-25,6	-35,9	-24,6	-46,6	-29,6	-29,1	-42,4	-35,9	-36,0	-28,6	-17,3	-29,1
Промежуточный умеренный	-9,3	-11,2	-10,4	-16,4	-10,8	-7,3	-24,1	-13,3	-17,3	-10,8	-5,1	-8,8

Таблица 7.11

Сопоставление дополнительных расходов и дополнительных доходов муниципальных образований в разрезе регионов

	Уменьшение/увеличение в долях адаптированных муниципальных расходов в целом по региону (%)											
	Еврей- ская АО	Коми- Пермьяц- кий АО	Амур- ская область	Кабар- дино- Балкар- ская Респуб- лика	Ростов- ская область	Твер- ская область	Чуваши- ская Респуб- лика	Новоси- бирская область	Сара- товская область	Красно- ярский край	Ленин- град- ская область	Сверд- ловская область
Дополнительные расходы	12,5	21,4	15,2	7,4	18,4	-2,3	17,1	7,4	18	15,7	11,5	15,7
Дополнительные доходы (при сохранении налога с продаж)	4,7	5,9	13,2	11,6	19,8	15,7	15	21,1	20,9	11	18	25,1
Дополнительные доходы (при отмене налога с продаж)	4	3,5	11,9	8,9	15	8,8	2,8	12,7	10,7	11	18	17,7

Таблица 7.12

Увеличение доходов местных бюджетов за счет закрепления за муниципальными образованиями федеральных долей ряда доходных источников (в %)

Налоговые/неналоговые платежи	Увеличение доходов местных бюджетов за счет федеральных долей	
	2001	2002 (10 мес.)
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,28	0,14
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	1,21	0,74
Земельный налог	0,69	0,41
Арендная плата за землю	0,66	0,36
Итого	2,85	1,65
Справочно: дополнительная доля адаптированных муниципальных расходов, финансируемая за счет данных источников	3,03	2,07

Таблица 7.13

Выбранные для анализа варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами

	1.1	2.2	3.3	4.2
<i>Подходный налог</i>	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	0%	20% - от контингента	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	50%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%

Таблица 7.14

Результаты закрепления доходных источников за местными бюджетами в рамках различных расходных сценариев в разрезе регионов

	1.1		2.2		3.3		4.2	
	В среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем
Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	63,5	1	62,8	7	64,7	0	57,0	4
Общий дефицит (%)	48,9	7	63,4	1	56,1	3	53,1	1
Коэффициент вариации (%)	38,0	7	58,7	0	55,1	0	39,3	5
В сумме по 12 регионам								
Кол-во МО с профицитом	10		5		4		3	
Кол-во МО с профицитом 10%	4		5		1		1	
Доля местных бюджетов с финансовой помощью более 50%	59		82		82		59	

Таблица 7.15

Дотационность муниципальных образований

№ группы	Регионы	Доля муниципалитетов с финансовой помощью (%)											
		1.1			2.2			3.3			4.2		
		менее 20%	от 20% до 50%	более 50%	менее 20%	от 20% до 50%	более 50%	менее 20%	от 20% до 50%	более 50%	менее 20%	от 20% до 50%	более 50%
1	Еврейская АО	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	Коми-Пермяцкий АО	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
2	Амурская область	3,7	18,5	77,8	0,0	3,7	96,3	3,7	0,0	96,3	3,7	7,4	88,9
	Кабардино-Балкарская Республика	0,0	18,2	81,8	9,1	9,1	81,8	0,0	18,2	81,8	0,0	18,2	81,8
3	Ростовская область	9,3	37,0	53,7	13,0	53,7	33,3	5,6	18,5	75,9	7,4	29,6	63,0
	Тверская область	9,8	26,8	63,4	2,4	7,3	90,2	7,3	7,3	85,4	4,9	17,1	78,0
	Чувашская Республика	0,0	15,4	84,6	0,0	11,5	88,5	0,0	11,5	88,5	0,0	15,4	84,6
4	Новосибирская область	10,0	27,5	62,5	5,0	7,5	87,5	7,5	7,5	85,0	7,5	12,5	80,0
	Саратовская область	0,0	23,1	76,9	0,0	2,6	97,4	0,0	10,3	89,7	0,0	10,3	89,7
5	Красноярский край	1,8	23,2	75,0	0,0	3,6	96,4	0,0	10,7	89,3	0,0	19,6	80,4
	Ленинградская область	34,6	57,7	7,7	0,0	46,2	53,8	11,5	38,5	50,0	11,5	57,7	30,8
	Свердловская область	16,2	57,4	26,5	0,0	13,2	86,8	7,4	19,1	73,5	10,3	42,6	47,1
В целом по совокупности		8,8	32,3	59,0	2,8	16,0	81,3	4,5	13,5	82,0	5,0	23,8	71,3

Приложение 7.1

Результаты закрепления доходных источников за местными бюджетами в рамках различных расходных сценариев

Еврейская АО

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	12,0	10,9	11,2	11,7	1,3	3,8	1,9	4,5	3,9	5,0	4,4	8,5	10,1	9,0
макс. Покрытие расходов (%)	36,9	36,5	38,0	40,0	16,5	27,8	16,0	30,2	26,1	32,9	27,5	37,5	37,7	38,6
разница между макс. и мин. Покрытием расходов (%)	24,8	25,6	26,8	28,3	15,2	24,0	14,1	25,8	22,3	27,9	23,1	28,9	27,6	29,6
покрытие расходов в среднем (%)	25,5	24,2	25,2	26,3	8,7	12,6	9,0	15,3	12,8	16,7	13,2	21,7	22,8	22,0
Покрытие расходов в целом (%)	29,7	28,5	29,8	31,0	10,7	16,7	11,0	20,1	17,0	21,7	17,4	26,5	27,2	26,8
коэфф. вариации (%)	36,3	38,7	39,1	38,8	67,7	70,5	60,8	62,6	64,9	60,6	62,8	48,4	42,6	47,4

Продолжение таблицы

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	70,3	71,5	70,2	69,0	89,3	83,3	89,0	79,9	83,0	78,3	82,6	73,5	72,8	73,2
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	6(3)	6(3)	6(3)	6(3)	6(6)	6(5)	6(6)	6(5)	6(6)	6(5)	6(5)	6(3)	6(4)	6(5)

Коми-Пермязкий АО

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	10,5	10,1	10,6	11,1	7,2	7,3	8,0	9,1	7,5	10,3	8,2	9,6	10,3	10,0
макс. покрытие расходов (%)	29,6	32,8	30,5	35,2	19,5	19,3	21,6	23,5	19,7	24,7	23,4	27,9	26,2	30,8
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	19,1	22,7	19,9	24,1	12,3	12,0	13,6	14,4	12,3	14,4	15,1	18,3	15,9	20,8
покрытие расходов в среднем (%)	17,2	17,6	17,0	18,7	12,6	12,2	14,0	14,8	12,8	15,5	14,1	15,9	16,0	16,9
покрытие расходов в целом (%)	18,4	19,1	18,4	20,3	13,0	12,9	14,8	15,7	13,5	16,4	15,2	17,3	17,1	18,5
коэфф. вариации (%)	38,6	45,0	41,6	45,6	38,5	42,7	40,2	41,6	41,4	41,3	43,4	40,3	35,0	43,4
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	81,6	80,9	81,6	79,7	87,0	87,1	85,2	84,3	86,5	83,6	84,8	82,7	82,9	81,5
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	6(5)	6(5)	6(5)	6(5)	6(6)	6(6)	6(6)	6(6)	6(6)	6(5)	6(6)	6(6)	6(6)	6(5)

Амурская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикаль- ный				Промежуточный уме- ренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая ча- сти	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	17,8	16,2	16,9	17,5	4,8	6,4	5,3	7,6	6,3	8,5	6,8	13,3	15,2	13,7
макс. покрытие расходов (%)	86,8	85,8	87,2	91,6	33,0	66,5	34,1	81,1	71,2	85,1	72,3	95,4	94,7	96,3
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	69,0	69,5	70,3	74,1	28,2	60,1	28,9	73,5	64,9	76,6	65,5	82,2	79,5	82,7
покрытие расходов в среднем (%)	36,5	34,0	34,8	35,6	14,3	17,4	12,0	23,2	19,8	23,4	17,6	32,3	32,2	30,4
покрытие расходов в целом (%)	43,4	41,2	41,8	42,9	17,7	23,1	15,0	30,2	26,0	30,3	23,5	39,7	38,7	37,5
коэфф. вариации (%)	46,3	48,8	48,5	48,9	66,0	70,6	58,5	70,6	71,6	69,6	73,7	57,8	53,0	57,7
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	56,6	58,8	58,2	57,1	82,3	76,9	85,0	69,8	74,0	69,7	76,5	60,3	61,3	62,5
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	21(11)	21(15)	21(13)	21(12)	27(24)	26(23)	27(26)	26(19)	26(21)	26(19)	26(24)	22(15)	24(16)	25(16)

Кабардино-Балкарская Республика

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подоходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	12,3	11,2	11,5	11,9	5,6	7,9	6,3	8,3	7,5	9,2	8,2	10,3	12,0	10,8
макс. покрытие расходов (%)	57,8	60,4	59,3	64,4	60,5	81,9	65,1	73,7	66,5	75,3	69,8	60,1	57,8	62,2
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	45,5	49,2	47,7	52,5	54,9	74,0	58,8	65,3	59,0	66,1	61,6	49,8	45,8	51,5
покрытие расходов в среднем (%)	28,0	28,2	27,1	29,1	24,6	32,8	26,3	32,7	30,0	32,9	31,5	28,5	28,6	29,4
покрытие расходов в целом (%)	33,2	33,9	32,4	35,1	27,5	38,4	29,7	39,1	35,6	39,4	37,4	34,1	33,6	35,3
коэфф. вариации (%)	51,7	55,5	56,3	57,4	61,6	67,4	62,3	61,0	59,7	62,6	60,7	57,5	53,0	58,4
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	66,8	66,1	67,6	64,9	72,5	61,6	70,3	60,9	64,4	60,6	62,6	65,9	66,4	64,7
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	9(8)	9(8)	9(8)	9(8)	10(8)	9(6)	10(7)	9(6)	9(6)	9(7)	9(6)	9(8)	9(7)	9(7)

Ростовская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подоходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	27,9	27,3	25,3	28,0	11,8	18,7	15,4	13,8	12,9	14,2	14,4	20,9	24,2	23,3
макс. покрытие расходов (%)	98,1	98,2	91,6	96,2	115,4	129,7	105,5	98,5	90,4	91,3	81,7	102,5	92,9	95,5
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	70,2	70,9	66,3	68,3	103,6	111,0	90,1	84,7	77,5	77,1	67,3	81,7	68,7	72,2
покрытие расходов в среднем (%)	50,3	50,4	47,1	51,5	43,4	55,3	48,3	38,1	34,8	37,8	37,3	45,0	46,1	46,9
покрытие расходов в целом (%)	58,8	58,8	55,4	59,5	54,4	65,1	54,1	49,0	44,6	47,5	44,5	55,1	53,9	55,0
коэфф. вариации (%)	31,1	30,8	31,7	29,6	52,9	45,9	40,8	50,3	50,1	46,6	39,4	40,5	33,8	34,3
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	3,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
общий дефицит (%)	41,2	41,2	44,6	40,5	46,7	37,9	46,0	51,0	55,4	52,5	55,5	45,1	46,1	45,0
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	2(1)	4(4)	1(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	29(0)	25(1)	34(4)	21(0)	31(7)	18(4)	24(4)	41(12)	42(15)	41(11)	40(8)	35(6)	34(4)	31(5)

Чувашская Республика

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	21,0	21,0	18,7	21,6	9,8	10,5	16,5	12,6	11,6	12,5	17,1	20,6	24,4	25,1
макс. покрытие расходов (%)	64,8	76,3	62,6	77,1	76,1	64,9	70,8	77,1	72,5	66,0	70,1	75,4	65,4	82,8
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	43,8	55,3	43,9	55,5	66,3	54,4	54,4	64,4	60,9	53,5	53,0	54,8	41,0	57,7
покрытие расходов в среднем (%)	34,8	39,0	31,6	39,4	23,9	24,4	36,1	28,8	26,1	27,9	37,6	35,5	37,4	43,4
покрытие расходов в целом (%)	49,4	56,5	46,0	56,3	42,6	41,2	53,1	50,6	45,4	47,5	54,8	54,8	51,4	62,0
коэфф. вариации (%)	33,2	34,1	34,7	32,4	65,9	58,9	42,4	57,8	58,8	52,4	39,2	42,5	30,9	33,6
общий профицит (%)	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0	0
общий дефицит (%)	50,6	43,5	54,0	43,7	57	59	47	49,4	54,6	52,5	45,2	45,2	48,6	38,0
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	22(10)	21(7)	24(15)	21(6)	24(20)	23(20)	20(10)	22(18)	23(18)	23(18)	20(8)	22(11)	22(7)	19(3)

Тверская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая ча-сти	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая ча-сти	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая ча-сти	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая ча-сти	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая ча-сти	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая ча-сти	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая ча-сти
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	24,0	23,7	23,4	24,5	6,9	9,5	8,4	11,8	10,7	12,3	10,4	19,1	19,9	19,5
макс. покрытие расходов (%)	93,7	100,4	93,1	105,3	83,7	125,9	136,4	113,9	101,7	120,4	141,9	90,9	85,6	96,7
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	69,7	76,7	69,7	80,8	76,8	116,4	128,0	102,1	91,0	108,1	131,5	71,7	65,6	77,1
покрытие расходов в среднем(%)	44,5	45,4	42,4	47,3	21,3	27,1	26,1	32,9	28,7	33,5	33,1	38,6	39,5	41,4
покрытие расходов в целом (%)	58,1	61,1	56,5	63,5	29,7	35,3	33,6	45,6	39,5	45,7	43,2	52,5	50,4	55,4
коэфф. вариации (%)	39,0	40,8	40,8	41,1	73,7	74,5	82,3	65,5	65,5	65,8	70,8	46,3	43,0	45,6
общий профицит (%)	0	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0	0
общий дефицит (%)	41,9	39,0	43,5	37,8	70,3	64,7	66,4	54,4	60,5	54,4	56,9	47,5	49,6	44,6
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	1(0)	0(0)	2(0)	0(0)	1(1)	1(1)	1(1)	1(0)	1(1)	1	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	26(6)	25(5)	31(6)	24(4)	38(31)	37(26)	38(29)	34(20)	35(22)	35(20)	35(20)	32(15)	32(11)	30(10)

Новосибирская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	25,3	23,1	23,0	24,2	5,4	9,0	6,5	10,6	9,3	11,3	10,4	17,6	20,7	18,4
макс. покрытие расходов (%)	153,2	148,2	137,8	141,7	114,9	97,0	100,6	120,0	108,6	103,9	101,6	137,4	115,7	115,5
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	127,8	125,1	114,8	117,5	109,5	87,9	94,1	109,4	99,3	92,7	91,2	119,8	95,0	97,1
покрытие расходов в среднем(%)	50,0	48,8	46,6	50,0	22,5	27,4	23,2	32,6	28,9	32,2	29,6	40,7	41,6	41,1
покрытие расходов в целом (%)	70,9	73,7	67,8	75,6	43,5	53,6	47,9	62,9	55,8	61,9	59,7	68,3	66,1	71,2
коэфф. вариации (%)	52,1	55,4	50,9	51,1	103,5	76,0	88,1	78,3	78,7	69,7	69,5	65,9	52,4	59,0
общий профицит (%)	0,5	0,6	0,3	1,6	0,2	0,0	0,0	2,8	0,1	1,7	0,7	3,7	0,2	5,8
общий дефицит (%)	29,6	26,9	32,5	26,1	56,7	46,4	52,1	39,9	44,3	39,8	41,0	35,4	34,1	34,7
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	2(2)	3(2)	2(2)	3(2)	1(1)	0(0)	1(0)	3(1)	1(0)	2(0)	1(0)	3(2)	3(1)	3(3)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	25(4)	27(7)	26(8)	24(5)	36(32)	35(28)	36(31)	33(26)	35(28)	34(24)	35(25)	32(16)	32(14)	32(14)

Саратовская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая часть	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	25,8	27,4	24,1	28,4	5,0	10,4	11,2	13,1	11,6	13,6	15,0	21,5	25,8	25,6
макс. покрытие расходов (%)	68,3	76,2	63,9	76,3	57,8	48,3	51,3	68,9	62,9	56,8	59,2	72,6	63,6	77,0
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	42,5	48,8	39,8	47,8	52,7	37,9	40,0	55,8	51,2	43,2	44,2	51,1	37,8	51,5
покрытие расходов в среднем (%)	40,1	42,3	36,4	42,5	19,6	22,9	25,3	30,1	26,7	28,7	32,3	36,4	37,0	40,1
покрытие расходов в целом (%)	53,3	58,4	49,3	58,0	34,1	36,1	38,5	48,3	42,6	44,5	46,7	54,4	49,7	57,5
коэфф. вариации (%)	27,1	29,3	27,8	27,9	64,0	44,3	42,1	47,6	48,0	42,5	35,9	36,1	27,0	31,3
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	46,7	41,6	50,7	42,0	65,9	63,9	61,5	51,7	57,4	55,5	53,3	45,6	50,3	42,5
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	30(2)	28(1)	36(8)	29(0)	38(29)	38(26)	36(23)	32(18)	35(19)	35(19)	34(11)	33(10)	35(5)	29(2)

Ленинградская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подоходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	39,9	38,3	40,8	40,8	13,7	23,1	10,2	31,1	25,8	30,8	22,4	39,2	37,1	36,9
макс. покрытие расходов (%)	122,1	116,8	107,3	107,3	88,8	77,8	69,8	110,5	97,2	91,3	75,7	120,3	94,5	93,3
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	82,3	78,5	66,5	66,5	75,1	54,7	59,6	79,4	71,4	60,6	53,3	81,1	57,4	56,4
покрытие расходов в среднем (%)	72,6	68,3	69,4	69,4	41,2	43,9	33,2	54,4	48,7	52,6	41,2	66,0	62,2	59,5
покрытие расходов в целом (%)	70,7	67,0	68,6	68,6	40,2	43,9	32,4	54,4	48,4	53,2	41,1	65,2	60,7	58,8
коэфф. вариации (%)	27,9	28,4	25,8	25,8	50,5	36,4	47,6	40,3	41,1	35,6	36,7	31,1	26,8	27,8
общий профицит (%)	1,0	0,7	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
общий дефицит (%)	30,3	33,8	31,7	31,7	59,8	56,1	67,6	46,0	51,6	46,8	58,9	35,7	39,3	41,2
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	3(1)	1(1)	1(0)	1(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1(1)	0(0)	0(0)	0(0)	2(1)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	2(0)	4(0)	3(0)	3(0)	19(8)	14(3)	21(10)	13(0)	14(1)	13(0)	18(3)	7(0)	8(0)	10(0)

Красноярский край

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	7,3	6,5	7,2	7,2	1,8	2,6	1,6	3,3	2,7	3,6	2,5	5,7	6,1	5,5
макс. покрытие расходов (%)	82,9	77,4	74,2	74,2	79,2	54,5	50,6	79,8	76,5	62,8	50,9	80,6	72,8	69,7
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	75,6	70,9	67,0	67,0	77,4	51,8	48,9	76,6	73,8	59,1	48,4	74,9	66,6	64,2
покрытие расходов в среднем (%)	41,4	36,8	37,5	37,5	18,5	18,9	15,3	24,3	21,4	22,9	17,8	34,6	36,1	31,8
покрытие расходов в целом (%)	51,0	46,4	47,8	47,8	26,9	27,5	23,3	35,9	31,6	34,0	27,0	46,2	45,5	42,4
коэфф. вариации (%)	41,1	44,0	40,2	40,2	91,7	65,9	75,8	74,8	78,8	63,9	67,3	50,9	40,8	45,3
общий профицит (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	49,0	53,6	52,2	52,2	73,1	72,5	76,7	64,1	68,4	66,0	73,0	53,8	54,5	57,6
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	42(11)	44(19)	17(46)	46(17)	54(44)	55(47)	49(42)	50(44)	50(42)	50(42)	54(45)	44(25)	45(18)	47(29)

Свердловская область

	Эволюционный				Радикальный			Промежуточный радикальный				Промежуточный умеренный		
Условия:	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц (реф.)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий (реф.)	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Результаты:														
мин. покрытие расходов (%)	20,5	14,6	18,5	19,2	5,8	7,5	6,3	7,9	7,1	8,3	7,6	14,6	17,3	15,0
макс. покрытие расходов (%)	112,2	97,9	101,1	108,5	82,1	76,9	70,6	110,2	93,1	105,4	81,1	113,4	99,6	103,5
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	91,7	83,2	82,7	89,3	76,3	69,4	64,2	102,3	86,0	97,1	73,6	98,7	82,3	88,5
покрытие расходов в среднем (%)	61,1	50,6	56,8	60,0	29,5	30,6	27,7	40,5	35,0	39,6	33,3	52,2	52,7	51,0
покрытие расходов в целом (%)	79,1	72,1	75,2	81,5	45,9	48,5	45,4	61,7	54,0	60,0	53,5	72,0	68,8	71,6
коэфф. вариации (%)	32,0	36,8	33,0	32,7	59,2	51,7	51,8	53,5	54,3	51,0	48,8	39,8	33,9	36,8
общий профицит (%)	0,8	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,7	0,0	0,1
общий дефицит (%)	21,8	27,9	24,9	21,6	54,1	51,5	54,6	38,6	46,0	40,1	46,5	28,6	31,2	28,4
кол-во МО с профицитом (в т.ч. более 10%)	5(1)	0(0)	2(0)	5(0)	0(0)	0(0)	0(0)	2(1)	0(0)	1(0)	0(0)	3(1)	0(0)	1(0)
кол-во МО с фин.помощью более 50-70% (в т.ч. более 70%)	18(2)	21(2)	26(3)	18(2)	57(37)	59(35)	60(40)	47(20)	54(27)	50(21)	57(28)	35(7)	31(3)	36(5)

Часть III. Муниципальные финансы: направления реформ

Глава 8. Анализ результатов расчетов: выводы для экономической политики

Анализ воздействия распределения полномочий между региональным и местным уровнем на закрепление доходных источников за местными бюджетами

Результаты расчетов по крупным городам и муниципальным образованиям в региональном разрезе позволяют сделать некоторые выводы, касающиеся не только доходных источников, рекомендуемых к закреплению на муниципальном уровне, но и более широкого спектра вопросов налоговой политики и развития концепции местного самоуправления.

Общий вывод, следующий из анализа расчетов, состоит в том, что для каждого из рассмотренных сценариев распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнем возможно закрепить за местными бюджетами набор доходных источников, соответствующий общепринятым взглядам и международной практике в данном вопросе. Обычно такие источники включают в себя (в том или ином сочетании) налог на недвижимость, подоходный налог, налог с продаж и различные налоги на бизнес. Именно этот набор налоговых доходов (полностью или частично), а также связанные с ними неналоговые платежи и предполагается в форме местных либо закрепленных за местным уровнем доходных источников сделать доходной базой местных бюджетов.

Однако сопоставление расчетов по различным сценариям показывает, что закрепление доходных источников дает разные результаты в зависимости от круга функций и полномочий¹, осуществляемых на муниципальном уровне. Наиболее значимые различия, по нашему представлению, сводятся к следующему.

Во-первых, сужение компетенции местных властей ведет к ухудшению возможностей покрытия расходов муниципальных образований за счет собственных доходных источников. Особенно ярко это выступает при сопоставлении эволюционного и радикального сценариев, первый из которых предусматривает наиболее широкий спектр полномочий, закрепленных за местным уровнем, а второй – их наиболее резкое сокращение. Если рассматривать возможности финансирования затрат за счет закрепленных доходных источников на примере совокупности крупных городов, то при переходе от эволюционного к радикальному сценарию коэффициент вариации покрытия муниципальных расходов возрастает с 20–21 до 32–37%, доля расходов, покрываемая за счет финансовой помощи – с 17–23 до 36–40%. Что касается муниципальных образований в 12 анализируемых регионах, то снижение возможностей самофинансирования ярко демонстрирует существенное возрастание доли муниципалитетов, финансирующих за счет закрепленных доходных источников менее 50% расходов, в рамках радикального сценария по сравнению с эволюционным. Если при различных вариантах закрепления доходных источников в рамках эволюционного сценария эта доля колеблется от 57 до 74%, то в рамках радикального – от 81 до 85%. Еще более показательны данные по муниципальным образованиям, потребность которых в финансовой помощи превышает 70%: в рамках эволюционного сценария их доля составляет от 16 до 40%, в рамках радикального – от 57 до 63%.

Во-вторых, сужение компетенции местных властей ведет к снижению возможностей диверсификации доходных источников, закрепляемых за местным уровнем. В международной практике известны случаи, когда за муниципалитетами закрепляется чрезвычайно ограниченный набор доходных источников. Так, в Канаде единственным местным налогом является налог на недвижимость. Однако это рассматривается не как достоинство, а как существенный недостаток канадской системы финансирования местных расходов. В современных российских условиях отсутствие диверсификации доходных источников на местном уровне может иметь еще более серьезные отрицательные последствия. Нестабильность экономической ситуации, незавершенность формирования рынков, в том числе рынка недвижимости, продолжение налоговой реформы – все эти факторы создают возможность быстрого и существенного изменения

¹ В данном случае речь идет о собственных полномочиях муниципальных образований, финансирование которых осуществляется за счет собственных доходов местных бюджетов и нецелевой финансовой помощи. Проблема передачи государственных полномочий и их финансирования за счет субвенций в данном случае не рассматривается, поскольку не имеет отношения к предмету анализа данной главы.

доходов от отдельных доходных источников. Диверсификация способна смягчить подобные колебания и существенно повысить устойчивость местных бюджетов к негативным внешним воздействиям.

В-третьих, сужение компетенции местных властей несколько осложняет формирование у них мотивации, направленной на улучшение условий жизни населения и создание благоприятного климата для развития малого бизнеса. Существующая система межбюджетных отношений, когда доходы всех уровней бюджетной системы в основном формируются за счет крупных федеральных налогов, а поимущественные налоги взимаются на основе балансовой, а не рыночной стоимости, ориентирует местные власти в первую очередь на выстраивание хороших отношений с находящимися на их территории крупными предприятиями. Поддержание и развитие местной инфраструктуры вообще не имеет отношения к доходной базе и является одним из наиболее затратных видов деятельности муниципалитетов. Развитие малого бизнеса также не оказывает существенного влияния на положение местных бюджетов.

Изменения в налоговой системе и в закреплении доходных источников за местным уровнем могут оказать следующее влияние на мотивацию местных властей:

- исключение налога на прибыль из источников местных доходов несколько ослабляет связь финансового положения муниципального образования с деятельностью крупных предприятий на его территории;
- исключение акцизов ликвидирует искажение мотивации местных властей в пользу поддержки определенных (и далеко не самых общественно полезных) видов деятельности, а также их заинтересованность в повышении барьеров входа для подакцизных товаров;
- превращение налогов на имущество, оцененное по рыночной стоимости, либо (в перспективе) налога на недвижимость в значимый источник доходов местных бюджетов существенно повышает заинтересованность местных властей в развитии инфраструктуры, проведении ответственной политики в сфере землеустройства и землепользования и других мерах, направленных на рост стоимости недвижимости;
- закрепление за местным уровнем налогов на малый бизнес при расширении возможностей местных властей в регулировании данных налогов повышает их заинтересованность в создании благоприятного предпринимательского климата;
- закрепление за местным уровнем в той или иной пропорции подоходного налога повышает заинтересованность местных властей в стимулировании создания новых рабочих мест.

В принципе, все предложенные варианты закрепления доходных источников позитивно воздействуют на мотивацию местных властей. Однако в условиях эволюционного и промежуточного умеренного сценариев такое воздействие может быть максимально эффективным, поскольку здесь есть возможность создать предпосылки перехода к полноценному налогу на недвижимость как местному налогу, закрепив при этом за муниципальным уровнем налоги на малый бизнес и значительную часть подоходного налога. Промежуточный радикальный и, особенно, радикальный сценарии позволяют реализовать заложенный здесь потенциал в гораздо меньшей мере. В этих случаях уже приходится выбирать, формировать ли предпосылки перехода к налогу на недвижимость или закреплять за местным уровнем налоги на малый бизнес; а подоходный налог либо не закрепляется вообще, либо его доля настолько незначительна, что вряд ли способна создать какие-либо позитивные стимулы.

В-четвертых, сужение компетенции местных властей существенно осложняет задачу управления бюджетом. Доля поимущественных налогов в структуре закрепленных доходных источников возрастает при переходе от эволюционного к радикальному сценарию примерно в 1,7 раза². Поимущественные налоги собираются достаточно редко и неравномерно, налог на имущество предприятий – раз в квартал, остальные – в основном во втором полугодии. В том случае, если их доля в доходах бюджета высока, существенно осложняется процесс управления местным бюджетом. В ходе исполнения бюджета неизбежны большие кассовые разрывы, которые должны покрываться либо за счет кредитов коммерческих банков (и тогда существенно возрастают издержки управления бюджетом), либо бюджетных ссуд (и тогда практически неизбежно смягчаются бюджетные ограничения). Кроме того, подобная ситуация ставит дотационные муниципальные образования в более благоприятную ситуацию, чем финансово самодостаточные, поскольку дотации поступают более регулярно, чем собственные доходные источники.

Альтернативой в данном случае является пересмотр принципов закрепления доходных источников за местным уровнем, например, значительное сужение перечня поимущественных налогов и больший

² Расчеты производились на основе совокупности крупных городов, при этом сравнивались варианты 1.1 (эволюционный сценарий, полное закрепление налога на имущество предприятий) и 2.2 (радикальный сценарий, частичное закрепление налога на имущество предприятий).

акцент на доходном. Однако необходимо учитывать, что подобный подход существенно снизит доходный потенциал поимущественных налогов (полный учет налоговой базы возможен только на местном уровне), а также не позволит сформировать адекватную мотивацию местных властей, о чем говорилось выше.

Таким образом, очевидно, что в рамках разных сценариев закрепление доходных источников обладает разной эффективностью, то есть позволяет решать различный круг задач и создает неодинаковые предпосылки для повышения самостоятельности и устойчивости местных бюджетов. Основные факторы эффективности системы закрепления доходных источников представлены в *табл. 8.1*. Явно прослеживается тенденция к снижению эффективности закрепления доходных источников по мере сужения круга муниципальных полномочий.

Поскольку, как обсуждалось в главе 2, именно финансовые факторы являются ключевыми для повышения результативности деятельности местных властей, их нельзя не принимать во внимание при решении вопроса о разграничении полномочий между региональным и муниципальным уровнями. Поэтому представляется, что, наряду с другими аргументами против существенного ограничения компетенции муниципальных образований (среди которых принцип субсидиарности играет не последнюю роль), необходимость формирования эффективной финансовой системы на местном уровне должна также приниматься во внимание. С этой точки зрения круг полномочий муниципальных образований в рамках эволюционного и промежуточного умеренного сценариев представляется наиболее предпочтительным.

Таблица 8.1

Характеристика эффективности системы закрепления доходных источников за местными бюджетами в зависимости от распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнями

Факторы эффективности	Эволюционный	Радикальный	Промежуточный радикальный	Промежуточный умеренный
Диверсификация доходных источников	высокая	низкая	средняя	высокая
Создание адекватной мотивации местных властей	недвижимость + малый бизнес + рабочие места	недвижимость (частично) + малый бизнес	недвижимость (полностью или частично) + малый бизнес	недвижимость (полностью или частично) + малый бизнес + рабочие места
Предпосылки перехода к налогу на недвижимость	Благоприятные	неблагоприятные	Неопределенные	неопределенные
Равномерность поступления доходов в бюджет	равномерно	неравномерно	неравномерно	равномерно
Коэффициент вариации по крупным городам (%)	20-21	32-37	28-30	24
Потребность в финансовой помощи по крупным городам (% от расходов)	17-23	36-40	25-33	20-23
Доля муниципальных образований с финансовой помощью более 50% в 12 регионах (%)	57-74	81-85	80-84	59-71

Анализ последствий закрепления различных доходных источников за местными бюджетами

Варианты расчетов предусматривали закрепление за местными бюджетами различной комбинации доходных источников. Основные различия сводились к двум:

- 1) налог на имущество предприятий, с учетом исключения из базы налогообложения оборотных фондов, закреплялся за муниципалитетами полностью либо частично (соответственно, 75% либо 40% от существующего налога);
- 2) налог с продаж либо включался, либо не включался в налоги, закрепляемые за местным уровнем.

В *табл. 8.2* и *8.3* представлено сопоставление вариантов закрепления доходных источников, отражающих альтернативные подходы, представленные выше. По каждому из расходных сценариев выбиралось два варианта закрепления доходных источников. Выбор вариантов производился таким образом, чтобы основное различие между ними сводилось к анализируемому параметру, а воздействие других факторов было минимальным. Конкретные варианты закрепления доходных источников по каждому сценарию указаны в таблицах. Перечень доходных источников, закрепляемых по каждому из анализируемых вариантов, представлен в Приложении 8.1.

Расчеты проводились на основе совокупности муниципальных образований в 12 анализируемых регионах по налогу на имущество предприятий и в 10 регионах – по налогу с продаж (в Ленинградской области и Красноярском крае он не введен).

Анализ осуществлялся на основе попарного сопоставления вариантов закрепления доходных источников в рамках каждого расходного сценария с использованием подхода, описанного в предыдущей главе. Как и в предшествующем анализе, использовалось 6 показателей. По трем из них – соотношению между максимальной и минимальной долей покрытия расходов за счет закрепленных доходных источников, общему дефициту и коэффициенту вариации – определялось среднее значение данного показателя по всем анализируемым регионам и количество регионов, в котором значение данного показателя являлось лучшим в рамках каждой сравниваемой пары. По трем другим – количество муниципальных образований с профицитом, количество муниципальных образований с профицитом более 10% и доля муниципальных образований, где за счет закрепленных доходных источников покрывается менее 50% расходов (то есть потребность в финансовой помощи для покрытия расходов превышает 50% доходов) – для сопоставлений использовались суммарные значения по всем анализируемым регионам.

Применительно к налогу на имущество предприятий данные *табл. 8.2* демонстрируют, что полное закрепление данного налога дает наилучшие результаты в условиях эволюционного сценария, то есть в том случае, если объем полномочий муниципальных образований остается неизменным. В рамках промежуточного умеренного сценария полное закрепление данного налога дает некоторый выигрыш в объеме необходимой финансовой помощи, но проигрыш в коэффициенте вариации и возможностях самофинансирования. В остальных случаях более предпочтительны варианты с частичным закреплением налога на имущество предприятий.

Однако разница между вариантами с полным и частичным закреплением налога на имущество предприятий гораздо менее принципиальна, чем различие в возможностях покрытия расходов в рамках разных сценариев. Так, коэффициент вариации при переходе от частичного к полному закреплению налога на имущество предприятий в рамках промежуточного умеренного сценария увеличивается в 1,2 раза, а при переходе от промежуточного умеренного к радикальному сценарию при условии частичного закрепления налога на имущество предприятий и в том, и в другом случае – в 1,5 раза. Доля муниципальных образований, в которых за счет закрепленных доходных источников покрывается менее половины расходов, в рамках эволюционного сценария при переходе от полного к частичному закреплению налога на имущество предприятий увеличивается на 8%. При переходе же от эволюционного к радикальному сценарию это увеличение составляет 27% – при полном, и 14% – при частичном закреплении налога на имущество предприятий.

Что касается налога с продаж, то сопоставление вариантов, предусматривающих его включение либо невключение в доходы муниципальных образований, не дает однозначной картины. В целом при включении налога с продаж коэффициент вариации несколько улучшается для радикальных сценариев, незначительно ухудшается для промежуточного умеренного и практически не изменяется для эволюционного сценария. Судя по всему, это связано с тем, что налог с продаж распределен несколько более равномерно, чем налоги на малый бизнес и подоходный налог. Но при перераспределении части подоходного налога пропорционально численности населения выравнивающий эффект оказывается еще более значимым. Показатель общего дефицита (потребность в финансовой помощи) демонстрирует обратную зависимость: включение налога с продаж позитивно воздействует на него в рамках эволюционного и промежуточного умеренного сценариев и негативно – в рамках радикальных сценариев.

В целом сопоставление различных вариантов закрепления доходов за местными бюджетами подтвердило, что конкретный набор закрепляемых доходных источников в рамках общих подходов, сформулированных в главе 5, не оказывает на результаты расчетов столь значимого влияния, как объем полномочий муниципальных образований.

Таблица 8.2

Сопоставление вариантов закрепления доходных источников, предусматривающих полное либо частичное включение в доходы муниципальных образований налога на имущество предприятий

Сопоставляемые варианты	Налог на имущество предприятий закрепляется полностью (75% от существующего)						Налог на имущество предприятий закрепляется частично (40% от существующего)					
	Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)		Общий дефицит (%)		Коэффициент вариации (%)		Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)		Общий дефицит (%)		Коэффициент вариации (%)	
	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем
1.1.-1.3.	63,5	5	48,9	10	38,0	9	59,6	6	51,0	1	39,2	3
2.1.-2.2.	62,4	5	67,9	2	66,3	5	62,8	7	63,4	10	58,7	7
3.2.-3.3.	64,1	6	62,0	0	59,4	2	64,7	6	58,3	12	55,1	10
4.1.-4.2.	67,7	0	51,6	10	46,4	0	57,0	12	53,1	2	39,4	12
В целом по 12 регионам												
	Кол-во муниципалитетов с профицитом (шт)		Кол-во муниципалитетов с профицитом более 10 % (шт)		Доля местных бюджетов с финансовой помощью более 50% (%)		Кол-во муниципалитетов с профицитом (шт)		Кол-во муниципалитетов с профицитом более 10 % (шт)		Доля местных бюджетов с финансовой помощью более 50% (%)	
1.1.-1.3.	10		4		59		5		2		67	
2.1.-2.2.	3		2		84		5		5		81	
3.2.-3.3.	2		0		84		4		1		82	
4.1.-4.2.	9		4		71		3		1		59	

Таблица 8.3

Сопоставление вариантов закрепления доходных источников, предусматривающих включение в доходы муниципальных образований либо исключение из доходов муниципальных образований налога с продаж

Сопоставляемые варианты	Налог с продаж закрепляется полностью)						Налог с продаж не закрепляется					
	Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)		Общий дефицит (%)		Коэффициент вариации (%)		Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)		Общий дефицит (%)		Коэффициент вариации (%)	
	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 10 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем
1.4.-1.3.	63,8	0	48,2	10	40,6	4	58,2	10	52,8	0	40,4	6
2.3.-2.2.	58,6	5	65,7	3	56,9	7	64,7	4	63,2	7	60,3	3
3.4.-3.3.	62,6	7	60,5	2	54,4	6	65,7	3	58,7	8	56,2	4
4.3.-4.2.	62,9	0	51,5	7	44,7	0	55,9	10	54,3	3	40,5	10

Другие существенные для реформы муниципальных финансов выводы

Проведенные расчеты позволяют сделать некоторые дополнительные выводы по вопросам, имеющим прямое отношение к реформе муниципальных финансов. Одним из таких вопросов являются возможности выравнивания за счет закрепления за муниципальными образованияами, наряду с гарантированной (то есть определяемой как доля от контингента налога), выравнивающей части (выделяемой каждому муниципальному образованию пропорционально численности населения). В данном исследовании анализ проводился применительно к подоходному налогу. На основе анализа данных за 2001 г. выяснилось, что в 11 из 12 исследуемых регионов переход от полного закрепления подоходного налога пропорционально контингенту к его перераспределению в полном объеме пропорционально численности населения приводит к существенному снижению коэффициента вариации, который уменьшается по различным регионам в 2–5 раз. Единственным исключением является Ленинградская область, в которой, как

и применительно к крупным городам, наибольший выравнивающий эффект достигается при разделении подоходного налога между гарантированной и выравнивающей частями в пропорции 50/50.

Еще одним последствием перераспределения подоходного налога пропорционально численности населения является увеличение возможностей покрытия расходов муниципальных образований за счет этого источника. Данный эффект прослеживается в 10 из 12 исследуемых регионов, причем в 6 из них за счет полного перераспределения подоходного налога пропорционально численности населения по сравнению с полным закреплением пропорционально контингенту дополнительно покрывается в среднем около 20% адаптированных расходов.

Данный эффект использовался при формировании концепции закрепления доходных источников за местными бюджетами. Так, при выборе вариантов покрытия расходов местных бюджетов в рамках эволюционного сценария рассматривалось два подхода к закреплению подоходного налога: 50% подоходного налога при разделении на гарантированную и выравнивающую части в пропорции 25/25 и 75% подоходного налога при разделении на гарантированную и выравнивающую части в пропорции 25/50. Сравнение осуществлялось при условии, что за местными бюджетами закрепляются также все поимущественные налоги и платежи, 90% налога на вмененный доход, 30% налога, взимаемого в связи с упрощенной системой налогообложения, а также существующие мелкие местные налоги. В результате закрепления дополнительных 25% подоходного налога, перераспределяемого пропорционально численности населения, удалось увеличить покрытие муниципальных расходов в среднем по 12 регионам с 43 до 51%, причем по отдельным регионам рост был еще более значительным – на 10–14%. Существенно (с 77 до 59%) снизилась доля муниципальных образований, покрывающих за счет закрепленных доходных источников менее 50% расходов.

Это не сопровождалось существенным ростом профицита для наиболее финансово обеспеченных муниципальных образований. Для совокупности крупных городов при том, что общее покрытие расходов возросло достаточно существенно (примерно с 70 до 80%), общий профицит остался в пределах 1%. Количество муниципалитетов с профицитом в целом по 12 регионам возросло с 4 до 10 и составило 2,5% от общей совокупности анализируемых муниципальных образований. В то же время попытки повышения доли подоходного налога, закрепляемой пропорционально контингенту, даже в гораздо меньших масштабах, приводили к значительной переобеспеченности наиболее богатых местных бюджетов.

Еще одним существенным вопросом являются последствия отмены налога с продаж для ситуации с местными бюджетами. В различных регионах данный источник играет разную роль. По данным 2001 г., при условии его полного закрепления за местным уровнем это дает возможность покрыть менее 5% адаптированных муниципальных расходов в 5 регионах, от 5 до 10% адаптированных расходов – в 3 регионах и более 10% адаптированных расходов – в 2 регионах. В соответствии с нашими оценками, в 5 из исследуемых регионов эти потери могут быть компенсированы за счет налога с имущества физических лиц, оцениваемого по рыночной стоимости, еще в 4 регионах при условии перехода к оценке имущества физических лиц по рыночной стоимости они не превысят 3% адаптированных муниципальных расходов. И лишь в одном регионе из 10 – в Республике Чувашии – потери достаточно велики и составят более 7% адаптированных муниципальных расходов.

Наконец, необходимо отметить, что информационные ограничения не позволили проанализировать ситуацию, при которой местные бюджеты формируются не на уровне районов, а на более низком, поселенческом уровне. В этой ситуации еще более остро стоит проблема различия функций и, соответственно, объема и структуры расходов различных муниципалитетов, что, безусловно, осложняет проблему закрепления доходных источников за местным уровнем. Можно предложить следующие подходы к решению данной проблемы.

Во-первых, с учетом того, что за счет закрепленных доходных источников покрывается не более 70–80% муниципальных расходов (а в большинстве регионов значительно меньше), во многих случаях возможно решение данной проблемы посредством нецелевой финансовой помощи из регионального бюджета. Может быть использован особый механизм выделения финансовой помощи для тех муниципалитетов, которые несут расходы, связанные с образованием и здравоохранением. Скорее всего, на первых этапах реализации реформы финансовых основ местного самоуправления этот подход был бы преобладающим, хотя очевидны его ограничения и недостатки (в частности, он имеет перспективу только в тех регионах, где за счет финансовой помощи покрывается значительная доля затрат; возникают проблемы с формализацией механизма выделения финансовой помощи в подобной ситуации и т.п.).

Во-вторых, муниципальные образования поселенческого уровня могут формировать ассоциации, в рамках которых объединяются ресурсы для финансирования образования, здравоохранения и других общих функций. Причем, в отличие от двухуровневой структуры муниципальных образований, такие ассо-

циации могут иметь разную структуру и членство применительно к различным функциям. Представляется, что в среднесрочной перспективе именно этот подход имеет наибольший потенциал.

В-третьих, в качестве эксперимента в тех регионах, которые проявят интерес к данному подходу, возможно пойти по пути образования специальных округов в сфере образования и, в меньшей мере, здравоохранения, как особых муниципальных образований со своими источниками доходов. Подобная практика в наибольшей степени характерна для США и Канады, ее плюсы и минусы, а также перспективы внедрения в российских условиях, нуждаются в дальнейшем изучении.

В-четвертых, в долгосрочной перспективе, при условии перехода к налогу на недвижимость как местному налогу, можно предположить, что дифференциация расходных полномочий в значительной степени автоматически будет компенсироваться за счет изменения величины муниципальных доходов. Очевидно, что стоимость недвижимости (причем не только жилой, но и коммерческой) будет во многом определяться тем, какие социальные услуги можно получить в рамках местного сообщества. Соответственно, муниципальные образования, несущие большие социальные расходы, при прочих равных условиях должны получать большие доходы за счет налогообложения недвижимости.

Предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами в бюджетном законодательстве

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие подходы к закреплению доходных источников за местными бюджетами. Поскольку предлагается не вносить существенных изменений в функции и полномочия муниципальных образований, основой для закреплению доходных источников должны служить эволюционный либо промежуточный умеренный сценарий. Собственно, основная разница между ними состоит в том, признается ли за данность существующее положение с реформой здравоохранения либо предполагается закрепить доходные источники исходя из предпосылки, что эта реформа в ближайшее время будет завершена.

Второй вопрос, решение которого принципиально влияет на набор закрепляемых доходных источников, состоит в разрешении дилеммы, связанной с поимущественными налогами. Если проблема неравномерности при полном закреплении налога на имущество предприятий за муниципальным уровнем считается более важной, чем создание благоприятных предпосылок для введения в перспективе налога на недвижимость, необходимо ориентироваться на варианты, предусматривающие частичное закрепление за местными бюджетами налога на имущество предприятий. Если же приоритет будет отдан формированию благоприятных условий для введения налога на недвижимость как местного налога (с учетом того, что в условиях эволюционного сценария полное закрепление налога на имущество предприятий не выявило негативных последствий, а в рамках промежуточного умеренного сценария неравномерность, хотя и возрастает, не является запретительно высокой), необходимо брать за основу варианты, предусматривающие полное закрепление за местными бюджетами налога на имущество предприятий.

Исходя из вышеизложенного, предлагается два возможных подхода к закреплению доходных источников за муниципальными образованиями. Первый исходит из полного закрепления налога на имущество предприятий за местными бюджетами и строится на вариантах 1.1–4.1. Второй предусматривает частичное закрепление налога на имущество предприятий за местными бюджетами и строится на вариантах 1.3–4.2.

В рамках вариантов 1.1–4.1 за муниципальными образованиями предлагается закрепить следующие основные доходные источники:

- подоходный налог: гарантированная доля – 25%, выравнивающая доля – 50 либо 25% (в зависимости от выбора в качестве базового эволюционного либо промежуточного умеренного сценария);
- налог на имущество предприятий – 100%;
- налог на имущество физических лиц – 100%;
- земельный налог – 100%;
- единый налог на вмененный доход – 90%; единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 30%;
- налог на рекламу – 100%;
- налог на наследование и дарение – 100%;
- местные лицензионные сборы – 100%;
- неналоговые доходы – в соответствии с существующим законодательством, добавив полное закрепление арендных платежей за землю за муниципальным уровнем.

В рамках вариантов 1.3–4.2 за муниципальными образованиями предлагается закрепить следующие основные доходные источники:

- подоходный налог;
 - гарантированная часть – 40%, выравнивающая часть – 40% (эволюционный сценарий),
- либо
- гарантированная часть – 20%, выравнивающая часть – 35% (промежуточный умеренный сценарий);
 - налог на имущество предприятий – 50%;
 - налог на имущество физических лиц – 100%;
 - земельный налог – 100%;
 - единый налог на вмененный доход – 90%; единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 30%;
 - налог на рекламу – 100%;
 - налог на наследование и дарение – 100%;
 - местные лицензионные сборы – 100%;
 - неналоговые доходы – в соответствии с существующим законодательством, добавив полное закрепление арендных платежей за землю за муниципальным уровнем.

Анализ на предшествующих этапах продемонстрировал, каким образом предлагаемые варианты закрепления доходных источников покрывают затраты, рассчитанные для соответствующих расходных сценариев. Однако, если предлагается закрепить данную структуру доходных источников на настоящий момент, необходимо оценить, какие финансовые последствия это вызовет. Для этого нужно понять, к чему приведет осуществление соответственно вариантов 1.1 и 4.1 и 1.3 и 4.2 в условиях сложившейся системы расходов и имеющихся на настоящий момент доходных источников (без учета возможностей их реформирования в будущем). Для проведения соответствующих расчетов за базу были взяты данные 2001 г., при этом основные доходные источники, а также расходы на оплату труда с начислениями были дооценены исходя из динамики данных показателей за 10 месяцев 2002 г. Приведение исходных данных к условиям 2002 г. осуществлялось так же, как описано в главе 6 применительно к основным статьям доходов и расходам по эволюционному сценарию. Полученные результаты по крупным городам представлены в *табл. 8.4*, по 12 анализируемым регионам – в *табл. 8.5*.

Таблица 8.4

Последствия различных вариантов закрепления доходных источников с точки зрения финансирования муниципальных расходов на примере совокупности крупных городов (оценка доходов и расходов на основе данных за 10 мес. 2002 г.)

	Закрепляется 100% налога на имущество предприятий		Закрепляется 50% налога на имущество предприятий	
	1.1	4.1	1.3	4.2
Подоходный налог	25% гарантированная, 50% выравнивающая части	25% гарантированная, 25% выравнивающая части	40% гарантированная, 40% выравнивающая части	20% гарантированная, 35% выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%	30%
Имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%
Имущество предприятий	100%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	0%	0%	0%

Таблица 8.4 продолжение

	Закрепляется 100% налога на имущество предприятий		Закрепляется 50% налога на имущество предприятий	
	1.1	4.1	1.3	4.2
Результаты:				
мин. покрытие расходов (%)	36,6	34,2	37,5	31,2
макс. покрытие расходов (%)	104,2	92,7	92,5	78,7
разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	67,6	58,5	55,0	47,5
среднее покрытие расходов (%)	72,9	62,9	67,4	55,3
коэфф. вариации (%)	22,0	22,6	21,3	21,9
покрытие расходов в целом (%)	72,6	62,7	66,9	55,0
общий профицит (%)	0	0	0,0	0,0
общий дефицит (%)	27,5	37,3	33,1	45,0
кол-во городов с профицитом (шт.)	3	0	0	0
кол-во городов с профицитом 10% (шт.)	0	0	0	0
кол-во городов с финансовой помощью более 50% (шт.)	7	12	7	28

Очевидно, что по крупным городам наиболее предпочтительным является вариант 1.1, в первую очередь за счет того, что он обеспечивает более высокий уровень покрытия муниципальных расходов и наименьшую потребность в финансовой помощи. В остальном все варианты в общем сопоставимы по своим результатам. Что касается муниципалитетов по 12 анализируемым регионам, то здесь улучшение их финансового состояния при полном закреплении налога на имущество предприятий достигается за счет усиления неравномерности покрытия затрат. Причем в рамках закрепления доходов на основе промежуточного умеренного сценария (4.1–4.2) эта неравномерность проявляется в более сильной степени, чем при закреплении доходов на основе эволюционного сценария (1.1–1.3). Что касается возникающего при закреплении доходных источников превышения доходов над расходами, то эта проблема не является острой ни в одном из рассматриваемых вариантов. Наиболее существенна она при закреплении доходов по варианту 1.1, но и здесь профицит возникает только в 5 регионах, и его максимальный размер составляет 1,4% от совокупных муниципальных расходов. Количество муниципальных образований с профицитом по данному варианту – 12 – не превышает 3% муниципалитетов из рассматриваемой совокупности, из них лишь в 3-х этот профицит выше 10%. Тем самым закрепление доходов ни по одному из рассматриваемых вариантов не приведет к необходимости существенного перераспределения финансовых средств между региональным и муниципальным уровнем и не будет налагать дополнительных ограничений на возможности оказания финансовой помощи из регионального бюджета.

Сопоставление закрепления доходных источников на основе эволюционного и промежуточного умеренного сценариев демонстрирует, что если варианты эволюционного сценария (в особенности 1.1) делают существенный шаг по пути укрепления финансовой самостоятельности местных властей уже сейчас, то при опоре на промежуточный умеренный сценарий (особенно на вариант 4.2) обеспечение независимости местных бюджетов откладывается на неопределенное будущее. Даже по совокупности крупных городов этот вариант не обеспечивает предпосылок для самофинансирования ни для одного города, а более 40% городов смогут профинансировать за счет закрепленных доходных источников менее 50% расходов.

Таким образом, представляется, что с точки зрения ускорения реформы финансовых основ местного самоуправления, а также учитывая перспективы налоговой реформы, наиболее целесообразно было бы закрепить за муниципальными образованиями доходные источники в соответствии с вариантом 1.1. Это означает закрепление за местными бюджетами следующих основных доходных источников:

- подоходный налог: гарантированная доля – 25%, выравнивающая доля – 50%;
- налог на имущество предприятий – 100%;

- налог на имущество физических лиц – 100%;
- земельный налог – 100%;
- единый налог на вмененный доход – 90%; единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 30%³;
- налог на рекламу – 100%;
- налог на наследование и дарение – 100%;
- местные лицензионные сборы – 100%;
- неналоговые доходы – в соответствии с существующим законодательством, добавив полное закрепление арендных платежей за землю за муниципальным уровнем.

В дополнение к данному перечню возможно также закрепление за местным уровнем таких доходных источников, как налог на общераспространенные полезные ископаемые, часть транспортного налога и экологических платежей. Очевидно, что объем этих доходных источников на настоящий момент незначителен, а экологические платежи, кроме того, должны напрямую корреспондировать с размером расходов на охрану окружающей среды в конкретных муниципальных образованиях. Тем самым воздействием этих доходных источников на результаты расчетов можно пренебречь.

Таблица 8.5

**Последствия различных вариантов закрепления доходных источников
с точки зрения финансирования фактических муниципальных расходов
на примере 12 субъектов РФ (оценка за 10 мес. 2002 г.)**

	Закрепляется 100% налога на имущество предприятий				Закрепляется 50% налога на имущество предприятий			
	1.1		4.1		1.3		4.2	
	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем	в среднем по 12 регионам	кол-во регионов с лучшим показателем
Разница между макс. и мин. покрытием расходов (%)	62,0	0	58,7	0	53,9	0	43,7	12
Общий дефицит (%)	52,2	12	60,0	0	55,6	0	63,0	0
Коэффициент вариации (%)	40,5	3	47,4	0	37,0	1	31,3	8
<i>В сумме по 12 регионам</i>								
Количество МО с профицитом	12		3		1		0	
Количество МО с профицитом более 10%	3		1		0		0	
Доля местных бюджетов с финансовой помощью более 50%	63		76		70		79	

Характеристика муниципальных образований с профицитом

Несмотря на то, что по результатам расчетов доля муниципальных образований, в которых доходы превышают расходы, достаточно невелика, представляет интерес их характеристика и определение источников образования профицита. На настоящий момент существует два устойчивых представления о характере муниципальных образований, в которых наиболее вероятно существенное превышение доходов над расходами. Первое, часто высказываемое работниками региональных администраций, состоит в

³ Возможно закрепление 45%, как это предусмотрено законодательством на настоящий момент.

том, что профицит – в первую очередь не проблема крупных муниципальных образований, где более высокая доходная база сбалансирована с широким спектром функций, а ситуация, характерная для небольших муниципалитетов с ограниченным населением, но значительной экономической базой. Второе «возлагает ответственность» за чрезмерные доходы муниципальных образований в первую очередь на налог на имущество предприятий. Оба этих представления нуждаются в проверке.

Если рассматривать перечень муниципальных образований с профицитом при предлагаемом выше варианте закрепления доходных источников на основе данных за 10 месяцев 2002 г., в него войдут 12 муниципалитетов из пяти регионов: 4 из Свердловской области, по 3 – из Ростовской и Ленинградской областей, по 1 – из Тверской и Новосибирской областей. В 8 из 12 муниципалитетов численность населения менее 100 тыс. человек. К данной категории относятся все муниципальные образования с профицитом выше 10%, причем численность населения в двух из них минимальная – около 17 тыс. человек, и лишь в одном – более 50 тыс. Тем самым, хотя и в рамках ограниченной совокупности, в целом подтверждается вывод о проблеме профицита как характерной в первую очередь для небольших муниципалитетов.

Более сложной является ситуация с источниками профицита. Здесь в первую очередь необходимо определиться с методикой анализа. Для проведения подобной оценки представляется целесообразным сравнить структуру налоговых доходов⁴ (при условии, что их сумма принимается за 100%) в 12 анализируемых муниципалитетах с аналогичной структурой в среднем по совокупности крупных городов. Хотя данный эталон и не идеален, он более поддается обоснованию, чем, например, сравнение со структурой доходов в среднем по каждому региону. При этом очевидно, что незначительные отклонения от ситуации по крупным городам естественны и не могут рассматриваться как аномалия. Поэтому различие считалось существенным, если доля данного доходного источника в структуре налогов отличалась от соответствующей доли по крупным городам не менее чем на 5%.

Выяснилось, что источники профицита достаточно разнообразны. Действительно, доля налога на имущество предприятий выше соответствующей доли по крупным городам в 8 из 12 муниципалитетов, но назвать данное превышение существенным можно лишь в 4 случаях. Что касается подоходного налога, то в большинстве муниципалитетов доля этого источника в структуре налоговых доходов существенно меньше, чем по совокупности крупных городов, но в двух случаях он очевидно является источником профицита. Доля налогов на малый бизнес несколько больше, чем по крупным городам, в 3 муниципальных образованиях, доля земельных налогов и платежей – в 5-ти, причем в двух случаях это превышение может быть признано существенным. Наконец, явным источником профицита в двух случаях являются местные налоги, в том числе в одном из них профицит составил более 10%. Таким образом, с учетом всей условности подобных оценок, можно выделить следующие источники профицита по конкретным муниципальным образованиям:

- по 4 – налог на имущество предприятий;
- по 3 – налог на вмененный доход и земельные налоги и платежи;
- по 2 – местные налоги;
- по 2 – подоходный налог;
- по 1 – налог на имущество предприятий и земельные налоги и платежи.

Достаточно очевидны региональные различия в источниках профицита. Так, по Ростовской области основную роль играют налог на вмененный доход и земельные налоги и платежи, значение налога на имущество предприятий невелико. По Ленинградской области исключительно велика роль местных налогов – в двух случаях за их счет покрывается более 28% муниципальных расходов, и лишь в одном случае источником профицита является налог на имущество предприятий. В Свердловской области источники профицита достаточно разнообразны – подоходный налог, налог на имущество предприятий, а также земельные налоги и платежи.

Таким образом очевидно, что хотя налог на имущество предприятий и является значимым источником образования профицита в муниципальных образованиях и при закреплении доходных источников ему необходимо уделять повышенное внимание, проблема далеко не сводится к данному налогу. Источники профицита достаточно разнообразны, и при проведении политики «один налог – один бюджет» появление его в определенных масштабах, судя по всему, неизбежно при любой комбинации закрепляемых доходных источников.

⁴ Земельный налог рассматривался в совокупности с арендными платежами за землю, поскольку очевидно, что эти два доходных источника нельзя рассматривать обособленно.

Приложение 8.1

Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами в рамках различных расходных сценариев

	Эволюционный сценарий				Радикальный сценарий			Промежуточный радикальный сценарий				Промежуточный умеренный сценарий		
	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3
Подходный налог	25% - гарантированная, 50% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая части	0%	0%	0%	10%	0%	20%	0%	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части	20% - гарантированная, 35% - выравнивающая части	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая части
Единый налог на вмененный доход	90%	90%	90%	90%	0%	90%	0%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30%	30%	30%	30%	0%	30%	0%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	50%	100%	50%	50%
Земельный налог и арендная плата за землю	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Местные налоги и сборы	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Налог с продаж	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%

Глава 9. Основные подходы к изменению законодательства с целью обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления

Методологический подход

В настоящее время нормативно-правовая система регулирования муниципальных финансов достаточно запутанна и противоречива. До сих пор не отменен Закон «О финансовых основах...», хотя основные параметры финансовой системы на местном уровне регулируются Бюджетным и Налоговым кодексами. Положения различных законодательных актов позволяют неоднозначное толкование и часто противоречат друг другу. Вносимые в нормативно-правовую систему изменения не имеют четкой концептуальной направленности и носят несистематизированный характер.

Очевидно, что в этих условиях проблема нормативно-правового регулирования финансовых гарантий местного самоуправления не имеет простого решения не только по существу, но и с правовой точки зрения. Закон «О финансовых основах...» был принят в 1997 г., в условиях недостаточно развитого нормативного регулирования налоговых и бюджетных вопросов. После принятия Налогового и Бюджетного кодексов необходимость в отдельном законодательном акте, регулирующем финансовую систему на местном уровне, в принципе отпадает. Поэтому логично было бы решать проблему обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления не на основе подготовки отдельного закона, а путем внесения изменений и дополнений в базовые документы, регулирующие бюджетные и налоговые вопросы.

Одновременно подобный подход связан с определенными трудностями. Признание местных бюджетов третьим уровнем бюджетной системы Российской Федерации (ст. 10 Бюджетного кодекса) без выделения его специфики фактически осложняет реализацию в финансовой сфере конституционно закрепленных отличий местного самоуправления как негосударственного уровня власти, ведет к унификации бюджетных механизмов на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, что не всегда целесообразно. Частично эту проблему можно решить, внося положения, специфичные для финансовых основ местного самоуправления, в Закон «Об общих принципах...». По этому пути пошла Комиссия по разграничению полномочий. Тот же подход используется и в настоящей работе.

Однако сложности, связанные с заменой единого нормативно-правового акта на совокупность поправок в различные законы, не исчерпываются чисто техническими проблемами. В этой ситуации достаточно непросто сохранить общую целевую направленность, общность идеологии, позволяющую обеспечить комплексное решение задачи формирования финансовых гарантий местного самоуправления, не нарушая при этом базовых принципов и не сбиваясь на менее значимые детали, регулирование которых на федеральном уровне нецелесообразно. Собственно, эта проблема не решалась и Законом «О финансовых основах...», который в первую очередь был направлен на регулирование процедурных вопросов и не ставил задачу комплексного подхода к обеспечению финансовых гарантий местного самоуправления.

Основы идеологии в этой сфере достаточно адекватно отражены в Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г. Настоящая работа в целом опирается на принципы и подходы, определенные в данной Программе, однако стремится к их конкретизации и модификации на основе произведенных расчетов и более глубокой проработке отдельных аспектов проблемы. Основные отличия связаны, в первую очередь, с отказом от двухуровневой модели территориальной структуры муниципальных образований, необходимость которой провозглашается в Программе и более детально разрабатывается в предложениях Комиссии по разграничению полномочий. Обсуждение данной проблемы и альтернативные предложения по этому вопросу представлены ранее, в главе 1.

Для обеспечения целостности и комплексности изменения законодательства представляется необходимым зафиксировать общие принципы, реализация которых должна обеспечиваться на федеральном уровне. Эти принципы могут не отражаться непосредственно в нормативно-правовых актах, однако призваны служить идеологической основой всей системы предлагаемых новшеств. При этом для обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления необходимо соблюдение следующих условий:

- все изменения, вносимые в нормативно-правовые акты, регулирующие финансовые отношения на местном уровне, должны непосредственно вытекать из данных принципов;
- законодательство не должно содержать положений, нарушающих данные принципы, либо, если таковые нормы в законодательстве имеются, это должно быть тщательно обосновано;
- на федеральном уровне целесообразно регулировать лишь общие рамки, обеспечивающие выполнение данных принципов и препятствующие нарушению их со стороны государствен-

ных органов федерального либо регионального уровня, но не конкретные финансовые механизмы, затрагивающие отношения между субъектами Федерации и муниципалитетами.

Именно в этом случае, как представляется, на федеральном уровне могут быть закреплены финансовые гарантии местного самоуправления без нарушения принципов построения федеративного государства и разделения полномочий между федеральным и региональным уровнями.

К основополагающим принципам, обеспечивающим финансовые гарантии местного самоуправления, можно отнести следующие:

- обеспечение независимости местных бюджетов;
- справедливые принципы предоставления финансовой поддержки муниципальным образованиям;
- обеспеченность финансовыми средствами государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления за эффективность муниципальной бюджетной политики (жесткие бюджетные ограничения).

Раскрытию содержания данных принципов, а также подходам к их отражению в федеральном законодательстве посвящена данная глава.

Гарантии обеспечения независимости местных бюджетов

Формально принцип самостоятельности бюджетов (в том числе местного) закреплен в Бюджетном кодексе. Однако более детальная расшифровка этого принципа в статье 31 достаточно абстрактна и не обеспечивает его реализации на практике. Однако задача состоит не в совершенствовании общих формулировок Бюджетного кодекса, а в содержательном раскрытии принципа независимости местных бюджетов и его реализации путем внесения соответствующих поправок в бюджетное и налоговое законодательство.

Принцип независимости местных бюджетов означает способность местных органов власти обеспечивать доходные источники для финансирования собственных расходных полномочий и самостоятельно определять направления расходования средств на эти цели. Очевидно, что практическая реализация этого принципа требует внесения радикальных изменений в сложившиеся финансовые механизмы на местном уровне. Представляется, что эти изменения должны быть направлены на решение следующих задач:

- закрепление за местным самоуправлением собственных доходных источников на уровне, обеспечивающем максимально возможное покрытие расходов⁵ на решение вопросов местного значения;
- придание статуса местных налогов нескольким доходным источникам, значимым для формирования местных бюджетов, что позволит обеспечить гибкость финансовой системы на местном уровне;
- предоставление муниципальным образованиям права самостоятельно администрировать формирование и расходование местных бюджетов, создавать муниципальную налоговую службу и муниципальное казначейство;
- обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления в распоряжении нецелевой финансовой помощью, ограничение контроля за ее расходованием со стороны вышестоящих органов тем минимумом, который необходим для реализации других принципов, обеспечивающих финансовые гарантии местного самоуправления.

Первые три из этих задач будут рассмотрены в настоящем разделе, последнюю более целесообразно анализировать в контексте справедливых принципов предоставления финансовой поддержки.

Использующееся в рамках существующей финансовой системы понятие местных налогов не соответствует их общепринятому реальному содержанию. В российских условиях этот термин применяется по отношению к налогам, достаточно жестко регулируемым на федеральном уровне, распределяемым между различными уровнями бюджетной системы, по отношению к которым местные власти, собственно, имеют очень ограниченные реальные полномочия.

⁵ Под максимально возможным покрытием расходов понимается такой уровень, который не вызывает существенного перераспределения средств в пользу высокообеспеченных муниципальных образований, создавая у них значительный профицит и вызывая общую дестабилизацию финансовой системы на региональном и местном уровне. Проведенные расчеты, результаты которых отражены в предшествующих главах, собственно, и были направлены на определение такого уровня.

Проводимая реформа должна обеспечить как реальное закрепление за муниципальным уровнем собственных доходных источников, так и обеспечение самостоятельности местных властей в регулировании налогов, относимых к местным.

Собственно, закрепление доходных источников за муниципальным уровнем может происходить в нескольких формах:

- закрепление гарантированной доли федеральных или региональных налогов, по отношению к которым местные власти не имеют никаких регулирующих полномочий;
- предоставление местным властям права устанавливать собственные местные налоги в форме надбавки к ставке федерального/регионального налога, при этом предельный уровень подобной надбавки может ограничиваться либо не ограничиваться законодательством федерального/регионального уровня;
- предоставлением местным властям права вводить местные налоги, не имеющие общей налоговой базы с федеральными/региональными, при этом на федеральном/региональном уровне могут регулироваться либо не регулироваться перечень данных налогов, максимальные налоговые ставки и другие параметры, имеющие отношение к местному налогообложению.

В международной практике так или иначе используются все эти формы, однако оценки их эффективности различаются. Так, закрепление долей федеральных и региональных налогов обычно критикуется как наименее гибкий и наиболее неустойчивый механизм обеспечения муниципалитетов собственными доходными источниками, поскольку практика показала, что закрепленные доли, независимо от деклараций об их стабильности, подвержены регулярному пересмотру. Поэтому наиболее целесообразно стремиться к максимально возможной реализации принципа – «один налог – один бюджет». Специалисты также достаточно осторожно относятся к идее открытого списка местных налогов (хотя в некоторых странах такой опыт существует), однако не приветствуют регулирование налоговых ставок по местным налогам, считая это неоправданным ограничением гибкости финансовой системы. При этом могут регулироваться другие параметры местного налогообложения, например дифференциация ставок между различными категориями плательщиков, общий уровень налоговой нагрузки (в условиях открытого перечня местных налогов) и т.п.

Если нормативное регулирование закрепления долей федеральных/региональных налогов за местным уровнем не требует каких-либо существенных модификаций российского законодательства, то вопрос о местных налогах проработан явно недостаточно. В связи с этим целесообразно внесение следующих изменений.

Во-первых, законодательство должно содержать четкое определение местного налога, включающее в себя такие его характеристики, как возможность органов местного самоуправления принимать решения о введении либо упразднении данного налога, о ставках и налогооблагаемой базе (в пределах действующего законодательства), о порядке взимания и предоставляемых льготах, а также предусматривающее полное зачисление данных налогов в местный бюджет. Государственное регулирование конкретных местных налогов не должно вторгаться в компетенцию муниципальных образований, а также препятствовать органам местного самоуправления в реализации регулирующих функций по отношению к местным налогам⁶.

Во-вторых, необходимо определиться с перечнем местных налогов, в том числе решить вопрос о его открытом/закрытом характере. Сама по себе негативная практика открытого перечня местных налогов в 1994–1996 гг. не может служить серьезным аргументом против использования этого принципа в настоящее время, поскольку социальная ситуация, характер элиты, уровень квалификации местных властей с тех пор подверглись существенным изменениям. Однако определенная традиция в использовании мелких и недостаточно эффективных местных налогов сохранилась. Кроме того, в условиях политики, направленной на фактическое свертывание местного налогообложения, местные власти не имели возможности накопить необходимый опыт управления этим достаточно сложным и деликатным инструментом. Поэтому на настоящий момент было бы целесообразно сохранить в целом закрытый список местных налогов. Одним из возможных способов смягчения негативных последствий сохранения закрытого перечня местных налогов могло бы служить предоставление права местным органам власти вводить целевые сборы на решение конкретных задач, актуальных для местного сообщества. Более подробное описание механизма целевых сборов содержится в Приложении 9.1.

⁶ Здесь очень важно соблюдение не только буквы, но и духа закона. Так, если государственное регулирование включает определение максимальной ставки местного налога, а за местным уровнем оставлены возможности ее дифференциации, то закрепление максимальной ставки на низком уровне, не позволяющем на практике вводить дифференциацию, означает фактическое нарушение прав органов местного самоуправления.

В-третьих, нужна определенность в вопросе о степени и механизмах регулирования местных налогов в законодательстве. Как следует из осуществленного выше анализа, в функции федерального уровня входит установление перечня местных налогов. На том же уровне должны определяться основные характеристики налоговой базы (иначе перечень не имеет смысла). Более сложен вопрос о регулировании минимальных и максимальных ставок местных налогов. В принципе, позитивные результаты такого регулирования неочевидны, и в перспективе от него можно было бы отказаться. Однако в современных условиях это было бы чересчур резким изменением институциональной среды, которое дезориентировало бы местные власти и в отдельных случаях могло бы привести к негативным последствиям. Поэтому на настоящий момент предлагается следующая система регулирования ставок местных налогов:

- на федеральном уровне могут регулироваться максимальные и/или минимальные уровни ставок местных налогов;
- установление пределов ставок местных налогов не должно нарушать права органов местного самоуправления на регулирование местного налогообложения, то есть обеспечивать достаточные возможности изменения уровня налогообложения, обеспечения дифференциации и т.п.;
- установленные в федеральном законодательстве предельные ставки местных налогов могут быть превышены по решению местного референдума, причем границы подобного превышения также на первых этапах могут регулироваться федеральным законодательством;
- регулирование ставок местных налогов органами местного самоуправления не должно нарушать принципы единства экономического пространства, свободы предпринимательской деятельности, ограничивать либо деформировать отношения конкуренции, в первую очередь на местных рынках.

Анализ, проведенный в предыдущих главах, продемонстрировал, что наиболее перспективными в качестве местных являются налог на вмененный доход⁷, земельный налог и налог на имущество физических лиц. Возможно также уже на данном этапе превратить налог на имущество предприятий в местный налог. В любом случае в перспективе все поимущественные налоги должны быть преобразованы в налог на недвижимость, который целесообразно сделать местным. Были также сформулированы предложения по основным подходам к регулированию местных налогов.

В случае налога на вмененный доход те коэффициенты, которые до сих пор регулировались на региональном уровне, должны устанавливаться местными властями, и он в полном объеме (за исключением отчислений в социальные внебюджетные фонды) должен поступать в местный бюджет.

Для поимущественных налогов необходимо предусмотреть два этапа регулирования – до перехода к налогу на недвижимость и при переходе к налогу на недвижимость.

До перехода к налогу на недвижимость было бы целесообразно осуществить следующие изменения действующего законодательства:

- закрепить весь комплекс поимущественных налогов и связанных с ними платежей: налог на имущество физических лиц, налог на имущество предприятий, земельный налог, арендные платежи за землю – за местными бюджетами;
- обеспечить реальные возможности превращения налога на имущество физических лиц в местный налог, установив максимальную ставку по этому налогу на уровне 2% и оставив вопросы дифференциации этого налога и другие аспекты регулирования на усмотрение местных властей;
- установить возможность перехода к оценке имущества физических лиц на основе рыночной стоимости и к взиманию земельного налога и арендных платежей за землю – на основе кадастровой стоимости земли.

Регулирование налога на недвижимость целесообразно осуществлять в следующих формах:

- установить статус налога на недвижимость и связанных с ним платежей как местных;
- установить максимальную ставку налога на недвижимость на уровне 2%;
- дать возможность органам местного самоуправления по решению местного референдума повышать ставку налога на недвижимость до 5%;
- не устанавливать на настоящий момент законодательно регулируемых ограничений на дифференциацию данного налога, имея в виду, однако, возможность введения подобного регулирования в перспективе.

⁷ Хотя более корректно в данном случае было бы говорить не о превращении данного налога в местный, а о расширении прав органов местного самоуправления по регулированию данного налогового режима.

Ситуация с подоходным налогом несколько иная. Существует серьезное теоретическое обоснование необходимости сосредоточения регулирующих функций по этому налогу на федеральном уровне (Бюджетный федерализм, 2001, с. 122–157). Есть и дополнительные аргументы в пользу подобного решения, связанные со спецификой российской ситуации. Во-первых, не при всех вариантах распределения полномочий подоходный налог вообще будет закреплен за муниципальными образованиями в сколько-нибудь существенных масштабах. Во-вторых, переход в рамках налоговой реформы к плоской шкале налогообложения по данному налогу может быть подорван в случае децентрализации налоговых полномочий. Таким образом, целесообразно сохранить федеральный статус подоходного налога, обеспечив закрепление за муниципальными образованиями его доли (с возможным разделением на гарантированную и выравнивающую части).

Наряду с закреплением доходных источников в рамках федерального законодательства необходимо также предоставить право региональным властям закреплять за муниципальными образованиями на постоянной основе дополнительные федеральные и региональные налоги, поступающие в бюджет субъекта Федерации, как в долях от контингента либо региональной части налога, так и в расчете на душу населения. Аналогичное предложение, включенное в новый вариант Закона «Об общих принципах...», подготовленный Комиссией по разграничению полномочий, предусматривает, что законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены единые для всех муниципальных образований (в терминологии Закона – поселений или муниципальных районов) данного субъекта Российской Федерации нормативы отчислений от уплаты федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации. При этом установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иным законом с ограниченным сроком действия не допускается.

Достаточно сложной является проблема законодательного обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления в формировании и исполнении местного бюджета. В проекте новой редакции Закона «Об общих принципах...» содержатся несколько важных положений в этой сфере. Так, формулируется общий тезис, согласно которому формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных в федеральном и региональном законодательстве. Однако подобное общее утверждение вряд ли значительно повлияет на повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, тем более что региональное законодательство может содержать в этой области достаточно существенные ограничения. Гораздо более серьезные позитивные последствия может иметь норма закона, предусматривающая, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, муниципальные минимальные социальные стандарты, другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Наряду с включением в законодательство новых норм необходимо избавляться от тех законодательных закреплённых положений, которые устанавливают необоснованные ограничения бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Так, целесообразно исключить статью 39(2), фактически предусматривающую возможность принудительной централизации доходов местных бюджетов, которая активно используется региональными властями для нарушения прав местного самоуправления. Вместо этого в принципе возможно включение положений о добровольной централизации, хотя и их необходимость недостаточно очевидна.

Целесообразно было бы включить в законодательство запрет региональным органам власти устанавливать дополнительные ограничения бюджетной самостоятельности муниципальных образований, не предусмотренные федеральными законодательными актами.

Важную роль в обеспечении бюджетной самостоятельности муниципальных образований играет также вопрос о механизмах администрирования формирования и исполнения местного бюджета, а именно о степени централизации функций по налоговому администрированию и казначейскому исполнению бюджетов.

Возможность создания муниципального казначейства и муниципальной налоговой службы закреплена в Законе о финансовых основах местного самоуправления. Применительно к казначейству данное положение подтверждено Бюджетным кодексом (ст. 151(7)), уже накоплен достаточно богатый опыт деятельности таких казначейств⁸. Что касается налоговой службы, то сейчас предусмотрена лишь

⁸ Об опыте организации муниципальных казначейств в Братске, Ростове-на-Дону, Тюмени, Нефтеюганске, Междуреченске см.: Финансы, 2000. №№ 3, 6, 8.

возможность заключения договоров органов местного самоуправления с федеральной налоговой службой по вопросам сбора местных налогов. Между тем, в случае, если местные налоги будут составлять значимую часть местных бюджетов, создание муниципальной налоговой службы является нормальной альтернативой договорам с федеральной налоговой службой. В противном случае в деятельности последней могут возникнуть монополистические тенденции, завышение расценок на обслуживание местных бюджетов (если договора будут носить возмездный характер), пренебрежение интересами муниципалитетов как второстепенными и т.п.

Очевидным достоинством местной налоговой службы является то, что при введении тех или иных местных налогов в расчет принимаются издержки их администрирования, то есть становится невыгодным вводить малоодоходные и сложные в администрировании налоги. Потенциальные недостатки определяются возможными дополнительными издержками налогоплательщиков в связи с появлением еще одного субъекта, проводящего налоговые проверки. Избежать этого недостатка можно, если по возможности разделить плательщиков местных налогов и налогов других уровней. В предлагаемом подходе к местным налогам этого не удалось сделать лишь в части недвижимости юридических лиц при переходе к местному налогу на недвижимость.

В любом случае необходимо расширить обязательства федеральной налоговой службы по предоставлению муниципальным образованиям информации о собираемых на их территории налогах, в том числе федеральных и региональных (даже если одна налоговая инспекция охватывает несколько муниципальных образований, данные должны собираться и обрабатываться отдельно по каждому из них).

Справедливые принципы предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям

В Бюджетном кодексе формы финансовой помощи муниципальным образованиям со стороны субъекта РФ (ст. 139) определены в самом общем виде и не обеспечивают защиту муниципальных образований от необоснованных решений региональных органов власти. В то же время было бы неправильно детально регламентировать процесс предоставления финансовой помощи на региональном уровне, поскольку полное единообразие в подходах, неизбежно ориентирующееся на наиболее неблагоприятные регионы, может фактически привести к ухудшению институциональных условий в субъектах Федерации, обладающих более благоприятной средой. Не очевидно, что в законодательстве должна фиксироваться конкретная формула распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований, как это фактически было сделано в Законе «О финансовых основах...». Также не следовало бы предписывать субъектам Федерации конкретный перечень фондов финансовой помощи по аналогии с формируемыми на федеральном уровне. В самом общем виде может быть регламентировано наличие двух фондов – фонда нецелевой финансовой помощи (можно сохранить его привычное название – фонд финансовой поддержки муниципальных образований) и фонда целевой финансовой помощи. Наиболее целесообразным представляется зафиксировать в законодательстве общие принципы предоставления финансовой помощи и ввести ограничения, максимально защищающие муниципальные образования от субъективизма и несправедливых решений вышестоящих органов.

С этой целью представляется необходимым ограничить перечень форм предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям, поскольку в противном случае даже при жесткой регламентации зафиксированных в законодательстве механизмов поддержки появляются дополнительные формы, дающие возможность субъективного распределения финансовых средств. К формам финансовой помощи, закрепляемым в федеральном законодательстве, можно отнести следующие:

- нецелевая финансовая помощь (финансовая поддержка)⁹; предоставляемая для решения вопросов местного значения;
- целевая финансовая помощь в форме субвенций и субсидий на компенсацию расходов по осуществлению государственных полномочий и потерь, возникающих в результате принятых вышестоящими органами решений;
- экстренная финансовая помощь в условиях чрезвычайных ситуаций: стихийных бедствий, катастроф и т.п.

⁹ Для большей четкости предлагается уточнить терминологию, применяемую в данном случае. Предлагается под финансовой поддержкой понимать выделение нецелевых средств для решения вопросов местного значения. Под финансовой помощью, в соответствии с Бюджетным кодексом, предлагается понимать все виды средств, выделяемых муниципальным образованиям из бюджетов вышестоящих уровней, в том числе дотации, субвенции, субсидии и т.п.

Можно было бы допустить выделение муниципальным образованиям финансовой помощи, не предусмотренной настоящим перечнем, однако ограничить ее следующими условиями. Выделение финансовой помощи осуществляется на основе отдельных законодательных актов, принимаемых РФ либо субъектом РФ. В подобном законодательном акте должны быть предусмотрены:

- единые формализованные критерии отбора муниципальных образований – получателей финансовой помощи;
- формализованные процедуры предоставления финансовой помощи;
- гласный характер распределения финансовой помощи.

При этом не допускается выделение муниципальным образованиям финансовой помощи в какой-либо форме на основе индивидуальных решений органов исполнительной власти субъекта РФ¹⁰.

Особенно важно законодательно закрепить гарантии открытости информации о распределении финансовой помощи. Необходимо обязать власти субъекта РФ ежемесячно публиковать в региональной печати и размещать на Интернет-сайте региона сведения:

- о размерах фондов целевой и нецелевой финансовой помощи, а также других фондов, формируемых на уровне субъекта РФ;
- о расчетных и фактически выделенных средствах финансовой помощи каждому муниципальному образованию (с разделением на нецелевую, целевую и другие формы помощи);
- о формах выделения финансовой помощи (например, применительно к нецелевой финансовой помощи – в форме дотаций либо закрепления дополнительных нормативов налоговых отчислений, применительно к целевой финансовой помощи – в форме субсидий и субвенций с разбивкой на выполнение конкретных полномочий, и т.п.).

Поскольку вопросы распределения целевой финансовой помощи тесно связаны с передачей на местный уровень отдельных государственных полномочий, они будут рассмотрены в следующем разделе. Здесь же важно определить механизмы предоставления нецелевой финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Представляется необходимым законодательно закрепить следующие положения.

Финансовая поддержка муниципальных образований из бюджета субъекта Федерации предоставляется для решения вопросов местного значения. Она осуществляется на основе федеральных законов в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Законодательством субъекта РФ определяется методика формирования и распределения средств фонда финансовой поддержки. Не допускается регулирование финансовой поддержки на основе ежегодно принимаемых законов о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год, а также подзаконных актов субъекта РФ.

Предоставление финансовой поддержки должно осуществляться на основе следующих принципов:

- универсальный характер методики формирования и распределения средств финансовой поддержки, не допускается индивидуальный подход к отдельным муниципальным образованиям;
- формализованный характер методики формирования и распределения средств финансовой поддержки, – не допускается использование неформальных критериев при определении объема финансовой поддержки отдельным муниципальным образованиям;
- долгосрочный характер методики формирования и распределения средств финансовой поддержки;
- нецелевой характер финансовой поддержки;
- недискриминационный характер финансовой поддержки, – недопустима дискриминация отдельных муниципальных образований при определении объема, выделении и перечислении финансовой поддержки;
- гласный характер формирования и распределения финансовой поддержки;
- самостоятельность муниципальных образований в распоряжении и использовании средств финансовой поддержки.

Законодательное закрепление данных принципов могло бы сводиться к следующему.

Во-первых, необходимо регламентировать общее содержание Методики формирования и распределения средств Фонда финансовой поддержки. В ней в обязательном порядке должны содержаться:

- источники и процедуры формирования фонда финансовой поддержки;

¹⁰ Исключение могут составлять экстренные виды финансовой помощи в случае чрезвычайных ситуаций, но и применительно к этому виду помощи общая процедура распределения должна устанавливаться федеральным и/или региональным законодательством.

- критерии включения муниципальных образований в число получателей средств фонда финансовой поддержки;
- единый для всех муниципальных образований формализованный механизм расчета объема финансовой поддержки.

Причем на федеральном уровне нет необходимости закрепления единообразного для всех регионов содержания данных положений, важно обеспечить обязательность их регулирования законодательством субъектов РФ, чтобы исключить проявления субъективизма в данных вопросах.

Пересмотр Методики чаще, чем раз в 5 лет, должен быть возможен только на следующих основаниях:

- существенный пересмотр федеральных подходов к распределению средств Фонда финансовой поддержки регионов;
- изменение зафиксированного в федеральном законодательстве распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнем;
- изменение закрепленных в федеральном бюджетном законодательстве доходных источников регионального и местного уровней;
- существенные изменения налогового законодательства, приводящие к изменению объемов налоговых доходов, являющихся источниками формирования бюджетов субъектов РФ и/или местных бюджетов.

Если по причине досрочного пересмотра методики по основаниям, не зафиксированным в законодательстве, муниципальное образование теряет больше, чем 5% средств финансовой поддержки по сравнению с расчетами по прежней методике, эти потери должны быть компенсированы ему из бюджета субъекта РФ на весь закреплённый в законодательстве срок действия методики.

Во-вторых, необходимо сформировать реалистичные и адекватные рекомендации и ограничения на применяемые на региональном уровне механизмы расчета средств фонда финансовой поддержки, выделяемых каждому муниципальному образованию. Целесообразно закрепить в законодательстве возможность двух способов выделения данных средств – в расчете на душу населения и с использованием формализованного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности. В случае, если субъект РФ принимает решение использовать оба эти механизма, распределение средств фонда финансовой поддержки между ними должно быть закреплено в Методике.

Выделение средств по подушевому принципу может распространяться на все либо на часть муниципальных образований в регионе, имеющих право получения средств из фонда финансовой поддержки. В том случае, если данный механизм распространяется лишь на часть муниципальных образований, в Методику должны быть включены формализованные критерии выделения данной части. При этом не допускается дифференциация подушевых нормативов между муниципальными образованиями.

Использование формализованного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности требует определения показателей, на основе которых возможен расчет конкретных сумм, выделяемых каждому муниципалитету. Теоретически наиболее правильным было бы рассчитывать по каждому муниципальному образованию налоговый потенциал и (возможно) расходные потребности. Однако данные расчеты достаточно сложны, и не очевидно, что во всех регионах возможно обеспечить достоверную информацию и достаточную квалификацию кадров для их адекватного осуществления. В то же время нельзя допустить выделение средств финансовой поддержки для покрытия фактических расходов муниципальных образований, что стимулирует раздувание муниципальных расходов и препятствует, в частности, оптимизации бюджетной сети. В этой ситуации предлагается закрепить в законодательстве компромиссный вариант, предусматривающий возможность использования при распределении данной части фонда финансовой поддержки усредненных на региональном уровне показателей фактических доходов и расходов муниципальных образований. При этом возможно включение в законодательство следующей формулировки: «Использование при определении расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований исключительно показателей их фактических доходов и расходов в отчетном периоде или показателей их прогнозируемых на плановый период доходов и расходов не допускается. Расчет бюджетной обеспеченности муниципального образования основывается на использовании средних показателей доходов и/или расходов бюджетов всех муниципальных образований субъекта РФ либо выделенных на основе формализованных критериев групп муниципальных образований».

В-третьих, необходимо определиться с формами выделения финансовой поддержки. В принципе, целесообразно использование двух подобных форм: дотаций и дополнительно закрепляемых нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов. При этом расчетные суммы доходов от дополнительно закрепляемых источников должны соответствовать расчетным суммам дотаций. Замена дотаций

дополнительным закреплением доходных источников создает на муниципальном уровне гораздо более сильные стимулы к расширению налоговой базы и повышению эффективности бюджетной политики. Однако возникает вопрос о механизме подобной замены.

В проекте новой редакции Закона «Об общих принципах...» в этом отношении предусмотрено, что дотации регионального фонда финансовой поддержки могут полностью или частично предоставляться путем установления законом субъекта РФ дополнительных нормативов поступлений федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований. Подобный подход вызывает определенные возражения. Установление дополнительных нормативов в счет финансовой поддержки законом субъекта РФ не предполагает согласие органов местного самоуправления. При этом вполне возможно, что доходы, получаемые в результате закрепления дополнительных доходных источников, на практике не будут соответствовать расчетным объемам дотаций. Тем самым на муниципальные образования будут перекладываться дополнительные финансовые риски, в то же время открывается возможность для злоупотреблений.

Представляется, что здесь необходимо использовать договорные механизмы. Форма выделения финансовой поддержки должна устанавливаться по взаимному соглашению каждого муниципального образования и субъекта РФ до принятия регионального бюджета на следующий финансовый год. Договора о полной или частичной замене дотаций на закрепление дополнительных доходных источников должны выступать приложением к региональному закону о бюджете. При этом муниципальное образование может выступить с инициативой заключения соглашения с субъектом Федерации о долгосрочном (не менее чем на 4 года) закреплении дополнительных нормативов регулирующих налогов в счет предоставления финансовой поддержки. Возможность и условия подобных соглашений должны быть предусмотрены в методике распределения финансовой поддержки¹¹.

В-четвертых, целесообразно ограничить необходимым минимумом возможности контроля субъекта РФ за использованием средств финансовой поддержки. Представляется, что в большинстве случаев с этой точки зрения данные средства должны быть приравнены к собственным средствам местных бюджетов. Целесообразно переформулировать статью 140, дающую субъекту РФ осуществлять проверку любого местного бюджета – получателя финансовой помощи, и вернуться к нормам Закона «О финансовых основах...», закрепляющим контроль вышестоящих органов только за расходованием целевых средств (субсидий, субвенций), а также предусмотреть возможность проверок бюджетов высокودотационных муниципальных образований и муниципальных образований, не способных обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств¹². При этом субъект РФ не должен иметь права вводить дополнительные формы контроля, процедуры согласования расходов местных бюджетов, требования об обязательной централизации определенных видов расходов как условия предоставления финансовой поддержки, а также осуществлять целевое выделение средств (предоставление субсидий и субвенций) на решение вопросов, отнесенных законодательством РФ к вопросам местного значения.

Финансирование дополнительных расходов органов местного самоуправления, связанных с передачей государственных полномочий либо решениями государственных органов

Механизм финансирования дополнительных расходов местных бюджетов, связанных с передачей государственных полномочий, является одной из наиболее сложных финансовых проблем местного самоуправления. Практика последних лет убедительно показала, что в этой области нет и не может быть простых решений. Общая установка на возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления только в случае обеспечения их материальными и финансовыми ресурсами содержится в Конституции РФ, в дальнейшем она конкретизирована в Законе «О финансовых основах...» и в Бюджетном кодексе ст. 60(3), 69, 83, 85(1–3), 130(4), 131. Однако эти положения не обеспечили местным органам никаких гарантий в области компенсации расходов на выполнение госполномочий, по факту возложив на них всю ответственность по исполнению решений, принимаемых органами государственной власти. Сейчас эта проблема порождает наиболее существенные финансовые трудности в деятельности местных органов власти.

¹¹ Соглашения, заключаемые на срок более одного года, должны ежегодно в течение срока их действия выступать приложениями к региональному бюджету и переутверждаться в процессе его принятия.

¹² Характеристики высокودотационного муниципального образования и муниципального образования, не способного обеспечить обслуживание и погашение своих обязательств, будут рассмотрены ниже.

Достаточно жесткую позицию по вопросу финансирования государственных полномочий заняла Комиссия по распределению полномочий. В проекте новой редакции Закона «Об общих принципах...» предусматриваются следующие положения:

- финансирование переданных государственных полномочий осуществляется за счет передаваемых местным бюджетам субвенций из вышестоящих бюджетов;
- в бюджетах муниципальных образований отдельно предусматриваются, используются и учитываются средства, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и средства, направляемые на обеспечение исполнения отдельных государственных полномочий;
- законы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций на осуществление соответствующего полномочия;
- органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление переданных им отдельных государственных полномочий в пределах предоставленных им субвенций;
- субвенции предоставляются из создаваемого в составе бюджета субъекта РФ регионального фонда компенсаций;
- несоответствие нормативно правовых актов органов государственной власти по вопросам исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий законодательно установленному порядку может быть обжаловано в суде, но не может служить основанием для их неисполнения.

Подобный механизм представляется существенным шагом вперед по сравнению с существующей практикой, хотя очевидно, что он не решает полностью проблему финансирования государственных полномочий. Так, непонятно, как должны формироваться нормативы предоставления субвенций в случае, когда принимается решение о 50%-ной оплате определенными категориями населения жилищно-коммунальных услуг, либо когда предоставление определенных льгот осуществляется с учетом нуждаемости.

Однако при реализации данного подхода возникают не только технические сложности. В условиях, когда органы местного самоуправления не могут отказаться от исполнения государственных полномочий, реальная финансовая ответственность за их адекватное финансирование размывается. Тем самым многие из включенных в проект новой редакции Закона по существу совершенно правильных идей могут остаться декларациями либо исполняться чисто формально, не обеспечивая реальное финансирование государственных полномочий (например, если нормативы финансирования будут полностью оторваны от реальных затрат на выполнение соответствующих полномочий, если распределение данных средств не будет соответствовать реальному распределению ответственности по финансированию полномочий и т.п.).

Для того чтобы понять действительное состояние проблемы и найти подходы к ее решению, необходимо более детально рассмотреть, что представляет собой в реальности ситуация с государственными полномочиями.

Очевидно, что в рамках этой проблемы переплетаются два разных, хотя и взаимосвязанных вопроса: выполнение органами местного самоуправления полномочий, которые по законодательству должны были бы исполняться государственными органами, и ответственность органов местного самоуправления за финансирование решений, принятых органами государственной власти.

Что касается первой проблемы, то ее масштабы явно преувеличены. С учетом чрезвычайно широкого перечня полномочий, отнесенных существующим Законом «Об общих принципах...» к вопросам местного значения, перечень государственных полномочий не столь велик. К нему относятся в первую очередь функции по учету проживающего населения, регистрации актов гражданского состояния, санитарно-эпидемиологическому надзору, мобилизационной подготовке экономики, гражданской обороне и т.п. Некоторые государственные функции муниципалитеты исполняли не в результате передачи им соответствующих полномочий, а брали на себя в силу сложившихся условий. В первую очередь это относится к финансовой поддержке территориальных подразделений государственных органов.

В новой редакции Закона «Об общих принципах...» часть полномочий, относившихся ранее к вопросам местного значения, предполагается передать государству. Наиболее существенно данные изменения затронут сферу образования: с местных органов власти снимается ответственность за финансовое обеспечение учебного процесса, которая передается регионам. Каким образом будет функционировать механизм многоканального финансирования образования – пока непонятно. Более того, представляется нецелесообразным столь жестко разделять данную, в общем-то единую сферу на вопросы государственного и местного значения. Возможно, решение вопроса о финансировании учебного процесса может осуществ-

ляться на основе договоров между субъектом РФ и муниципальным образованием, при этом в случае сохранения финансирования за местным уровнем за ним в обязательном порядке закрепляются дополнительные доходные источники.

Действительно остро стоит проблема перекладывания на местное самоуправление ответственности за финансирование решений, принимаемых органами государственной власти, получившая название проблемы нефинансируемых мандатов. Однако подобные мандаты могут относиться к разным типам, финансирование которых должно быть организовано различным образом.

Так называемые классические мандаты связаны с принятием центральной властью правил, стандартов, норм и тому подобных решений, вызывающих дополнительные затраты экономических агентов, в частности органов местной власти. К подобным мандатам, например, относятся строительные нормы, экологические нормы. Традиционно эти мандаты не сопровождаются дополнительным финансированием, хотя во многих странах это порождает серьезные финансовые проблемы местных властей.

Другой тип мандатов – это решения, принимаемые органами государственной власти и предусматривающие конкретные финансовые обязательства перед определенными категориями населения. К таким мандатам можно отнести законы о ветеранах, об инвалидах и тому подобное законодательство. Для удобства назовем их мандатами прямого действия. Очевидно, здесь должны действовать наиболее жесткие правила передачи государственных полномочий на местный уровень – такие затраты должны полностью финансироваться органами государственной власти в форме субвенций, и органы местного самоуправления должны иметь возможность отказаться от финансирования таких мандатов.

Между этими двумя крайностями возможны переходные случаи, наиболее сложные для анализа, поскольку четко разделить здесь вопросы местного значения и государственные полномочия достаточно трудно. В частности, могут быть ситуации, когда решение о существовании мандата принимается органом государственной власти, однако условия его реализации и факторы, определяющие необходимые объемы финансирования, во многом формируются на местном уровне и зависят от решений местной власти. В этом случае представляется целесообразным совместное финансирование данного обязательства органами государственной власти и местного самоуправления, тем самым по таким мандатам субъект РФ должен выделять субсидии органам местного самоуправления. Наиболее удачным примером адекватности подобного подхода являются жилищные субсидии.

Таким образом, если следовать логике новой редакции Закона «Об общих принципах...», предусматривающей обязательность исполнения органами местного самоуправления государственных полномочий, необходимо внести в предлагаемые нормы изменения, направленные как на ужесточение, так и на смягчение существующих положений. Так, в перечень вопросов, которые должны быть отражены в законодательных актах, предусматривающих исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, необходимо внести условия и порядок отказа органов местного самоуправления от исполнения государственного полномочия.

В то же время целесообразно отказаться от однозначного разделения образования на вопросы государственного и местного значения, предусмотрев возможность альтернативных вариантов финансирования в этой сфере (во всяком случае на настоящий момент, определившись более четко в ситуации, когда будет возможность проанализировать накопленный опыт). Необходимо также четко сформулировать условия, при которых финансирование государственных полномочий может осуществляться субсидиями, а не субвенциями.

Однако если рассматривать проблему передачи государственных полномочий в рамках альтернативных предложений по реформе местного самоуправления, изложенных в главе 1, подходы к ее решению становятся более сложными. Если органы государственного управления имеют возможность выбора, кому передавать государственные полномочия, процесс неизбежно приобретает договорный характер. Между тем положение о том, что наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями осуществляется только в законодательном порядке, содержится в Конституции РФ. Очевидно, авторы Конституции исходили из потребности ограничить субъективизм в этом процессе, однако на практике это привело к противоположным последствиям. Одна из возможностей в этих условиях – принятие на уровне субъекта РФ рамочного закона, определяющего общие принципы передачи и финансирования государственных полномочий, и заключение с каждым муниципальным образованием договоров, которые должны быть ратифицированы представительным органом субъекта РФ. При этом сохраняются все рассмотренные выше требования к нормативно-правовому регулированию данного процесса.

Ответственность органов местного самоуправления за эффективность муниципальной бюджетной политики

Применительно к бюджетам муниципальных образований, обладающих реальной автономией, должны применяться жесткие бюджетные ограничения, ведущие к реальной ответственности органов местного самоуправления за эффективность муниципальной бюджетной политики. В условиях ужесточения бюджетных ограничений могут быть смягчены некоторые административные методы контроля за муниципальной бюджетной политикой, в то же время санкции за невыполнение своих финансовых обязательств, а также за общую неэффективность муниципальных финансов должны быть существенно усилены.

В первую очередь должна быть значительно повышена ответственность за реальную сбалансированность местных бюджетов. Такая по форме радикальная мера, как запрет дефицита местных бюджетов, по сути не приведет к позитивному результату и, напротив, вызовет негативные последствия. Дело в том, что существующие бюджетные процедуры позволяют перекладывать реальный дефицит местных бюджетов на муниципальные унитарные предприятия и учреждения, причем формирующаяся в результате задолженность не находит никакого отражения в бюджете. Периодическое банкротство муниципальных унитарных предприятий выступает фактической формой списания бюджетных долгов. В то же время привлечение заимствований, в том числе на инвестиционные цели, является источником покрытия дефицита бюджета. Тем самым без существенного изменения бюджетного законодательства в целом запрет на дефицит бюджета фактически означает запрещение заимствований.

Целесообразно ввести запрет не на дефицит бюджета как таковой, а на дефицит бюджета без четкого указания источников его финансирования, что требует ужесточения формулировок статей 92(1) и 96 Бюджетного кодекса. В то же время необходимо максимально ограничить (в идеале – исключить) возможность местного бюджета перекладывать собственную задолженность на муниципальные предприятия и учреждения. Возможно, местные органы власти необходимо обязать выступать стороной договора с поставщиком товаров/работ/услуг для муниципальных нужд, для закупки которых полностью или частично используются средства местного бюджета, берущей на себя обязательства по финансированию бюджетной части расходов¹³. Подобное положение могло бы быть включено в Закон «Об общих принципах...».

Бюджетным кодексом установлены следующие ограничения на размер долга и объем муниципальных заимствований:

- размер дефицита местного бюджета – не более 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи (ст. 92(5));
- предельный объем муниципального долга – не более объема доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи (ст. 107(2));
- предельный объем расходов по обслуживанию муниципального долга – 15% объема расходов муниципального бюджета (ст. 111);
- предельный объем муниципальных гарантий для муниципальных образований, получающих финансовую помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности – 3% расходов местного бюджета (ст. 134(3)).

Подобный набор ограничений является чрезмерно детальным и по сути не дает возможности муниципальным образованиям вести разумную долговую политику. Так, при ограничении предельного объема муниципального долга фактически уравниваются краткосрочные и дорогие кредиты с долгосрочными и дешевыми. Муниципальное образование жестко лимитируется в привлечении заемных средств, даже если оно вполне способно обслуживать и погашать задолженность. Регулирование размера дефицита также фактически выступает как ограничение на заимствования, поскольку именно они являются основным источником финансирования дефицита бюджета.

Наиболее адекватным ограничителем в политике привлечения заемных средств является предельный объем обслуживания муниципального долга. В настоящий момент он установлен на уровне 15% расходов муниципального бюджета. Однако в данном контексте разумнее связывать возможности обслуживания долга не с объемом расходов, а с объемом и источниками доходов. Причем источником средств на обслуживание долга могут являться не только собственные доходы местного бюджета, но и нецелевая финансовая помощь, хотя опора на собственные доходы в данном случае более предпочтительна. Кроме

¹³ Существует позитивный опыт использования подобных трехсторонних договоров в теплоснабжении, когда обязательства по оплате услуг в части платежей населения берет на себя организация, управляющая жилищным фондом, а обязательства по оплате услуг в части бюджетного финансирования принимает орган местного самоуправления.

того, с учетом все более обостряющейся потребности в заемных средствах на капитальные цели это ограничение можно было бы сделать менее жестким.

Исходя из всего вышеизложенного, целесообразно в качестве базового использовать ограничение обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга 25% собственных доходов местного бюджета либо 20% доходов, включающих нецелевую финансовую помощь. В законодательство следует включить оба ограничения, и дать возможность муниципальному образованию использовать наиболее для себя подходящее (очевидно, первый вариант наиболее привлекателен для муниципалитетов-доноров, второй – для дотационных муниципальных образований). Формализованный анализ воздействия подобного двойственного ограничения на мотивацию муниципальных образований представлен в Приложении 9.2.

Учитывая преобладание краткосрочной мотивации местных властей, в качестве дополнительного ограничения можно использовать предельный объем заимствований, но существенно увеличив его границы по сравнению с существующими. Конкретные параметры подобных ограничений будет зависеть от окончательного определения объема полномочий на муниципальном уровне и, соответственно, размеров местных бюджетов. Ограничение на размер дефицита и на предельный размер гарантий для муниципалитетов, получающих финансовую помощь, целесообразно исключить.

Бюджетный кодекс (ст. 112(4)) предусматривает возможность при нарушении указанных выше бюджетных параметров и неспособности обеспечить обслуживание и погашение муниципального долга применение следующих мер со стороны региональных властей:

- проверка исполнения местного бюджета;
- передача исполнения местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта РФ;
- иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством.

Программа развития бюджетного федерализма до 2005 г. содержит дальнейшее развитие данных идей, вводя три случая, при которых возможно ужесточение контроля за бюджетной деятельностью муниципальных образований:

- высокодотационный муниципалитет;
- муниципалитет в состоянии финансового кризиса (не обеспечиваются требования к сбалансированности бюджета);
- муниципалитет под внешним финансовым управлением (не выполняются обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, включая федеральный бюджет).

В целом подход, принятый в Программе развития бюджетного федерализма, представляется абсолютно правильным – обеспечивая широкую финансовую автономию местных бюджетов, необходимо «наказывать» ужесточением контроля тех, кто не может ответственно воспользоваться этой автономией. Более того, представляется целесообразным начать внедрение такого подхода именно с уровня муниципалитетов. В данном случае это проще, чем применительно к субъектам РФ, являющимся, по сути, самостоятельными государственными образованиями. Однако для практического применения приведенную выше классификацию целесообразно модифицировать. Если первые две группы муниципалитетов – высокодотационный и в состоянии финансового кризиса – характеризуют их собственное положение, то последняя – под внешним финансовым управлением – уже опирается на принимаемые вышестоящим уровнем меры. Таким образом, классификация неоднородна.

Более правильно было бы выделить в законодательстве две группы муниципальных образований, подпадающие под меры, связанные с оздоровлением муниципальных финансов:

- высокодотационные муниципальные образования¹⁴;
- муниципальные образования, не способные обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств.

В первую очередь встает вопрос об определении каждой из этих категорий. Что касается высокодотационных муниципальных образований, то наиболее логично было бы отнести к этой категории те муниципалитеты, которые покрывают за счет собственных доходов менее половины своих расходов. Однако в текущей ситуации это приведет к тому, что при любом варианте определения муниципальных

¹⁴ Очевидно, что для высокодотационных регионов, где большинство муниципалитетов соответствуют данному определению, имеет смысл решать эту проблему в комплексе как на региональном, так и на муниципальном уровне. Для регионов, обладающих высокой степенью финансовой самодостаточности, эта проблема может решаться на региональном уровне.

полномочий и закрепления доходных источников большинство муниципалитетов окажутся высокодотационными. Поэтому на данном этапе было бы более целесообразно установить границу на уровне 30%, то есть отнести к высокодотационным те муниципальные образования, в бюджетах которых доля финансовой помощи составляет более 70%. Сопоставление последствий признания высокодотационными муниципальных образований, в бюджетах которых финансовая помощь составляет, соответственно, 50 и 70%, содержится в *табл. 9.1*. Расчеты представлены по 12 анализируемым регионам на основе данных за 10 месяцев 2002 г., при условии закрепления за муниципальными образованиями доходных источников, предложенных в предыдущей главе.

Что касается муниципальных образований, не способных обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, то здесь принципиально важным является не нарушение параметров, предусмотренных федеральным законодательством, но фактическое нарушение своих долговых обязательств. При этом само по себе превышение законодательно установленных ограничений не должно приводить к автоматическому применению финансовых санкций, за исключением запрета на привлечение новых заимствований на цели, не связанные с обслуживанием и погашением существующей задолженности (как это, собственно, и предусмотрено сейчас Бюджетным кодексом). Действия муниципальных образований по введению режима жесткой экономии, привлечению дополнительных доходных источников и т.п. на этом этапе носят добровольный характер, вмешательство региональных властей также не является обязательным.

Таблица 9.1

Доля муниципальных образований с различной степенью дотационности (закрепление доходных источников по варианту 1.1 для покрытия расходов, рассчитанных на основе данных за 10 месяцев 2002 г.)

№ группы	Регионы	Доля муниципалитетов с финансовой помощью (%)		
		менее 20%	от 20% до 50%	более 50%
1	Еврейская АО	0	0	100
	Коми-Пермяцкий АО	0	0	100
2	Амурская область	0	30	70
	Кабардино-Балкарская Республика	0	55	45
3	Ростовская область	2	24	74
	Тверская область	10	22	68
	Чувашская Республика	0	4	96
4	Новосибирская область	12,5	12,5	75
	Саратовская область	26	33	41
5	Красноярский край	5	16	79
	Ленинградская область	35	23	42
	Свердловская область	48	21	33
<i>В целом по совокупности</i>		16	21	63

Для групп муниципалитетов, попадающих под меры, связанные с финансовым оздоровлением, подходы также должны различаться.

Применительно к высокодотационным муниципальным образованиям меры, принимаемые властью субъекта РФ, определяются причинами подобной высокой дотационности. А эти причины могут быть различны. Возможно, источник финансовых проблем связан с кризисным состоянием экономики муниципального образования, которое также может быть вызвано временными либо долгосрочными факторами. Другая возможная проблема – популизм в налоговой политике, нецелевое расходование средств, низкое качество управления муниципальными финансами. Все эти факторы могут действовать и в комплексе.

Региональные власти (во всяком случае, получающие нецелевую финансовую помощь из федерального бюджета) должны осуществлять мониторинг финансового состояния высокодотационных муниципальных образований, а также заключить с каждым из них соглашение, предусматривающее проведение совместно с органами местного самоуправления аудита муниципального бюджета, муниципальных пред-

приятый, организаций и учреждений, и разработку на основе его результатов программы финансового оздоровления муниципального образования. В ситуации, когда разработанная программа не обеспечивает преодоление высокой дотационности в течение 3-х лет, либо ее практическая реализация за трехлетний период не привела к подобному результату, власти региона могут предпринять следующие дополнительные меры:

- инициировать референдум по вопросу увеличения ставок местных налогов выше рекомендуемых федеральным законодательством;
- инициировать референдум по вопросу присоединения данного муниципального образования к другому муниципальному образованию;
- ввести внешнее управление финансами муниципального образования.

Применительно к высокодотационным муниципальным образованиям возможно введение более жестких правил привлечения заемных средств, вплоть до разрешения привлекать их только под гарантии субъекта РФ.

Неплатежеспособность местного бюджета, то есть его фактическая неспособность выполнить собственные долговые обязательства, признанная арбитражным судом, должна приводить к более жестким мерам со стороны региональных властей, чем просто состояние высокой дотационности. В этой ситуации власти субъекта РФ должны:

- обеспечить (совместно с комитетом кредиторов и местными органами власти) разработку программы финансового оздоровления муниципального образования и утверждение ее представительным органом местного самоуправления;
- в случае нарушения органами исполнительной власти условий утвержденной программы ввести внешнее управление финансами муниципального образования;
- в случае срыва реализации программы обеспечить принудительную выплату долга в объеме не более 20% доходов местного бюджета за счет средств нецелевой финансовой помощи, а также доли федеральных и региональных налогов, оставляемых в распоряжении муниципального образования.

Необходимо также закрепить в законодательстве, что устав муниципального образования должен предусматривать процедуру досрочного отзыва главы муниципального образования, а также досрочных перевыборов представительного органа местного самоуправления в связи с неудовлетворительной бюджетной политикой, ведущей к высокой дотационности либо неплатежеспособности муниципального образования.

Приложение 9.1

Предложения по предоставлению органам местного самоуправления права на введение целевых сборов

Существующим, а также предлагаемым в новой редакции Законом «Об общих принципах...» закрепляется возможность использования в финансировании муниципальных расходов средств самообложения, под которыми понимаются разовые платежи граждан для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования подобных средств решаются местным референдумом либо сходом граждан. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. Никаких других ограничений на данный источник финансирования не вводится.

В принципе, возможно разрешить вводить аналогичные платежи обязательного характера по решению представительного органа местного самоуправления¹⁵. Однако в этом случае условия и порядок введения подобных платежей необходимо более жестко урегулировать в законодательстве.

Так, не должно допускаться введение целевых сборов на покрытие дефицита бюджета либо финансирование текущих расходов постоянного характера, в решении о введении сбора должны указываться конкретные объекты финансирования, а к отчету об исполнении бюджета отдельным приложением прикладываться отчет об использовании данных средств. Информация, связанная с использованием целевых сборов, должна носить открытый характер, а годовой отчет – публиковаться в местной печати.

Должны быть четко определены плательщики данного сбора, к которым целесообразно отнести жителей, постоянно проживающих в данном муниципальном образовании. Лица, временно зарегистрированные в муниципальном образовании, могут являться плательщиками целевых сборов, если общий срок их временной регистрации превышает один год. Целевые сборы должны устанавливаться в абсолютной сумме, причем верхний предел данной суммы, взимаемой с одного жителя в течение года, должен быть ограничен. Было бы целесообразно также разрешить ограниченную дифференциацию размеров данных сборов, одновременно принимая меры, не позволяющие превратить подобные сборы в налог на нерезидентов, налог на богатых и т.п. Администрирование целевых сборов может осуществляться в том же порядке, что и местных налогов.

Возможность введения целевых сборов обязательного характера несколько смягчает последствия закрытого перечня местных налогов, давая муниципальным образованиям возможность привлечения дополнительных средств, но при этом обеспечивая целевой характер этих средств и особое внимание населения к их целевому расходованию. Целевые сборы являются альтернативой «выбивания» средств на решение неотложных задач из бюджетов вышестоящих уровней, а потому будут способствовать ужесточению бюджетных ограничений в рамках бюджетного федерализма. Одновременно, поскольку введение подобных сборов является непопулярным шагом, органы местного самоуправления будут вынуждены искать альтернативы, в частности, обращать больше внимания на привлечение заемных средств, частных инвестиций и создание благоприятного инвестиционного климата.

¹⁵ До введения в действие Налогового кодекса, в соответствии с законом об основах налоговой системы Российской Федерации, местные власти имели право вводить целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели. Однако, во-первых, размер этих сборов, особенно с населения, жестко регламентировался и не мог играть существенной роли в обеспечении муниципальных нужд (хотя в отдельные периоды по отдельным муниципальным образованиям доходы от сбора на уборку территории достигали 25% всех налоговых поступлений). И, во-вторых, эти сборы предназначались для финансирования текущей деятельности муниципальных образований, а не конкретных единовременных потребностей.

Приложение 9.2

Формализованный анализ последствий введения предложенных ограничений на муниципальные заимствования

Предложение использовать в качестве базового ограничение на муниципальные заимствования, связанное с установлением предела годовых обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга на уровне 25% собственных доходов местного бюджета либо 20% доходов, включающих нецелевую финансовую помощь, а также дать возможность муниципальному образованию самостоятельно выбирать из этих двух критериев, предполагает прогноз последствий подобного решения и его влияния на мотивацию муниципальных властей.

Приведем формальное обоснование последствий установления различных долей доходов муниципальных бюджетов на обслуживание и погашение долга.

Пусть O_1 – расходы на обслуживание долга, зависящие только от собственных доходов местного бюджета (D), а O_2 – расходы на обслуживание долга, зависящие от доходов, включающих нецелевую финансовую помощь (Tr). Кроме того, пусть α_i – максимальный процент от дохода на обслуживание долга по i -му способу ($i = 1, 2$).

В этих обозначениях получаем: $O_1 \leq \frac{\alpha_1 D}{100}$ и $O_2 \leq \frac{\alpha_2 (D + Tr)}{100}$.

Для того чтобы муниципальному образованию было безразлично, какой из критериев использовать, очевидно, должно выполняться соотношение $O_1 = O_2$. Следовательно, величины α_1 и α_2 должны быть связаны между собой соотношением $\frac{\alpha_1 D}{100} = \frac{\alpha_2 (D + Tr)}{100}$. Отсюда получаем, что

$$\alpha_2 = \alpha_1 \frac{D}{D + Tr} = \alpha_1 \left(1 - \frac{Tr}{D + Tr} \right).$$

Таким образом, для того чтобы муниципалитету, получающему финансовую помощь, было бы целесообразно перейти на второй способ расчета средств на обслуживание долга, необходимо и достаточно выполнения соотношения:

$$Tr \geq D \frac{\alpha_1 - \alpha_2}{\alpha_2}.$$

Это означает, что переход на второй способ расчета средств на обслуживание долга

происходит при превышении величины трансферта $100 \frac{\alpha_1 - \alpha_2}{\alpha_2} \%$ собственных доходов муниципалитета.

Например, если $\alpha_1 = 25\%$, $\alpha_2 = 20\%$, то переход на второй способ расчета средств на обслуживание долга происходит, если финансовая помощь превышает четверть собственных доходов муниципалитета ($100 \frac{\alpha_1 - \alpha_2}{\alpha_2} = 100 \frac{25 - 20}{20} = 25(\%)$).

Другими словами, для муниципалитетов, покрывающих за счет собственных доходов более 75% муниципальных расходов, открываются более широкие возможности для осуществления заимствований. С одной стороны, это снижает риски нарушения долговых обязательств, поскольку собственные доходы можно рассматривать как относительно более стабильный источник средств, чем финансовая помощь. С другой стороны, это создает адекватную мотивацию местных властей, направленную на максимальное использование потенциала самофинансирования.

Заключение

Задачей данного исследования являлось определение подходов к проведению финансовой реформы на уровне местного самоуправления и формулировка предложений по внесению изменений в законодательство, обеспечивающих проведение подобной реформы. Соответственно, анализ сосредоточился на таких проблемах, как существующая практика в сфере муниципальных финансов, нормативно-правовое регулирование финансовых основ местного самоуправления, основные направления укрепления финансовых гарантий местного самоуправления и необходимые для этого законодательные изменения, воздействие предложений Комиссии по разграничению полномочий в области муниципальной реформы на местные финансы.

В ходе исследования был осуществлен анализ возможности закрепления доходных источников за местными бюджетами при различном объеме полномочий муниципальных образований. Для решения этой задачи были проведены расчеты на основе данных об исполнении муниципальных бюджетов за 2001 г. Расчеты осуществлялись по двум группам муниципальных образований: городам с численностью населения более 200 тыс. человек и муниципальным образованиям в 12 российских регионах. Отбор регионов производился с учетом необходимости обеспечить адекватное представительство различных групп субъектов РФ как с точки зрения их финансового положения (и «бедные», и «богатые»), так и с точки зрения географического положения (представлены все федеральные округа). В целом в анализ были включены бюджеты 471 муниципального образования. Данные отчетности 2001 г. были частично скорректированы с учетом тенденций, выявленных за 10 месяцев 2002 г.

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд общих выводов и практических предложений, которые могут быть положены в основу реформы муниципальных финансов. Основные выводы могут быть сведены к следующим.

1. За более чем десятилетие, прошедшее с начала реформ, так и не была сформулирована и реализована целостная концепция преобразований в сфере муниципальных финансов. Эта сфера остается одной из наименее реформированных, применяемые здесь механизмы до сих пор не принципиально отличаются от советских времен. В результате муниципальные финансы оказываются практически полностью зависимы от решений, принимаемых на уровне субъекта РФ; доходы местных бюджетов нестабильны и не поддаются прогнозу; политические факторы влияют на финансовое состояние муниципальных образований гораздо больше, чем эффективность деятельности органов местного самоуправления. Хотя негативное влияние подобной ситуации испытывают на себе все муниципальные образования, наиболее пагубно она сказывается на крупных и средних городах.
2. Отсутствие финансовых гарантий местного самоуправления является основным фактором, препятствующим развитию местного самоуправления на современном этапе. Именно существующие финансовые механизмы приводят к незаинтересованности местных властей повышать эффективность собственной деятельности, улучшать качество муниципальных услуг и создавать благоприятные условия для развития предпринимательства. Подрываются возможности принятия долгосрочных финансовых решений, в частности, привлечения долгосрочных заимствований. Поощряется популизм и политическая лояльность в ущерб проведению важнейших экономических и социальных реформ на муниципальном уровне. Тем самым ключевым элементом муниципальной реформы должно выступать именно преобразование финансовых основ местного самоуправления.
3. Важнейшими факторами укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований является закрепление за ними на постоянной основе единообразного перечня доходных источников, а также повышение роли и возможностей регулирования местных налогов на муниципальном уровне. В соответствии с теоретическими положениями в данной области и существующей международной практикой за местным уровнем наиболее целесообразно в той или иной форме закреплять подоходный налог, налог на недвижимость (в наших условиях – три поимущественных налога: налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог), налоги на малый бизнес и налог с продаж. Анализ подтвердил, что и в российских условиях эти доходные источники (в той или иной комбинации) наиболее благоприятны для финансирования расходов муниципальных образований.

4. Радикальные подходы к ограничению перечня вопросов местного значения не препятствуют закреплению за муниципальными образованиями доходных источников, однако резко снижают эффективность такого закрепления по следующим параметрам:
 - уменьшается возможность диверсификации закрепляемых за муниципальными образованиями доходных источников и, тем самым, устойчивость местных бюджетов к неблагоприятным внешним воздействиям;
 - усиливается неравномерность покрытия затрат за счет закрепленных доходных источников, тем самым одновременно обостряется проблема профицита и усиливается потребность в финансовой помощи, резко возрастает доля высокодотационных муниципальных образований;
 - усложняется проблема управления местным бюджетом;
 - невозможно создать благоприятные условия для перехода в перспективе к налогу на недвижимость.
5. Закрепление за муниципальными образованиями различного перечня доходных источников в рамках общих подходов, сформулированных в п. 3 (полное или частичное закрепление налога на имущество предприятий, включение либо исключение налога с продаж), влияет на возможности финансирования местных расходов за счет собственных доходов (в том числе на объемы профицита и потребность в финансовой помощи, на степень неравномерности в покрытии расходов), однако это воздействие гораздо менее существенно, чем ограничение полномочий муниципальных образований.

Практические предложения по укреплению финансовых основ местного самоуправления, вытекающие из результатов анализа, могут быть сведены к следующим основным положениям.

1. Сохранить в целом прежний состав функций и расходных полномочий муниципальных образований. В частности, сохранить за местным уровнем:
 - финансирование местной социальной политики, в том числе предоставление жилищных субсидий (возможно, при условии их софинансирования за счет субсидий из бюджетов субъектов РФ);
 - финансирование учебного процесса.
2. Предоставить муниципальным образованиям возможность объединять средства местных бюджетов для совместного финансирования исполнения отдельных полномочий.
3. Закрепить за муниципальными образованиями на постоянной основе следующие доходные источники:
 - подоходный налог: гарантированная доля – 25%, выравнивающая доля – 50%;
 - налог на имущество предприятий – 100%;
 - единый налог на вмененный доход – 90%; единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 30%¹;
 - налог на общераспространенные полезные ископаемые – 100%;
 - транспортный налог – 50%;
 - в рамках неналоговых доходов обеспечить полное закрепление арендных платежей за землю за муниципальным уровнем.
4. Дополнить перечень местных налогов налогом на недвижимость. Обеспечить полное закрепление всех местных налогов за муниципальными образованиями. Установить возможность превышения установленной в законодательстве максимальной ставки местных налогов по решению местного референдума. Закрепить за представительными органами местного самоуправления право вводить однократные целевые сборы на решение конкретных вопросов местного значения.
5. Расширить возможности регулирования на местном уровне налога на имущество физических лиц, установив максимальную ставку данного налога на уровне 2% и предусмотрев возможность перехода к рыночной оценке имущества по решению представительных органов местного самоуправления.
6. Передать муниципальным образованиям права по введению и регулированию налога на вмененный доход для субъектов малого предпринимательства, закрепленные в настоящее время за уровнем субъектов РФ.

¹ Возможно закрепление 45%, как это предусмотрено законодательством на настоящий момент.

7. Закрепить за муниципальными образованиями право на создание муниципальной налоговой службы.
8. Обеспечить формализованный и долгосрочный характер механизмов предоставления финансовой помощи. Обеспечить гласность процесса предоставления финансовой помощи.
9. Закрепить в законодательстве возможность отказа муниципальных образований от выполнения переданных государственных полномочий. Закрепить возможность передачи государственных полномочий на основе договоров, ратифицируемых законодательным органом субъекта РФ.
10. Запретить дефицит местного бюджета без указания источников его покрытия.
11. Расширить права муниципальных образований в области привлечения заемных средств.
12. Ужесточить контроль за бюджетной деятельностью высокودотационных муниципальных образований и муниципальных образований, не способных обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств.

Список литературы

- Аронова Г.Б.* Из опыта определения трансфертов местным бюджетам // *Финансы*, 2000. № 7.
- Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000.
- Белкин А.А., Бурмистров А.С.* Институт местного самоуправления в документах Конституционного суда Российской Федерации (1996–1998) // *Правоведение. Известия высших учебных заведений*, 1999. № 1.
- Белов А.В., Демин С.В.* Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации. СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002.
- Беловодова Е.В.* Проблемы нефинансируемых мандатов // *Финансы*, 2000. № 8.
- Богачева О.В., Амиров В.Б.* Проблемы укрепления бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления // *Финансы*, 1997. № 9.
- Борескова Е.В., Китова Е.Н.* Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // *Финансы*, 2000. № 5.
- Бюджет города («круглый стол» в Саратове) // *Финансы*, 1996. № 3.
- Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М., ИЭПП, 2001.
- Вобленко С.В.* Вопросы классификации муниципальных образований в Российской Федерации // *Аналитический вестник: Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления*. М., 2002.
- Вопросы реформирования городской земельной политики в контексте введения налога на недвижимость (Проект ТАСИС в рамках финансирования программы БИСТРО «Стабилизация условий хозяйствования малого и среднего бизнеса посредством изменения политики землепользования»). Великий Новгород, 2001.
- Галкин М.* Законодательное регулирование процесса управления государственным и муниципальным долгом: Российская Федерация // *Кредит Russia*, 2000. № 16(19).
- Горский И.В.* Фискальная политика регионов // *Финансы*, 1995. № 10.
- Грунин Р.Н., Шаромова В.В.* К вопросу о субнациональных заимствованиях: анализ мирового опыта // *Финансы*, 2000. № 3.
- Еремеева Л.* На что будем дальше жить, господа? // *Муниципалитет*, 2001. № 1–2.
- Еще одно огосударствление. Интервью с Косаревой Н.Б. // *Консерватор*, № 9 от 25.10.2002.
- Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. М., 1997.
- Кадоchnikov П., Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И.* Оценка налогового потенциала и расходных потребностей в субъектах Федерации. М., ИЭПП, 2001.
- Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д.* Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // *Вопросы экономики*, 2001. № 4.
- Львов Н.В., Трунов С.А.* Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // *Финансы*, 1997. № 11.
- Максимов В.А.* Проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного суда Российской Федерации. М., 1999.
- Матеев В.И.* Бюджетные отношения: регионы и местное самоуправление // *Финансы*, 2000. № 11.
- Муниципальная реформа: о чем спорим? Интервью со Стародубровской И.В. // *Консерватор*, № 15 от 20.12.2002.
- Муниципальное право в Российской Федерации: учебник для вузов / Под ред. проф. Н.С. Бондаря. М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
- Мэр будет встроен в вертикаль власти. Интервью с *Сабуровым Е.* // *Коммерсант-Власть*, 2002, 21–27 октября.
- Новиков А.* Bail out по-русски: подножка вместо поддержки? // *Кредит Russia*, 2000. № 9(12).
- Пансков В.Г.* Налоговые проблемы местных финансов // *Финансы*, 1994. № 9.
- Пансков В.Г.* О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местных бюджетов // *Финансы*, 1999. № 3.
- Патокина О.А.* Местное самоуправление // *Десятилетие экономических реформ в Санкт-Петербурге* / Под ред. С.А. Васильева. СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001.
- Пешин Н.Л.* Муниципальное право: Схемы и комментарии: Учебное пособие. М., 2001.

- Проблемы законодательства в области местного самоуправления: Материалы парламентских слушаний, 19 января 2001 г. М.: Издание Государственной Думы, 2001.
- Пронина Л.И.* О местных финансах в Налоговом кодексе и антикризисных налоговых законах и законопроектах // *Финансы*, 1998. № 9.
- Пронина Л.И.* О разграничении налоговых полномочий и увеличении налоговых доходов местных бюджетов // *Финансы*, 2001. № 5.
- Пронина Л.И.* Вторая часть Налогового кодекса – продолжение налоговой реформы и ее влияние на доходы местных бюджетов // *Финансы*, 2002. № 5.
- Пудров Ю.* Правовая защита доходов местного бюджета // *Финансы*, 2002. № 6.
- Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов // *Финансы*, 1999. № 5.
- Родионов А., Эйгель Ф.* Региональные различия в финансировании федеральных мандатов // *Кредит Russia*, 2000. № 16(19).
- Салов О.А.* Местное самоуправление сегодня. М., 2001.
- Сапов Г.* Малый бизнес: Отклонить нельзя принять // *Ведомости*, 27.06.2002.
- Телепнев С.А.* Финансы местного самоуправления // *Финансы*, 2000. № 2.
- Типенко Н.Г.* Институциональные изменения в образовании (муниципальный аспект). М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.
- Финансы местного самоуправления // *Финансы*, 1997. № 11
- Хиви Дж.* Финансы местных органов власти в США // *Финансы*, 1995. № 10.
- Христенко В.Б.* Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // *Вопросы экономики*, 2000. № 8.
- Христенко В.Б., Лавров А.М.* Новая методика распределения трансфертов // *Финансы*, 2001. № 3.
- Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002.
- Христенко В.Б.* Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х гг. и задачи на перспективу // *Вопросы экономики*, 2002. № 2.
- Черник Д.Г.* Местные налоги // *Финансы*, 1994. № 10.
- Шишкин С.В.* Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ТЕИС, 2000.
- Шкребела Е.* За двумя зайцами... // *Отечественные записки*, 2002, № 4–5.
- Шкребела Е.* Специальные режимы для малого предпринимательства // *Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития*. М.: ИЭПП, 2003 (готовится к печати).
- Bird R.M.* Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper. December 1999.
- Kitchen H.* Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability // *Canadian Tax Journal, Revue fiscal canadienne*. Vol. 50, 2002, № 1.
- Norton A.* International Handbook of Local and Regional Government. Aldershot, England: Edward Elgar, 1994.
- The Practice of Negative Transfers at the Local Government Level. *Andrew Young School of Policy Studies*, Georgia State University. October 2002.
- A Review of Piggy-Back Taxes: Opportunities for Subnational Surtaxes in the Russian Federation. *Andrew Young School of Policy Studies*, Georgia State University. August 2002.
- The VAT and the Retail Sales Tax in the Russian Federation. *Andrew Young School of Policy Studies*, Georgia State University. August 2002.
- Zhuravskaya E.* Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. RECEP, Working paper series № 1, August 1998.

Часть IV. Муниципальные финансы – международная практика

Глава 10. Правовые и политические особенности функционирования муниципальных образований

Муниципалитеты занимают особое место в системе западных демократий. Они одновременно и являются, и не являются частью государственного аппарата. Как и многие другие организации, включая частные хозяйствующие субъекты (компании), муниципальные образования получают «благословение» на законное существование именно от государства. При этом муниципальные органы управления избираются непосредственно населением, проживающим на территории данного муниципального образования. Вследствие этого уровень демократической законности (легитимности), достигаемый муниципалитетами, сопоставим лишь с аналогичным уровнем законности самого государства.

В настоящей главе исследуются конституционные основы муниципальных образований, анализируются особенности и различные способы изменения их территориальных границ, а также приводится общая характеристика банкротства местных органов. Все указанные направления исследований подкреплены фактическим материалом из практического опыта реальных муниципальных образований на примере многих стран, в особенности США, Франции, Германии и, в первую очередь, Канады.

Существует множество разных классификаций юридических и политических характеристик муниципальных образований в условиях либеральных демократий Запада. При этом все классификации содержат две основные модели, каждая из которых проявляется в разнообразных вариантах во всем мире. Эти две модели лучше всего охарактеризовать как «англосаксонскую» и собственно «европейскую (континентальную)». Англосаксонская модель получила свое развитие в Великобритании, США и большинстве стран, входящих в состав Британского Содружества наций. Европейская модель действует в странах континентальной Европы, хотя в каждой стране есть свои немаловажные особенности. Франция традиционно отличалась наибольшей степенью централизации – по меньшей мере, с юридической точки зрения, в то время как страны Северной Европы, включая Германию, оказались более децентрализованными.

Англосаксонская модель

В странах англосаксонской традиции муниципалитеты сформировались как субъекты права, имевшие много общих черт с частными корпорациями. Несмотря на то, что в настоящее время муниципальные образования повсеместно признаются частью общественного сектора, их конституционный статус отличается рядом особенностей по сравнению с изначально заложенными законодательными основами. Кроме того, дополнительная сложность заключается в том, что в Великобритании и бывших британских колониях, в том числе в США, нет закрепленного в конституции понятия «государство». Центральные (федеральные) правительства просто действуют от имени Ее Величества (в Великобритании) или выражают волю «народа» – в случае с Соединенными Штатами Америки. При этом, однако, ясно одно: в отличие от центральных (федеральных) правительств, органы местного самоуправления не имеют *юридических* полномочий действовать от имени короля (королевы) или «народа».

Как следствие, органы местного самоуправления не являются «структурными подразделениями» центральных (федеральных) правительств, а между соответствующими должностными лицами обоих уровней нет непосредственной иерархической подчиненности, что не позволяет одним отдавать юридически обязывающие распоряжения другим. Между должностными лицами (федерального) центра и их коллегами на местах отсутствует прямая вертикаль власти. В самом деле, ведь все местные органы являются независимыми корпорациями, между которыми нет связующего звена в форме единой государственной структуры; следовательно, нет и общей муниципальной службы даже в пределах одной и той же территории. Вышеназванные обстоятельства, наряду с другими факторами, крайне усложняют систему отношений между (федеральным) центром и органами местного самоуправления и делают их анализ чрезвычайно трудной задачей.

Начать следует с утверждения о том, что местные органы власти обязаны самим своим существованием законодателям центрального (федерального) уровня. В Великобритании и Канаде отсутствует в какой-либо форме механизм конституционной защиты органов местного самоуправления. В Великобритании и большинстве канадских провинций решением центральных законодательных собраний весьма часто перекраиваются границы муниципальных образований, а также пересматриваются выполняемые им функции и сложившиеся бюджетно-финансовые отношения без какого-либо предварительного согласо-

вания проводимых изменений на уровне данных муниципальных образований. Конституция США также не предусматривает правовой защиты в отношении органов местного самоуправления, однако в конституциях большинства штатов закреплены положения, предусматривающие различные механизмы правовой защиты сложившейся системы муниципальных образований от возможного ущемления их автономных прав и суверенитета со стороны отдельных законодательных актов, принимаемых конгрессом соответствующего штата. Иногда конституции штатов особо защищают от попыток произвольного изменения границ, структуры и функций крупных городских образований. Считается, что именно такие муниципальные образования больше всего выигрывают от явления, которое в американском политическом лексиконе определяется как «home rule» («самоуправление», «автономия» местных органов власти. – *Прим. пер.*). Независимо от того, закреплён ли в конституции принцип самоуправления в отношении муниципальных образований, законодатели штатов не проявляют особого энтузиазма к принятию законов, отменяющих действие принимаемых на местном уровне решений. Вместе с тем в Великобритании и во многих провинциях Канады обычными являются действия вопреки местным предпочтениям. В основе англосаксонской модели лежит то понимание, что лишь законодатель высшего уровня уполномочен устанавливать параметры существования и функционирования местных органов власти – с привязкой к определенной территории и с определенным набором функций.

Европейская (континентальная) модель

Национальные конституции большинства стран континентальной Европы закрепляют за местными органами власти важную роль в общей системе государственных и общественно-политических отношений. Практическая же реализация этой концепции имеет свои особенности в каждой отдельной стране. Так, например, в одном варианте, ассоциируемом чаще всего с наполеоновской Францией, назначаемые национальным центром префекты плотно контролируют все аспекты жизнедеятельности местных органов власти. При этом большинство общественно значимых услуг оказывается чиновниками, входящими в состав единой государственной бюрократии. Избираемым местным советам зачастую приходится лавировать между стремлением выслужиться перед префектом и необходимостью удовлетворения чаяний своих избирателей. Широкое распространение во Франции получила практика сосредоточения мэрами городов в своих руках других политических постов, особенно на национальном уровне. Это позволяет мэрам оказывать дополнительное влияние на политику центра в отношении вверенной им территории. С 1982 г. французские префекты лишились права отменять решения местных органов власти, сохранив за собой право налагать вето лишь на те решения, которые, по мнению префектуры, являются неправомерными или незаконными и, следовательно, подпадают под частное определение со стороны соответствующей судебной инстанции. Таким образом, в Европе, да и в самой Франции, «наполеоновской» централизации уже нет¹. При этом, однако, важной особенностью существующей модели остается то обстоятельство, что система органов местного самоуправления является неотъемлемой частью общей системы государственного управления, начиная от основного закона (конституции) и кончая особой ролью органов местного самоуправления в фактической «доставке» предоставляемых центром общественных благ жителям конкретных муниципальных образований.

Исторически сложилось, что органы местного самоуправления в странах Северной Европы были всегда наделены большей самостоятельностью, чем города (общины) на юге европейского континента². Несмотря на отсутствие практики назначения префектов центром, здесь, как правило, наблюдается большая степень взаимного проникновения местных и центральных властных структур, чем в странах с преобладанием англосаксонской модели. В странах континентальной Европы именно городские советы служили тем местом, куда горожане обращались в поисках тех или иных государственных услуг, без оглядки на то, какой уровень управления – центральный или местный – на самом деле несет ответственность за принятие политического решения по предоставлению данной услуги. В странах англосаксонской традиции на всех уровнях государственной власти предпринимаются настойчивые попытки создать именно такую систему, которая в просторечии называется «все в одном». Данная тенденция является одним из многочисленных признаков того, что парадигма отношений центр – местное самоуправление все в большей степени наполняется схожими чертами, характерными для всех демократических обществ. При этом в законодательной базе значительных изменений не происходит, и в силе остается наше наблюдение о том, что для англосаксонской модели характерна большая обособленность между центром и администра-

¹ А. Нортон. Международное руководство для органов регионального и местного управления (*Элдершот, Эгланд: Эдвард Элгар, 1994*). С.127.

² А. Нортон. Международное руководство... С. 8–9.

тивными структурами на местах, в то время как в странах с преобладанием европейской модели наблюдается большая степень их взаимопроникновения (интеграции). Наилучшие решения берутся на вооружение независимо от тех правовых условий, в которых они изначально возникли.

Конституционный статус муниципальных образований

И во Франции, и в Германии каждый орган местной власти существует как отдельная корпорация. В противном случае – без такого «корпоративного» статута – местные органы превратились бы попросту в децентрализованных агентов центрального правительства. При этом указанный юридический статус не приводит к их полному обособлению от государства в целом. В конституциях Франции и Германии отсутствуют положения, гарантирующие местным органам защиту от посягательств на их самостоятельность со стороны центра; напротив, предусматривается интеграция местных органов власти в общую структуру государства. Так, Статья 72 Основного закона Франции гласит:

- Административно-территориальными единицами деления территории Республики являются коммуны (общины), департаменты и заморские территории. Любые иные административно-территориальные единицы могут создаваться в установленном законодательством порядке. Управление в этих административно-территориальных единицах осуществляется на основе принципа самоуправления через выборные органы (советы) и в соответствии с установленным законодательством порядком³.

Равно как и положения, регулирующие функционирование любых государственных структур, подлежат изменениям в соответствии с установленным законодательством порядком, так и может быть изменено законодательство в отношении местных властей. Со времен Второй мировой войны в обеих странах произошли значительные изменения в системе местных органов.

Во Франции вступило в силу национальное законодательство, ограничившее роль префектур и закрепившее передачу ряда полномочий национальными органами власти вновь образованным региональным структурам в рамках политики децентрализации государственной власти. При этом в течение всего процесса институциональных изменений основные «кирпичики» этой системы на местном уровне – 36 тыс. коммун – остались практически без изменений. В отличие от Франции, в Германии, с ее еще более сильной конституционной защитой принципа самоуправления на местах, количество «муниципальных общин» («*Gemeinden*») сократилось на две трети в период между 1968 и 1987 гг. (с примерно 24500 до 8500)⁴.

Как Канада и США, Германия является федерацией. Напомним, что в Германии принцип самостоятельности местных органов власти конституционно закреплён как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации – федеральных земель. В Статье 28 Основного закона (Конституции) ФРГ читаем:

- «В каждой федеральной земле (*Länder*) [федеральная земля – субъект федерации], округе и общине для обеспечения интересов граждан избирается представительный орган путем всеобщих, прямых, свободных и равных выборов при тайном голосовании... В общинах вместо такого выборного органа может создаваться ассамблея общины... Каждой общине должно быть предоставлено гарантированное право решать, под свою ответственность, все вопросы, связанные с жизнедеятельностью граждан данной общины в соответствии с установленным законодательством порядком. Объединения общин также имеют право на самоуправление в соответствии с действующим законодательством в рамках своих полномочий, определенных законодательством...»⁵.

Еще более интересным является следующее обстоятельство:

- В конституциях федеральных земель (*Länder*) предусмотрены дополнительные механизмы защиты особого статуса местных властей. Так, Основной закон Баварии в редакции 1946 г. определяет муниципальные образования как, прежде всего, «территориальные публично-правовые корпорации» («*Körperschaften*»), которые наделены правами самостоятельно решать свои местные дела на основе принципа самоуправления. В одном из пунктов той же статьи установлено, что «принцип самоуправления в муниципальных образованиях призван способствовать построению демократии в Баварии снизу вверх». В другом пункте за общинами закреплено право устанавливать и взимать необходимые налоги, пошлины и сборы для

³<<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>

⁴ А. Нортон. Международное руководство... С. 252.

⁵<<http://www.psr.keele.ac.uk/docs/german.htm>>

удовлетворения своих нужд. Кроме того, при передаче им государственных функций должны быть предоставлены необходимые средства для финансирования этих функций⁶.

Как уже было отмечено выше, в странах англосаксонской традиции органы местного самоуправления изначально образовались за пределами системы государственных органов власти; они могли создаваться и сверху указом (распоряжением) короля (королевы), но при этом они все равно не становились «уполномоченными представителями» королевского двора на местах. Федеральное законодательство ни в Канаде, ни в США не предусматривает никаких гарантий органам местного самоуправления даже с точки зрения самого их существования. Однако на уровне штатов (провинций) законодательство этих двух стран уже отличается друг от друга. Так, если в американских штатах действуют конституции, то в провинциях Канады таковых нет. В первой половине XX в. это принципиальное различие казалось не имеющим отношения к системе муниципальных образований в обеих странах, поскольку законодатели в канадских провинциях были, как правило, не более склонны упразднять сложившиеся муниципальные образования без согласия на то граждан соответствующих территорий, чем их коллеги в конгрессах штатов США.

К 1910 г., однако, у большинства законодательных собраний штатов в США уже не было полномочий упразднять муниципальные образования или пересматривать их границы без согласия на местах. Подобная практика была запрещена соответствующими конституциями штатов. После 1910 г. конституции в большинстве штатов содержали два механизма правовой защиты муниципальных образований. Первый механизм заключался в наложении ограничения на принятие штатами так называемого «особого законодательства». Речь шла о недопущении принятия конгрессами штатов законодательных актов, касающихся одного муниципалитета или произвольно выбранной группы муниципальных образований. Такой запрет на принятие «особого законодательства» был в целом поддержан прогрессивными реформаторами, которых не устраивала способность политической элиты городов манипулировать своими представителями в конгрессе соответствующего штата для того, чтобы периодически решать сугубо местные проблемы посредством «особого законодательства» на уровне штата. Уже в 1846 г., выступая на Конституционной конвенции штата Нью-Йорк, представитель Бруклина Генри Мерфи указал на антиконституционность «особого законодательства», поскольку «никого в Олбани (г. Олбани – административный центр штата Нью-Йорк. – *Прим. пер.*), за исключением самих представителей данного муниципального образования, не волнует содержание» такого законопроекта и такие законопроекты «принимаются без какого-либо рассмотрения, так как они влияют лишь на жителей отдельного муниципального образования»⁷. Такая позиция оказалась полностью соответствующей духу того, чему было суждено стать основной заповедью прогрессивных реформаторов – обеспечение открытости законотворческого процесса, выработка свода четких правил, распространяющихся на всех без исключения, и невозможность их нарушения в результате закулисных игр.

Способы обхода запрета на «особое законодательство» хорошо известны. Например, законодатель штата может принять закон, распространяющийся на все муниципальные образования в данном штате с численностью населения в пределах от 150 до 175 тыс. человек, даже если этот закон будет применяться только в отношении одного муниципального образования. Затем суд будет решать, было ли принятие закона для такой ограниченной категории на самом деле продиктовано стремлением провести «особое законодательство». Авторы конституционного запрета на «особое законодательство» никогда не претендовали на особую юридическую чистоту этого механизма, но таким образом они дали понять законодателю, что любые попытки принятия законодательных актов, касающихся одного отдельно взятого муниципалитета или произвольно выбранной группы муниципальных образований неприемлемы с точки зрения конституционности.

Прогрессивных реформаторов в США больше интересовало обеспечение торжества принципа «самоуправления» (*«home rule»*) на местном уровне как формы конституционной защиты муниципальных образований, особенно наиболее крупных из них. Принцип «самоуправления» проявляется в различных формах, но все они предполагают ограничение способности законодательных собраний штатов в своем законотворчестве вторгаться в те аспекты местной автономии, которые гарантированы в законодательных актах, закрепивших принцип «самоуправления»⁸. По меньшей мере, принцип «самоуправления» в

⁶ А. Нортон. Международное руководство... С. 243–244.

⁷ Дж. Тиффорд. Город и пригород: политическое дробление городской Америки. Балтимор, Дж. Гопкинс Университи Пресс, 1979. С. 33.

⁸ Дж. Фруг. Образование малых городов на местах: возведение общинного «дома» без возведения стен. Принстон Университи Пресс, 1999. С. 51.

отношении отдельного муниципального образования должен был означать то, что оно (это муниципальное образование) не может быть упразднено, а его границы изменены решением законодателей штата. Для «прогрессистов» принцип самоуправления обычно не был самоцелью. В их понимании, он скорее должен был сыграть роль локомотива, в составе которого реформаторы могли «протащить» целый ряд других милых их сердцу инициатив по структурным изменениям, причем этот «локомотив» должен был иметь достаточно прочную конструкцию, чтобы достойно выдержать попытки со стороны законодателей соответствующего штата по-своему обработать перевозимый им «груз».

Сто лет назад Канада переживала почти столь же бурный период реформирования местных властей, как и ее южный сосед – США. При этом, однако, канадские реформаторы оставили после себя иное наследство. Так, самые кропотливые исследователи будут тщетно искать в наиболее известных источниках о деятельности канадских реформаторов упоминания о принципе «местного самоуправления» («home rule») или запрете «особого законодательства». Очевидной причиной отказа канадских реформаторов от конституционной защиты муниципалитетов было отсутствие собственных конституций в провинциях как таковых. В самом деле, любое предложение о писаных конституциях наверняка было бы воспринято как проявление «антибританских» настроений, в чем меньше всего хотели бы быть заподозрены даже наиболее активные поборники американской реформы из числа канадских реформаторов, не говоря уже о представителях судебной власти.

Границы

Границы государств и субъектов федераций отличаются удивительной устойчивостью. Даже распад Советского Союза и Чехословакии не привел к изменениям границ ранее существовавших образований в значительной степени в силу понимания многими того обстоятельства, что переговоры по уточнению границ могут быть сопряжены с немалыми трудностями, если не опасностями. К муниципальным же образованиям это не относится. Во многих странах границы муниципальных образований подвергаются частым пересмотрам. Но даже при отсутствии таковых нередко выдвигаются предложения произвести такие изменения, или, по крайней мере, создать новые межмуниципальные институты, такие как специальные округа, для оказания определенных услуг расположенным по соседству друг с другом муниципальным образованиям городского типа.

Сложившиеся международные границы являются результатом исторического развития, и им по праву придается большое политическое, экономическое и общественное значение. Границы же между муниципальными образованиями в большинстве случаев диктовались функциональными соображениями. Когда-то кто-то решил, что определенная территория подходит для управления местным советом и, соответственно, предоставления общего комплекса местных услуг. Такие функциональные соображения наиболее очевидны при рассмотрении первоначальных границ муниципальных образований городского типа: больших и малых городов, сел и деревень. Обычно первопричиной их становления в качестве муниципальных образований служил именно тот факт, что населенные пункты становились городскими центрами, нуждающимися в особых общественных услугах в отличие от услуг, оказываемых окружающим их селам (деревням). Изначальные границы муниципальных образований сельского типа характеризуются менее очевидной функциональностью, хотя их очертания часто определялись соображениями разумной удаленности друг от друга с точки зрения людей, проживавших во время их образования. В некоторых странах Европы очертания этих административно-территориальных единиц унаследованы со времен феодализма.

Вследствие того, что границы муниципалитетов, особенно городских, определялись изначально функциональными соображениями, они по сегодняшний день остаются предметом споров. Утверждение, что границы отдельных муниципальных образований устарели или перестали соответствовать своим задачам, имеют зачастую гораздо больший политический смысл, чем подобные требования в отношении границ всего государства в целом. Стремление к изменению границ муниципальных образований обычно вызывается активизацией направленного вовне процесса урбанизации, сопровождаемой расширением городов (поселков городского типа), которым становится «тесно» в пределах исторически сложившихся и официально признанных границ. Иногда предложения по изменению границ мотивируются искренним желанием повысить уровень эффективности и справедливости принимаемых на местах решений, усовершенствовать сложившуюся практику управления жизнедеятельностью муниципальных образований; возможны также случаи лавирования в поисках политической или экономической выгоды со стороны некоторых участников конфликтов вокруг вопроса о муниципальных границах.

Предположим, что в прошлом образовался некий поселок городского типа, который затем официально был признан центральным правительством как город. Избирается городской совет для надзора за

оказанием местных услуг населению данного образования. Границы включают в себя всю территорию, на которой относительно компактно проживает городское население (исключая сельскую территорию), а также все производственные предприятия, магазины и учреждения, в которых работают жители данного города. Проявляя дальновидность, лица, принимающие решения по определению границ, включают в черту города даже некоторые дополнительные площади земли под будущий рост города. Предположим также, что жители данного города преуспевают в своих хозяйственных делах – быстрыми темпами развивается экономика города, растут его предприятия, создаются новые рабочие места и в целом в городе складывается приятная атмосфера не без активного участия со стороны местных органов власти, что привлекает сюда все большее количество людей из других районов страны.

Однако рано или поздно город столкнется с нехваткой земли для своего дальнейшего развития и расширения. При этом будет три возможности. Первая – наименее вероятная. Дальнейшее развитие может оказаться просто невозможным из-за позиции сопредельных сельских районов, так что горожанам придется смириться с мыслью о закреплении границ города в пределах сложившихся очертаний (при этом в краткосрочной перспективе цены на их недвижимость будут подниматься, поскольку речь идет о редком и весьма ценном товаре – городской земле). Вторая, гораздо более вероятная возможность будет заключаться в том, что власти сопредельных сельских районов проявят интерес к дальнейшему росту города и даже одобряют его, но без пересмотра сложившихся границ. В зависимости от конкретных договоренностей по финансированию муниципальных услуг такая политика может привести к некоторому облегчению удельного налогового бремени в сельских районах на фоне естественного расширения налоговой базы. В особенно выгодном положении окажутся те сельские жители, которые владеют участками в непосредственной близости от черты города, поскольку цены на эти участки будут неизбежно расти по мере того, как они начнут официально обозначаться как земли, предназначенные под городскую (промышленную) застройку. Даже те новые жители с «городским менталитетом», которые поселятся в таком пригороде, посчитают для себя более выгодным именно такое положение, чем если бы им пришлось селиться где-то в пределах города. Им, скорее всего, не придется платить за пользование теми самыми удобствами и услугами, доступ к которым в близлежащем городском центре и послужил для этих людей стимулом для переезда в данный район.

Наконец, третий вариант предусматривает возможное расширение границ города в соответствии с темпами его естественного роста. Этот процесс расширения границ сопровождается присоединением (поглощением) близлежащих населенных пунктов. Это непростое явление может развиваться не так болезненно, если подлежащая присоединению (поглощению) земля еще не освоена городом, а остается собственно сельской местностью. Поскольку наиболее очевидной целью такого присоединения (поглощения) является обеспечение упорядоченного расширения города, целесообразно – во всяком случае, в идеале – производить такое присоединение (поглощение) не после фактического завершения массовой застройки новых районов, а до этого.

Если практика расширения городов путем присоединения (поглощения) близлежащих сельских районов будет вообще разрешаться государством, то центральное правительство должно выработать и установить для этого соответствующий порядок. Такой порядок может включить необходимость проведения взаимных консультаций с участием местных органов власти и достижения всеми сторонами общего согласия. Консенсус может достигаться либо между двумя соответствующими местными советами, либо может потребоваться проведение разного рода местных референдумов, особенно с участием тех жителей и владельцев недвижимости, которые непосредственно окажутся под влиянием предлагаемых изменений. Трудность с достижением консенсуса заключается в том, что муниципальному образованию, подвергающемуся поглощению, редко бывает выгодно принять предлагаемые изменения. «Поглощающая» сторона иногда может прибегнуть к «компенсационным выплатам» для того, чтобы заручиться согласием другой стороны. Позиция владельцев земли в «поглощаемом» районе обычно находится в прямой зависимости от перспективы повышения стоимости их участков земли на рынке недвижимости. Если дальнейшая застройка возможна только в том случае, если данный участок отведен в пределах муниципального образования городского типа, то тогда такие владельцы, скорее всего, будут поддерживать предлагаемые изменения. Если застройка будет все равно возможна независимо от исхода спора о присоединении (поглощении), тогда их позиция будет зависеть от уровня налоговой нагрузки и конкретных особенностей местной политической жизни. В большинстве или, вероятно, во всех штатах США и провинциях Канады признаются законными присоединения (поглощения), ставшие результатом согласованных решений на местах. Именно конкретный способ достижения общественного консенсуса на местном уровне и является основным предметом спора в контексте обсуждения таких законодательных (нормативных) актов.

Например, американская законодательная база требует, как правило, проведения местных референдумов, тогда как в Канаде обычно достаточным оказывается одобрение со стороны местных советов.

Альтернативой выработке консенсуса на местах может быть передача центром полномочий по решению вопросов о присоединениях (поглощениях) в административном или судебном порядке специализированным судам, судам общей юрисдикции, квазисудам или иным структурам, специально создаваемым для рассмотрения по существу споров о границах между муниципальными образованиями и обжалований решений по ним. В прошлом квазисудебные структуры довольно часто использовались для разрешения конфликтов вокруг границ между муниципальными образованиями в Канаде и Великобритании, но теперь это практикуется намного реже. Проблемы здесь достаточно очевидны. Этот процесс может быть сопряжен с большими затратами, особенно при необходимости привлекать к публичным слушаниям высокооплачиваемых адвокатов и экспертов. Предметом спора могут иногда оказаться важнейшие вопросы политического, а не прикладного характера, а в условиях демократии решения, определяющие политическое будущее больших населенных пунктов городского типа, могут приниматься только избираемыми на свободных выборах представителями граждан, а назначаемые в состав суда судьи таковыми не являются. Правда, эту проблему можно разрешить, предоставив соответствующему министру центрального правительства право отменять судебные решения, принимаемые на местах. Однако наличие такого положения в законодательстве едва ли облегчило бы такому министру политическую жизнь, поскольку ведущие тяжбу лица постоянно оказывали бы на него давление с целью добиться отмены принятых решений по существу споров. Хотя, по сути, именно за преодоление таких трудностей и подотчетность за это перед общественностью министры центрального правительства и получают свою зарплату.

Пока у муниципальных образований не будет конституционной защиты от пересмотра их границ без их согласия, центр будет иметь возможность использовать свои законодательные полномочия для разрешения по-своему территориальных споров между муниципальными образованиями. Главная трудность состоит в том, что вопросы местного значения, не затрагивающие напрямую интересы их избирателей, едва ли будут волновать большинство членов законодательного собрания вышестоящего уровня. В лучшем случае рассмотрение таких законопроектов окажется бессмысленной тратой их времени, а в худшем у законодателей появится возможность выторговать для себя определенные «услуги» у одной из конфликтующих сторон в обмен на свои голоса при прохождении законопроекта. Разрешение территориального спора между муниципальными образованиями на уровне законодателя может быть оправданным только в том случае, если создается важный прецедент для всей системы или решается судьба самых крупных городов.

Мы уже видели, что на федеральном уровне в Соединенных Штатах подобного рода законодательное урегулирование споров в отношении отдельно взятой границы в любом отдельно взятом городе вступило бы в коллизию с запретами на «особое законодательство». Во Франции и Германии, таких запретительных положений в отношении полномочий законодательных собраний по вопросам пересмотра границ муниципальных образований в законодательстве, пожалуй, нет. И в самом деле, как уже было отмечено, в период между 1968 и 1987 гг. в Германии произошло резкое сокращение численности муниципальных образований. Эти изменения проводились через законодательство соответствующих федеральных земель. Вот как описывает этот процесс А. Нортон (Alan Norton):

- Земли учредили специальные комиссии для выработки принципов реорганизации муниципальных образований. Были определены принципы и нормы с учетом функциональных потребностей. Например, в земле Северный Рейн-Вестфалия потребности муниципального образования с населением не менее 8000 человек включали начальную школу со спортзалом и бассейн для начинающих пловцов, дом престарелых и аптеку. При численности населения от 30 тысяч человек в городе должна быть хотя бы одна средняя школа, школа для детей с физическими недостатками, одна скотобойня и один дом культуры и отдыха. Минимальный размер населенных пунктов, оправдывающий содержание штата местных чиновников для работы на полную ставку, был определен землями по-разному на уровнях, соответственно, 1500, 5000, 7500 и 8000 жителей...
- На юге Германии особое внимание уделялось добровольному слиянию, использованию совместных институтов... и объединению... (графств). В результате в сельских районах образовалась некая модель, предполагающая образование «объединенных» сел или хуторских общин, тяготеющих к одному административному центру. При создании относительно больших сельских... муниципальных образований путем слияния (объединения) нескольких малых поселков (сел, деревень), каждому из входящих в новое образование поселков (сел,

деревень) часто разрешалось сохранить свой собственный местный совет. Может так сложиться, что на долю этих советов достанется не так уж и много общественно значимых услуг, но при этом у такого поселка будет... свой мэр, в чьи обязанности будет входить обеспечение простых нужд граждан поселка, решение различных административно-хозяйственных задач, а также выполнение представительских и протокольных функций в интересах данного муниципального образования ...⁹

В 1985 г. обе страны – и Франция, и Германия – присоединились к Европейской Хартии Совета Европы по местному самоуправлению. Статья 5 Хартии гласит: «Сложившиеся границы местных образований не подлежат изменению без предварительного согласования с проживающим на их территории населением, причем такое согласование может осуществляться в форме референдума в соответствии с установленным законодательством порядком»¹⁰.

Во Франции без согласия местных представительных органов границы местных образований изменяются в очень редких случаях. В 1982 г., когда во Франции насчитывалось больше 36000 коммун со средней численностью населения менее 2000 человек, в одном правительственном отчете указывалось: «...не допускаются какие-либо насильственные меры по отношению к муниципальным образованиям и соответствующим органам местного самоуправления. Одной из наших целей является повышение гражданской активности населения и эффективности их участия в делах общин (муниципалитетов)»¹¹. Это перекликается со следующим наблюдением Алана Нортон:

- В этом докладе приводятся доводы о том, что в результате упразднения коммун с населением меньше тысячи человек в каждой с карты исчезнет почти 29000 коммун, что будет сопровождаться увольнением такого же числа мэров и около трехсот тысяч членов местных советов. «Была бы действительно сильно подорвана воля людей к участию в общественно-политической жизни своей общины. Независимо от таких факторов, как богатство, положение в обществе, звания или образовательный уровень, граждане избирают своих представителей в местные органы власти с тем, чтобы те брали на себя ответственность за общие интересы людей. Богатство страны приумножается именно такой породой ответственных руководителей»¹².

До самого последнего времени во Франции не наблюдается сокращения числа коммун. Границы местных образований меняются очень редко. Напротив, французское правительство выработало широкий комплекс правовых механизмов – как принудительного, так и добровольного характера – для обеспечения взаимодействия между муниципалитетами при оказании общественно значимых услуг.

Соединенные Штаты схожи с Францией в том смысле, что там очень редко – если вообще такое возможно – границы муниципальных образований изменяются по распоряжению федерального центра. В Канаде же наоборот – случаи законодательного пересмотра сложившихся границ стали обычным делом, особенно в последние годы в восточных провинциях. В Соединенных Штатах процесс образований новых муниципалитетов все еще продолжается, тогда как в Канаде гораздо более частым явлением стали принудительные слияния муниципальных образований. Представляется важным уточнить некоторые детали исторического развития этих двух североамериканских федераций.

Ранние модели формирования муниципальных образований в Соединенных Штатах и Канаде на удивление похожи друг на друга, а исторический опыт этих двух стран отличается от опыта Европы. Эти тенденции можно объяснить тем, что государство в Европе развивались до введения демократических форм местного правления, тогда как заселение Соединенных Штатов и Канады происходило примерно одновременно с созданием органов правления муниципальных образований. В европейских же городах формирование местных органов происходило обычно поэтапно, отражая стремление городских элит к освобождению от феодальных форм правления. В сельских общинах местные органы сформировались несколько позже, часто в результате продуманной национальной политики, нацеленной на установление комплексной единой системы демократических институтов на местном уровне для всей страны.

К XIX в., когда освоение земель в Северной Америке стало распространяться за пределы поселений-аванпостов первых колонистов вдоль реки Св. Лаврентия и на восточном побережье, законодательные собрания штатов и колоний принялись за создание местных органов в новых муниципальных образова-

⁹ А. Нортон. Международное руководство... С. 252–253. Для более подробной информации о том, какое влияние эти изменения оказывали на отдельные сельские районы в Западной Германии, см. *Peter H. Merkl, ed., New Local Centers in Centralized States* (Lanham MD, University Press of America) (часть первая).

¹⁰ <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>>

¹¹ Доклад Гишара, цитата по: А. Нортон. Международное руководство... С. 143.

¹² А. Нортон. Международное руководство... С. 143.

ниях, идя навстречу пожеланиям местных жителей. Анализируя это переживаемое Соединенными Штатами явление, Дж. Тиффорд пишет:

- «Если до 1800 г. создание [муниципальных образований] и городское самоуправление считались особой привилегией (льготой), то к концу XIX в. они стали неотъемлемым [правом местных органов]... В XIX в. ...большинство законодательных собраний штатов отказались от практики предоставления привилегий муниципальным образованиям, пойдя по пути принятия законов, дающих местным избирателям право самостоятельно решать вопросы учреждения и соответствующего оформления муниципальных образований согласно установленному порядку. В соответствии с установленным порядком, любая община могла «обзавестись» своими муниципальными органами. Кроме того, любая компактно расположенная группа из нескольких десятков домов и магазинов, претендующая на то, чтобы стать городом, имела право создать на своей территории и соответственно оформить установленным порядком муниципальное образование»¹³.

Работа Дж. Тиффорда не содержит никаких открытий для читателя, хоть немного знакомого с историей американского местного самоуправления. Менее известным, пожалуй, является то обстоятельство, что канадская практика была – и в теории таковой остается – очень похожа на американскую. Вот как процесс установления муниципального образования в Канаде описан в одной из наиболее известных работ по канадскому муниципальному праву:

- Первой ступенью обычно является подача ходатайства или заявления, подписанного определенным числом или установленной частью жителей территории, предлагаемой для включения в пределы данного муниципального образования. Ходатайство (заявление) вносится на рассмотрение соответствующего регистрационного органа, который дает заключение на предмет соблюдения установленного порядка подачи таких ходатайств (заявлений) с учетом подведомственности рассматриваемых в них дел. По выполнении всех установленных законом предварительных мероприятий издается приказ, указ или свидетельство установленного образца о вступлении в силу представленного ходатайства (заявления)¹⁴.

В результате введения такого порядка в Канаде были созданы сотни муниципальных образований. Это стало общепринятой практикой в Канаде в период с середины XIX до середины XX вв. Однако в последние десятилетия основанных таким образом муниципальных образований в Канаде очень мало, за исключением, пожалуй, провинции Британская Колумбия.

Как в Соединенных Штатах, так и в Канаде такой упрощенный порядок регистрации муниципальных образований был установлен для того, чтобы жители недавно заселенных городов и сел могли незамедлительно создавать свои органы самоуправления по мере готовности к этому. Но владельцы участков, расположенных на окраинах вновь образованных городов и поселков городского типа, придерживались других понятий. В своей работе Дж. Тиффорд приводит почти все мыслимые доводы, побуждавшие промышленников, предпринимателей и других граждан создавать и регистрировать в соответствии с установленным порядком свои небольшие города и поселки (муниципальные образования) в пригородной зоне¹⁵. Странно, правда, что исследователь не упоминает при этом преимущества от участия в этом процессе создания и юридического оформления муниципальных образований, которые открываются для владельцев пустующих участков земли. В случае с Монреалем существуют реальные свидетельства о таких преимуществах, и было бы удивительно, если бы подобных явлений не наблюдалось также и в других крупных городах. До 1920 г. владельцы пустующей пригородной земли под Монреалем, как правило, регистрировали принадлежавшие им районы как муниципальные образования до оформления продажи своих участков и (или) организации их застройки под жилье или предприятия. Они использовали муниципальные кредиты для получения заемных средств на реализацию капиталоемких проектов по развитию местной инфраструктуры, включая дороги, здания общественного пользования, рынки и т.п. В результате таких «улучшений» резко увеличивалась стоимость участков, что позволяло их владельцам реализовывать их на рынке с большой выгодой для себя. Новые собственники земли как налогоплательщики оказывались в конечном счете ответственными за выплату муниципального долга¹⁶. Нередко новые владельцы, поселявшиеся в таких вновь создаваемых муниципалитетах, оказывались не в состоянии погасить задол-

¹³ Дж. Тиффорд. Город и пригород... С. 6.

¹⁴ Йэн Роджерс. Законодательство, регулирующее функционирование муниципальных образований в Канаде. Изд. 2-е, доп. Toronto. Carswell, 1995. С. 11:1–2.

¹⁵ Дж. Тиффорд. Город и пригород... С. 10–29.

¹⁶ Э. Сэнктон. Особенности управления островом Монреаль: языковой барьер и столичный «налет» в политике. Беркли, Университи оф Калифорния Пресс, 1985. С. 26.

женность, что неминуемо приводило соответствующие муниципальные образования к банкротству или, что было более вероятным, присоединению (поглощению) со стороны одного из сопредельных образований, которым часто являлся центральный город. Основной особенностью этого процесса для первичных владельцев была возможность использования муниципальной регистрации как способа повышения стоимости их владений перед их реализацией на рынке. Для извлечения максимальной выгоды из этого процесса первичные землевладельцы должны были иметь хорошие политические связи, без чего банки или другие кредиторы (инвесторы) не предоставляли бы свои средства в распоряжение этим муниципальным образованиям даже при внешнем отсутствии у последних средств для погашения задолженности.

К 1900 г. вокруг многих крупных американских городов, а также вокруг Торонто и Монреаля в Канаде возникли десятки отдельных пригородных муниципальных образований. Наблюдался их постоянный рост, хотя в любом отдельно взятом году количество присоединений (поглощений) оказывалось примерно равным количеству вновь созданных муниципальных образований. Происходившее таким образом «дробление» муниципальных образований рассматривалось в обеих странах как серьезная проблема. Американцы отреагировали на это первыми еще до 1920 г. В 1854 г. законодательное собрание штата Пенсильвания утвердило закон, объединивший двадцать восемь соседствующих муниципальных образований с городом Филадельфия. В 1898 г. законодательное собрание штата Нью-Йорк приняло решение о слиянии в одно целое пятнадцати городов и поселков в пяти разных «графствах» («counties») – административно-территориальная единица деления штата. – *Прим. пер.*), что привело к образованию нового города – Нью-Йорк с теми же границами, которые этот город имеет и сегодня. В 1901 г. в штате Колорадо одобренная на референдуме избирателями штата поправка к конституции штата требовала, чтобы шесть муниципальных образований объединились с городом Денвер. В 1907 г. законодательное собрание штата Пенсильвания заставило город Аллегени (Allegheny), против воли его жителей, объединиться с городом Питсбург. В 1910 г. законодательное собрание штата Алабама приняло закон о слиянии двенадцати муниципальных образований с городом Бирмингем (Birmingham) по результатам референдума, проведенного среди жителей всех двенадцати муниципальных образований и города Бирмингема. Любопытно, что идея слияния была одобрена большинством участников референдума в целом, но отнюдь не жителями тех муниципальных образований, которые подверглись слиянию (поглощению)¹⁷. Хотя с 1910 г. в Соединенных Штатах и отмечалось много случаев добровольного отказа представительных органов на местах (или населения/налогоплательщиков соответствующих муниципальных образований) от своей административной самостоятельности (в результате присоединения, поглощения и (или) расформирования в качестве административно-территориальной единицы), при этом не было случаев принуждения их к этому со стороны законодательного собрания штата. И действительно, как мы уже видели, включение такого положения в конституции штатов предотвращало подобные действия со стороны законодателей на уровне штатов.

Существует большое разнообразие возможных вариантов присоединений (поглощений) и (или) расформирований муниципальных образований. Например, Акт провинции Онтарио «О муниципалитетах» (Ontario Municipal Act) устанавливает порядок расформирования муниципального образования решением его же муниципального совета или распоряжением правительства провинции Онтарио (такое распоряжение может иметь прямое действие в отношении муниципальных образований, входящих в состав провинции). Муниципальное образование обращается с ходатайством о роспуске в Совет по муниципальным образованиям провинции Онтарио; этой квазисудебной структуре подведомственен широкий спектр вопросов, связанных с деятельностью местных органов власти. Совет может удовлетворить ходатайство либо посредством упразднения муниципальной власти на подведомственной территории, либо путем передачи полномочий по управлению данным муниципальным образованием другому муниципальному образованию. Совет обязан провести по этому делу открытые слушания с участием представителей общественности; возможно также, по усмотрению Совета, проведение местного референдума. Совет также уполномочен решать все вопросы, касающиеся дальнейшей судьбы имущества и обязательств (активов и пассивов) муниципального образования¹⁸. Права сотрудников определяются существующими между муниципальным образованием и его работниками коллективными соглашениями и (или) применяемым в пределах данной территории трудовым законодательством. Какой бы порядок расформирования местных органов самоуправления ни существовал на отдельных территориях, преобладающую юридическую силу всегда будут иметь законы, принимаемые законодательным собранием штата (за исключением тех штатов США, где существует конституционный запрет на подобное «особое законодательство»).

¹⁷ Дж. Тиффорд. Город и пригород ... С. 49–50, 74–75 и 86.

¹⁸ Йэн Роджерс. Законодательство ... С. 75–76.

В случае с несостоятельным в финансовом отношении муниципальным образованием наиболее вероятным сценарием в реальной действительности будет его присоединение к соседнему, более здоровому с финансовой точки зрения муниципальному образованию (в районах высокой урбанизации) или же поглощение более крупным административно-территориальным образованием (в Соединенных Штатах такими административно-территориальными единицами являются «округа» («*counties*» – буквально «графства»), а в сельских районах Канады это – округа или поселки городского типа («*townships*»)). Допускаются также случаи расформирования отдельных географически удаленных муниципальных образований, при этом территория фактически возвращается к неорганизованному состоянию. Такое бывает при свертывании производства, скажем, горнодобывающим предприятием, которое было, собственно, «градообразующим». В самом деле, нецелесообразно иметь муниципальное образование в районе, где практически нет ни жителей, ни хозяйствующих субъектов.

До 1935 г. в Канаде не было случаев упразднения муниципальных образований решением законодательных собраний провинций вопреки желанию их жителей, однако в указанном году решением законодательного собрания провинции Онтарио было осуществлено слияние нескольких муниципальных образований, расположенных в районе Виндзор, что на противоположном берегу реки Детройт напротив города Детройт на американской территории). Исследователи этого случая так описывают ситуацию, сложившуюся до 1930 г.:

- «...у муниципальных образований были широкие полномочия по введению различных общественно значимых услуг, удовлетворению нужд своих граждан, проведению необходимых изменений и решению других насущных вопросов. При том, что предлагаемые изменения утверждались законодательным собранием провинции, законодательная инициатива принадлежала самим муниципальным образованиям, заинтересованным в усилении своего налогового потенциала и расширении административных полномочий.
- По таким ключевым вопросам, как установление муниципальных границ и изменение структуры управления муниципальными образованиями, инициатива также исходила «снизу». До принятия решений об объединениях и присоединениях (поглощениях), в результате которых должны были сформироваться новые укрупненные муниципальные образования, в обязательном порядке проводились плебисциты на местах с целью одобрения предлагаемых изменений со стороны большинства граждан соответствующих территорий»¹⁹.

С 1917 по 1933 г. межмуниципальные вопросы на этой территории решались Муниципальной комиссией Эссекса. В указанный период регион процветал, но в начале 30-х гг. прошлого столетия на его положении особенно тяжело сказались годы Великой депрессии. К 1933 г. обанкротились практически все муниципальные образования в регионе, и контроль над их финансовой деятельностью осуществляли власти провинции. Исключение составлял Валкервилль, который занял непреклонную позицию относительно присоединения к районному центру Виндзор. В 1934 г. законодательные органы провинции Онтарио приняли закон о создании Виндзорской финансовой комиссии и присоединении всех четырех городских поселений, в том числе Валкервилля, к новому районному центру – Виндзору. Закон был введен в действие без консультаций с местными органами самоуправления. О принятии закона было объявлено 11 апреля 1935 г., а 16 апреля он был окончательно утвержден с учетом всех поправок. Закон практически не обсуждался в законодательных органах, видимо, потому, что он был внесен практически в конце сессии²⁰.

Больше всего в этой ситуации пострадал Валкервилль, так как сумма его задолженности по отношению к собственному налоговому потенциалу была меньше, чем аналогичный показатель у других городских поселений, и он выполнял свои обязательства по выплате процентов вплоть до 1934 г. Городские власти Валкервилля опасались увеличения налоговых ставок с целью погашения задолженности муниципальных образований, которые испытывали более серьезные финансовые затруднения, а также снижения эффективности функционирования муниципальных служб после объединения всех служб внутри нового городского центра – Виндзора²¹.

Жители Валкервилля боролись с законодательством в судебных органах, дойдя до Судебного комитета Тайного совета в Лондоне (Великобритания), который на тот момент был апелляционным судом высшей инстанции Канады. Граждане проявили изобретательность и выдвинули аргумент о том, что за-

¹⁹ Л. Кулисек и Т. Прайс. Влияние муниципальной политики провинции Онтарио на местное самоуправление. *Urban History Review* 16–3. Февраль 1988. С. 257–258.

²⁰ Там же. С. 261 и 268–269.

²¹ Там же. С. 261.

конодательство о присоединении муниципальных образований на самом деле касается банкротства, то есть вопроса, относящегося к сфере компетенции федеральных органов. Согласно их утверждению, проводя политику объединения муниципальных образований с целью избежать банкротства, законодательные органы провинции в определенной степени посягали на полномочия федеральных властей. Однако всем было известно, что граждане Валкервилля прежде всего заботились о сохранении своей автономии и что аргументы, касающиеся банкротства, были хрупкой «правовой» соломинкой, за которую они могли ухватиться для решения более насущных, действительно волновавших их проблем. Ниже приводится заявление граждан Валкервилля:

- «Кроме многих несправедливых положений, касающихся финансовой сферы, сам закон и методы, использованные для введения его в действие, ... настолько противоречат британскому духу, что возникла настоятельная необходимость ... принять меры для защиты прав [жителей города], если мы заинтересованы в том, чтобы в нашей стране сохранялись давно существующие традиции британского правосудия и правила честной игры»²².

Жители Валкервилля проиграли дело в судах всех инстанций: решение каждого суда закрепляло неограниченные полномочия законодательных органов провинции на любое изменение муниципальных структур. В 1939 г. Судебный комитет поддержал законодательство об объединении муниципальных образований, сделав следующее заявление: «... принятие необходимых правовых мер для обеспечения выхода из кризиса – не только право, ... но и обязанность законодательных органов провинции; это делается с целью сохранения нормальных условий жизни населения и обеспечения нормального функционирования служб муниципальной инфраструктуры»²³.

Решения, недавно вынесенные судами Канады по аналогичным делам, на удивление совпадают с судебными определениями по делу Виндзора десятилетия назад, хотя дело Виндзора в них не фигурирует, и, что, пожалуй, еще более важно в деле Виндзора, этот судебный прецедент устанавливает реальную разницу между канадской и американской практикой принудительного объединения муниципальных образований. После закрепления в конституции штатов различных механизмов защиты прав американских муниципалитетов в течение нескольких десятилетий канадская и американская практика оставались без изменений, т.е. не предусматривали принудительного объединения муниципальных образований. Однако на примере Виндзора стало ясно, что все решает конституция. При отсутствии закрепленных в конституции принципов самоуправления («home rule») и (или) запрета на определенные виды законодательных актов жители Валкервилля были безоружны перед лицом закона.

В заключительном разделе своей важной работы (которая в целом осталась незамеченной) Кулисек и Прайс утверждают, что принципы муниципальной автономии были подорваны в провинции Онтарио, так как они стояли на пути экономического прогресса²⁴. Далее авторы отмечают:

- «Концепция местной автономии, которая возникла в провинции Онтарио, [после 1935 г.] пресекала возможности в полной мере определять границы поселений самостоятельно. Эта концепция косвенным образом предполагала, что при отсутствии эффективного процесса принятия решений на территории в целом и механизма перераспределения ресурсов для решения проблем крупных городов местная автономия не имела большой ценности. Этот взгляд на проблему совершенно не совпадает с подходом Соединенных Штатов»²⁵.

Присоединение муниципальных образований к Виндзору заложило основу для создания в провинции Онтарио в 1953 г. в законодательном порядке двухуровневого правительства г. Торонто, а также для процесса присоединения муниципальных образований, в рамках которого Муниципальный совет провинции Онтарио мог дать указание объединить (присоединить) муниципальные образования без их согласия. В США события никогда не могли бы развиваться по такому же сценарию. В 1965 г. законодательные органы провинции Квебек объединили 14 муниципальных образований Оле-Жезюс (этот регион расположен непосредственно к северу от острова Монреаль) для создания нового города Лаваль с населением 170 тысяч человек²⁶. Большинство муниципальных образований выступали против объединения, однако не было подано ни одного судебного иска против действий законодательных органов провинции, обвиняющего их в том, что они вышли за рамки своих полномочий. С 1966 г. в течение почти десяти лет правительство провинции Онтарио участвовало в законодательном оформлении процесса слияния десятков

²² Цит. по: Л.Кулисек и Т. Прайс. Влияние муниципальной политики провинции Онтарио... С. 262.

²³ Там же.

²⁴ Там же. С. 267.

²⁵ Там же. С. 268.

²⁶ Более подробная информация представлена в кн.: Эндрю Сэнктон. Мания присоединения: наступление на права местных органов самоуправления. Монреаль и Кингстон, Макгилл-Квин Юниверсити Пресс, 2000. С. 51–57.

муниципальных образований, причем во многих случаях параллельно этому создавалось региональное правительство «верхнего уровня», сформированное по модели правительства г. Торонто. В 1971 г. законодательные органы провинции Манитоба приняли закон об объединении двенадцати муниципальных образований с целью создания нового единого города Виннипег²⁷. В этом случае получение согласия муниципальных образований также не предусматривалось, и не было подано ни одного судебного иска.

В 1982 г. в рамках более масштабного процесса конституционной реформы в Конституцию Канады была включена *Хартия Канады о правах и свободах*. Как и в Билле о правах США, в ней не содержалось положений о правах органов местного самоуправления. Создание этой новой конституционной структуры на федеральном уровне никак не отразилось на внутреннем законодательстве провинций. До 1982 г. не было создано механизмов укрепления прав местных органов самоуправления; этих механизмов не существует и сейчас. Однако 90-е гг. прошлого столетия были отмечены еще одной волной принудительных объединений канадских муниципальных образований, главным образом в Новом Брунсуике, Новой Шотландии, Онтарио и Квебеке²⁸. Санкционирование властями объединения муниципальных образований в Торонто и Монреале послужило основанием для возбуждения судебных исков, частично на основании положений *Хартии*, однако ни одно дело не было выиграно.

Банкротство муниципальных образований

Как следует из предыдущего раздела, в Северной Америке угроза банкротства муниципальных образований часто приводила к изменению границ. В ситуации, когда органы местного самоуправления небольшого сельского или пригородного муниципального образования не могут погасить свою задолженность, а соседнее более крупное муниципальное образование стремится расширить свою территорию для дальнейшего развития, исход очевиден: более крупное муниципальное образование поглощает более мелкое и берет на себя обязательства по погашению задолженности. В 30-х г. ситуация в Валкервилле развивалась по нетрадиционному сценарию, так как Валкервилль, городское поселение в пригороде Виндзора с относительно хорошей финансовой базой, не обанкротилось, но было против своей воли присоединено к другим муниципальным образованиям для решения их финансовых проблем.

Муниципальные образования, функционирующие по «европейской» модели, практически не могут обанкротиться. Как поясняет Алан Нортон, в Германии до конца 80-х гг. прошлого столетия – к этому периоду и относятся исследования Нортон – власти федеральных земель никогда не использовали законодательно закрепленное право на управление бюджетом города в кризисной финансовой ситуации, так как такие действия были бы «политически некорректными». Он поясняет:

- «Одной из причин (такого положения) является тесное взаимодействие между сотрудниками органов управления федеральных земель и местных властей. В критических ситуациях представители федеральных земель и местного самоуправления детально прорабатывают пути выхода из кризиса, полностью учитывая местные политические реалии. Другая причина – тесное взаимодействие между политиками на региональном и муниципальном уровне. Как правило, внутри партийной машины всегда находятся средства для выработки взаимоприемлемого решения»²⁹.

Что касается Франции, Нортон отмечает: «В прошлом имели место случаи банкротства муниципальных образований»³⁰. Однако, учитывая тесное взаимодействие органов местного самоуправления и федеральных органов власти Франции, представляется, что банкротство французского муниципального образования – весьма специфическое явление. Если во Франции муниципальное образование не может погасить имеющуюся задолженность, кредитор вправе предъявить требование об оплате, обратившись в соответствующую правовую инстанцию. Если после поступления такого обращения муниципальное образование по-прежнему не желает или не имеет возможности погасить долги, к ситуации подключается префект и принимает все необходимые меры для корректировки бюджета муниципального образования с целью производства требуемых выплат»³¹.

²⁷ Мейер Браунстоун и Т. Дж. Плункетт. Город Виннипег: муниципальная политика и реформа местных органов самоуправления. Беркли, Университет оф Калифорния Пресс, 1983.

²⁸ Э. Сэнктон. Мания объединения... Главы 4–6.

²⁹ А. Нортон. Международное руководство... С. 274 – 275.

³⁰ Там же. С. 171.

³¹ Ассоциация мэров городов Франции:

http://www.amf.asso.fr/editions/guides/guide_du_maire/Le_guide_du_maire.pdf. С. 11.

В канадских провинциях муниципальные органы управления функционируют по «англосаксонской» модели: здесь нет префектов, а центральные и местные органы власти достаточно изолированы друг от друга. Однако банкротство муниципального образования в Канаде практически невозможно. Частично это обусловлено тем, что органы управления провинций ограничивают объем краткосрочных заимствований, жестко определяя целевое назначение средств, и в целом требуют от муниципалитетов обращаться к ним за разрешением до осуществления долгосрочных заимствований. Что еще более важно, в случае потенциальной угрозы банкротства тот или иной орган управления провинции может просто взять под контроль бюджетно-финансовые операции муниципалитета. Ниже приводится более точное определение порядка реализации этого механизма в Канаде (главным образом, на материале провинции Онтарио):

- При поступлении запроса из Министерства [по делам муниципалитетов], совета (согласно вынесенному решению) или от кредиторов муниципалитета, сумма денежных обязательств перед которыми составляет не менее 20% задолженности муниципалитета, Комитет по делам муниципалитетов [провинции Онтарио] может издать приказ-распоряжение о передаче Министерству функций контроля и надзора за деятельностью муниципалитета, если по результатам проверки Комитетом будет установлено, что муниципалитет: (а) не выполнил обязательств по погашению облигационного займа, или (б) не выполнил обязательств по погашению других видов задолженности вследствие финансовых затруднений или (в) может испытать или уже испытывает такие финансовые трудности, что это может привести к возникновению дефолта или затруднить финансирование текущих расходов вследствие дефицита финансовых средств³².

На этом этапе муниципальное образование защищено от подачи кредиторами судебного иска. Аналогичные процедуры действуют в провинциях Манитоба и Альберта. В провинции Квебек Комиссия по делам муниципалитетов – квазисудебный аналог Комитета по делам муниципалитетов провинции Онтарио – принимает на себя функции контроля финансовой деятельности муниципалитета. Местные советы продолжают функционировать в этих условиях, однако они уже не вправе принимать финансовые решения без соответствующего разрешения контролирующего органа.

Чтобы помочь муниципалитетам выйти из финансовых затруднений, органы управления провинций в большинстве случаев также имеют право реструктурировать задолженность муниципалитетов с согласия всех кредиторов или в одностороннем порядке. Комитет по делам муниципалитетов провинции Онтарио **«...имеет полномочия санкционировать и руководить мероприятиями по консолидации долга, выпуску новых облигаций в обмен на облигации находящейся в обращении эмиссии, погашению и аннулированию существующей задолженности, переносу сроков выполнения обязательств или изменению условий, времени и места осуществления платежей в счет погашения основной суммы долга и процентов»**³³.

Представляется, что в последние годы в США возможность банкротства муниципалитетов стала более реальной, чем в Канаде. В 1975 г. правительство г. Нью-Йорка фактически находилось на грани банкротства. В 1994 г. округ Ориндж (штат Калифорния) с населением 2,5 млн человек действительно обанкротился. Не удивительно, что эта проблема привлекла большее внимание представителей научных кругов США, чем других стран. Во многих работах проводится анализ причин возникновения у американских городов в 70-х гг. такого большого объема задолженности, кульминационным проявлением чего стал финансовый кризис в Нью-Йорке. В ряде исследований рассматриваются механизмы содействия федеральных властей и органов управления штатов мероприятиям по выходу из кризиса – выделение экстренной финансовой помощи и установление контроля над финансовой деятельностью муниципалитетов в период до начала 80-х гг.³⁴ На этом этапе к Нью-Йорку и другим крупным городам, которые испытывали финансовые затруднения, не применялись стандартные правовые процедуры банкротства. В итоге выйти из финансового кризиса им помогли политики из состава органов государственного управления других уровней.

Наиболее полный научный труд, посвященный законодательству о банкротстве муниципалитетов в США, был опубликован в 1993 г. непосредственно перед банкротством округа Ориндж. Авторы Макконнелл и Пикер приходят к заключению, что применительно к муниципалитетам действующее федеральное законодательство о банкротстве «предусматривает ряд требований по представлению документации: документации для получения разрешения органов управления штата; документации, касающейся финансо-

³² *Й. Роджерс*. Законодательство... С. 610.

³³ Там же. С. 610–611.

³⁴ Одна из наиболее ярких работ – «Политический кризис, бюджетно-налоговый кризис: крах и возрождение города Нью-Йорка» *Мартина Шефтера*. Нью-Йорк, Бейсик Букс, 1985.

вой несостоятельности, соблюдения интересов кредиторов и добросовестных действий; причем эти требования настолько жесткие, что лишь ограниченное число крупных муниципалитетов могли воспользоваться положениями законодательства»³⁵. По иронии судьбы, через год после опубликования этой работы банкротство округа Ориндж практически полностью опровергло это заключение. Органы управления штата Калифорния не приняли никаких действенных мер для участия в разрешении ситуации с банкротством округа Ориндж; здесь действовал закон о банкротстве. Налогоплательщики округа не согласились на оперативное или существенное повышение налогов. Однако по прошествии полугода округ Ориндж вышел из финансового кризиса и снова привлекал значительные по объему заемные средства (чтобы расплатиться с первоначальными кредиторами), хотя уровень процентных ставок по этим займам был выше обычного.

Банкротство округа Ориндж блестяще проанализировал Марк Бальдассар. Он высказал важную мысль о том, что почти состоявшееся банкротство города Нью-Йорка и фактически состоявшееся банкротство округа Ориндж были, по существу, совершенно разными явлениями. В предисловии к своей книге Бальдассар приводит краткий анализ ситуации:

- Ситуация, которая привела власти округа Ориндж к жесточайшему финансовому кризису, развивалась достаточно необычно. Глава местного казначейства Боб Ситрон отвечал за фонд инвестиций округа. К 1994 г. с его помощью общий объем депозитов окружных властей и почти 200 муниципальных организаций составил около 7,6 млрд долларов. Ситрон был известен тем, что предоставлял инвесторам из органов местного самоуправления возможность получить прибыль от вкладов под высокие проценты. Он бахвалился своими заслугами: «Мы довели до качественно нового уровня порядок осуществления операций обратного выкупа ценных бумаг по схеме репо». Ситрон действовал следующим образом: занимал средства и инвестировал их в производные финансовые инструменты, обеспеченные ипотекой облигации с плавающей ставкой и высокодоходные облигации с длительным сроком обращения. Затем он делал новые займы, используя ранее привлеченные средства. К 1994 г. объем инвестиционного фонда округа вырос до 20,6 млрд долларов, так как Ситрон занимал 2 доллара на каждый доллар привлеченных депозитов. Он действовал безрассудно и все больше рисковал, стараясь увеличить уровень процентных доходов местных органов, для которых правительство штата незадолго до этого снизило объем налоговых ассигнований. Совет управляющих ФРС в течение всего 1994 года повышал процентные ставки, а Боб Ситрон продолжал покупать ценные бумаги в надежде на то, что в конце года ФРС снизит учетные ставки.

Весной 1994 г. претендент на должность главы казначейства высказал предостережение о том, что инвестиционный фонд округа понес значительные убытки и не имеет средств для погашения крупных краткосрочных займов, предоставленных инвестиционными компаниями Уолл-стрит. Никто тогда не прислушался к этим предостережениям. Ситрон был переизбран на должность главы казначейства и в течение всего лета по-прежнему действовал в расчете на снижение процентных ставок. Наблюдательный совет и представители других органов управления округа не останавливали его до тех пор, пока не стало слишком поздно. К ноябрю 1994 г. руководители окружных органов управления установили, что в результате этих рискованных инвестиций Ситрон потерял около 1,64 млрд долларов общественных средств. У округа не оказалось средств для удовлетворения претензий со стороны кредиторов Уолл-стрит и вкладчиков из местных органов. В начале декабря руководство окружных властей охватила паника. Они настойчиво добивались отставки главы казначейства и безуспешно пытались реализовать рискованные ценные бумаги. Банки, предоставившие Ситрону кредиты, грозились обратиться с взысканием на ценные бумаги инвестиционного фонда округа, которые были предоставлены им в качестве обеспечения. После того как первый банк-кредитор перешел от слов к делу, власти округа объявили себя банкротом. Надежды на то, что подача в соответствующие органы документации о банкротстве предотвратит арест ценных бумаг фонда другими банками, не оправдались. Тем не менее банкротство приостановило изъятие средств фонда вкладчиками. Окружные органы управления, 29 из 31 города округа Ориндж, все школьные округа и большинство транспортных ведомств и организаций водопроводно-канализационного хозяйства имели значительные средства на депозитных счетах. Теперь принадлежащие им 7,6 млрд в инвестиционном фонде были заблокированы.

Период, наступивший после объявления о банкротстве округа Ориндж, был отмечен хаосом и смятением. Представители наблюдательного совета стремились поддерживать окружные органы управления в

³⁵ Майкл В. Макконнелл и Рэндал К. Пикер. Финансовый кризис на местах: общая концепция банкротства муниципалитетов. Обзор законодательства» Чикагского университета, 1993. 60. С. 494.

нормальном режиме работы. Они также пытались ограничить объем сокращения средств инвестиционного фонда округа, которому грозили дальнейшие убытки в случае последующего повышения процентных ставок. Руководители школ, муниципалитетов и специальных округов пытались оценить, какой ущерб нанесет банкротство их бюджету. У них росло чувство недоверия к представителям окружных властей, которые распоряжались их капиталом, и ощущение, что их предали. Население обратило своей гнев и разочарование против представителей местной выборной власти, обвиняя их в попустительстве столь безответственному расходованию средств налогоплательщиков. В случае ухудшения финансового кризиса округа Ориндж угрожала перспектива введения контроля со стороны органов штата и назначения временного управляющего. Вместе с тем, однако, не было признаков того, что власти штата выделяют экстренную финансовую помощь бющемуся в тисках кризиса округу.

Округ Ориндж прошел тернистый путь в поисках разрешения финансового кризиса в период между «черными» днями декабря 1994 г. и выходом из банкротства спустя полгода, в июне 1996 г. Кредитный рейтинг округа мгновенно снизился до неинвестиционной категории, а банки и инвестиционные компании Уолл-стрит продолжали продавать ценные бумаги на миллиарды долларов – ценные бумаги, которые были предоставлены им на правах залога по займам округа. Бывшему главе казначейства штата Тому Хейесу было поручено взять под контроль инвестиционный фонд округа. К концу января Хейес реализовал рискованные ценные бумаги и установил масштабы убытков инвестиционного фонда – 1,64 млрд долларов. Он ввел механизм, обеспечивающий возможность частичного снятия местными органами принадлежащих им средств фонда в чрезвычайных обстоятельствах. В декабре наблюдательный совет назначил в группу антикризисного управления шерифа полиции и двух других представителей окружных властей для обеспечения функционирования органов управления округа. Они контролировали наличие финансовых средств для реализации программ в округе и рекомендовали осуществить первые меры по сокращению бюджета. В начале февраля исполнительный директор окружного финансового управления Билл Поупджой был назначен на новую должность и возглавил правительство округа. Он пошел на значительные кадровые и бюджетные сокращения, которые были необходимы для обеспечения бюджетного баланса и увольнения из органов управления штата чиновников, которые запятнали свою репутацию в ходе финансового кризиса. Три ведущих представителя местных деловых кругов возглавили согласительную комиссию для урегулирования вопроса о разделе оставшейся части инвестиционного фонда между органами управления округа и городами, учебными заведениями и специальными округами. Местные власти могли сразу же получить большую часть своих депозитов, и им было обещано, что остальная часть будет выплачена впоследствии – при условии, что они согласны не подавать в суд на власти округа. Этот план был одобрен всеми сторонами.

В марте 1995 г. наблюдательный совет был вынужден, против своей воли, вынести предложение о повышении налога с продаж на полцента в рамках плана финансового оздоровления округа Ориндж. Наблюдательный совет не нашел другого способа выплатить огромные долги обанкротившихся органов управления округа. Ухудшение финансового кризиса казалось неизбежным, т.к. летом наступал срок погашения облигационного займа объемом 1 млрд, а привлечь средства для осуществления выплат по облигационному займу не представлялось возможным. Подавляющее большинство местных выборщиков отклонило предложение о повышении налога с продаж; это произошло 27 июня 1995 г., по итогам избирательной кампании, в ходе которой избранные в местные органы управления чиновники дистанцировались от этой меры. Это привело к отчаянной борьбе за принятие нового плана финансового оздоровления. Губернатор отказался предоставить округу экстренную финансовую помощь и угрожал ввести контроль со стороны штата. Владельцы облигаций согласились перенести срок погашения облигационного займа округа на следующий год в обмен на увеличение процентных доходов.

После нескольких неудачных попыток в августе 1995 г. власти округа сформировали в общих чертах план финансового оздоровления. Этот план предусматривал переброску средств из различных ведомств округа в общий фонд, что позволило властям привлечь заемные средства для выполнения обязательств перед владельцами облигаций и поставщиками. Местные власти, которые потеряли свои средства в инвестиционном фонде округа, согласились подождать, пока округ выиграет судебные процессы по искам против банков и инвестиционных компаний Уолл-стрит, чтобы получить свои деньги в полном объеме. Законодательные органы штата приняли ряд законопроектов, которые были необходимы для перевода налоговых средств в общий фонд финансового оздоровления. Эти законопроекты были одобрены губернатором в октябре 1995 г. Окружные власти представили план финансового оздоровления в Суд по делам банкротств США в декабре 1995 г., спустя год после подачи документации по Главе 9 Кодекса о банкрот-

стве. В целях погашения долгов в июне 1996 г. власти округа реализовали облигации на сумму 880 млн долларов. Эпопея с банкротством округа Ориндж официально завершилась 12 июня 1996 г.³⁶

Финансовые проблемы города Нью-Йорка носили совсем иной характер. Они были вызваны масштабными демографическими и экономическими изменениями, на которые местные политики не смогли отреагировать, по крайней мере, на первом этапе. Если бы политики приняли меры, отвечающие интересам кредиторов, они потеряли бы место в правительстве. При отсутствии помощи и участия извне кредиторы не поверили бы в возможность изменения ситуации. Финансовыми проблемами округа Ориндж не были обусловлены демографическими и экономическими факторами; не эти факторы снижали возможности погашения долга окружными властями. После того, как это стало полностью очевидно и в органы финансового управления округа были назначены новые руководители, кредиторы снова изъявили желание предоставлять заемные средства. Округ Ориндж рассматривался не как элемент общей правительственной системы, внутри которой непреодолимые социальные проблемы проявлялись на уровне территориальных образований. Округ Ориндж рассматривался как весьма удаленная от государства корпорация, которая допустила серьезные финансовые просчеты. Для решения именно таких проблем разрабатывалось американское законодательство о банкротстве, и именно эта проблема была столь эффективно решена с его помощью.

Заключение

Предложенный вниманию читателя в начале настоящей главы анализ особенностей двух основных моделей муниципальных образований должен был бы привести к выводу, что муниципальные образования «европейской континентальной традиции» отличаются, как правило, относительной слабостью в политическом отношении и подвержены значительному влиянию со стороны федерального центра, в то время как «англосаксонская модель» предполагает большую степень политической независимости и автономности муниципалитетов. Эмпирических доказательств, подтверждающих этот тезис, имеется немного. Местные органы власти во Франции и Германии черпают свою политическую силу не столько из конституционной обоснованности своего существования, сколько из практического умения избираемых на местах руководителей влиять на центр, главным образом, посредством активного использования своей партийной принадлежности. Этим достигается такое положение, при котором центр не принимает никаких решений, касающихся жизнедеятельности муниципальных образований, без согласования с соответствующими руководителями на местах и без участия с их стороны. В США муниципальные образования, как правило, не подлежат жесткому контролю со стороны центра, что и было весьма наглядно продемонстрировано банкротством округа Ориндж. Как представляется, американцы высоко ценят местное самоуправление, хотя этот принцип конституционно закреплён не в федеральном законодательстве, а на уровне штатов.

В Канаде выборы в местные (городские) советы проходят, как правило, на непартийной основе. Это означает, что выборные должности на местном уровне занимают люди, не связанными с политическими партиями провинциального или федерального масштабов, которые, в свою очередь, никоим образом не связаны между собой. В этом усматривается одно из уязвимых мест в канадской системе местного самоуправления. Другим узким местом является отсутствие конституционных гарантий муниципальным образованиям на каком-либо уровне, при этом большинство канадцев (за исключением, пожалуй, жителей Британской Колумбии) не проявляет особого интереса к обеспечению защиты своих муниципальных институтов против различных проявлений «произвола» со стороны законодателя провинций, особенно в отношении определения границ муниципальных образований.

Напрашивается вывод о том, что роль и место муниципальных образований в системе государственных отношений могут лишь отчасти определяться нормами и положениями национального законодательства. Видимо, следует стремиться к тому, чтобы муниципалитеты могли самостоятельно принимать решения по вопросам, имеющим исключительно местное значение, а также иметь весомое слово в процессе выработки и реализации политики центра на данной территории. Положительным явлением можно также считать создание условий, при которых гражданам на местном уровне будет оказываться широкий диапазон услуг, обычно связанных с функционированием структур общенационального и регионального уровней – как это сложилось в Германии и Франции.

В реальном мире политикам в условиях отдельной страны не приходится искусственно выбирать между той или иной – «европейской» или «англосаксонской» – моделями создания и функционирования

³⁶ Когда государство терпит крах: банкротство округа Ориндж. Беркли, Университи оф Калифорния Пресс, 1998. С. 2–4.

местных органов власти. Этот теоретический выбор делает за них сама объективная реальность с учетом национально-психологических и исторических особенностей данного общества, сложившихся традиций, а также сформировавшихся конституционных основ соответствующих государственных систем. Как бы то ни было, в рамках англосаксонской модели общество стремится к реализации тех отношений, которые в европейской модели существуют как данность – предоставление всем гражданам доступа практически ко всему спектру услуг и общественных благ общегосударственного масштаба на уровне муниципалитета (по принципу «все в одном»). Между тем политики, работающие в условиях европейской модели (особенно во Франции), уже не первое десятилетие пытаются найти способы освобождения местных властей от пут чрезмерной небеспристрастной «опеки» со стороны центра и хоть частично добиться той правовой автономии, которая характерна для англосаксонской модели. Другими словами, создание систем местного самоуправления не связано с теоретическим выбором одной из нескольких отвлеченных моделей, а лежит в плоскости решения практических задач.

Глава 11. Муниципалитеты: статус и обязанности, бюджетирование и бухгалтерский учет

А. Введение

В настоящее время местные органы власти большинства стран сталкиваются с ростом расходов без соответствующего увеличения поступлений из бюджетов вышестоящих уровней, что увеличивает давление на местную доходную базу³⁷. Чтобы минимизировать повышение местных налогов и платежей пользователей услуг муниципалитеты ищут пути снижения затрат и роста эффективности предоставления услуг на местном уровне. В ряде стран некоторые муниципалитеты заключили контракты на предоставление части муниципальных услуг со сторонними организациями, а также развивают сотрудничество с частными компаниями³⁸. Муниципальные бюджеты и системы бухучета являются критическими звеньями данных инициатив. Хотя бюджеты всегда были важным средством контроля за расходами и доходами муниципалитетов, за последние несколько лет существенно возросла значимость выбора методов их формирования, представленной в них информации и их роли в процессе принятия решений на руководящем уровне. И важность бюджетов будет только увеличиваться по мере того, как муниципалитеты будут вынуждены принимать все более принципиальные решения в области расходов и доходов.

Настоящий обзор состоит из четырех разделов: его аналитическая часть посвящена вопросам бюджетирования и бухучета, а в разделе В приведена характеристика муниципальных образований и их взаимоотношений с вышестоящими органами власти в следующих федеративных государствах – Австралия, Германия, Швейцария, США, ЮАР и Канада. Там же описан конституционный статус муниципалитетов, а также роль федеральных властей и властей на уровне провинции/штата в формировании муниципальных расходов и доходов. Определенное внимание уделено проблемам финансового дисбаланса и финансовой устойчивости.

В разделе С даются рекомендации по формированию муниципальных бюджетов. Раздел D описывает системы бухгалтерского учета и отчетности муниципальных образований и их роль в процессе составления муниципального бюджета. В разделе E анализируется роль муниципальных бюджетов как средства мониторинга и контроля.

В обзоре можно выделить описательную и рекомендательную части. Раздел В является, в основном, описательным. Разделы С, D и E носят скорее рекомендательный характер, поскольку они главным образом посвящены формированию такой структуры муниципальных бюджетов и систем бухучета, которая позволит максимально улучшить эффективность, прозрачность и управляемость операций муниципальных органов власти.

В. Обзор муниципального сектора

В.1 Конституционный статус сектора в федеративных государствах

Единообразного подхода к определению конституционного статуса муниципальных образований не существует. В ряде стран муниципалитеты явным образом упоминаются в конституции, в других же странах их статус не определен.

Австралия: Муниципальные образования не упомянуты в конституции страны 1901 г. за исключением столичного округа (большую часть которого занимает сама Канберра), который имеет своего представителя в Сенате. Недавно была предпринята попытка внести поправку в конституцию государства в целях укрепления финансовой стабильности местных органов власти и их автономии, а также для защиты от роспуска данных органов правительствами штатов. Однако референдум 1988 г. о включении местных органов власти в национальную конституцию показал, что данная идея не пользуется поддержкой большинства населения.

Германия: Местные органы власти признаны в конституции страны, где гарантировано их право на управление на местном уровне. Однако местные органы власти, в основном, взаимодействуют с прави-

³⁷ Janice Caulfield. Финансы местных органов власти в странах ОЭСР; статья, представленная на международном семинаре «Местные органы власти в новом тысячелетии», февраль 19, 2000, University of New South Wales.

³⁸ Harry Kitchen. Предприятия, создаваемые местными органами власти; статья, представленная для Мирового Банка, ноябрь 2001. Данная статья доступна на английском и русском языках по адресу: www.worldbank.org/wbi/publicfinance/decentralization/fiscalfederalism_Russia.htm

тельством земли (средний уровень органов власти), а не с федеральным правительством (Берлин, столица государства, имеет своего представителя в Сенате). Законы о местном самоуправлении явным образом разрешают различные формы институционального сотрудничества между местными органами власти. Они включают в себя «рабочие группы»; «соглашения в рамках публичного права», согласно которым одна из сторон принимает на себя административную ответственность по исполнению одной или более общих функций или разрешает использование другими участниками соглашения принадлежащих ей активов; «специальные организации», которые по существу являются публичными корпорациями, созданными в целях исполнения одной или более социальных задач; а также «ассоциации деревень», которые предполагают общую ответственность за исполнение задач, требующих значительных людских ресурсов или источников дохода, чем имеющиеся в распоряжении каждого отдельного члена ассоциации.

Данные положения немецкой конституции ставили цель создания такого федерального строя, в рамках которого земли обладали бы значительной автономией, но на практике результаты оказались иными. В большинстве случаев федеральное законодательство имеет приоритет, что резко ограничивает автономию отдельных земель. В то же время земли могут оказывать существенное влияние на принятие решений на федеральном уровне через верхнюю палату правительства, где каждая земля в зависимости от своего размера имеет от 3 до 6 представителей. В итоге немецкие федеральные отношения построены на сотрудничестве органов власти различного уровня и координации проводимой ими политики.

Швейцария: Согласно конституции 1848 г. все решения принимаются на уровне кантонов, кроме тех случаев, когда какие-то функции специально делегированы центральному правительству. Таким образом, местные органы власти не признаны в конституции, и муниципалитеты напрямую контролируются кантонами.

США: Муниципалитеты не упомянуты явным образом в американской конституции 1789 г. Они подчинены законодательным собраниям штатов. Вашингтон не имеет специального или независимого представителя в сенате.

В некоторых штатах муниципалитеты имеют возможность выбора: принять статус самоуправляемой единицы (home rule status) или оставаться в рамках федерального законодательства. Статус самоуправляемой единицы дает муниципалитетам большую свободу в сфере написания, принятия и изменения статей собственных уставов, а также возможность избежать вмешательства со стороны правительства штата на законодательном уровне в местное самоуправление³⁹. Хотя данное положение было принято с целью укрепления местной автономии, оно не препятствует властям штата контролировать финансовую сторону деятельности местных органов власти.

ЮАР: Муниципалитеты подчинены властям провинций и их зона ответственности определена либо властями провинции или федеральным правительством, однако в параграфе 174(3) временной конституции страны указано, что местные органы власти должны быть автономными.

Канада: Параграф 92 канадской конституции гласит, что «муниципальные органы власти в провинции» подпадают под исключительную юрисдикцию властей провинции. Поэтому именно власти провинций определяют круг прав и обязанностей, которыми обладают муниципалитеты. Оттава, в отличие от столиц ряда других стран, обладает равным с другими канадскими муниципалитетами статусом и не имеет представительства в законодательных собраниях на уровне государства или провинции.

В.2 Роль федеральных органов власти

В целях демонстрации относительной значимости федерального или центрального правительств по сравнению с правительствами штатов и местными органами власти в *табл. 11.1* приведено распределение налоговых поступлений между органами власти различного уровня в федеративных государствах ОЭСР. Из приведенных данных видно, что значимость федерального или центрального правительства существенно варьируется от страны к стране. Исключив из рассмотрения Австралию, поскольку для нее не ведется статистика по отчислениям в фонды социального обеспечения, можно отметить, что нижнюю границу интервала образуют 29% в Германии, а верхнюю – 45% в США. Относительная значимость правительств штата/провинции варьируется от минимума в 19% в США до максимума в 36% в Канаде, а для местных органов власти границы интервала значений простираются от 3,5% в Австралии до почти 15% в Швейцарии.

В большинстве стран уровень вмешательства федерального правительства в дела органов местного самоуправления минимален. Местные органы подчиняются властям провинции или штата и поэтому

³⁹ Сравнение статуса и источников дохода ряда городов (Comparison of powers and revenue sources of selected cities), офис CAO, Торонто, октябрь 2001.

находятся вне пределов юрисдикции федерального или центрального правительств, хотя последние в определенных случаях все же имеют право на вмешательство.

Австралия: Распределение расходных обязательств между федеральным правительством, правительством штата и муниципалитетами привело Австралию к крайнему проявлению вертикального финансового дисбаланса. Федеральное правительство обладает исключительным правом на поступления от налогов на доходы и потребление. Около 78% всех налогов поступает в распоряжение федерального правительства, 18% – в распоряжение правительств штатов и только 3,5% – в муниципалитеты (табл. 11.1).

Непосредственные финансовые взаимоотношения федерального правительства с местными органами власти происходят посредством предоставления прямых грантов муниципалитетам; грантов правительствам штатов, предназначенных для использования на местном уровне; а также грантов на общие нужды (необусловленных грантов).

Прямые гранты предоставляются на основании «Акта о выделении грантов» (Grants Commission Act) 1973 г., который ознаменовал собой первое прямое соглашение между федеральным центром и местными органами власти, заключенное в мирное время. Список основных прямых грантов приведен в следующих документах: «Акт о домах для престарелых и инвалидов» (Aged or Disabled Persons' Home Act), «Акт о субсидиях на медицинское сестринское обслуживание на дому» (Home Nursing Subsidy Act), «Акт о субсидиях на доставку продуктов» (Delivered Meals Subsidy Act), «Акт о помощи инвалидам» (Handicapped Persons Assistance Act) и «Акт о бездомных» (Homeless Persons Act).

Федеральные гранты правительствам штатов, предназначенные для использования на местном уровне, покрывают затраты на услуги, оказываемые на дому, на центры для престарелых, на дошкольные учреждения и детские сады.

Гранты на общие нужды распределяются таким образом, чтобы можно было отслеживать их расходование на цели, оговоренные федеральным правительством. Так обеспечивается доля участия федеральной власти в проектах на местном уровне.

Таблица 11.1

**Распределение налоговых поступлений в федеративных государствах ОЭСР,
1998 г. (%)**

Страна	Федеральное или центральное правительство	Правительство штата или провинции	Местные органы власти	Фонды социального обеспечения*
Австралия	78.4	18.0	3.5	---
Канада	41.0	36.3	8.9	13.7
Германия	29.4	22.0	8.0	40.5
Швейцария	39.1	19.5	14.8	35.7
США	45.1	19.2	12.0	23.7

*Фонды социального обеспечения в зависимости от конституции государства, в одних странах попадают под федеральную юрисдикцию, а в других – под региональную. Данные отчисления практически всегда рассматриваются как отдельный налог и оцениваются отдельно от подоходного налога и налога на фонд заработной платы.

Источник: OECD (2000), *Revenue Statistics*.

Федеральное правительство также предоставляет своим штатам и Северной территории несвязанные общие субсидии (или гранты финансовой поддержки) для их последующего распределения между муниципальными советами. Данная поддержка делится на гранты на общие нужды и гранты на ремонт местных дорог. Гранты на общие нужды или необусловленные гранты распределяются среди штатов и территорий в соответствии с количеством жителей. В случае грантов на ремонт местных дорог, каждый штат или территория получает фиксированный процент от общего фонда. В каждом штате или территории существует специальная комиссия по грантам, которая распределяет федеральные субсидии между муниципальными советами в соответствии с «Актом о местных органах власти» (Local Government Act) 1995 г. и одобренными на национальном уровне принципами распределения⁴⁰. Каждая комиссия по грантам является независимым органом, действующим на основании положений «Акта о финансовой поддержке местных органов власти федерации» (Commonwealth Local Government (Financial Assistance) Act) 1995 г.

Принимая во внимание важную роль, которую играет федеральное правительство в сфере финансирования местных органов власти, последние все более тесно взаимодействуют с федеральной бюрократией, поскольку многие местные проекты и инициативы финансируются из федеральных грантов.

⁴⁰ Данный Акт требует, чтобы распределение грантов между местными органами власти (советами) соответствовало согласованным национальным принципам распределения. Эти гранты финансируются из общих доходов федерального правительства.

Германия: При распределении налоговых поступлений между различными эшелонами власти, немецкая конституция следует принципу субсидиарности (услуга предоставляется органом власти, наиболее близким к населению). На практике, однако, налоговые функции в основном централизованы, и степень финансовой независимости региональных и местных органов власти сильно ограничена. Чуть больше 29% всех налоговых отчислений поступает в распоряжение центрального правительства; 41% – на социальное обеспечение; 22% – правительствам земель и 8% – местным органам власти (табл. 11.1). Более того, федеральное правительство практически не контактирует с местными органами власти. Все контакты идут на уровне правительств земель.

Швейцария: Из табл. 11.1 видно, что 39% всех налоговых поступлений идет федеральному правительству; 36% – на социальное обеспечение; 20% – кантонам и 15% – местным органам власти. Швейцарскую конфедерацию отличает высокая децентрализация федеральной структуры, состоящей из Федерации, Кантонов и Коммун (местных органов власти), между которыми распределена исполнительная, законодательная и судебная власть. За некоторые сферы и функции несут совместную ответственность федеральные органы власти и правительства кантонов. Сотрудничество между различными органами власти может осуществляться на горизонтальном (между органами одного уровня, например, уровня кантона) или вертикальном (между различными эшелонами власти, например, между федеральными властями и органами власти кантонов) уровнях. Согласно Конституции 1848 г., все решения принимаются на уровне кантонов, кроме тех случаев, когда какие-то функции специально делегированы центральному правительству. Центральное правительство не контактирует напрямую с местными органами власти.

США: Из табл. 11.1 следует, что 45% всех налоговых поступлений отчисляется федеральному правительству; 24% – на социальное обеспечение; 19% – в правительства штатов и 12% – местным органам власти. Хотя интервенции федерального правительства в форме финансовой помощи муниципалитетам ведут свой отсчет с 30-х гг. и программ «Нового курса» президента Рузвельта, их относительная значимость, достигнув пика в 70-х гг., постепенно снижается. В те годы крупным городам выделялись федеральные гранты как в результате общего распределения доходов, так и посредством блочных грантов на развитие местных общин и программ переобучения и стимулирования занятости.

Хотя участие в доходах (данная программа действовала с 1972 по 1986 гг., но после 1980 г. в ее рамках средства получали только местные органы власти в размере, фиксируемом на федеральном уровне) было прекращено в 1986 г., многие крупные города и урбанизированные графства, имеющие право на участие в данной программе, продолжали получать прямые федеральные гранты по программе блочных грантов на развитие местных общин (Community Development Block Grant – CDBG). Данная программа создавалась с целью улучшения положения граждан с низкими и средними доходами и предоставляла гранты на возрождение общин, строительство доступного жилья, а также на улучшение инфраструктуры и сферы услуг. Средства по этой программе направляются на нужды тех общин, которые могут доказать свою потребность в финансировании, которая определяется значением большего из двух параметров, рассчитываемых по специальным формулам. Первая из них принимает в расчет перенаселенность жилищного фонда в данной местности, общее количество жителей и уровень бедности. Во второй учитываются возраст жилых зданий, отставание роста населения и уровень бедности. Право на получение данных средств имеют муниципальные образования с численностью населения не менее 50 тыс. человек, прочие муниципалитеты, исполняющие роль главных городов метрополий, и урбанизированные графства с населением от 200 тыс. человек. Местные органы власти могут выполнять все функции самостоятельно или предоставлять право освоения части или всего финансирования частным или общественным некоммерческим и коммерческим организациям. Отдельный компонент программы CDBG предоставляет средства правительствам штатов, распределяющих их, в свою очередь, среди местных муниципалитетов, которые не удовлетворяют критериям, необходимым для их прямого включения в программу.

Начиная с 1996 г. федеральное правительство делегировало на уровень штатов ответственность за социальную поддержку семей с детьми-иждивенцами (программа AFDC), предоставляя штатам блочные гранты для финансирования данной программы. Целью данного шага было дать штатам возможность сформировать собственные программы социальной поддержки и переобучения для нуждающихся семей с детьми. С тех пор некоторые штаты делегировали дополнительные полномочия в сфере администрирования или финансирования государственных функций местным органам власти. Данное делегирование полномочий было осуществлено в разных штатах различными способами:

- через прямое делегирование дополнительных полномочий местным органам власти;
- через перевод программ финансовой помощи, оказываемой штатами, в форму блочных грантов, таким образом делегируя полномочия по администрированию данных программ местным властям;

- через комбинированный подход к финансированию местных программ помощи для того, чтобы предоставить муниципалитетам возможность проводить более гибкую политику и осуществлять более строгий контроль за местными бюджетами и предоставлением услуг на местном уровне.

Несмотря на наблюдающуюся в большинстве штатов тенденцию к делегированию полномочий, в некоторых штатах, напротив, была повышена роль властей штата и снижена – местных органов власти. В целом, какого-либо единообразия в сфере разделения полномочий не отмечено.

Недавно возникла проблема, связанная с отсутствием четкого разделения полномочий между федеральными властями, властями штатов и местными органами власти. В результате увеличилась доля участия федерального центра в видах деятельности, традиционно отдаваемых на откуп местным властям и властям штата. Как правило, участие федеральных властей проявляется в форме оказания финансовой помощи для достижения целей, поставленных на национальном уровне. Однако в последнее время оно приняло форму прямых указаний (мандатов) привести ту или иную сферу в соответствие с федеральными требованиями, часто без какой-либо помощи со стороны центра. Масштабность и комплексный характер данного вмешательства может быть проиллюстрирован тем фактом, что Американский консультативный комитет по взаимоотношениям между органами власти (U.S. Advisory Committee on Intergovernmental Relations – ACIR) выявил в общей сложности около 3,5 тыс. решений, принятых в соответствии с более сотней федеральных законов, которые затрагивают вопросы, традиционно находящиеся в компетенции правительств штатов и местных органов власти⁴¹.

Никто не оспаривает того факта, что федеральное правительство должно иметь приоритет в тех случаях, когда это касается национальных интересов или когда уровень проблем выходит за рамки ответственности отдельных штатов, например, как в случае загрязнения воздуха или воды. Однако в последнее время федеральные власти все чаще принимают законы, затрагивающие социально значимые или жизненно важные для штатов или муниципалитетов вопросы, не заручившись их согласием или не принимая во внимания их возможности по исполнению данных решений. Подобные действия ведут к ухудшению взаимоотношений между органами власти различного уровня. Кроме того, они являются наглядной иллюстрацией главенствующей роли федерального правительства в США. Значимость дискуссий, переговоров и достижения консенсуса между тремя эшелонами власти здесь явно ниже, чем в других федеративных государствах. Это проявляется, например, в недавней (1996) передаче на уровень штатов всей полноты ответственности за социальную поддержку семей с детьми-иждивенцами (программа AFDC), и в количестве федеральных мандатов, которые непосредственно влияют на деятельность органов власти штатов и муниципалитетов.

ЮАР: Взаимоотношения между различными эшелонами власти и разделение ответственности между ними находится в ЮАР на зачаточной стадии, принимая во внимание совсем недавнее принятие конституции в этой стране. В нескольких словах, существуют три эшелона власти, каждый из которых наделен определенными полномочиями, функциями и финансовыми ресурсами. Некоторые из них распределены между различными уровнями, другие исключительны для каждого уровня власти. Ввиду наличия вертикального финансового дисбаланса между статьями расходов и доходов данных трех уровней власти, федеральное правительство предоставляет гранты субнациональным властям. Однако зачастую данные трансферты идут напрямую местным органам власти, минуя власти провинций и тем самым снижая властные полномочия провинций.

Канада: Из табл. 11.1 видно, что 41% всех налоговых поступлений в Канаде идет в пользу федерального правительства; 14% – на социальное обеспечение; 36% – в провинции, иллюстрируя относительную значимость данного уровня власти в местной федеративной системе и 9% – местным органам власти. За исключением некоторой помощи в виде обусловленных грантов от федерального правительства, прямые взаимоотношения между федеральным центром и местными органами власти весьма ограничены. Федеральные обусловленные гранты практически всегда выделяются на развитие инфраструктуры – наглядным примером может служить недавняя программа трехстороннего (провинция, муниципалитет, федеральная власть) финансирования проектов развития инфраструктуры муниципалитетов. Федерация канадских муниципалитетов (FCM) зачастую оказывает давление на федеральное правительство, требуя оказания помощи местным органам власти. В середине 80-х гг. FCM предприняла безуспешную попытку заставить федеральное правительство предоставить муниципалитетам распоряжаться поступлениями от подоходного налога. Однако программу по развитию инфраструктуры середины 90-х годов можно считать успешной. Самым свежим примером прямой федеральной помощи муниципалите-

⁴¹ ACIR (1996), «Роль федеральных мандатов во взаимоотношениях между органами власти».

там являются договоренности, отраженные в федеральном бюджете на 2000 г. и закрепленные подписанием двух соглашений между FCM и федеральным правительством от 31 марта 2000 г. В данных соглашениях оговаривается создание двухмиллионного фонда для стимулирования инвестиций в лучшие либо инновационные муниципальные проекты в области охраны окружающей среды. Более того, сотрудничество между федеральными, провинциальными и муниципальными властями проявилось в объявленной в 2001 г. трехсторонней инициативе по капитальным инвестициям в инфраструктуру.

а) Целевые и постоянные обязательства федеральной власти

Из рассматриваемых стран, только федеральное правительство Австралии берет на себя обязательства по прямой постоянной финансовой поддержке местных органов власти посредством предоставления грантов. В США муниципалитетам также оказывается значительная финансовая поддержка, но ее предоставление, как правило, связано с выполнением определенных условий, а ее размер может изменяться в зависимости от федеральных интересов и программ. Другими словами, данные программы не вытекают из конституционных или долгосрочных обязательств. В Канаде федеральная помощь оказывается через специальные гранты, которые выделяются нерегулярно и носят ярко выраженный временный характер, причем помощь практически всегда ограничена рамками проектов по капитальным инвестициям в инфраструктуру и ее направленность, как правило, отвечает интересам всей страны (например, чистота воды или проблемы окружающей среды). Центральное правительство в ЮАР предоставляет гранты напрямую местным органам власти по собственной инициативе, поскольку в конституции подобные обязательства не прописаны. Центральные правительства в Германии и Швейцарии, судя по всему, не имеют постоянных обязательств перед местными органами власти.

В.3 Роль органов власти провинции/штата

Центральные или федеральные правительства большинства федеративных государств имеют весьма ограниченные отношения с местными органами власти, однако картина кардинально меняется, когда речь заходит о среднем уровне управления – органах власти штата/провинции/земли/кантона. Муниципалитеты в каждой стране тем или иным образом подчиняются властям штата/провинции/земли/кантона. Их полномочия и сферы ответственности жестко контролируются данным средним уровнем власти.

Австралия: В Австралии муниципалитеты подчинены правительствам штатов, определяющих расходные обязательства и доходные источники, которые могут использоваться муниципалитетами.

Германия: Именно правительства земель, а не федеральное правительство, решают, будут ли они сами воплощать в жизнь федеральные законы или делегируют данные права муниципалитетам. Хотя правительства земель делятся частью своих доходов с местными органами власти, этот процесс построен таким образом, чтобы уравнивать финансовые возможности муниципалитетов и помочь удовлетворить потребности на местном уровне. Общины с более высоким налоговым потенциалом имеют право на меньшие гранты, которые, в основном, идут на развитие инфраструктуры. И, наконец, все налоговое администрирование осуществляется в Германии на уровне земель, а не на федеральном или местном уровне.

Швейцария: В Швейцарии кантоны обладают существенной автономией. Поскольку структура местных органов власти и органов власти на уровне кантонов оставалась практически неизменной последние 150 лет, то определенные реформы стали необходимы. Недавно некоторые кантоны возложили на местные власти дополнительные обязательства, хотя муниципалитеты выражали протест, пытаясь сохранить местную автономию и жизнеспособность. Дополнительные обязательства зачастую создают серьезные проблемы для многих небольших муниципалитетов, поскольку у последних не хватает ресурсов на самостоятельное решение таких задач. Дальнейшая передача полномочий муниципалитетам может привести к оживлению межмуниципального сотрудничества, которое давно и активно ведется в таких областях, как здравоохранение, обучение, планирование и санитарно-профилактические мероприятия. Многие кантоны уже осознали необходимость налаживания сотрудничества на горизонтальном уровне для того, чтобы справиться с проблемами, которые невозможно решить самостоятельно. Наблюдаемая тенденция к горизонтальному сотрудничеству как на уровне кантонов, так и на уровне муниципалитетов обусловлена нежеланием органов управления низшего уровня передавать полномочия вышестоящим органам власти и стремлением сохранить существующие структуры власти.

Местные органы власти непосредственно подчиняются органам власти кантонов, а не центральному правительству. В Швейцарии гранты используются для компенсации различий в налоговом бремени между различными административными образованиями. Политика выравнивания направлена на возмещение органам власти затрат на услуги, потребляемые гражданами других юрисдикций (для компенсации эффектов перелива), а также на снижение различий в уровне благосостояния в целом по стране. Боль-

шинство трансфертов идет от федерального правительства в кантоны. Данные «вертикальные трансферты» составляют примерно 3% ВВП, причем около 75% из них выделяется под конкретные расходы. Примерно 1/3 от суммы вышеуказанных трансфертов обусловлена индексом финансового благополучия кантона (зависит от налогового бремени и потенциально имеющихся ресурсов – чем выше налоговое бремя, тем больше компенсирующие выплаты). Компенсирующие выплаты также производятся между муниципалитетами в пределах каждого кантона.

США: Аналогично уже рассмотренным примерам, муниципалитеты подчиняются властям штата, законодательство которого определяет пределы их полномочий в области расходов и доходов. В некоторых штатах муниципалитетам разрешено, например, устанавливать размер налога с продаж, подоходного налога и налога на горюче-смазочные материалы.

ЮАР: Муниципалитеты подчиняются властям провинций, которые, наряду с федеральным правительством, определяют пределы их полномочий.

Канада: Хотя статьи расходов и источники доходов муниципалитетов жестко регулируются законодательством на уровне провинции, в разных провинциях существуют определенные различия, как в статьях расходов, так и в степени значимости тех или иных доступных для них источников доходов, таких как налоги на недвижимость и платежи пользователей услуг. За последние десять лет в ряде провинций произошли также некоторые сдвиги в сфере финансовых взаимоотношений между муниципалитетами и властями провинций. Большинство изменений было связано с инициативами властей провинций по децентрализации дополнительных статей расходов без предоставления муниципалитетам дополнительных трансфертов или прямого доступа к источникам дохода провинций⁴².

В.4 Расходные обязательства и доходные источники местных органов власти

Муниципалитеты несут ответственность за предоставление ряда услуг и имеют доступ к ограниченному набору источников доходов, наиболее важные из которых приведены для каждой страны ниже.

Австралия: Многочисленность мелких муниципалитетов в сочетании со строгим соблюдением принципа равноправия в доступе к общественным услугам (что достигается посредством их предоставления на уровне федерального центра/штата) привело к тому, что местные органы власти играют относительно ограниченную роль в Австралии. Например, образование, полиция и пожарная охрана в некоторых случаях обеспечиваются властями штата, тогда как услуги регионального уровня, предоставляемые нескольким муниципалитетам, – специальными органами. Расходные обязательства муниципалитетов чаще всего включают в себя общее управление; здравоохранение и социальное обеспечение; жилищно-коммунальную сферу; культуру и отдых; строительство и ремонт дорог; выплаты по долговым обязательствам, а также прочие расходы разного характера.

Более 50% местных доходов поступают от налогов на недвижимость. Обусловленные и необусловленные гранты от федеральных властей и правительств штатов, а также платежи пользователей услуг дают еще по 20% каждые. Остальные средства поступают от различных мелких сборов (разрешений, лицензий, арендной платы и т.д.).

Германия: Муниципалитеты и округа образуют два уровня местных органов власти в Германии. За исключением 87 независимых городов, где существует только один уровень местных органов власти, во всех остальных муниципалитетах действует двухуровневая структура власти. В рамках данной двухуровневой структуры, округ или высший уровень власти предоставляет часть услуг, а остальные услуги предоставляются муниципалитетами. В независимых городах подписаны межмуниципальные соглашения, образованы межобщинные товарищества, или какие-то иные специальные органы для предоставления тех услуг, которые обычно относятся к сфере полномочий муниципальных образований более высокого, чем отдельный город, уровня. Этот уровень должен быть достаточно высок, чтобы избежать эффектов перелива, обеспечить единые стандарты и получить выигрыш от эффекта масштаба при предоставлении услуг.

Местные расходные полномочия включают в себя добровольные и обязательные статьи. В них обычно входят такие категории как культура, места отдыха и парки, общественный транспорт, переработка мусора, коммунальные услуги и муниципальное жилье. Прочие функции подразумевают более сложные механизмы взаимодействия. Например, независимые города предоставляют здания для школ, но государство отвечает за наем учителей; издержки на строительство лечебных учреждений финансируют-

⁴² Garpu Китчен. Муниципальные финансы в новой фискальной среде («Municipal Finance in a New Fiscal Environment»), *Commentary in the Urban Paper Series*, C.D. Howe Institute, Торонто, ноябрь 2000.

ся совместно, но местные власти несут полную ответственность за их администрирование и набор персонала. Местные органы власти также отвечают за социальное обеспечение населения за рамками программ социального страхования (например, поддержка семей, престарелых и молодежи, а также групп продленного дня и детских садов). Независимые города несут ответственность за безопасность и пожарную охрану, тогда как государство отвечает за полицию и другие жизненно важные службы (хотя организация некоторых из данных служб может быть делегирована и свободным городам).

Из всех местных статей расходов, социальные программы зачастую составляют наиболее весомую категорию. За ними с небольшим отрывом следуют расходы общего характера (включая обслуживание долговых обязательств) и коммунальные услуги, включающие такие категории, как канализация, вывоз мусора, переработка отходов и обслуживание общественных зданий.

Муниципалитеты получают доходы из различных источников. Налоги на предпринимателей – business tax (в основном налог на прибыль корпораций, чья база определена центральным правительством, а местная ставка задается муниципалитетами) составляют около 40% местных налоговых поступлений после разделения доходов. Вслед за ними по степени важности следуют подоходные налоги. Они представляют собой определяемую властями земли и федеральными властями долю местных органов власти в поступлениях от подоходного налога и налога на фонд заработной платы (wage tax) на национальном уровне. В целом муниципалитеты получают 15% от данных поступлений (согласно конституции), но в неравных долях. Поступления от вышеуказанных налогов распределяются правительствами штатов среди муниципалитетов, где были собраны данные налоги (т.е. тех, где живут люди, их уплатившие), причем размер выплаты на одного жителя не может превышать определенного предела, равного 15% национального ВВП на душу населения. Данный верхний предел ограничивает выплаты общинам с высокими доходами жителей и создает эффект выравнивания.

Существуют также местные налоги на недвижимость, но они играют намного менее важную роль, чем налоги на предпринимателей – во многих муниципалитетах они приносят не более 1/6 поступлений от налога на предпринимателей. Платежи и сборы являются еще одним важным источником местных доходов, обычно значительно перекрывающим поступления от налога на недвижимость.

Швейцария: Конституция страны наделяет федеральное правительство исключительным правом на поступления от общего потребительского налога, таможенных пошлин, налога на доход от капитала (withholding tax on capital income) и гербовых сборов. Федеральное правительство делит с другими уровнями власти право на сбор подоходного налога, а также налогов на прибыль и собственный капитал предприятий. Кантоны, в свою очередь, часто предоставляют муниципалитетам право взимать собственные прямые налоги в виде надбавок к прямым налогам кантонов. Поступления от подоходного налога делятся в пропорции 7:3 между федеральным правительством и кантонами. Из суммы полученной кантонами, 17% остается в том кантоне, где налог был собран, а остаток распределяется между остальными кантонами через механизм финансового выравнивания. Кантоны и муниципалитеты получают большую часть своих доходов в виде поступлений от подоходных налогов. Значительную часть прочих доходов кантонов и муниципалитетов составляют поступления от налога на личное имущество и налога на собственный капитал предприятий (чистые активы).

Муниципалитеты получают доходы из надбавок к прямым налогам, устанавливаемым на уровне кантонов. Большие города, однако, испытывают проблемы с исполнением бюджетом из-за нехватки средств на финансирование тех расходных обязательств, блага от которых распространяются на близлежащие общины из-за эффекта перелива.

США: Муниципалитеты в США отвечают за предоставление ряда общественных услуг, включая полицию и пожарную охрану, ремонт местных улиц и дорог, местный общественный транспорт, общественные места отдыха и досуга, библиотеки, водопровод, канализацию, переработку мусора, планирование землепользования, экономическое развитие и т.д. Основным источником налоговых поступлений на местном уровне является налог на недвижимость, хотя некоторые муниципалитеты, в основном крупные города, имеют доступ к поступлениям от подоходного налога и налога с продаж, а также налога на горюче-смазочные материалы. Если быть более точным, около 3700 муниципалитетов в 14 штатах собирают подоходные налоги. В Огайо и Пенсильвании на данный налог приходится более 20% местных налоговых поступлений, в Мэриленде его доля составляет около 30%. В некоторых городах доля местных подоходных налогов достигает 33% и даже 50% от всех собственных источников дохода. Правительство штата определяет налогооблагаемую базу, ограничения на размер налоговой ставки и порядок налогообложения нерезидентов⁴³.

⁴³ Роберт Бланд (1989). Справочник по доходам для муниципалитетов; Джеймс Роджерс и Джудит Темпл. Налоги с продаж, подоходные налоги и другие не связанные с недвижимостью налоги / Под ред. Дж. Ричарда Аронсона и Эли

Местные налоги с продаж собираются в 6500 юрисдикциях в 31 штате. В среднем по стране их доля в налоговых поступлениях на местном уровне превышает 10%. В различных штатах их значимость в качестве местного источника доходов варьируется от всего лишь 0,1% до почти 25% всех местных доходов. Доход от местного налога с продаж особенно важен для довольно значительного числа городов. В шести штатах он дает 50% от налоговых поступлений на местном уровне и 25% доходов от собственных источников. Налогооблагаемая база и разрешенные ставки определяются правительством штата⁴⁴.

ЮАР: Подавляющая часть налогов поступает в пользу федерального правительства, составляя сумму, существенно превышающую его расходные обязательства. Провинции несут большую часть общественных расходов, но лишь незначительная часть налогов поступает в них напрямую. Местные органы власти имеют доступ к налогам на недвижимость, платежам пользователей услуг и специальным местным сборам и отчислениям. Однако за пределами крупных населенных пунктов местные власти практически не занимаются выставлением счетов за услуги и сбором платежей, и каких-либо данных об их деятельности не существует.

Канада: Муниципалитеты несут ответственность за предоставление ряда услуг на местном уровне, включая полицию и пожарную охрану, контроль за правилами строительства и техники безопасности, ремонт местных улиц, дорог и тротуаров, водопровод и канализацию, вывоз мусора, общественные места отдыха и досуга, а также библиотеки. Более того, большинство из данных видов услуг должно отвечать установленным властями провинции правилам и критериям. Например, стандарты обучения в начальной и средней школах устанавливаются властями провинций, а предоставляется данная услуга на местном уровне, как правило, через такие специальные органы как школьные и медицинские округа (данные органы обладают крайне ограниченной свободой действий). За исключением провинции Онтарио (там муниципалитеты компенсируют около 25% затрат на программы по социальному обеспечению, которые формируются и контролируются на уровне провинций), данные программы находятся под патронажем властей провинций и полностью ими финансируются.

Для того чтобы обеспечить финансирование увеличивающихся расходных обязательств и скомпенсировать снижение значимости грантов от властей провинций, муниципалитеты все более полагаются на доходы от налогов на недвижимость и сборы с пользователей за водоснабжение, канализацию, переработку мусора, пользование общественными местами отдыха и местным транспортом⁴⁵.

В.5 Фискальный дисбаланс – муниципальные проблемы

Во всех странах муниципалитеты тратят на предоставление местных услуг больше средств, чем они получают из собственных источников доходов. Как отмечалось ранее, местные источники доходов включают в себя местные налоги – в Канаде, ЮАР и Австралии это только налог на недвижимость, тогда как в Германии, Швейцарии и США это еще и подоходный налог и/или налог с продаж, а также платежи пользователей услуг. Кроме того, определенный доход поступает от продажи различных разрешений, лицензий, специальных сборов и т.д. И, наконец, последнюю составляющую совокупного дохода образуют гранты от более высоких уровней власти, хотя их доля в доходах местных органов власти существенно разнится от страны к стране (см. табл. 11.2).

Заемствование средств для покрытия ежегодного текущего дефицита средств является обычной практикой для высших уровней власти, но оно не может служить источником поступлений для покрытия текущих расходов для муниципалитетов. В рассматриваемых странах муниципалитетам не разрешено составлять бюджет с текущим дефицитом (превышением расходов над доходами). Однако в случае, когда дефицит неожиданно возникает в течение финансового года, муниципалитетам разрешено производить краткосрочные заимствования для покрытия недостатка средств, но их бюджет на следующий год должен предусматривать получение доходов, достаточных для погашения данного краткосрочного займа.

Шварц. «Принципы управления муниципальными финансами» и «Справочнике по налогам штатов», 2000 – Robert L. Bland *A Revenue Guide for Local Government* (Washington, D.C.: International City Management Association), at 89-101; James D. Rodgers and Judy A. Temple. Sales Taxes, Income Taxes, and Other Nonproperty Tax Revenues. J. Richard Aronson and Eli Schwartz, eds., *Management Policies in Local Government Finance*, Fourth Edition (Washington, D.C.: International City Management Association, 1996), 229–258; and *State Tax Guide*, CCH Canadian Limited, 2000.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Китчен (2000), см. сноску 42. раздела IV.

Таблица 11.2

Доля грантов в совокупных доходах местных органов власти, %

Австралия ¹	14.1
США ²	37.3
Германия ¹	34.3
Швейцария ²	16.9
Канада ³	38.9
ЮАР ¹	14.5

¹ на 1999 год; ² на 1998 год; ³ на 1997 год.

Источник: «Ежегодник государственной финансовой статистики» Government Finance Statistics Yearbook, (Washington: D.C.: International Monetary Fund, 2000).

С другой стороны, муниципалитетам разрешается производить долгосрочное заимствование средств на финансирование капитальных проектов, хотя данные действия зачастую являются предметом регулирования и контроля со стороны высших уровней власти (данный вопрос рассматривается ниже).

Считается, что фискальный дисбаланс имеет место, когда расходные обязательства муниципалитета превышают его собственные доходные источники (собираемые на местном уровне налоги, платежи пользователей услуг и прочие мелкие источники дохода). Табл. 11.2 дает примерное представление о степени фискального дисбаланса местных органов власти. Однако межстрановое сравнение приведенных в таблице данных по грантам должно проводиться с известной долей осторожности, по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, зона ответственности муниципалитетов может различаться от страны к стране – она может включать образование или программы по социальному обеспечению в одних странах и не включать в других и т.д. Во-вторых, в некоторых странах муниципалитеты могут отвечать за предоставление услуг, которые полностью или практически полностью финансируются грантами высших уровней власти; тогда как в других странах те же самые расходы в полной мере и напрямую финансируются высшими уровнями власти. В первом случае гранты могут быть высоки, но они могут покрывать все или почти все расходы. Примером таких расходов служат расходы на образование, госпитали и социальное обеспечение.

Даже если принять данный способ измерения фискального дисбаланса, то все равно неясно, как следует интерпретировать его результаты. Если муниципальный сектор в относительно большей степени полагается на гранты, является ли это признаком настоящих или потенциальных финансовых затруднений? Или это означает, что высшие уровни власти просто оказывают ему более существенную поддержку? Или это означает, что муниципалитеты не подняли местные налоговые ставки и платежи пользователей услуг на достаточный уровень? Несомненно, наличие или отсутствие финансовой стабильности у муниципалитетов является намного более важным фактором, чем наличие или отсутствие фискального дисбаланса.

Под финансовой стабильностью понимается способность муниципалитетов генерировать такое количество доходов, чтобы их было достаточно для покрытия расходных обязательств и нужд. На этот показатель, в свою очередь, оказывает влияние степень чувствительности муниципальных финансовых обязательств к деловым циклам – зависят ли расходные обязательства (например, социальное обеспечение или социальное жилье) от подъемов и спадов экономической активности? Во-вторых, достаточно ли эластична местная налоговая база по доходу, чтобы поступления могли варьироваться согласно росту и уменьшению расходных обязательств? В-третьих, обладают ли муниципалитеты достаточным контролем над своими расходными обязательствами и доходными источниками в такой степени, что могут подстраиваться под меняющуюся финансовую обстановку?

Между фискальным дисбалансом и финансовой стабильностью не наблюдается однозначной связи. Фискальный дисбаланс определяется как разница между местными расходами и собственными источниками доходов. Если данный дисбаланс существует, но высшие уровни власти выделяют гранты, достаточные для покрытия местных расходных обязательств, то поводов для беспокойства нет. В этом случае дисбаланс существует, но муниципалитеты при этом могут быть финансово стабильны.

В то время как значение фискального дисбаланса неочевидно, а методы измерения финансовой стабильности неоднозначны, существуют более очевидные проблемы, связанные с деятельностью муниципалитетов. Например, муниципалитеты в каждой из рассматриваемых стран имеют крайне ограниченный контроль над своими расходными обязательствами. Одни действуют по поручению высших органов власти, другие зависят от получаемых грантов, в особенности обусловленных грантов, но от них все равно требуют соблюдения определенных стандартов уровня жизни в области здравоохранения и безопасности, а также прочих специальных правил и норм (строительных и противопожарных, безопасности, качества

воды и т.д.), устанавливаемых высшими уровнями власти. Муниципалитеты также не обладают контролем над источниками налоговых поступлений, которые определяются высшими уровнями власти, хотя налоговые ставки и тарифы платежей пользователей определенных услуг устанавливаются на местном уровне. Гранты тоже выделяются по усмотрению высших уровней власти.

Общая неспособность муниципального сектора снизить расходные обязательства и приобрести новые доходные источники привела к тому, что особое внимание стало уделяться эффективности предоставления услуг. Это привело не только к заключению контрактов со сторонними организациями и росту интереса к сотрудничеству с частными компаниями, но и к пониманию особой важности муниципальных систем бюджетирования и бухгалтерского учета. Организация этих систем должна гарантировать, что муниципалитеты предоставляют услуги в прозрачной, эффективной и подотчетной форме. Именно эти проблемы будут рассмотрены далее.

В.6 Права и регулирование муниципалитетов при определении источников налоговых поступлений и налоговых ставок

В конституции каждой из рассматриваемых стран, а также в других федеративных государствах, все источники местных налоговых поступлений определены и установлены средним уровнем власти. Другими словами, муниципалитеты не вольны в выборе собственных источников налоговых поступлений, хотя они могут устанавливать местные налоговые ставки. Например, в странах, где муниципалитеты в основном полагаются на налоги на недвижимость – в частности, в Канаде, США и Австралии – налоговые ставки определяются местными органами власти без каких-либо ограничений ее уровня со стороны высших уровней власти. Там, где муниципалитеты обладают полномочиями применять разную налоговую ставку для недвижимости различного класса (одноквартирные, многоквартирные, коммерческие, промышленные и прочие здания – как в некоторых канадских провинциях), могут существовать ограничения на разницу между налоговыми ставками на жилую недвижимость и коммерческую/промышленную недвижимость. Такое положение закреплено с целью не допускать обременения коммерческого/промышленного сектора чрезмерными налогами со стороны муниципалитетов – обычная в свое время практика – и таким образом минимизировать экспорт налогового бремени, который считается неэффективным и несправедливым⁴⁶. Для сравнения, определение базы налога на недвижимость является прерогативой среднего уровня власти, а не местных властей. Последние определяют только налоговую ставку, устанавливая ее на уровне, который обеспечивает необходимый для муниципалитета объем местных доходов.

В странах, где муниципалитеты имеют доступ к налогам, связанным с доходами и/или потреблением, применяются главным образом два подхода. В большинстве юрисдикций местные налоги администрируются и собираются высшими уровнями власти. Муниципалитетам при этом отчисляется определенный процент поступлений. Данный подход часто называют разделением доходов или налогов. Именно таким образом делятся поступления от подоходного налога в Германии и в канадской провинции Манитоба, где 1% от подоходного налога с физических лиц и 2% от корпоративного подоходного налога возвращается муниципалитетам в форме гранта. В некоторых других юрисдикциях, муниципалитеты обладают определенной формой независимого контроля – в одних случаях муниципалитеты контролируют налоговую ставку через определяемую на местном уровне надбавку к базе подоходного налога, которая, в свою очередь, устанавливается высшим уровнем власти (данный подход применяется в некоторых штатах США и в муниципалитетах Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии и Исландии); в других случаях, муниципалитеты контролируют как ставку, так и базу (штат Мэриленд в США применяет данный подход для подоходного налога).

Итак, существует два общих подхода к получению местных доходов для финансирования муниципальных услуг. Один подразумевает некую форму разделения доходов или налоговых поступлений, где муниципалитеты не имеют права голоса при установлении местной налоговой ставки. В рамках другого подхода муниципалитетам разрешено устанавливать собственные налоговые ставки – в большинстве случаев к устанавливаемой высшим уровнем власти налоговой базе. Если быть более точным, там, где доходы муниципалитеты складываются в основном из налогов на недвижимость, они, как правило, устанавливают собственные налоговые ставки без каких-либо ограничений, хотя разница в налоговых ставках для различных типов или классов недвижимости может контролироваться. Там, где муниципалитеты имеют

⁴⁶ *Garpu Китчен* Проблемы доходов и расходов муниципалитетов в Канаде. Harry Kitchen, *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation, forthcoming in fall of 2002), ch. 5.

доступ к поступлениям от местных подоходных налогов или налогов с продаж, им может быть предоставлено или не предоставлено право установления собственных ставок.

Хотя практика разделения доходов или налогов обладает такими преимуществами как простота и гарантированность определенного уровня доходов для муниципалитетов, она практически не ведет к повышению прозрачности, автономности, подотчетности⁴⁷ и эффективности решений муниципалитетов по расходованию средств. Муниципалитеты получают доходы вне зависимости от их усилий по сбору налогов и не отвечают за установление собственной налоговой ставки или налоговой базы. Поскольку данные поступления рассматриваются муниципалитетами как даровые и практически незыблемые, они почти не стимулируют эффективный подход к расходованию средств⁴⁸. Говоря точнее, если муниципалитету не позволяют устанавливать собственную налоговую ставку, он, скорее всего, не оправдает ожиданий местных налогоплательщиков. Местные доходы почти наверняка превысят желаемый эффективный уровень или не дотянут до него. Если они будут выше необходимых, муниципальные расходы превысят желаемый эффективный уровень. Если они будут ниже необходимых, расходы тоже будут ниже, чем они должны были быть, и местные налогоплательщики недополучат услуги, которые они, возможно, хотели бы иметь. В тех же случаях, когда муниципалитеты могут устанавливать собственные налоговые ставки, они более подотчетны в своих решениях по расходам и доходам. Это, в свою очередь, увеличивает их прозрачность и автономность и должно поднять предоставление общественных услуг на новый, более эффективный уровень. В общем и целом, предоставление муниципалитетам возможности устанавливать собственные налоговые ставки является важным шагом в деле организации автономной, подотчетной и эффективной структуры муниципального управления.

С. Муниципальные финансы

Поскольку муниципалитеты отвечают за предоставление ряда услуг, для контроля за получением и расходованием денег на их финансирование, а также для целей планирования необходимы бюджеты. На бюджетный процесс муниципалитетов влияет ряд параметров, включающий конституционные взаимоотношения с высшими уровнями власти, долю межбюджетных трансфертов в доходах, виды предоставляемых муниципалитетами услуг, а также личности людей, принимающих ключевые решения. Принимая во внимания все эти факторы, необходимо отметить, что во всех странах муниципалитеты контролируются высшими уровнями власти (провинцией/кантоном/штатом/землей). Данные меры контроля, среди прочих, подразумевают представление муниципалитетами ежегодных бюджетов. Что обычно включает в себя подготовку двух бюджетов – ежегодного оперативного или текущего бюджета, в котором описаны планируемые доходы и расходы и необходимые операции с основными фондами в будущем финансовом году, а также инвестиционного бюджета, в котором прописаны будущие проекты капиталовложений и предполагаемые доходы для их финансирования. Для определенных целей данные бюджеты могут быть консолидированы. В консолидированном бюджете указывается предполагаемая сумма общих доходов для текущего периода и источники дополнительных доходов для финансирования текущих и будущих капитальных проектов.

Расходные статьи оперативного бюджета включают в себя зарплату, пенсионные отчисления, приобретение быстроизнашивающегося инвентаря, плату за услуги сторонних организаций, оборудование и материалы, а также расходы на ремонт и техническое обслуживание. Они могут также содержать такие регулярно повторяющиеся финансовые транзакции, как обслуживание долгосрочных долговых обязательств (ежегодные выплаты процентов и доли основной суммы долга) и взносы в резервные фонды, созданные для специальных нужд. Текущие поступления могут также переводиться в инвестиционный бюджет для «авансового» финансирования части капитальных проектов. В Канаде муниципалитетам разрешено формировать резервы для покрытия непредвиденных расходов, а также тех обязательств, размер которых сложно оценить с достаточной точностью.

Инвестиционный бюджет детализирует расходы муниципалитетов на приобретение или ремонт долгосрочных активов (дорог, водопроводных или канализационных труб и очистных сооружений, обще-

⁴⁷ Мельвиль Макмиллан. Финансовые взаимоотношения между региональными и муниципальными властями: выводы после изучения пяти стран ОЭСР. См. в: *Melville McMillan. Financial Relationships between Regional and Municipal Authorities: Insights from the Examination of Five OECD Countries*, – статья подготовлена для проекта CEPRA I под патронажем AUCC, август 2002. С. 29.

⁴⁸ Ричард Берд, Роберт Эбель, Кристин Воллич (1995). Финансовая децентрализация: от командной системы до рынка в: *Децентрализация социалистического государства* Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich (1995). Fiscal decentralization: from command to market. In: *Decentralization of the Socialist State*, edited by Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich (Washington: World Bank), 1–68, at 46–47.

ственных зданий и свалок мусора). Как правило, он составляется по меньшей мере на пятилетний срок и описывает приобретения объектов общественного пользования, инфраструктуры и земельных участков, которые данный муниципалитет намеревается осуществить в рассматриваемый период времени при условии наличия средств. В то же время данный план должен указывать источники финансирования всех капитальных расходов (собственные доходные источники, заемные средства, гранты и т.д.).

С.1 Инвестиционное бюджетирование – проблемы и методы их решения

Во всех рассмотренных странах в большинстве муниципалитетов способы и техника инвестиционного бюджетирования отличаются большей непоследовательностью и непроработанностью, чем методы составления оперативных бюджетов. Например, муниципалитеты зачастую не учитывают будущие эксплуатационные издержки при принятии решений о финансировании капитальных проектов. Наиболее часто это происходит, когда капитальные проекты, финансируются за счет средств, полученных от высших уровней власти в виде грантов или когда решение принимается без составления тщательно проработанного и детализированного инвестиционного бюджета. Очень многие муниципалитеты при инвестиционном бюджетировании также не принимают в расчет вмененные издержки (упущенную выгоду от альтернативных проектов, отвергнутых муниципалитетом при выборе данного проекта), хотя практически все учитывают расходы на обслуживание долговых обязательств. И, наконец, муниципалитеты слишком часто игнорируют амортизацию или стоимость замены активов при расчете ежегодных оперативных издержек. Это особенно критично для тех проектов, которые финансируются из платежей пользователей услуг (водопровод, канализация и т.д.), поскольку в данные платежи должны быть включены все эксплуатационные издержки (с учетом стоимости замены данного актива или оборудования)⁴⁹.

В число наиболее важных задач муниципальной политики должна входить интеграция программ развития капитальной инфраструктуры и задач регулирования роста поселений. Последние обычно формулируются для недопущения неконтролируемой застройки прилегающих к городу территорий, а также стимулирования повышения плотности застройки. Наличие или отсутствие местной инфраструктуры, включая водопровод и канализацию, дороги и улицы тоже может повлиять на тип застройки⁵⁰.

К сожалению, подобная согласованность обычно бывает неполной. Во-первых, инвестиционные программы и бюджеты зачастую составляют и изменяют без согласия или участия всех местных департаментов и чиновников. Недостаток координации между местными департаментами или между местными департаментами и такими специальными органами, как комиссии по регулированию коммунальных предприятий, приводит к ситуациям, когда капитальный ремонт или строительство определенного объекта могут быть не скоординированы с другими капитальными проектами, осуществляемыми в схожие сроки. Например, вскоре после окончания строительства или ремонта тротуара или дороги их опять вскрывают, чтобы проложить или заменить канализационные или водопроводные трубы. Подобные нескоординированные действия дорогостоящи и неоправданны. Во-вторых, дополнительные проблемы возникают в тех случаях, когда капитальные проекты представляют собой скорее политические компромиссы, которые возникают для того, чтобы уложиться в установленные законом сроки их утверждения, чем продуманные планы развития общины. Одной из проблем является и то, что ряд стратегических или управленческих решений принимается на публичном форуме (например, на общественном собрании) или под влиянием общественных инициатив со стороны групп, преследующих особые интересы. Данные форумы или общественные инициативы, однако, редко затрагивают все аспекты развития общины, такие, например, как ремонт, техническое обслуживание или строительство новых объектов. Даже если в общей стратегии прописан интегрированный подход к программам капиталовложений и задачам управления ростом города, данная цель может декларироваться только на словах. Огромное число заинтересованных лиц, уделяющих внимание только определенным аспектам генерального плана, делает реальное достижение этой цели весьма проблематичным.

И, наконец, большая часть капиталовложений, как правило, расходуется на краткосрочные проекты по реконструкции и восстановлению, даже если более долгосрочные проекты могут принести большую выгоду сообществу. Повышенное внимание к краткосрочным проектам в ущерб долгосрочным возникает

⁴⁹ Патрик Манн. Финансовые механизмы для капитальной модернизации централизованного водоснабжения (*Patrick C. Mann. Financing Mechanisms for Capital Improvements for Regulated Water Utilities*), отчет подготовлен для The National Regulatory Research Institute, Университет штата Огайо, Колумбус, Огайо, декабрь 1999.

⁵⁰ Энид Слак (февраль 2002). Муниципальные финансы и модель роста города. См. в: *Enid Slack. Municipal Finance and The Pattern of Urban Growth. Commentary* (Toronto: C.D. Howe Institute).

по следующим двум причинам. Во-первых, относительно краткие сроки пребывания на посту муниципальных политиков приводят к тому, что они в целом более заинтересованы в краткосрочных проектах, поскольку сроки их реализации совпадают со сроками пребывания чиновников на своих должностях и, следовательно, являются более наглядными свидетельствами их политической активности. Во-вторых, высокопоставленные муниципальные чиновники крайне неохотно одобряют долгосрочные проекты, не получив гарантий будущего финансирования и не учтя влияния расходов по будущему обслуживанию долга на местные бюджеты.

Тщательно проработанный процесс инвестиционного бюджетирования должен включать в себя пять стадий⁵¹.

1. *Инвентаризация основных фондов.* Инвентаризация основных фондов дает информацию о ресурсах существующей инфраструктуры и сроках ее замены. Как ни удивительно, но значительное число муниципалитетов не имеют детализированной и точной информации о сроке службы и состоянии большей части своей инфраструктуры, в особенности той, что находится под землей (водопроводные и канализационные трубы и т.д.).
2. *Составление плана капитальных инвестиций (Capital Investment Plan – CIP).* Данный план включает в себя информацию о приоритетности строительства или реконструкции того или иного капитального объекта, получаемых при этом выгод, стоимости и финансовой значимости проекта, а также его приемлемости для местного электората.
3. *Составление долгосрочного плана капитальных инвестиций.* В данном плане описываются временные рамки рассматриваемых проектов капиталовложений и все расходы по ним, что позволяет муниципалитетам выбрать наиболее эффективный, с точки зрения издержек, вариант, а также получить информацию, необходимую для составления оптимального плана финансирования проекта. Этот долгосрочный план должен быть интегрирован в долгосрочный оперативный бюджет для того, чтобы избежать описанной выше проблемы отсутствия информации о будущих расходах по ремонту и технической поддержке. Интегрирование данных бюджетов помогает принимать более взвешенные решения об оптимальной структуре будущих основных фондов.
4. *Разработка финансового плана.* Для каждого капитального проекта муниципалитет должен разработать детальный финансовый план, содержащий информацию о способности муниципалитета финансировать проект, источниках его финансирования (платежи пользователей услуг, местные доходы, гранты, заемные средства и т.д.), а также о действиях при недостатке или избытке средств.
5. *Исполнение инвестиционного бюджета.* Успех любого процесса инвестиционного бюджетирования в значительной степени зависит от участия в нем общественности и одобрении ею предлагаемых проектов⁵². Одобрение общественности может зависеть от степени безотлагательности данного проекта. Например, ремонту треснувших канализационных коллекторов, которые вызывают просадку фундаментов домов, или текущих водопроводных труб, которые не обеспечивают водяного давления, достаточного для тушения пожаров, может быть дан более высокий приоритет, чем восстановлению поврежденных во время зимы дорог и тротуаров.

6. Ограничения и методы контроля за заимствованиями на капитальные проекты

Как было отмечено ранее, муниципалитетам в рассматриваемых странах разрешается осуществлять долгосрочное заимствование только на капитальные проекты. В тех случаях, когда капитальные проекты обеспечивают предоставление услуг, которыми будут пользоваться будущие поколения, заимствование является идеальным финансовым инструментом, поскольку ежегодные выплаты процентов и доли основного долга могут покрываться поступлениями от налогов или платежей, собранных с будущих поколений, пожинающих плоды воплощения проекта в жизнь. Другими словами, платить будут те, кто извлекает пользу.

Заимствование является важным и часто используемым инструментом финансирования муниципальных капитальных проектов, однако заимствование на местном уровне в большинстве стран контролируется и ограничивается тем или иным способом высшими уровнями власти. Данный порядок объясняется тем, что муниципалитеты напрямую подчиняются органам власти провинции/штата/кантона/земли, и последние не желают нести ответственность за неограниченное заимствование средств муниципалитетами и принимать на

⁵¹ Более детальное описание см. в: Майкл Шеффер. Муниципальные финансы (Michael Schaeffer. Municipal Budgeting). World Bank Background Series, № 4, апрель 2000. С. 20–24.

⁵² Алмос Тассони. Муниципальные финансы (Almos Tassonyi. Municipal Budgeting. Canadian Tax Journal. 2002. Vol. 50. No. 1. 181–198.

себя возможную выплату муниципального долга. Неограниченный доступ муниципалитетов на рынки капитала может, при определенных обстоятельствах, вытеснить с него частных заемщиков или повлиять на доступ к заемным средствам со стороны более высоких уровней власти.

Заемствование на местном уровне контролируется несколькими способами. В *табл. 11.3* приводится список ограничений, наложенных на заимствование на местном уровне в некоторых странах.

Таблица 11.3

Ограничения на заимствование на местном уровне в некоторых странах

Тип ограничения	Описание	Страны
Формула доступности (Affordability Formulae)	Ограничение соотношений (I) обслуживание долга/местные доходы; (II) обслуживание долга/местные текущие расходы	Аргентина, Бразилия, Италия, Япония, Испания, Литва, Польша, Колумбия, Канада
Формула задолженности (Indebtedness Formulae)	Ограничение соотношения невыплаченный долг/чистые доходы	Бразилия, Колумбия, Италия, Канада
«Золотое правило» ¹	Заемствования только на капитальные расходы	Бразилия, Канада, США, Австрия, ЮАР, Швейцария, Индия
Сбалансированный бюджет	Местные органы должны принять сбалансированные бюджеты	Бразилия, Канада, Германия, Нидерланды, США
Разрешение	Местные органы должны получить разрешение на заимствования по индивидуальным проектам	Канада, Швейцария, США
«Экстренная помощь (bail out) не оказывается»	Федеральное правительство не предоставляет гарантий по выплате субнационального долга	ЮАР, Мексика

¹ Заемствования местных органов власти не могут превышать сумм, направленных на инвестиции.

Источник: Дана Вест. Заемствование и капитальное финансирование (Dana Weist. Borrowing and Capital Financing), слайдовая презентация на семинаре «Межправительственные фискальные взаимоотношения в Восточной Азии», семинар под патронажем ASEM (Мировой Банк), Бали, Индонезия, 10–11 января, 2002.

В общем, ограничения на заимствования муниципалитетов связаны с долларovým эквивалентом невыплаченного долга и/или допустимыми ежегодными расходами на обслуживание долга, заданными как определенный процент от собственных доходов или оперативных (текущих) расходов. Поскольку ограничения, принятые в Канаде, принципиально не отличаются от тех, что используются в большинстве развитых и развивающихся стран, но отличаются в различных провинциях, возможно, имеет смысл остановиться на них подробнее⁵³. В Онтарио лимит на расходы по обслуживанию муниципального долга составляет 25% от собственных доходов. Муниципалитеты, желающие произвести заимствования сверх данного лимита, должны получить разрешение от властей провинции (Муниципальный Совет Онтарио – Ontario Municipal Board). В законодательстве провинции Альберта прописаны как предел совокупной задолженности (150% муниципальных доходов), так и разрешенный уровень ежегодного обслуживания долга (25% доходов). В Альберте, как и в Онтарио, муниципалитеты, желающие превысить данные лимиты, должны сначала получить разрешение от Совета местных органов власти провинции (Local Authorities Board). В Британской Колумбии для долгосрочного заимствования средств требуется как одобрение властей провинции, так и две трети голосов совета (а иногда и референдум). В провинции Квебек, за исключением двух крупнейших городов – Квебека и Монреаля, для муниципального заимствования требуется или одобрение избирателей, или разрешение властей провинции. Схожие ограничения и методы контроля существуют и во многих других странах.

Из данной дискуссии о заимствовании на местном уровне вытекает один общий вопрос – следует ли контролировать муниципальные заимствования или предоставить муниципалитетам свободу действий в данном вопросе, дав возможность рынку регулировать процесс. Поскольку муниципалитеты подчиняются высшим уровням власти, имеются доводы в пользу контроля за их заимствованиями для предотвращения банкротства муниципалитетов и необходимости оказания им экстренной помощи⁵⁴. Необходимо отметить, что ограничение ежегодных расходов муниципалитетов на обслуживание долга фиксированным

⁵³ Более детальное описание см. в: Ричард Берд и Алмос Тассони. Ограничения на заимствования властей провинций и муниципальных властей в Канаде: рынки, правила и нормы (Richard M. Bird and Almos T. Tassonyi. Constraints on provincial and municipal borrowing in Canada: markets, rules, and norms. *Canadian Public Administration*, 2001. Vol. 44. No. 1, at 84–109.

⁵⁴ В странах, где муниципалитеты напрямую подчиняются более высоким уровням власти, которые и несут окончательную ответственность за все невыплаченные долги/обязательства муниципалитетов, неспособность наложить ограничения на муниципальное заимствование приводит к тому, что у муниципальных чиновников появляется стимул к заимствованию сверх необходимого.

процентом от собственных доходов и необходимость получения одобрения от высших органов власти на сверхлимитное заимствование, доказали свою эффективность. Они позволяют муниципалитетам сохранять кредитоспособность и функционировать более или менее предсказуемо.

б) Методы муниципальных заимствований

Методы долгосрочного муниципального заимствования отличаются в разных странах. В некоторых странах специальный комитет или агентство, образованное на уровне провинции или штата, осуществляет заимствования в интересах всех муниципалитетов; в других странах муниципалитеты осуществляют заимствования напрямую. Преимущества организации комитета на уровне штата или провинции довольно существенны. Муниципалитеты берут в долг у некоего органа, который, в свою очередь, суммирует все местные заявки на финансирование и выпускает долговые обязательства от своего имени. В ряде стран такие долговые обязательства гарантированы высшими уровнями власти. Средства, поступающие от продажи данных долговых обязательств, распределяются между подавшими заявки муниципалитетами, как правило, на основании кредитных договоров.

Консолидация муниципального долга в организации, действующей на уровне штата или провинции, весьма выгодна многим муниципалитетам, в особенности самым мелким. Данные организации или агентства, как правило, выпускают облигации на регулярной основе; причем, порой не только для муниципалитетов, но и для школ, госпиталей, предприятий коммунального сектора и других муниципальных органов. Административные расходы могут покрываться высшими уровнями власти, а также поступлениями из резервных фондов, от участников сделки или из нескольких источников⁵⁵.

Издержки по заимствованию могут быть снижены путем размещения долговых обязательств на национальном или международном рынках, а также путем снижения административных расходов по размещению долговых обязательств. Крупный финансовый комитет заключает один контракт с андеррайтером вместо отдельных контрактов между последним и каждым заемщиком. Это снижает транзакционные издержки, придает стабильность неустойчивым рынкам капитала. Комитет может предоставить муниципалитетам более гибкие условия по срокам и стоимости размещения.

В исследовании М. Гилберта и Р. Пайка⁵⁶ было проведено сравнение стоимости муниципального капитала для консолидированного и индивидуального решений на основе данных по канадской провинции Онтарио. Оно показало, что консолидированное финансирование через гипотетическую муниципальную финансовую корпорацию в Онтарио существенно снизило бы расходы муниципальных заемщиков по сравнению с реальными издержками на привлечение средств для муниципальных нужд в данной провинции. Авторы сделали вывод, что преимущества для муниципалитетов, входящих в муниципальный финансовый орган, который выпускает десятилетние долговые обязательства через инвестиционных дилеров, обратно пропорциональны численности населения и кредитному рейтингу (мера кредитоспособности муниципалитета). Размер выпуска на результат не влиял. Другими словами, наибольшую выгоду получили бы муниципалитеты с наименьшей численностью населения, те, у кого нет рейтинга по долговым облигациям, и те, что заимствуют на более долгий срок.

С.2 Бюджет: цели и задачи

Муниципальные бюджеты должны быть составлены таким образом, чтобы достигались следующие цели:⁵⁷ (1) обеспечивали регулярный финансовый контроль; (2) обеспечивали предоставление информации, необходимой для принятия нужных и эффективных управленческих решений; и (3) улучшали финансовое планирование и планирование программ⁵⁸.

⁵⁵ М. Гилберт и Р. Пайк. Финансирование муниципального долга в Канаде: сравнение консолидированного и индивидуального решений – эмпирическое исследование (M. Gilbert and R. Pike. Financing local government debt in Canada: pooled versus stand-alone issues – an empirical study. *Canadian Public Administration*, 1999. Vol. 42. P. 529–552).

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Пол Л. Солано и Марвин Брамс. Бюджетирование. См. в: «Основные принципы управления в муниципальных финансах» под ред. Ричарда Аронсона и Эли Шварц (Paul L. Solano and Marvin A. Brams. Budgeting, in J. Richard Aronson and Eli Schwartz, eds., *Management Policies in Local Government Finance*, Fourth Edition. Washington, D.C.: – International City Management Association, 1996, 125–168, at 163–164.

⁵⁸ Более детальное обсуждение процесса бюджетирования см. в: Тассони – Tassonyi (2002), сноска 52 раздела IV.

а. Финансовый контроль

Традиционно финансовый контроль был первой и единственной задачей муниципальных бюджетов. То, что местные чиновники имеют возможность распоряжаться местными финансами, привело к осознанию необходимости внедрения определенных методов контроля (установленных в законодательном или ином порядке) для регулирования и отслеживания расходов на исполнение тех или иных функций в отведенные отчетные периоды.

При осуществлении контроля за бюджетом, как правило, основное внимание уделяется контролю за ресурсами, а не контролю за результатами или поставленными задачами, поэтому он чаще всего носит негативный характер. Основной упор делается на ограничение роста расходов, а потенциальным выгодам от соответствующих программ и услуг внимания практически не уделяется. Хотя ограничение расходов весьма важно, но далеко не очевидно, что данный подход является наиболее предпочтительным и эффективным из всех возможных. Оценка расходов строка за строкой и позиция за позицией обычно начинается в тех случаях, когда ресурсы определены, а бюджетные показатели имеют тенденцию к повышению «от базы».

Планирование «от базы» в процессе бюджетирования всегда было и остается довольно распространенной практикой в небольших муниципалитетах с менее специализированным и относительно небольшим штатом менеджеров. Хотя в подходе, при котором бюджетные показатели будущего года определяются путем добавления определенного процента к расходам текущего года, имеется немало очевидных изъянов, его использование оправдывается местными чиновниками в ситуациях, когда в их распоряжении нет иной значимой для процесса принятия бюджетных решений информации. Их доводы сводятся к тому, что при отсутствии «иной полезной информации» (см. дискуссию ниже) о существующих программах и услугах, нет причин для снижения или исключения каких-либо категорий текущих расходов, поскольку издержки сами по себе не дают достаточных оснований для подобных действий.

Помимо того, подобный подход создает ряд дополнительных проблем; например, он не предлагает какого-либо механизма для оценки отдачи от существующих расходов и, как следствие, оснований для того, чтобы убеждать местных чиновников распределять имеющиеся ресурсы более эффективным образом. И, наконец, имеющаяся информация (что в обсуждается в разделе, посвященном бухгалтерскому учету) зачастую доступна для понимания только самых подготовленных читателей.

По существу, контроль за бюджетом важен, но он зачастую порождает ограниченную и громоздкую систему финансового менеджмента, характеризующуюся канцелярщиной, мелочностью, повторяемостью, сложностью и косностью. Данную систему также отличает отсутствие действительно значимой информации, которая необходима для надлежащего планирования и эффективного управления муниципальными делами.

б. Оперативное управление

Для улучшения процесса принятия управленческих решений на местном уровне, бюджеты должны быть составлены таким образом, чтобы в них отражались как прошлые, так и планируемые расходы, а также как достигнутые, так и поставленные цели и задачи, а не только стоимость ресурсов, как это обычно делается. Данный шаг подразумевает задание объемов работ или целей; например, совет может установить в качестве одной из целей 5%-ное снижение уровня преступности при средних затратах в Х человеко-часов на расследование, или он может потребовать, чтобы весь мусор убирался с причинением минимальных неудобств населению при средних затратах в \$Y за тонну. К таким целям может также относиться снижение на фиксированный процент потерь от пожаров на душу населения при средних затратах в \$Z за выезд или проведение ремонта дорожного покрытия, обеспечивающего безопасную езду, при затратах в \$K за километр⁵⁹.

Задание целей или объемов работ позволяет чиновникам, отвечающим за местные бюджеты, принимать решения по расходной части бюджета на базе не столько издержек, сколько соотношения издержки/результат, то есть эффективности. Поэтому бюджеты должны строиться вокруг работ, которые должны быть выполнены в следующем финансовом году. Базирование целей на объемах работ определяет порядок подготовки бюджета, который включает в себя составление плана работ, а также разработку организационной структуры и методов достижения поставленных целей⁶⁰. При этом также должны рас-

⁵⁹ Данные примеры взяты из кн.: Измерение критериев эффективности работы муниципалитетов. Онтарио. С. 22–26 (*Municipal Budgets and Accounts Branch. Ministry of Municipal Affairs and Housing. Performance Measurement for Municipalities. Toronto: the Ministry, 1981*).

⁶⁰ Солано и Брамс. С. 164–165 (*Solano and Brams, 1996*), см. сноску 57 раздела IV).

смаатриваться альтернативные способы выполнения намеченного объема работ. Данный порядок подготовки бюджета позволяет местным специалистам распределять ограниченные финансовые ресурсы между различными видами услуг наиболее эффективным, с точки зрения управления, способом.

Как только вышеупомянутые цели поставлены, встает задача их достижения. Цели или объемы работ должны быть описаны с помощью показателей, которые поддаются количественному измерению (см. ниже обсуждение критериев эффективности работы), что требует наличия данных как о необходимых ресурсах, так и об ожидаемых результатах, поскольку именно соотношение ресурсов и результатов определяет цели, которые нужно достичь.

Оценки объемов работ и другие критерии эффективности следует измерять и периодически контролировать, чтобы быть уверенным в том, что все идет согласно плану или что обоснованные изменения внесены в бюджет. Подобная периодическая отчетность также позволяет получить информацию для оценки темпов выполнения работ и выявления отклонений от плана, которые следует скорректировать. Причинами данных отклонений могут служить незапланированные инфляционные издержки, неадекватный финансовый контроль, нереалистичные оценки доходов или расходов, или просто неразумные управленческие решения. Как только причина отклонения выявлена, местные чиновники должны либо скорректировать поставленные цели, либо внести изменения в текущие темпы выполнения работ, чтобы достичь ранее поставленной цели. И, наконец, необходимо организовать проведение внешнего независимого аудита для того, чтобы гарантировать достижение поставленных целей наиболее эффективными методами.

Бюджетирование в целях содействия принятию управленческих решений является сравнительно новой концепцией. Из-за устоявшихся традиций, бюрократии и неспособности или нежелания что-либо менять муниципалитеты, чаще всего концентрируют свои усилия исключительно на бюджетировании в целях контроля. Эти задачи хорошо понятны и, как правило, не таят в себя угрозы для местных чиновников, напротив, составление бюджета, базирующегося на критериях эффективности, может ими рассматриваться как нечто, выходящее за рамки их понимания и опыта.

Составление бюджета, базирующегося на критериях эффективности, практикуется сравнительно в немногих странах. Однако муниципалитеты в Австралии, Новой Зеландии и канадской провинции Онтарио должны ежегодно отчитываться перед правительствами провинций/штатов по определенным критериям эффективности и информировать налогоплательщиков о результатах своей работы в соответствии с этими критериями. Хотя принятие и внедрение критериев эффективности было предложено для повышения качества предоставления услуг на местном уровне, они (критерии) должны быть интегрированы в процесс бюджетирования⁶¹. Сложная ситуация с финансированием, наряду с нарастающими требованиями со стороны общественности к прозрачности отчетности, побуждает муниципалитеты более четко формулировать свои цели и задачи и соотносить их с критериями эффективности работы. В то же время муниципалитеты должны анализировать соотношение затрат и результатов для оценки альтернативных методов достижения поставленных целей для того, чтобы предоставлять данные услуги с наибольшей эффективностью, принимая во внимание ограниченность доходов.

с. Финансовое планирование

С точки зрения бюджета планирование применяется для прогнозирования и оценки. Во-первых, это попытка предсказать будущее; спрогнозировать грядущие расходы и источники поступлений. Каждый годовой бюджет представляет собой отрезок в один год из более продолжительного плана, и поставленная цель в конце концов достигается где-то в будущем. Во-вторых, это попытка оценить влияние текущих решений по расходам на будущие источники доходов. Для такой оценки следует провести исследования вышеуказанных взаимосвязей. Эти исследования являются чрезвычайно важным источником данных для процесса распределения бюджетных средств. Слишком часто муниципалитеты начинают какие-либо проекты, не проведя расчетов того, какие финансовые обязательства накладывают данные программы на будущие доходы.

С.3 Формирование бюджета

Подготовка или формирование бюджета состоит из нескольких этапов. В данном процессе участвуют как выборные или назначенные должностные лица, так и налогоплательщики.

⁶¹ Тассонуи – Tassonyi (2002), см. сноску 52 раздела IV.

а) Бюджетный цикл

Каждый бюджет должен пройти несколько подготовительных этапов, прежде чем его формально представить муниципальному совету для обсуждения и одобрения. Все начинается с получения некоей ориентировки или указаний общего плана от местного совета: например, обратить особое внимание на водопровод и канализацию, общественный транспорт, дороги, недопущение увеличения налогов и т.д. Собственно, первый этап бюджетного цикла включает в себя подготовку первичных заявок на финансирование всеми департаментами. На данный процесс влияет ряд факторов, таких, как величина муниципального бюджета, степень сложности предоставляемых на местном уровне услуг и программ, важность для данного муниципалитета самого процесса бюджетирования, размер департамента и даже стиль работы начальника департамента. Если департаменты достаточно велики, бюджетированием может заниматься специально обученный персонал. В более мелких муниципалитетах бюджетные заявки могут готовиться начальниками департаментов или их подчиненными в свободное от других занятий или заранее оговоренное время. Внедрение критериев эффективности работы (обсуждаются далее) и технологий анализа соотношения затрат и результатов в качестве основы для принятия бюджетных решений, как правило, позитивно коррелируется с размером муниципального бюджета.

На втором этапе бюджетного цикла различные департаменты или специалисты, ответственные за администрирование местных программ и услуг, представляют свои бюджетные заявки на рассмотрение сити-менеджеру или финансовому директору. Данное должностное лицо или его сотрудники компилируют, объединяют и координируют все заявки на финансирование. Поскольку муниципалитеты по закону должны принимать сбалансированные бюджеты для ежегодной оперативной деятельности, в сферу ответственности финансового директора и его сотрудников входит оценка будущих поступлений. Как только размеры доходов определены, следующей задачей становится рассмотрение альтернативных заявок и выбор тех (иногда после мучительных сокращений), что являются наиболее приоритетными. Неизбежно возникают конфликты интересов, которые должны быть разрешены. После переговоров с начальниками департаментов или их представителями, заявки могут быть отвергнуты или скорректированы, или же принимается решение об ослаблении финансовых ограничений. В конце концов, финансовый директор приходит к некоему бюджету, который обычно представляется бюджетному комитету муниципального совета.

Третьим этапом бюджетного цикла является принятие бюджета. На муниципальном уровне, в особенности в небольших коммунах, данный процесс может быть не таким сложным, как в более крупных населенных пунктах или на высших уровнях власти. Во всех странах в ряде муниципалитетов общественность (налогоплательщики) приглашается для обсуждения (на собраниях общественности) предлагаемого бюджета до принятия его советом. Данное участие общественности в процессе бюджетирования призвано сделать его более прозрачным и подотчетным.

Контроль за исполнением принятого бюджета в течение финансового года является четвертой стадией бюджетного цикла. Ответственность за исполнение данных обязанностей наряду с информированием муниципального совета о текущем финансовом положении муниципалитета несет финансовый директор и/или его подчиненные.

И, наконец, согласно закону финансовая документация муниципалитетов по окончании финансового года, как правило, должна проверяться независимыми аудиторами. Эта проверка призвана подтвердить, что данный муниципалитет в области муниципальных расходов следовал букве закона, и что местные должностные лица не допустили нарушений (преднамеренных или непреднамеренных) при расходовании муниципальных средств.

б. Выборные и назначенные должностные лица – различие в ролях

В бюджетном процессе участвуют много людей, и каждый из них исполняет свою роль. Роль выборных должностных лиц должна отличаться от роли назначенных должностных лиц. Выборные должностные лица должны отвечать за формирование общей политики и стратегии совета. Являясь представителями местного электората, они играют важную роль связующего звена между муниципальным советом и местными налогоплательщиками, неся ответственность за воплощение надежд и чаяний местных избирателей в соответствующую бюджетную политику. Общение с избирателями обычно происходит в форме общественных собраний по принятию годового бюджета. Средства массовой информации и Интернет также играют свою роль в информировании общественности о текущих бюджетных дискуссиях. В конечном счете, выборные лица должны одобрять бюджет и нести ответственность за отслеживание общего финансового состояния муниципалитета.

Выборные должностные лица, однако, не должны участвовать в повседневном управлении муниципалитетом или в работе его специальных комитетов. Это должно входить в обязанности назначенных должностных лиц. Новая Зеландия, вероятно, пошла дальше других стран в этом вопросе, поскольку принятый там в 1989 г. закон разделяет принятие решений в местном совете от текущего управления. Согласно данному закону, в обязанности совета входит определение общей политики муниципалитета и контроль за деятельностью назначенного советом исполнительного директора совета. С последним заключается контракт на срок до 5 лет с прописанными там критериями качества работы, и он уже сам набирает остальных сотрудников⁶². Исполнительный директор и его подчиненные отвечают за управление деятельностью муниципалитета в рамках принятой местным советом стратегии.

D. Бухгалтерский учет и отчетность

Бюджет является ключевым звеном управления муниципальными ресурсами, и для его составления необходимы налаженные муниципальный бухгалтерский учет и методики, а также связанная с ними отчетность. Например, бухгалтерские записи, относящиеся к прошлым периодам, содержат данные, которые важны для прогнозирования будущих доходов и расходов, используемых для составления бюджета. Хорошо составленные бухгалтерские отчеты позволяют своевременно оценить, выполняются ли бюджетные сметы, не направляются ли капитальные фонды на покрытие текущих издержек, не опережают ли темпы расходов поступления из доходных источников, не принимает ли муниципалитет на себя финансовые обязательства, выходящие за рамки его финансовых возможностей⁶³. В таком случае, основной задачей бухгалтерского учета и отчетности является ведение и классификация транзакций с тем расчетом, чтобы получатели итоговых финансовых отчетов были в состоянии понять и оценить деятельность муниципальных властей.

D.1 Стандарты

На международном уровне стандарты бухгалтерии и финансовой отчетности чаще всего устанавливаются независимыми профессиональными комитетами или советами. В США, например, стандарты финансовой отчетности для общественного сектора устанавливает Государственный комитет по стандартам бухгалтерского учета (Government Accounting Standards Board – GASB). В Канаде бухгалтерские стандарты для общественного сектора определяются Комитетом по бухгалтерскому учету и аудиту общественного сектора (Public Sector Accounting and Auditing Board – PSAAB) Канадского института сертифицированных бухгалтеров (Canadian Institute of Chartered Accountants). Подобные стандарты бухгалтерского учета для общественного сектора приняты и во многих других странах.

Бухгалтерский учет для муниципалитетов отличается от бухгалтерского учета для частного сектора тем, что в первом особое внимание уделяется финансовым потокам, а также прозрачности и понятности учета для местного электората; последний же ориентирован на учет прибылей и убытков. Выражаясь конкретнее, следующие практики стали нормой для большинства стандартов бухгалтерского учета для общественного сектора⁶⁴.

- Бухгалтерский учет фондов должен использоваться для контроля соответствия транзакций правовым ограничениям на использование денежных поступлений и для обеспечения надежного финансового администрирования различных операций местных органов власти.
- Учет основных фондов должен осуществляться независимо от учета оборотных фондов. Для всех материальных активов должен вестись учет их амортизации.
- Долгосрочные долговые обязательства должны учитываться в отдельной группе счетов как обязательства всего органа власти. Доходные облигации являются обязательствами специальных фондов и должны учитываться как таковые.
- Для балансирования доходов и расходов за определенный период времени используются различные бухгалтерские методы. При кассовом методе доходы учитываются при поступле-

⁶² *Паллот Дж.* Муниципальная реформа в Новой Зеландии: варианты общественного управления (*Pallot, J. (2001). Local Government Reform in New Zealand: Options for Public Management as Governance. www.willamette.org/ipmn/test/papers/salempallot.htm, at 5).*

⁶³ *Уильям В. Холдер.* Финансовый бухучет, отчетность и аудит. См. в: Методы управления финансами местных органов власти / Под ред. Ричарда Аронсона и Эли Шварц (*William W. Holder. Financial Accounting, Reporting and Auditing. In: J. Richard Aronson and Eli Schwartz, eds., Management Policies in Local Government Finance, Fourth Edition. Washington, D.C.: International City Management Association, 1996. 169–200).*

⁶⁴ *Шаффер – Schaeffer (2000), см. сноску 51 раздела IV.*

нии средств, а расходы – при реальном исполнении платежных поручений. При полном методе начислений доходы учитываются в момент, когда они заработаны, а издержки – в момент возникновения обязательств. При модифицированном методе начислений издержки также учитываются в момент возникновения обязательств, но большинство доходов не учитываются до момента поступления средств (обсуждается более детально ниже).

- Финансовые отчеты должны выпускаться регулярно, а ежегодный отчет, отражающий все фонды и операции, должен быть опубликован.

D.2 Цели

Стандарты бухгалтерского учета для общественного сектора, как правило, принимаются для того, чтобы достичь ряда целей. Например, PSAAB в Канаде определил следующий круг задач⁶⁵ для финансовой отчетности муниципалитетов:

- Предоставление надежной, понятной, своевременной и непротиворечивой информации в целях удовлетворения потребностей людей, для которых готовятся данные отчеты.
- Обеспечение полного учета финансовых дел и ресурсов, входящих в сферу ответственности муниципальных властей.
- Демонстрация подотчетности муниципальных властей по финансовой деятельности и переданным им ресурсам.
- Учет источников, распределения и использования финансовых ресурсов за рассматриваемый период времени.
- Предоставление информации, отражающей финансовое состояние муниципалитетов.

Для достижения обозначенных целей необходимо обеспечить выполнение ряда процедур финансового менеджмента. Муниципалитеты должны иметь специальные системы для бухгалтерского учета, аудита и анализа финансовой информации. Бухгалтерские системы необходимо иметь для непротиворечивого и последовательного учета доходов и издержек, что позволяло бы сравнивать бюджетные и реальные показатели. Финансовый аудит нужен для того, чтобы определить, отражает ли финансовая отчетность муниципалитетов их реальное финансовое состояние и деятельность за отчетный период. Финансовый аудит создан для выявления недочетов в системе внутреннего финансового контроля, несоответствий принципам и стандартам бухгалтерского учета или требованиям к финансовой отчетности со стороны вышестоящих органов власти, а также выявления ошибок или случаев ненадлежащего использования средств. При финансовом аудите основное внимание концентрируется на финансовой отчетности. Проблемам эффективного использования средств и достижения определенных стандартов эффективности работы внимания при этом не уделяется⁶⁶.

D.3 Пользователи бухгалтерской информации

Для того чтобы обсудить нужды и потребности пользователей финансовой информации, может оказаться полезным разделить данных пользователей на следующие подгруппы: внешние пользователи, внутренние пользователи и вышестоящие органы власти. Каждая из данных подгрупп будет рассматриваться по отдельности.

а. Внешние пользователи

Внешние пользователи включают в себя избирателей, кредиторов, поставщиков и других агентов, вовлеченных в деловые транзакции с муниципалитетами. Данная подгруппа является внешней по отношению к муниципальным властям и, как правило, не может эффективно влиять на выбор типа предоставляемой им финансовой информации. Наиболее полезной для данных пользователей является информация о критериях эффективности работы, которая позволяет произвести межмуниципальное сравнение эффективности и издержек для местных программ и услуг. Это дает пользователям возможность оценить устойчивость финансового положения их общины. Кроме того, для внешних пользователей может быть весьма полезна информация о таких аспектах, как влияние текущих капитальных проектов на будущее

⁶⁵ Иллюстрированное руководство для бухгалтерского учета и финансовой отчетности муниципалитетов (Public Sector Accounting and Auditing Board, 1997), *An Illustrative Guide to Municipal Accounting and Financial Reporting*. – Канадский институт сертифицированных бухгалтеров).

⁶⁶ Проблемам эффективности и производительности труда уделяется внимание при управленческом аудите или специальных аудиторских проверках, таких как аудит по охране окружающей среды.

оперативные бюджеты; возможность для местных органов власти полагаться на будущие поступления (такие, как налоги, гранты и платежи пользователей услуг) и степень взаимозаменяемости данных доходных источников, а также влияние инфляции на расходные и доходные статьи будущих периодов.

b. Внутренние пользователи

Данная подгруппа включает в себя всех агентов, участвующих в управленческой и административной деятельности местных органов власти, а именно разработчиков стратегии, менеджеров и администраторов. В их обязанности входит планирование, организация, исполнение и оценка различных программ и услуг, предоставляемых местными органами власти.

Данные пользователи нуждаются в более полной финансовой информации, чем та, что предоставляется внешним пользователям. Помимо того объема данных, что предоставляется внешним пользователям, стратеги и администраторы нуждаются в оценке общих издержек для различных вариантов достижения поставленных целей. Для таких пользователей важен анализ соотношения затрат и результатов предложенных и существующих программ, прогнозы по текущим и капитальным расходам, а также изучение влияния на местные доходные источники изменений налоговых ставок или выплат и особенностей их распределения между местными жителями. За исключением некоторых крупных городских или региональных муниципалитетов, попытки провести подобные исследования взаимосвязей, а также анализ затрат и результатов в сочетании с тщательным прогнозированием доходов и расходов предпринимаются крайне редко. Однако, при существующей тенденции к внедрению программ сокращения расходов и повышения прозрачности отчетности, все большее внимание уделяется предоставлению более полезной и существенной финансовой информации – информации, которая поможет сделать местных администраторов и стратегов более чуткими к желаниям и чаяниям пользователей.

c. Вышестоящие органы власти

Поскольку местные органы власти в федеративных государствах непосредственно подчиняются органам власти на уровне штатов или провинций и получают от вышестоящих уровней власти финансовую помощь в виде грантов, от них требуют предоставлять своим донорам финансовую, экономическую и статистическую информацию в едином формате. Большая часть данной информации не представляет практически никакого интереса для внешних пользователей. В исходном виде ее трудно использовать даже тем муниципалитетам, которые ее предоставляют. Однако, после того как данная информация собрана и обобщена вышестоящими органами власти, она становится полезной, поскольку отражает различные тенденции в категориях расходов и доходов для определенных периодов времени, различия в степени поддержки муниципалитетами разных расходных программ, а также различия в степени зависимости муниципалитетов от разных источников дохода. Подобные межмуниципальные сравнения в едином формате позволяют муниципалитетам, аналитикам в провинциях и другим агентам оценить выполнимость, стоимость и качество существующих программ. Если какие-либо расходные статьи, издержки или зависимость от определенного источника дохода для одного или нескольких муниципалитетов имеют тенденцию выбиваться из общего ряда, данная информация может послужить стимулом для проведения более глубокого анализа причин появления подобных расхождений – причин, идентификация которых может привести к расширению спектра или повышению качества предоставляемых на местном уровне услуг и программ или улучшению финансирования данных услуг и программ.

Вышестоящие органы власти, в рамках предписанных законом обязанностей, также требуют предоставления информации, которая позволила бы им контролировать некоторые виды деятельности муниципалитетов. Например, они могут потребовать предоставления детальной информации по бюджетам запланированных капиталовложений и величине долговых обязательств для того, чтобы проверить, не взяли ли на себя муниципалитеты излишних финансовых обязательств. Для идентификации муниципалитетов, имеющих право на получение тех или иных грантов, может потребоваться и другая информация. Выравнивающие гранты, к примеру, рассчитываются только после того, как получены, обобщены и проверены экономические, финансовые и статистические данные.

D.4 Системы бухгалтерского учета

Основным отличием муниципальных и других государственных систем бухгалтерского учета от частного/делового бухгалтерского учета является использование фондовых счетов⁶⁷. В традиционных

⁶⁷ *Михаэл Шеффер*. Бюджет и производительность общественного сектора (*Michael Schaeffer*. The Budget and Public Sector Performance. Washington: World Bank, March 7, 2000, at 15).

бухгалтерских системах все средства поступают на один из счетов, с которого оплачиваются все расходы. Единый набор счетов обычно является достаточным для описания транзакций и финансовых деталей. Правовые ограничения на использование муниципальных средств, однако, не позволяют смешивать деньги подобным образом, поскольку данная практика препятствует наглядной демонстрации следования предписанным правилам и условиям.

При бухгалтерском учете на базе фондов для отражения каждого аспекта деятельности муниципального правительства, таких как водопровод или канализация, создается отдельный фонд. В данной разновидности бухгалтерского учета вводятся корреспондирующие счета двойного ввода, на основании которых можно подготовить бухгалтерский баланс или операционный отчет. Для каждого фонда готовятся отдельные бюджеты.

Бухгалтерский учет на базе фондов имеет два важных преимущества. Во-первых, он принимает во внимание тот факт, что значительная часть муниципальных доходов не взаимозаменяема, т.е. недоступна для расходования на иные, чем прописано в бюджете, цели, и что предоставление данных о соответствии бюджета определенным требованиям является важной составляющей повседневной деятельности муниципальных властей. Во-вторых, бухгалтерский учет и отчетность на базе фондов необходимы для контроля расходования средств на оговоренные цели и демонстрации соответствия правовым и бюджетным ограничениям, наложенным на муниципальные органы власти⁶⁸. Используемые фонды можно разделить на три основных категории: 1) управленческие; 2) хозяйственные; и 3) доверенные. В *табл. 11.4* описаны данные категории и соответствующие фонды.

Таблица 11.4

Муниципальные фонды

Фонд	Описание
<i>Управленческие фонды:</i>	
1. Общий фонд	Содержит поступления из общих источников дохода, таких как налоги, штрафы, лицензии и комиссии. Данный фонд обычно является крупнейшим муниципальным фондом.
2. Фонд специальных поступлений	Содержит средства на специальные цели. Примером служат доверительные транспортные фонды и гранты вышестоящих органов власти.
3. Фонд обслуживания долга	Содержит средства, используемые на выплаты по общим долгосрочным долговым обязательствам (облигациям).
4. Фонды капитальных проектов	Содержит средства, зарезервированные на строительство и приобретение недвижимого имущества.
5. Фонды специальной оценки	Содержит поступления от специальных сборов и комиссий, собранных с персонала, получивших выгоду от определенных капитальных проектов
<i>Хозяйственные фонды:</i>	Из хозяйственных фондов осуществляется финансирование текущей деятельности.
1. Промышленный фонд	Содержит финансовые сведения о самокупаемой деятельности (фонды по водопроводу и канализации).
2. Фонд внутренних услуг	Содержит данные по расходам на товары и услуги, предоставленным одним департаментом или отделом другому департаменту или отделу на основе возмещения издержек (обслуживание зданий)
<i>Доверенные фонды:</i>	Содержит данные об активах, принадлежащих муниципалитету на основании договора о доверительном управлении (фонд обеспечения правопорядка).

Источник: Сюзан Л. Райли и Питер В. Колби. Практическое руководство по муниципальным бюджетам (Susan L. Riley and Peter W. Colby. Practical Government Budgeting, State University Press, 1991).

В сущности, наиболее часто используются общие муниципальные фонды, фонды специальных поступлений, фонды обслуживания коммунальных сооружений, фонды погашения, фонды капиталовложений, резервов, доверенные и агентские фонды.

Поскольку финансовые транзакции, связанные с тем или иным фондом, попадают под определенные правовые и административные ограничения, резервный фонд используется для учета доходов, например, от определенной недвижимости или пользователей, а также их расходования на определенные капитальные работы, тогда как фонд обслуживания коммунальных сооружений используется для отражения транзакций муниципальных служб, которые были переведены на самокупаемость.

Кассовый метод, а также полный и модифицированный методы начислений представляют собой три метода бухгалтерского учета, которые могут использоваться муниципалитетами и их структурами. Как отмечено выше, *кассовый метод* заключается в фиксировании издержек и доходов в тот момент, когда средства реально выплачиваются или получаются. Данный метод является самым простым из всех рас-

⁶⁸ Уильям Холдер – William W. Holder (1996), см. сноску 63 раздела IV. С. 174–175.

смаатриваемых бухгалтерских методов, но он не рекомендован стандартами GAAP, поскольку дает искаженную картину муниципальных счетов. Например, взятые в долг средства будут отражены как доход в текущем отчете, но не отразятся в качестве обязательства в бухгалтерском балансе.

Полный метод начислений является наиболее часто используемым во всем мире методом. Он отражает транзакции в момент их проведения вне зависимости от того, когда были произведены выплаты или получены средства. Например, расход средств на инвестиции в основные средства является единовременным, но связанные с этой транзакцией издержки, отражаемые в текущей финансовой отчетности, принимают форму ежегодных амортизационных отчислений, накапливающихся в течение всего срока жизни данного актива. Поскольку амортизационные отчисления используются для возмещения первоначальной стоимости актива и связывают получаемую ежегодно отдачу с издержками, было бы неправильным интерпретировать амортизацию как выплаты, покрывающие стоимость замены актива, так как это подразумевает двойной счет. Более того, стоимость технического обслуживания и ремонта учитывается в качестве издержек и возмещается напрямую.

Модифицированный метод начислений имеет некоторые отличия. Он следует тем же принципам и подходам, что и метод полного учета, но амортизация и стоимость финансирования не учитываются в качестве издержек. Вместо этого расходы по выплате основной суммы долга и процентов по ней возмещаются каждый год непосредственно из платежей пользователей услуг и местных налогов. Данные платежи и налоги, как правило, структурированы с тем расчетом, чтобы генерировать поступления, превышающие расходы на текущую деятельность, обслуживание долговых обязательств и текущий ремонт, что приводит к появлению операционных излишков, которые переводятся в капитальный фонд для финансирования текущих проектов или в резервный фонд для проведения инвестиций, запланированных на будущее. Поскольку выплаты по основной сумме долга компенсируются ежегодно напрямую как плановые выплаты, у муниципалитетов уменьшается вероятность возникновения проблем с поступлением средств. Финансирование капитальных проектов, как следствие, не зависит от поступления средств от амортизационных отчислений и стоимости капитала.

Принятие полного или модифицированного метода начислений не предполагает, что абсолютно все доходы и расходы накапливаются. Для некоторых мелких категорий доходов и расходов простого учета кассовым методом, подкрепленного соответствующим описанием примененного подхода, может оказаться достаточным.

В полном и модифицированном методах начислений операционные издержки и издержки на текущий ремонт трактуются одинаково. Обе системы также могут учитывать капиталовложения из внешних источников. В модифицированном методе начислений данные капиталовложения имеют форму грантов от вышестоящих органов власти или переводов из общего и резервного фондов муниципалитетов (подобные переводы не практикуются в тех муниципалитетах, где коммунальные службы действуют на основе самоокупаемости). При полном методе начислений капиталовложения обычно имеют форму инвестиций от частных или институциональных акционеров.

Основное отличие между двумя системами кроется в трактовке капиталовложений. Выбор полного или модифицированного метода начислений может также повлиять на распределение во времени и величину расходов, списываемых в данном году на издержки, а следовательно и на распределение во времени и величину капитальных затрат, переложенных на клиентов.

В то же самое время совокупность выплат основной суммы долга и операционной прибыли при модифицированном методе начислений может быть приравнена к совокупности амортизационных отчислений и нераспределенной прибыли при полном методе отчислений. Данные источники финансирования схожи, и при должном уровне финансового менеджмента можно организовать эффективную работу в обеих системах бухгалтерского учета.

В *табл. 11.5* представлен обзор различий между двумя системами бухгалтерского учета. В настоящее время в некоторых странах (например в Канаде) от муниципалитетов требуют использовать модифицированный метод начислений. Однако, принимая во внимание возможность сопоставления выгод и издержек в течение срока службы активов, а также значимость полного возмещения издержек в течение финансового года, полный метод начислений может представлять из себя более удобный способ учета в той области, которая касается капитала⁶⁹. Вместе с тем следует отметить, что принятие данного стандарта бухгалтерского учета не всегда находит поддержку со стороны муниципалитетов⁷⁰.

⁶⁹ Комитет по Бухгалтерскому Учету и Аудиту Общественного Сектора (1998). Капитальные активы, внедрение новых стандартов бухучета PSAAB (Public Sector Accounting and Auditing Board, Capital Assets, Implementing PSAAB's new accounting standards). Канадский Институт Сертифицированных Бухгалтеров.

⁷⁰ Бошам Т. Инфраструктурная сеть (Beauchamp, T., 2000. The Infrastructure Web. CA Magazine, июнь–июль).

Сравнение методов бухгалтерского учета

Пункт	Метод начислений	Модифицированный метод начислений
Трактовка инвестиционных издержек в отчете об операциях	<ul style="list-style-type: none"> Ежегодные амортизационные отчисления включаются в издержки в течение всего расчетного срока службы актива. Сумма амортизационных отчислений должна равняться первоначальной стоимости актива за вычетом его остаточной стоимости. Ежегодные амортизационные отчисления не соответствуют каким-либо издержкам для соответствующего актива в данном году. 	<ul style="list-style-type: none"> Отчет об операциях показывает реальные капитальные издержки для данного актива, выплаченные из фонда капиталовложений. Деньги в фонд капиталовложений переводятся из фонда поступлений или фонда капитальных резервов, а также поступают из нового выпуска долговых обязательств или из грантов.
Трактовка основных средств в бухгалтерском балансе	<ul style="list-style-type: none"> Первоначальная стоимость каждого актива фиксируется при его приобретении, и данная величина в последствии снижается каждый год на сумму соответствующих амортизационных выплат. В конце срока службы актива его стоимость снижается до нуля. 	<ul style="list-style-type: none"> Стоимость основных средств не отражается в бухгалтерском балансе. Отражаются только оборотные средства (такие как материально-производственные запасы, наличные, счета к оплате).
Трактовка долгосрочного долга в отчете об операциях	<ul style="list-style-type: none"> Из суммарных расходов по обслуживанию долга к издержкам относят только выплату процентов, но не выплаты по основной сумме долга. Основная сумма долга выплачивается из средств, поступающих из амортизационных выплат и прибыли. 	<ul style="list-style-type: none"> К издержкам относят как выплату процентов, так и выплату основной суммы долга.
Трактовка долгосрочного долга в бухгалтерском балансе	<ul style="list-style-type: none"> Отражается как обязательство, которое уменьшается по мере выплаты основной суммы долга. 	<ul style="list-style-type: none"> Отражается как обязательство, которое уменьшается по мере выплаты основной суммы долга.
Компенсация издержек из платежей пользователей услуг и налогов (при отсутствии грантов)	<ul style="list-style-type: none"> Все отражается в форме амортизационных выплат. Продолжительность периода возмещения соответствует сроку службы актива и может значительно превышать период выплаты самого долга, взятого для финансирования приобретения. 	<ul style="list-style-type: none"> Все отражается в форме выплат основной суммы долга и переводов из фонда поступлений в фонд капиталовложений или резервные фонды для финансирования приобретений. Продолжительность периода возмещения соответствует срокам выплаты долга и переводам из фонда поступлений; в реальности начинается до самого приобретения, когда под него заранее начинают создаваться резервы.
Расходы по финансированию	<ul style="list-style-type: none"> Выплаты процентов по долговым обязательствам, а также упущенный доход от тех инвестиций, что производились из собственного капитала, включая нераспределенную прибыль (если таковая имела место быть). 	<ul style="list-style-type: none"> Выплаты процентов по долговым обязательствам.

Источник: Финансирование инфраструктуры водоснабжения (Financing Water Infrastructure. *Strategic Alternatives et al.*). Вып. 14, по поручению Walkerton Inquiry, Торонто, Канада, май 2001. Глава 8.

а. Международный опыт

Комитет по бухгалтерскому учету и аудиту общественного сектора (PSAAB) рекомендует бухгалтерский учет по методу начислений, основанный на первоначальной стоимости, для высших уровней власти в Канаде, но не для муниципалитетов. В США Консультативный комитет по стандартам бухгалтерского учета Штатов (Accounting Standards Advisory Board) требует внедрения бухгалтерского учета по методу начислений, основанного на первоначальной стоимости, но Государственный комитет по стандартам бухгалтерского учета (U.S. Government Accounting Standards Board) разрешает применять метод неамортизационного обновления для инфраструктуры муниципалитетов. В Новой Зеландии и Австралии бухгалтерский учет по методу начислений является обязательным требованием, но допускается отступление от стандартов при переоценке активов с учетом инфляции.

Интерес муниципалитетов к полному методу начислений обычно обусловлен их озабоченностью состоянием стареющей инфраструктуры и недостатком надежной информации для оценки данного состояния. В Новой Зеландии и США данная озабоченность привела к реформированию бухгалтерских стандартов для муниципалитетов.

В 1993 г. Совет по аудиту в Новой Зеландии информировал парламент о том, что он не может поручиться за стабильность финансового положения муниципалитетов в долгосрочном периоде ввиду отсутствия информации о состоянии активов и адекватного стратегического планирования будущих инвестиционных проектов. Как следствие, в 1996 г. был принят Акт о поправках к местному управлению (Local Government Amendment Act no. 3). Среди прочих положений, данный Акт потребовал от муниципалитетов внедрить систему учета основных фондов, а также раз в три года подготавливать и одобрять долгосрочную финансовую стратегию, представляя долгосрочные планы по финансам и управлению активами⁷¹. Согласно данному Акту, амортизационные отчисления сначала оцениваются, а затем финансируются из местных налогов и платежей пользователей услуг. Амортизационные отчисления являются собой оценку снижения срока службы активов, а вышеуказанные способы их финансирования призваны удостоверить, что «пользователи услуг оплачивают их реальную стоимость»⁷². В настоящее время местным властям разрешается использовать долгосрочные усредненные издержки на замену актива в качестве альтернативы амортизационным отчислениям. Для того чтобы использовать данный метод местные власти должны разработать двадцатилетний план капиталовложений. Однако для активов с длительным сроком службы двадцатилетний план не дает реалистичных оценок усредненных ежегодных издержек на замену актива. Хотя даже в тех случаях, когда реалистичные амортизационные отчисления определены и профинансированы, муниципалитеты жалуются на то, что очень большие резервные фонды аккумулируются задолго до того, как в них возникает необходимость.

Реформы бухгалтерского учета в США имели схожий характер⁷³. Государственный комитет по стандартам бухгалтерского учета США (GASB) в *Бюллетене GASB № 34* установил для муниципалитетов обязательность ведения учета по полному методу начислений и подчеркнул, что отчеты о состоянии инфраструктуры являются источником крайне важной информации для оценки финансового положения муниципалитетов и его динамики, а также для отражения расходов на исполнение программ или функций⁷⁴. Требование о предоставлении отчетности о состоянии активов имеет обратную силу вплоть до 1980 г. для крупных муниципалитетов, которые располагают ежегодным доходом превышающим \$10 млн. Как и в Новой Зеландии, для инфраструктурных активов одобрен альтернативный подход.

В США местные органы власти могут предоставлять отчеты о расходах на ремонт и техническое обслуживание инфраструктуры вместо осуществления амортизационных отчислений для данной инфраструктуры при условии, что они управляют этой инфраструктурой с помощью соответствующей системы управления активами, включающей в себя проведение оценки физического состояния активов каждые три года. Они также должны установить минимальный приемлемый уровень физического состояния данных активов и продемонстрировать, что активы поддерживаются в заданном или лучшем состоянии с помощью необходимых инвестиций⁷⁵.

Планирование управления активами занимает важное место как в новозеландском, так и в американском подходах. В Новой Зеландии оно является обязательным, а в США оно обязательно во всех случаях, когда для инфраструктуры не осуществляются амортизационные отчисления. В качестве источника информации о состоянии инфраструктуры, планирование управления активами заходит намного дальше бухгалтерского учета основных фондов, поскольку оно подразумевает оценку физического состояния инфраструктуры. Бухгалтерский учет основных фондов подразумевает бухгалтерские стандарты и соглашения в качестве базы для оценки размера амортизационных отчислений, и поэтому дает только примерную оценку состояния физических активов. Планирование управления активами идет немного дальше, разрабатывая стратегию и финансовый план для замены и ремонта активов. Бухгалтерский учет основных фондов же, напротив, резервирует средства для финансирования капиталовложений, но это не означает, что они будут использованы именно для этих целей или в них будет иметься необходимость в момент их

⁷¹ Паллот Дж. – Pallot, J. (2001), см. сноску 62 раздела IV.

⁷² Офис Генерального Контролера и Аудитора Новой Зеландии «Отчеты для парламента» (Office of the Controller and Auditor General of New Zealand (1999). *Reports to Parliament*). Второй отчет за 1999 год.

⁷³ ICMA, GASB: что это означает для вас, Service Report, Vol. 332, No. 12, Dec. 2000 (Washington: International City/County Management Association).

⁷⁴ Джонсон Л. и Бин Д. Бюллетень GASB No. 34: Запуск новой правительственной модели финансовой отчетности (Johnson, L.E. and D.R. Bean. GASB Statement No. 34: the Dawn of a New Governmental Financial Reporting Model» *The CPA Journal*, 1999).

⁷⁵ GASB (2001). Новые правила предоставления информации о состоянии инфраструктуры для правительств штатов и муниципалитетов (New rules for reporting infrastructure information enacted for State and local governments. www.rutgers.edu/Accounting/raw/gasb/repmodel/infrastructure.html); а также Паттон Т. и Вардлоу П. Зачем нужны отчеты о состоянии инфраструктуры (Patton, T.K. and P.S. Wardlow (1999). Why Infrastructure Reporting? *GASB Отчет о деятельности* 16(5), www.rutgers.edu/Accounting/raw/gasb/repmodel/viewpoints.html).

поступления⁷⁶. Поэтому планирование управления активами в качестве источника информации о состоянии инфраструктуры и средствах, необходимых для ее ремонта более эффективно, чем бухгалтерский учет основных фондов. Финансовый учет основных фондов, базирующийся на бухгалтерском учете по методу начислений, является полезным, но не жизненно необходимым для данных целей.

D.5 Ведение финансовой отчетности

В общем и целом, финансовые отчеты муниципалитетов должны отвечать следующим трем требованиям⁷⁷.

- Применяемые методы финансовой отчетности должны обеспечить наличие информации, на основании которой можно определить, покрывают ли текущие доходы расходные обязательства в данном году. Следование этому требованию должно увеличить прозрачность деятельности муниципалитетов и сделать муниципальных чиновников более ответственными за свои действия.
- Финансовая отчетность муниципалитетов должна содержать информацию об источниках финансовых ресурсов и статьях расходов, а также о том, как муниципальные органы власти финансируют свою деятельность. Финансовая отчетность должна также содержать информацию, на основании которой можно определить, улучшилось или ухудшилось финансовое положение муниципалитета в результате его деятельности в текущем году.
- Финансовые отчеты должны содержать достаточно информации для того, чтобы пользователи могли оценить способность муниципалитета выполнить будущие финансовые обязательства. Данные отчеты должны содержать информацию о финансовом состоянии муниципалитетов, о физических и нефинансовых активах, имеющих срок службы, простирающийся за пределы текущего финансового года.

Требования о том, чтобы муниципалитеты ежегодно предоставляли местным жителям всю информацию о бюджетах, о степени достижения поставленных в бюджетах целей, а также о критериях качества работы (обсуждаются в следующем разделе) направлены на улучшение эффективности, подотчетности и прозрачности деятельности местных органов власти. Данная отчетность может принимать разные формы, включая рассылку писем всем резидентам; квитанции о налогах или коммунальных платежах; уведомления в местных газетах и объявления на страничке муниципалитета в сети Интернет.

е) Бюджет как средство мониторинга

Муниципальные бюджеты, бухгалтерские системы и финансовые отчеты являются необходимыми средствами мониторинга деятельности муниципалитетов. Для данной цели особенно важны бюджеты, основанные на критериях эффективности работы. Местные органы власти в Австралии и Новой Зеландии разработали достаточно детальные бюджеты и процессы, основанные на критериях эффективности работы⁷⁸. От муниципалитетов в канадской провинции Онтарио теперь требуется иметь критерии эффективности работы для широкого спектра муниципальных услуг.

Дальнейшие ограничения на деятельность муниципалитетов были введены в форме законов, которые обязывают муниципалитеты участвовать в конкурентных торгах за право предоставления муниципальных услуг. Такая практика, например, существует в Великобритании. В Новой Зеландии недавно принятые законы оказали существенное влияние на способы предоставления услуг, но британская практика обязательной организации конкурентных торгов все же перенята не была. Тем не менее доля услуг, предоставляемых исключительно местными муниципальными службами, упала с 70% в 1989 г. до 26% в 1994 г., в то время как доля коммерческих структур возросла с 2% до 18%⁷⁹. Такие ключевые услуги как водопровод и канализация предоставлялись коммерческими структурами в более чем 50% опрошенных муниципалитетов,

⁷⁶ Джордан Дж. Насколько разумно вы используете амортизационные фонды? (Jordan, J.L. 1995. Do you use your depreciation funds wisely? *Opflow*, 21–12).

⁷⁷ Роберт А. Рени. Бухгалтерский учет муниципалитетов. См. в кн. под ред. Джек Рабин и др. Управление бюджетом (Robert A. Reny. Municipal Accounting. In: Jack Rabin et al., editors, *Budget Management* (Athens, Georgia: Carl Vinson Institute of Government, 1983). Р. 120); а также в: Шаффеб – Schaeffer (2000), см. с. 10, сноска 51 раздела IV.

⁷⁸ Эд Кампос и Санджай Прадхан. Влияние бюджетных институтов на расходные показатели: привязывание муниципалитетов к финансовым результатам их деятельности (Ed Campos and Sanjay Pradhan 1996. The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. Washington, D.C.: The World Bank, at 29).

⁷⁹ Департамент внутренних дел (1994). Предоставление услуг территориальными органами власти 1993–1994 (Territorial Authority Service Delivery 1993–1994. Веллингтон, Н.З.; Департамент Внутренних Дел).

а большинство муниципалитетов, предоставляющих такие услуги, как юридические консультации, уборка и вывоз мусора, и коммерческое озеленение, использовали сторонних подрядчиков⁸⁰. В канадской провинции Онтарио список услуг, предоставляемых сторонними подрядчиками, может увеличиться в результате принятия Акта о подотчетности общественного сектора (*Public Sector Accountability Act*), который обязывает организации общественного сектора (муниципалитеты, больницы, школьные округа, университеты, социальные службы и другие крупные общественные организации) рассматривать возможность найма частных компаний для снижения расходов.

Е.1 Критерии эффективности работы

Измерение критериев эффективности работы является достаточно новой практикой для муниципалитетов, хотя ее важность широко признается уже в течение определенного периода времени⁸¹. Критерий эффективности работы при правильном подборе фиксирует результаты, а не величину муниципальных расходов на определенные программы и услуги. В *табл. 11.6* описаны некоторые муниципальные услуги, для которых можно рассчитать критерии эффективности работы. Там, где введены критерии эффективности, муниципалитеты также обязаны ежегодно отчитываться о результатах деятельности перед налогоплательщиками.

Внедрение системы критериев эффективности имеет ряд преимуществ. Она позволяет местным чиновникам и налогоплательщикам проводить мониторинг деятельности муниципалитетов в секторе общественных услуг в течение определенного промежутка времени и сравнивать муниципалитеты между собой (иногда это называют сравнением с эталоном – benchmarking)⁸². Данная практика усиливает контроль, поскольку налогоплательщики могут точнее оценивать качество услуг, предоставляемых муниципалитетом, при известных издержках на предоставление данных услуг, а, следовательно, могут более обоснованно судить, предоставляются ли данные услуги наиболее эффективным образом. Критерии эффективности повышают степень ответственности управленческого состава⁸³ и стимулируют производительность и творческие начинания рядового персонала муниципалитетов. И, наконец, как уже отмечалось ранее, критерии эффективности помогают муниципалитетам разрабатывать бюджеты, основанные на реалистичных доходах и расходах, а не на опыте прошлых лет («от базы»). В комбинации с практикой сравнения с эталоном, критерии эффективности помещают муниципалитеты в более конкурентную среду, вырабатывая таким образом наиболее эффективные с точки зрения затрат способы предоставления услуг.

Критерии эффективности работы требуют наличия точных и полных данных о стоимости ресурсов и методах измерения конечного результата. Стоимость ресурсов включает в себя полные издержки по данному виду деятельности. Измерение конечного продукта (результата), который стоит в знаменателе соотношения, определяющего себестоимость единицы продукции (полные издержки, деленные на конечную продукцию), не представляет особого труда для таких услуг, как сброс сточных вод, сбор мусора, уборка снега и водоснабжение – услуг, для которых к конечному результату можно применить определенные стандарты качества. Однако конечный результат намного труднее измерить и оценить для таких видов деятельности как образование, социальное обеспечение, профилактика преступлений и пожарная охрана, где единица конечной продукции четко не определена. Например, что является мерилем конечного результата для образования – число студентов, обучаемых ежегодно, или число студентов, сдавших экзамены? Что является конечным результатом при профилактике преступлений? Как оценивать деятельность пожарной службы? Как измерять эффективность социального обеспечения? Очевидно, что данные критерии разработать нелегко. Несмотря на потенциальные проблемы с количественной оценкой результатов, особенно для так называемых «мягких услуг», должны быть предприняты попытки разработать некие суррогатные меры измерения конечного результата, связанные со стандартами качества. Осознавая субъективность выбора методов измерения конечного результата для услуг подобного рода, для того, чтобы оценить относительную техническую эффективность предоставления местных муниципальных

⁸⁰ Паллот – Pallot (2001), см. сноску 62 раздела IV.

⁸¹ Гарри Хатри. Измерение качества работы (Harry Hatry. Performance Measurement. Washington, D.C: The Urban Institute Press, 1999).

⁸² Вейай Йог. Критерии эффективности и муниципальный сектор (Vijay Jog. Performance Measurement and The Municipal Sector). Презентация на Муниципальной конференции Восточного Онтарио, Кингстон, Онтарио, 21 сентября 2000.

⁸³ Солано и Брамс – Solano and Brams (1996), см. с. 181, сноска 57 раздела IV.

услуг, необходимо использовать поставленные цели и задачи в качестве эталонов, с которыми будут сравниваться реальные результаты работы.

Техническая эффективность⁸⁴ является важной составляющей системы измерения эффективности работы муниципальных служб. Термин эффективность относится к тому вкладу, который данный вид деятельности вносит в достижение намеченных целей или задач. Например, такой вид деятельности как строительство дороги может быть очень эффективен с точки зрения стоимости за километр, но его конечная эффективность также зависит от полезности самой дороги, то есть ее удобства, безопасности и полученной экономии для дорожного движения. Когда выгоды от предоставления местных услуг невозможно оценить напрямую, спрос на услуги, отвечающие стандартам качества, можно измерить посредством опросов местных жителей, изучения местных экономических условий, подсчета числа поданных заявок, полученных запросов или жалоб, экспертных оценок особых потребностей и т.д. Таким образом, можно оценить ценность предоставляемых услуг. Следовательно, эффективность относится не только к степени успешности какой-либо деятельности, но и к степени удовлетворения с ее помощью нужд граждан.

Таблица 11.6

Примеры критериев эффективности

Сферы услуг	Поставленные задачи	Критерии
Переработка отходов: - Операционные издержки по сбору мусора - Операционные издержки по вывозу мусора - Операционные издержки по переработке мусора - Результаты замеров - Жалобы, касающиеся сбора и переработки мусора - Процент переработки отходов (а) - Процент переработки отходов (b)	Эффективность муниципальных услуг по сбору мусора Эффективность муниципальных услуг по вывозу мусора Эффективность муниципальных услуг по переработке мусора Эффективность: муниципальные услуги по переработке отходов не оказывают негативного эффекта на окружающую среду Эффективность: муниципальные услуги по переработке отходов удовлетворяют потребности домохозяйств Эффективность: муниципальные программы снижения количества мусора помогают уменьшить количество мусора, отвозимого на свалки и захоронения Эффективность: муниципальные программы снижения количества мусора помогают уменьшить количество мусора, отвозимого на свалки и захоронения	Операционные издержки по сбору тонны мусора или на одно домохозяйство (если информация по весу мусора недоступна) Операционные издержки по вывозу тонны мусора или на одно домохозяйство (если информация по весу мусора недоступна) Операционные издержки по переработке тонны мусора или на одно домохозяйство (если информация по весу мусора недоступна) Результаты замеров для мусорных свалок Количество жалоб, касающихся сбора и переработки мусора на тонну или 1000 домохозяйств Процент бытового мусора, вывезенного на переработку и количество тонн переработанного мусора Процент коммерческого, промышленного или офисного мусора, вывезенного на переработку и количество тонн переработанного мусора
Канализация: - Операционные издержки по сбору сточных вод - Операционные издержки по очистке и сбросу сточных вод - Резервные коллекторы	Эффективность муниципальных систем канализации и водостока Эффективность муниципальных услуг по очистке сточных вод Эффективность: муниципальные методы управления очистными сооружениями предотвращают угрозу	Операционные издержки по сбору сточных вод на километр канализационных труб Операционные издержки по очистке и сбросу сточных вод на кубический метр очищенной воды Число резервных коллекторов на километр канализационных труб

⁸⁴ Техническая эффективность измеряет соотношение между затраченными ресурсами и конечным продуктом. Хотя данный параметр может быть измерен отношением конечного продукта к ресурсам (productivity ratio) или ресурсов к конечному продукту (unit cost ratio), именно последнее чаще всего используется в качестве индикатора технической эффективности. Некая деятельность считается более технически эффективной, если отношение конечного продукта к ресурсам у нее больше или отношение ресурсов к конечному продукту меньше.

<ul style="list-style-type: none"> - Результаты замеров - Выброс неочищенных канализационных стоков 	<p>здоровью людей и окружающей среде</p> <p>Эффективность: муниципальные методы управления очистными сооружениями предотвращают угрозу здоровью людей и окружающей среде</p> <p>Эффективность: муниципальные методы управления очистными сооружениями предотвращают угрозу здоровью людей и окружающей среде</p>	<p>Результаты замеров для различных стадий процесса очистки</p> <p>Количество часов, в течение которых неочищенные или частично очищенные канализационные стоки сбрасывались в озеро или другой природный водный источник</p>
<p>Водоснабжение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Операционные издержки по обработке воды - Операционные издержки по распределению воды - Приблизительные потери воды - Результаты замеров - Утечки - Указания о кипячении воды 	<p>Эффективность муниципальных услуг по обработке воды</p> <p>Эффективность муниципальных услуг по распределению воды</p> <p>Эффективность: минимизировать потери воды</p> <p>Эффективность: вода безопасна и удовлетворяет местные потребности</p> <p>Эффективность: вода безопасна и удовлетворяет местные потребности</p> <p>Эффективность: вода безопасна и удовлетворяет местные потребности</p>	<p>Операционные издержки по обработке воды на миллион литров обработанной воды</p> <p>Операционные издержки по распределению воды на километр водопроводных труб</p> <p>Процент произведенной воды, за которую не выставлены счета</p> <p>Результаты замеров для предприятий по обработке воды и распределительных систем</p> <p>Число прорывов труб в водопроводных коллекторах на километр водопроводных труб</p> <p>Число дней, когда действуют указания о кипячении воды из муниципальных источников, изданные уполномоченным медицинским чином</p>
<p>Транспорт:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Операционные издержки для мощеных дорог - Соответствие требованиям - Операционные издержки для не мощеных дорог - Операционные издержки для ремонта дорог в зимнее время - Эффективная уборка снега и льда с дорог в зимнее время - Регулярные поездки общественным транспортом на душу населения - Операционные издержки на общественный транспорт 	<p>Эффективность муниципальных служб ремонта мощеных дорог</p> <p>Эффективность: безопасные дороги</p> <p>Эффективность муниципальных служб ремонта не мощеных дорог</p> <p>Эффективность муниципальных служб ремонта дорог в зимнее время</p> <p>Эффективность: безопасные дороги</p> <p>Эффективность: максимальное использование услуг общественного транспорта</p> <p>Эффективность услуг общественного транспорта</p>	<p>Операционные издержки для мощеных дорог на километр дороги</p> <p>Процент мощеных дорог, признанных соответствующими требованиям</p> <p>Операционные издержки для не мощеных дорог на километр дороги</p> <p>Операционные издержки по ремонту дорог в зимнее время на километр дороги</p> <p>Процент зимних выездов на уборку, которые соответствуют или превышают муниципальные стандарты по поддержанию состояния дорог</p> <p>Число поездок общественным транспортом на человека в зонах обслуживания</p> <p>Операционные издержки на общественный транспорт на одну пассажирскую поездку</p>
<p>Пожарная служба:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Операционные издержки для пожарных служб - Потери от пожаров 	<p>Эффективность муниципальных пожарных служб</p> <p>Эффективность: минимизация потерь собственности от пожаров</p>	<p>Операционные издержки для пожарных служб на \$1,000 оценки имущества</p> <p>Общие потери в долларах от пожаров, усредненные за трехлетний период, на \$1,000 оценки имущества</p>

Охрана правопорядка: - Операционные издержки для служб охраны правопорядка - Раскрытые преступления	Эффективность муниципальных служб охраны правопорядка Эффективность: безопасность сообщества	Операционные издержки для служб охраны правопорядка на \$1,000 оценки имущества Процент раскрытия преступлений для каждой из следующих категорий: особо тяжкие преступления, имущественные преступления, другие преступления, включенные в Уголовный Кодекс (исключая нарушение правил дорожного движения), нарушение правил дорожного движения, наркотики, преступления в зоне ответственности других муниципалитетов
Общее управление: - Операционные административные издержки для муниципалитетов - Операционные издержки для членов совета	Эффективность административной поддержки предоставления местных услуг Эффективность муниципального совета	Операционные административные издержки как доля совокупных муниципальных операционных издержек Операционные издержки для членов совета на человека и как доля совокупных муниципальных операционных издержек
Планирование землепользования: - Процент новых участков под застройку - Процент сельскохозяйственных угодий, используемых по прямому назначению	Эффективность: создание новых участков под застройку в жилых кварталах Эффективность: сохранение сельскохозяйственных угодий	Число и процент одобренных новых участков под застройку, которые расположены в жилых кварталах Процент сохраненных сельскохозяйственных угодий

Источник: Правительство штата Онтарио, Министерство муниципальных дел и строительства, Программа оценки эффективности работы муниципалитетов. С. 8–10 (Ministry of Municipal Affairs and Housing, (January 2001) Municipal Performance Measurement Program. Ontario: The Ministry).

F. Резюме

В рассмотренных шести федеральных государствах – Австралии, Германии, Швейцарии, США, ЮАР и Канаде – не существует единого подхода к определению конституционного статуса муниципалитетов. В некоторых странах муниципалитеты явным образом упоминаются в конституции, тогда как в других такого упоминания нет. Однако вне зависимости от их конституционного статуса, расходные обязательства муниципалитетов, а также их доступ к доходным источникам жестко контролируются властями провинции /штата /кантона /земли.

В условиях данной ограниченной свободы маневра, все же существуют некоторые различия в расходных обязательствах муниципалитетов – программы социального обеспечения и распределения доходов, например, в одних странах частично финансируются муниципалитетами, а в других – нет. Подобные же различия наблюдаются при доступе к местным налогам. В трех странах (Австралия, Канада, ЮАР) муниципалитеты имеют доступ только к налогам на недвижимость. В остальных трех странах муниципалитеты имеют также доступ подоходным налогам и налогам с продаж. В добавлении к этому, муниципалитеты во всех странах полагаются на платежи пользователей услуг и гранты от высших органов власти, причем относительная значимость последних варьируется от страны к стране и, как правило, зависит от видов расходных обязательств, переданных муниципалитетам.

Поскольку муниципалитеты отвечают за предоставление широкого спектра услуг, для целей планирования и контроля за получением и расходованием денег необходимо составление бюджетов. На практике используются два типа бюджетов – ежегодный операционный или текущий бюджет, который содержит планируемые доходы и расходы, и бюджет капиталовложений, в котором описываются будущие проекты капиталовложений и источники доходов, из которых предполагается финансировать данные проекты. В отличие от высших органов власти муниципалитетам не разрешается составлять бюджеты с текущим дефицитом – следовательно, им не разрешается производить долгосрочные заимствования для покрытия текущих нужд. Однако муниципалитетам разрешается производить долгосрочные заимствования средств на финансирование капитальных проектов, хотя во всех странах данные действия являются предметом регулирования и контроля.

В последнее время состав муниципальных бюджетов все более усложняется и, как следствие, они становятся все более полезным инструментом контроля за муниципальными расходами, а также источником информации для процесса принятия решений на уровне муниципалитетов. Все больше внимания теперь уделяется важности и полезности составления бюджетов таким образом, чтобы в них отражались как прошлые, так и планируемые расходы, а также как достигнутые, так и поставленные цели и задачи, а не только стоимость ресурсов. Задание целей или объемов работ позволяет чиновникам, отвечающим за местные бюджеты, принимать решения на базе не столько издержек, сколько соотношения издержки/результат, то есть эффективности.

Задание поддающихся измерению задач или объемов работ требует наличия данных как о необходимых ресурсах, так и об ожидаемых результатах, поскольку именно соотношение ресурсов и результатов определяет цели, которые нужно достичь. Как только цели определены, действия муниципалитетов, связанные с расходами, должны контролироваться для того, чтобы убедиться в достижении целей или же в том, что коррективы обоснованного характера внесены в бюджет. Внедрение системы критериев эффективности, основанной на тщательно определенных целях, имеет ряд преимуществ. Она позволяет местным чиновникам и налогоплательщикам проводить мониторинг деятельности муниципалитетов в секторе общественных услуг в течение определенного промежутка времени и сравнивать муниципалитеты между собой (иногда это называют сравнением с эталоном – benchmarking). Это увеличивает подотчетность, поскольку налогоплательщики могут более точно оценить качество муниципальных услуг при заданных издержках на их предоставление и поэтому с большей достоверностью судить, насколько эффективно они предоставляются. Критерии эффективности повышают степень ответственности управленческого состава и стимулируют производительность и творческие начинания рядового персонала. И, наконец, критерии эффективности помогают муниципалитетам разрабатывать бюджеты, основанные на реалистичных доходах и расходах, а не на опыте прошлых лет. В комбинации с методикой сравнения с эталоном, критерии эффективности помещают муниципалитеты в более конкурентную среду, таким образом вырабатывая более эффективные с точки зрения затрат способы предоставления услуг.

В то время как бюджет является ключевым звеном управления муниципальными ресурсами, для его составления необходимы налаженный муниципальный бухгалтерский учет и методики, а также связанная с ними отчетность. Например, бухгалтерские записи, относящиеся к прошлым периодам, содержат данные, которые важны для прогнозирования будущих доходов и расходов, используемых для составления бюджета. Бухгалтерские записи содержат информацию о размере долговых обязательств и издержках по их обслуживанию, давая возможность оценить способность муниципалитета к дальнейшему заимствованию. Хорошо составленные бухгалтерские отчеты позволяют своевременно оценить, выполняются ли бюджетные сметы или нет в тех случаях, когда капитальные фонды направляются на покрытие текущих издержек, когда темпы расходов опережают поступления из доходных источников, и когда муниципалитет принимает на себя финансовые обязательства, выходящие за рамки его финансовых возможностей. В таком случае, основной задачей бухгалтерского учета и отчетности является ведение и классификация транзакций с тем расчетом, чтобы получатели итоговых финансовых отчетов были в состоянии понять и оценить деятельность муниципальных властей.

Бухгалтерский учет муниципалитетов отличается от бухгалтерского учета частного сектора, поскольку в первом особое внимание уделяется финансовым потокам, а также его прозрачности и понятности для местного электората; последний же ориентирован на учет прибылей и убытков. Основным различием между муниципальными и другими общественными системами бухгалтерского учета и частным/деловым бухгалтерским учетом является использование фондовых счетов. При бухгалтерском учете фондов, для отражения каждого аспекта деятельности муниципального правительства, таких как водопровод или канализация, создается отдельный фонд. Бухгалтерский учет фондов учитывает тот факт, что значительная часть муниципальных доходов не взаимозаменяема, то есть они не доступны для иных, чем прописано в бюджете, целей, и что предоставление данных о соответствии бюджета определенным требованиям является важной составляющей повседневной деятельности муниципальных властей. Бухгалтерский учет и отчетность на базе фондов необходимы для контроля расходования средств исключительно на оговоренные цели и демонстрацию соответствия правовым и бюджетным ограничениям, наложенным на муниципальные органы власти.

Кассовый метод, а также полный и модифицированный методы начислений являют собой три метода бухгалтерского учета, которые могут использоваться муниципалитетами и их структурами. Кассовый метод, однако, является наименее пригодным из вышеописанных, поскольку он зачастую не в состоянии отразить истинную и полную картину финансового состояния муниципалитета. Это, а также тот факт, что муниципалитеты не обладают детализированной и точной информацией о сроке службы и состоянии

большей части местной инфраструктуры (в особенности той, что находится под землей – водопроводные и канализационные трубы), дало стимул высшим органам власти некоторых стран принять законы, обязывающие муниципалитеты переходить на полный метод начислений или какую-либо его разновидность, которая снабдит руководство муниципалитетов более надежной информацией, необходимой для принятия эффективных решений при управлении муниципальными активами.

Глава 12. Муниципальное управление в Канаде, Соединенных Штатах Америки, Франции и Пакистане: некоторые уроки для России

Введение

В задачи настоящей главы входило изучение сферы ответственности и связанных с ней вопросов финансирования на муниципальном уровне в Канаде, Соединенных Штатах Америки, Франции и Пакистане. Эти четыре страны были выбраны по двум причинам. Во-первых, авторы хорошо с ними знакомы и располагают информацией о них. Во-вторых, что более важно, широкий спектр институциональных механизмов, представленный в этих странах, позволяет извлекать уроки, полезные для России. Канада и США представляют собой развитые федерации, и площадь их территории сопоставима с площадью России, благодаря чему они могут рассматриваться в качестве вероятных моделей на долговременную перспективу. Франция и Пакистан – это унитарное государство и федерация соответственно, где предпринимаются попытки осуществления изменений в муниципальном секторе, и в силу этого их опыт может быть использован при выработке стратегии на переходный период. Глава состоит из четырех разделов – по одному на страну, сопровождаемых анализом и заключительным разделом. В посвященных отдельным странам разделах исследуется законодательная база, на основании которой действуют муниципалитеты, и типичные сферы ответственности муниципалитетов, определяемые на основе их расходных обязательств и соответствующих доходных источников. Содержание подразделов варьируется в зависимости от характера институциональных механизмов и наличия информации. В *табл. 12.1* приведены характеристики каждой из четырех рассматриваемых стран.

Таблица 12.1

Основные характеристики Канады, Соединенных Штатов Америки, Франции и Пакистана, 2000 г.

Название	Население	Площадь (кв. км)	Плотность населения	ВВП тыс. US \$	ВВП на душу населения US\$
Канада	30 493 000	9 970 000	3.0	694 600 000	22 705
США	274 028 000	9 363 123	29.3	8 018 600 000	29 710
Франция	58 683 000	547 026	107.3	1 321 100 000	22 464
Пакистан	144 616 000	803 940	179.6	282 000	195

Источники: Берд, Вайанкур (Bird, Vaillancourt) (2002) Бюро переписи США, Статистические выдержки по США. 2000 г. (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2000 The World Factbook, CIA, 2000.

Канада

Законодательство

Канадская федерация, созданная в 1867 г., в настоящее время включает 10 провинций и 3 территории. Канада занимает второе место в мире по территории – 9 970 000 кв. км, ее население составляет более 30 млн чел. Около 80% населения Канады живет в городах, причем почти две трети от общего числа горожан проживают в 27 городах. Местное самоуправление в настоящее время включает около 4500 муниципальных образований.

Конституционное признание местного самоуправления в качестве одного из уровней власти в федеративных государствах началось относительно недавно⁸⁵. Поэтому неудивительно, что канадская Конституция, принятая в 1867 г., передает местное управление в исключительное ведение провинций. Региональные законодательные и нормативные акты устанавливают расходы и доходы муниципальных образований в Канаде. Это означает, что муниципалитеты являются «порождениями» провинций и функционируют в тех пределах и таким образом, какие были установлены для них региональными властями⁸⁶. Вопрос о конституционном признании муниципального сектора поднимался при обсуждении поправок к Конституции в 1981, 1987 и 1992 гг., однако безуспешно.

⁸⁵ Steytler (2002). Материалы подготовленные для Форума Федераций: Международная сеть по федерализму.

⁸⁶ Kitchen (2002).

Поскольку местное управление находится в исключительном ведении региональных властей, его устройство сильно разнится от провинции к провинции. Например, в Британской Колумбии существуют три типа местных властей: инкорпорированные муниципалитеты, региональные округа и «улучшенные» районы. В большинстве провинций местное самоуправление подразделяется на города и иные муниципалитеты. В Виннипеге (Манитоба) и Монреале (Квебек) действуют городские уставы. Право принимать собственные уставы дается на основании того, что поскольку единое законодательство не может учесть особенности каждого муниципалитета, уставы «подгоняют» общее законодательство под специфику и роль того или иного города.

Каждая провинция самостоятельно устанавливает число муниципалитетов на своей территории (см. табл. 12.2, данные за 1999 г.), поэтому эти цифры могут меняться со временем. К примеру, в провинции Онтарио число муниципальных образований сократилось с 815 в 1995 г. до 537 в 1999 г., в то время как в провинции Квебек в 1999 г. существовало 1451 муниципалитетов, а в 2002 г. их осталось 1130. В 1999 г. почти 85% муниципальных образований, в которых проживало 21% населения Квебека, насчитывали менее 5000 жителей, а 58% – меньше чем 2000 жителей.

Таблица 12.2

Число муниципальных образований в провинциях Канада, 1999

Провинция	Всего	На душу нас.
Канада	4672	1/6527
Ньюфаундленд	466	1/1160
О-в Принца Эдуарда	75	1/1834
Новая Шотландия	55	1/17085
Нью-Брансуик	103	1/7324
Квебек	1451	1/5065
Онтарио	537	1/21457
Манитоба	199	1/5740
Саскачеван	836	1/1226
Альберта	361	1/8198
Британская Колумбия	455	1/8852

Источник: *Finances of the Nations*, Canadian Tax Foundation, 1999. Statistics Canada, Cansim 2, Matrix 051–0001.

На федеральном уровне интересы местного самоуправления представлены Федерацией Канадских Муниципалитетов, добровольной самофинансируемой ассоциацией тысячи муниципалитетов, представляющих 80% населения Канады. На уровне провинций и территорий также созданы общественные объединения муниципальных образований, например, «Ассоциация муниципалитетов Онтарио» или «Союз муниципалитетов Квебека».

Взаимоотношения между муниципальным и другими уровнями управления находятся главным образом в ведении властей провинций. В некоторых провинциях отношения между местными и региональными властями были формализованы. Так, например, в Квебеке был введен в силу «Муниципальный пакт», в то время как в Британской Колумбии региональные власти и Союз муниципалитетов Британской Колумбии подписали протокол о признании органов местного самоуправления как «независимого, ответственного и подотчетного уровня управления». Протокол содержит следующие положения:

- Должно проводиться четкое разграничение предметов ведения, при котором региональные и местные власти отвечают за те или иные сферы политики и имеют полномочия и финансовые возможности для эффективного исполнения своих функций;
- В сфере своей компетенции органы местного самоуправления должны иметь адекватные полномочия и свободу действий;
- Новые обязательства не должны налагаться без предварительного обсуждения необходимого для их исполнения финансирования;
- Перед проведением значительных изменений в законодательстве, политике, или программах должны проводиться соответствующие консультации.

Третий пункт направлен на разрешение проблемы «нефинансируемых мандатов», когда провинции увеличивают обязательства муниципалитетов без соответствующего увеличения их доходов⁸⁷.

⁸⁷ Hyman and Strick (1994). P. 171.

Принимая во внимание тот факт, что местное самоуправление находится в исключительном ведении провинций, возможности федерального центра по прямому взаимодействию с муниципалитетами достаточно ограничены. Тем не менее в мае 2002 г. федеральный Министр финансов заявил: «Неопровержимым фактом является то, что от органов местного самоуправления сегодня требуют больше, чем когда-либо в нашей истории... эти обязательства просто невозможно исполнить с помощью одного лишь налога на имущество, платежей и сборов с пользователей услуг. Ответ – в политике Нового курса, которая предоставляет канадцам новые возможности развиваться как единая страна и находить общенациональные цели на местном уровне»⁸⁸.

Существуют два подхода к определению полномочий местных властей. Первый подход представляет собой так называемый «список для прачечной», при котором муниципалитеты имеют только те полномочия, что даны им «сверху» и основан на доктрине *ultra vires* (вне компетенции). Этот подход применяется в Онтарио. Второй подход заключается в передаче нелимитированных жестко полномочий. В 1995 г. в Альберте был принят закон, предоставляющий муниципалитетам права «естественного лица», за исключением тех, что специально исключены законом. Законодательство Британской Колумбии предоставляет муниципальным образованиям широкие полномочия, включая право на создание смешанных компаний и более широкие права относительно бюджетной политики. Еще одной региональной особенностью является подразделение муниципалитетов на городские и иные муниципальные образования. Города, имеющие свои уставы (см. выше), имеют большие полномочия, чем другие муниципальные образования в соответствующих провинциях, хотя они и должны получать разрешение региональных властей на введение новых доходных источников и принятие нормативных актов⁸⁹.

Предпочтительным методом для представления различных функций и полномочий местных властей является анализ расходов и доходов муниципалитетов, поскольку в разных провинциях их обязательства различны, и эти различия достаточно существенны.

Расходы

В табл. 12.3 представлены общие расходы муниципалитетов. Данные о расходах на душу населения свидетельствуют о том, что между провинциями Канады существуют большие различия. Это зависит от многих факторов, таких, например, как различные обязательства муниципалитетов, более высокие издержки или потребности (в урбанизированных регионах). Так, например, в 2000 г. расходы в провинции Остров Принца Эдуарда составили 245 долл. США на душу населения, в то время, как в Онтарио они были наиболее высоки (1287 долл. США на душу населения). Одной из причин такого положения является более широкое привлечение добровольцев к исполнению муниципальных обязанностей (например, в пожарные дружины) в провинции О-в Принца Эдуарда. С 1998 г. по 2000 г. подушевые расходы муниципалитетов росли. Наиболее явно этот рост проявился в Онтарио и Британской Колумбии. В пересчете на канадские доллары, эти расходы возросли на 44%, в то время как индекс потребительских цен (ИПЦ) вырос лишь на 33%. Расходы, измеренные как процент валового внутреннего регионального продукта (ВВРП) отражают относительную важность этого сектора в каждой провинции.

Таблица 12.3

Канада, муниципальные расходы по провинциям, 1998 и 2000 гг.

Провинция	(2) 1988 на душу нас. (US\$)	(3) 2000 на душу нас. (US\$)	(4) 1988 % ВВРП	(5) 2000 % ВВРП
Ньюфаундленд	462	456	4.0	3.0
О-в Принца Эдуарда	207	245	1.8	1.7
Новая Шотландия	710	686	4.5	4.3
Нью-Брансуик	453	559	3.3	3.4
Квебек	823	839	4.9	4.5
Онтарио	970	1287	4.6	5.6
Манитоба	715	761	4.5	4.2
Саскачеван	669	697	4.5	3.5

⁸⁸ Речь Пола Мартина, Министра финансов Канады, 2002.

⁸⁹ *Steylerr (2002)*. Материалы подготовленные для Форума Федераций: Международная сеть по федерализму.

Таблица 12.3 продолжение

Провинция	(2) 1988 на душу нас. (US\$)	(3) 2000 на душу нас. (US\$)	(4) 1988 % ВВП	(5) 2000 % ВВП
Альберта	1073	1053	5.2	4.0
Британская Колумбия	682	852	3.8	4.2
В среднем по Канаде	850	1004	4.6	4.8

Source: Kitchen (2002), column 2,3,4 and 5 in Canadian dollar.

Обменный курс: 1988: 1\$US = 1.217\$CAN;

2000: 1\$US = 1.478\$CAN.

Необходимо подчеркнуть то обстоятельство, что муниципальный сектор в провинции Онтарио рос быстрее, чем в любой другой провинции за последние 12 лет. В общем и целом, эти перемены произошли благодаря ряду региональных инициатив, проведенных в жизнь в 1998 г. Провинция забрала себе прямые налоговые источники финансирования начального и среднего образования, введя (имущественный) провинциальный налог на поддержку образования. После этого, стремясь добиться своей цели – поддержания нулевого бюджетного баланса в отношениях региона и муниципалитетов, региональные власти передали муниципалитетам ответственность за оказание широкого спектра услуг, хотя и с весьма малыми полномочиями в отношении их стандартов (социальное жилье, 50% скорой медицинской помощи, 50% расходов, связанных с профилактикой заболеваний, провинциальные дороги)⁹⁰. Здесь следует отметить, что поскольку эти разнохарактерные обязанности имеют разное влияние на рост расходов, формально (то есть при заданных издержках на планируемое количество) бюджетный баланс мог бы быть соблюден. Тем не менее в каждом конкретном году действительный нулевой баланс не соблюдается. В табл. 12.4 представлены расходы на исполнение муниципальных функций по Канаде в целом и по двум крупнейшим провинциям – Онтарио и Квебеку.

Основываясь на данных таблицы, можно сделать следующие выводы⁹¹:

- Социальные услуги (меры социальной защиты) не входят в обязательства муниципалитетов, за исключением провинции Онтарио. Во всех остальных провинциях они подлежат исключительному или практически исключительному ведению провинций;
- Расходы на здравоохранение невелики, в основном на программы по профилактике заболеваний;
- Расходы на транспорт, правоохранительную деятельность и экологические программы составляют около 50% расходов муниципальных бюджетов в каждой провинции;
- Расходы на отдых и культуру составляют от 8% до 12% муниципальных расходов во всех провинциях;
- Расходы по долговым обязательствам сильно разнятся по провинциям, долговые обязательства муниципалитетов возникают только в связи с крупными проектами, поскольку муниципальные власти лишены права производить заимствования для покрытия бюджетного дефицита или допускать его.
- Различия в расходах по долговым обязательствам между Квебеком и Онтарио могут быть частично объяснены тем, что финансирование инфраструктуры в новых районах производится в Квебеке за счет муниципалитетов, а в Онтарио – за счет девелоперов (государственный – частный долг).

Таблица 12.4

Муниципальные расходы по функциям в Канаде, Онтарио и Квебеке в 1988 и 2000 гг.

	1988 Квебек	1988 Онтарио	1988 Канада	2000 Квебек	2000 Онтарио	2000 Канада
Расходы на душу населения (US \$)	671	970	780	834	1287	831
Рост в %, (1988 – 2000 гг.)	-	-	-	24.3%	61.9%	30.0%
Распределение расходов (в %):						
Общие расходы на управление	13.1	8.7	9.9	13.4	9.4	11.0

⁹⁰ Kitchen (2002).

⁹¹ Там же.

Таблица 12.4 продолжение

	1988 Квебек	1988 Онтарио	1988 Канада	2000 Квебек	2000 Онтарио	2000 Канада
Правоохранительная деятельность	14.4	15.0	14.8	18.6	14.2	15.9
Транспорт	22.5	21.6	22.3	23.5	17.4	19.8
Здравоохранение	0.1	2.9	2.0	0.1	3.3	2.0
Социальные услуги	0.5	14.6	7.4	0.8	25.0	12.6
Консервация ресурсов	1.3	2.4	2.1	2.2	1.5	2.0
Экология	15.9	14.2	14.6	12.9	12.2	14.0
Отдых + культура	9.7	11.2	11.6	11.9	8.4	11.1
Жилье	2.6	2.3	1.8	3.3	3.5	2.6
Региональное планирование	1.9	1.9	2.1	2.2	2.0	2.2
Расходы по долговым обязательствам	14.1	4.1	9.5	10.6	2.8	5.9
Другие	4.0	1.2	2.0	0.4	0.3	0.9
Всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Источник: Kitchen (2002), Appendix table 2 in Canadian dollar.

Обменный курс: 1988: 1\$US = 1.217\$CAN;

2000: 1\$US = 1.478\$CAN.

Доходы

Доходы муниципалитетов в Канаде можно в общем виде подразделить на гранты (трансферты), которые могут быть как целевыми, так и нецелевыми, и собственные источники доходов, которые включают налоги на имущество и сборы с пользователей. Целевые трансферты должны расходоваться в соответствии с приоритетами, поставленными уровнем власти, предоставившим трансферт. Условия трансферта могут быть более или менее четко определены (общие направления, конкретная программа, точное указание статьи расхода, и т.д.). Нецелевые трансферты (общего назначения) могут расходоваться в соответствии с приоритетами получателя гранта, или, в некоторых случаях, использоваться в качестве налоговой льготы.

Сравнительное значение этих типов доходов может быть проиллюстрировано следующими цифрами: 17,9% доходов формируется за счет трансфертов, главным образом от властей провинции, и 82,1% доходов получается за счет собственных источников⁹².

В табл. 12.5 представлены доходы муниципалитетов и их динамика между 1988 и 2000 гг. в Канаде, Онтарио и Квебеке.

Таблица показывает, что:

- Соотношение трансфертов и собственных источников доходов изменилось за последние 12 лет следующим образом: по Канаде в целом доля собственных источников доходов возросла на 5 п.п., в Онтарио – на 7 п.п., в основном за счет налога на имущество;
- Еще один основной компонент собственных источников доходов, сборы с пользователей, сохранял стабильность на протяжении последних 12 лет, вырос лишь на 1,3 п.п. по Канаде в целом и упал на 0,4 п.п. в Онтарио;
- В Онтарио нецелевые трансферты сократились, в Квебеке они остались на прежнем уровне.

Таблица 12.5

Муниципальные источники доходов и их распределение Канада, Квебек и Онтарио, в 1988 и 2000 гг.

	1988 Квебек	1988 Онтарио	1988 Канада	2000 Квебек	2000 Онтарио	2000 Канада
Источник дохода (%)						
Налог на имущество	68.8	41.7	48.6	67.3	49.8	53.3
Другие налоги	1.0	1.3	1.4	0.3	1.3	1.3
Сборы с пользователей	16.5	20.0	20.0	16.9	19.6	21.3

⁹² Самой старой и наиболее важной формой федеральных трансфертов муниципальным властям является субсидия, направляемая муниципалитетам вместо налога на федеральные здания, расположенные на территории того или иного муниципального образования. См.: Kitchen and Vaillancourt (1990).

Таблица 12.5 продолжение

	1988 Квебек	1988 Онтарио	1988 Канада	2000 Квебек	2000 Онтарио	2000 Канада
Инвестиционный доход	3.0	5.1	6.0	2.3	4.3	5.0
Другие	2.0	0.7	1.1	2.4	0.8	1.2
Всего доходов из собственных источников	91.3	68.8	77.1	89.1	75.8	82.1
Гранты						
Нецелевые	0.5	7.3	5.8	0.8	3.3	2.7
Целевые	8.3	23.8	17.1	10.0	20.9	15.2
Всего	8.7	31.1	22.9	10.9	24.2	17.9
Всего доходов	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Источник: Kitchen (2002), Appendix table 3.

Соединенные Штаты Америки

Законодательная база

Соединенные штаты Америки основаны в 1789 г. и являются старейшей федеративной республикой, в состав которой входят 50 штатов и один федеральный округ – Вашингтон, округ Колумбия. Территория США составляет 9 363 000 кв. км, а население – 274 028 000 чел., что в 9 раз превышает население Канады. Свыше 80% населения проживает в 329 городских агломерациях. В 1997 г. в США насчитывалось 87 453 местных органа власти различного типа⁹³.

Конституция США, как и конституция Канады, не признает местные власти – они считаются сферой ответственности правительств штатов. Конституции штатов рассматривают муниципалитеты как «порождения штатов». В этом отношении штаты США отличаются от провинций Канады тем, что в них имеются свои собственные конституции. Конституции штатов преследуют три общих цели. Первое – создание и защита местной автономии, второе – укрепление политической подотчетности и ответственности за определенные виды деятельности и третье – регулирование и контроль за финансами. В конституциях штатов местная автономия обычно определяется как «местное право» (home rule), а в последнее время как «местное самоуправление»

К настоящему времени 36 штатов включили положения местного права в свои конституции, в других 12 наличие местного права предусмотрено законом⁹⁴. Конституция штата Иллинойс определяет местное право таким образом: «орган местного права может осуществлять любую власть и производить любые действия, касающиеся его правительства и вопросов включая, но не ограничиваясь правом регулировать вопросы здравоохранения, безопасности, нравственности и благосостояния, выдавать лицензии, взимать налоги и заимствовать финансовые средства»⁹⁵. Основное достоинство местного права заключается в том, что оно предоставляет местным сообществам значительную свободу в определении структуры местных управленческих органов. В том, что касается функциональных полномочий, разногласия между законодательством штата и местным законодательством разрешаются, как правило, в пользу законодательства штата.

В табл. 12.6 представлены данные по США в целом и по 5 крупным штатам. Сведения обо всех 50 штатах представлены в табл. 1 Приложения. В 1997 г. в число 87453 местных органа власти входило 3043 графства, 19372 муниципалитетов, 16629 городов и городских округов, 34683 специальных округов и 13726 школьных округов. По имеющимся оценкам, существует также 180000 получастных ассоциаций жильцов, которые предоставляют ограниченное число услуг членам ассоциаций⁹⁶.

⁹³ Steytler (2002) Доклад подготовлен для Форума Федераций: международная сеть по федерализму (Forum of Federation : An International Network on federalism).

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Constitution of the state of Illinois, article 7, Local Government.

⁹⁶ Steytler (2002) Доклад подготовлен для Форума Федерации: международная сеть по федерализму (Forum of Federation : An International Network on federalism.).

Таблица 12.6

Количество органов местного управления в пяти штатах и в США, 1997 г.

Штат	Все органы управления	Графство	Муниципальные	Городские округа	Школьные округа	Специальные округа	Число органов управления на кол-во населения
США	87453	3043	19372	16629	13726	34683	1/14146
Калифорния	4607	57	471	-	1069	3010	1/68509
Мичиган	2775	83	534	1242	584	332	1/18303
Нью-Йорк	3413	57	615	929	686	1126	1/29491
Огайо	3597	88	941	1310	666	592	1/11887
Пенсильвания	5070	66	1023	1546	516	1919	1/11749

Источник: Бюро переписи США. Статистические выдержки по США. 2000 г. (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, таблицы № 26 и № 49 (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, table No. 26 and № 491) www.census.gov

Все штаты, за исключением Коннектикута и Род-Айленда, поделены на графства. Графства изначально рассматривались как политические подразделения администрации штатов, но в большинстве штатов они изменились и стали местными органами самоуправления, имеющими возможность принимать местные уставы. Число администраций графств в разных штатах существенно варьируется. Так, в Техасе их наибольшее количество – 254, а в некоторых других штатах менее 20. В целом по стране в сфере деятельности администрации графства проживает в среднем 79100 человек.

Муниципальные органы власти представляют собой политические подразделения, в рамках которых формируются муниципальные корпорации для обеспечения местного управления на определенной территории. Число муниципалитетов значительно варьируется в зависимости от штата. В Иллинойсе, Техасе и Пенсильвании насчитывается свыше 1000 муниципалитетов в каждом, с другой стороны в восьми штатах имеется менее 50 в каждом. Всего в США на территориях, имеющих местное самоуправление, проживает почти 164 млн граждан⁹⁷.

Органы местной власти городского округа в отличие от муниципальных призваны обслуживать население на определенных территориях независимо от плотности населения. Эти органы местной власти встречаются в северо-восточных и центральных северных штатах.

Органы местной власти специальных округов представляют собой независимые органы, действующие как отдельные юридические лица и обладающие значительной административной и финансовой независимостью от органов управления общего назначения. Большинство из них выполняет какую-то одну функцию (социальное жилье, пожарная служба, публичные библиотеки), хотя в некоторых случаях регулирующее их деятельность законодательство допускает предоставление ими нескольких, обычно связанных между собой видов услуг⁹⁸.

Основной ассоциацией является Национальная лига городов, объединяющая 49 лиг муниципалитетов штатов и около 1800 городов, поселков и деревень. Главная задача Ассоциации заключается в улучшении отношений между органами управления различных уровней преимущественно путем урегулирования конфликтов⁹⁹.

Каждый штат определяет функции и услуги, которые будут предлагать и осуществлять муниципалитеты. Во избежание проблемы недостаточного финансирования задач некоторые штаты ввели конституционные ограничения. Так, например, в 1978 г. была принята поправка к конституции штата Гавайи, в соответствии с которой в случае, если штат предлагает осуществление новой функции или требует повышения уровня услуг, власти штата должны участвовать в финансировании осуществления таких изменений. Похожим образом в 1984 г. была дополнена и конституция штата Нью-Мексико.

Местные органы занимают ведущее место в области предоставления таких услуг как начальное и среднее образование, полицейская служба, пожарная служба, канализация, иные услуги в области санитарии, содержание парков, мест отдыха и библиотек. В то же время органы управления на трех уровнях, действующие на основе различного рода партнерства, предоставляют некоторые услуги, приведенные в табл. 12.7.

⁹⁷ Steytler (2002). Доклад подготовлен для Форума Федерации: международная сеть по федерализму (Forum of Federation : An International Network on federalism).

⁹⁸ Обзор правительственных финансов, Перепись правительств, Бюро переписи США.

⁹⁹ Джулиано (2002). Выступление на конференции «Города и федерализм» (Giuliano, «Cities and Federalism»).

Таблица 12.7

Функции и права

Федеральные/штатские/местные	Штатские/местные	Федеральные/местные
Здравоохранение	Дороги	предоставление жилья
Защита окружающей среды	Улицы	Развитие коммун
Финансы и судопроизводство	Шоссе	Аэропорты и транспортные услуги

Источник: Китчен (2002).

Расходы

В табл. 12.8 приведены данные об относительной важности местных расходов по США в целом и по каждому из следующих штатов – Калифорния, Мичиган, Нью-Йорк, Огайо и Пенсильвания. Следует отметить, что в каждом из упомянутых штатов расходы на душу населения ниже, чем в среднем по стране. Это можно объяснить тем, что рассматриваемые штаты имеют большую территорию, чем в среднем по стране и имеют, таким образом, возможность воспользоваться преимуществами развитой экономики.

Таблица 12.8

Расходы местных органов и их распределение в пяти штатах и в США в целом, 1996 г. (%)

	США в целом, всего	Калифорния	Мичиган	Нью-Йорк	Огайо	Пенсильвания
Расходы на душу населения	3.120	2.179	1.436	2.905	1.400	1.291
Административные расходы	8.0	9.9	11.1	5.2	12.1	10.1
Безопасность	17.3	18.8	16.2	16.9	18.7	15.2
Транспорт	12.1	8.4	12.7	8.9	10.8	9.0
Здравоохранение	5.6	6.0	11.3	3.2	9.9	7.8
Больницы	9.5	8.1	4.3	8.1	4.9	1.1
Благосостояние	4.4	14.9	3.5	16.3	9.8	9.2
Защита окружающей среды	18.1	19.7	17.9	16.3	18.5	20.8
Библиотеки	1.0	1.0	1.8	1.2	1.8	1.0
Проценты по задолженности	8.5	6.9	7.6	8.5	5.7	14.3
Прочие	15.5	6.0	13.3	15.1	7.8	11.4
Итого	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Источник: Китчен (2002,) таблица 4; Бюро переписи США, статистические выдержки по США: 2000, таблицы 48 и 494.

Табл. 12.8 демонстрирует следующие результаты:

* наиболее важными функциями в США в целом и в рассматриваемых пяти штатах является безопасность и защита окружающей среды;

* социальные услуги – это единственная функция органов местного самоуправления, демонстрирующая существенные различия между штатами с разбросом от 16,3% в штате Нью-Йорк до 3,5% в Мичигане.

Доходы

В начале XX в. органы местного самоуправления почти полностью существовали на основе самофинансирования. Сейчас, сто лет спустя, треть их доходов поступает от правительства штата и федерального правительства, причем большая часть – от правительства штата. Несмотря на то, что конституции штатов могут, в принципе, наделить муниципалитеты правом обложения и сбора разнообразных налогов и платежей, эти права существенно урезаются самими конституциями или законами, принятыми на основе этих конституций. Основная часть собственных доходов муниципалитетов поступает от налогов на недвижимость¹⁰⁰.

В табл. 12.9 представлены данные об источниках доходов органов местного самоуправления по США в целом и по уже рассмотренным выше пяти штатам. Собственные источники приносят наибольшую долю доходов местных органов власти США – 65–70%, в то время как гранты федерального прави-

¹⁰⁰ Steytler (2002). Доклад подготовлен для Форума Федерации: международная сеть по федерализму (Forum of Federation : An International Network on federalism).

тельства и правительств штатов составляют 30–35%. Налоги на недвижимость и платежи пользователей услуг постепенно становятся основным собственным источником доходов муниципалитетов даже в Калифорнии, где принятое 20 лет назад предложение 13 затрудняет установление высоких налогов на недвижимость. Использование подоходного налога, налога с продаж и других налогов существенно варьируется в зависимости от штата. Наконец, от 4,1% до 9,9% доходов поступают от федерального правительства, а от правительств штатов – от 24,1% до 36,0%.

Таблица 12.9

Доходы местных органов по источникам, пять штатов и США в целом, в %

	США, всего	Калифорния	Мичиган	Нью-Йорк	Огайо	Пенсильвания
Местные источники доходов:						
Налоги на недвижимость	23.7	13.8	24.4	21.3	16.3	16.5
налог с продаж	9.1	9.5	0.4	11.3	6.4	1.2
Прочие налоги	5.1	3.3	4.8	12.0	19.0	14.5
сборы (не за коммунальные услуги)	22.1	22.4	23.8	16.2	19.5	19.7
Прочие	9.8	10.9	11.7	6.8	9.4	12.4
Итого собственных источников	70.0	59.9	65.1	67.6	70.6	64.3
дотации:						
федеральные	5.5	4.1	5.8	4.6	5.3	9.9
от штата	24.5	36.0	29.1	27.8	24.1	25.8
итого дотаций	30.0	40.1	34.9	32.4	29.4	35.7
всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Источник: Обзор правительственных финансов, Перепись правительств, Бюро переписи США, табл. 48, www.census.gov

Франция

Законодательная база

Франция представляет собой унитарную республику с низким уровнем децентрализации. Население страны составляет 58 млн чел., площадь территории 547000 кв. км, плотность населения – 106,7 человек на кв. км (на 2000 г.)¹⁰¹. В период с 1962 по 1999 г. Франция все более урбанизировалась. В 1999 г. население страны составляло 48,8 млн чел, причем в городах проживало 83,3% всех жителей¹⁰². Как видно из табл. 12.10 муниципальные власти во Франции весьма многочисленны, их насчитывается почти 37000, то есть по одному на 1596 жителей.

Таблица 12.10

Число местных органов, Франция, 1999 г.

Региональный уровень	Уровень департамента	Уровень общины
26	100	36 779

Источник: Mauroy (2000). С. 34.

На долю Франции приходится почти половина муниципалитетов Европы. В то время, когда большинство европейских государств во второй половине века сократили число местных органов, Франция не сделала этого, а провела реформы на муниципальном уровне. Число муниципалитетов сократилось с 37708 в 1971 г. до 36394 в 1999 г., то есть всего на 3%. В то же время в Бельгии, например, во время реформы 1975 г. число муниципалитетов сократили более чем на 75%, а в Германии в 1970 г. – на 41%¹⁰³.

Муниципалитеты самостоятельно или же совместно с другими местными органами управления предоставляют коммунальные услуги. Как показано в табл. 12.11, во Франции начиная с 1972 г. в целях получения экономии на масштабе и учета внешних факторов использовали межмуниципальное сотрудничество, а не слияние муниципалитетов. Такое сотрудничество позволяет муниципалитетам совместно управлять инфраструктурой и предоставлять коммунальные услуги. Муниципалитеты передают этим межмуниципальным объединениям свои финансовые ресурсы или право взимать свои налоги.

¹⁰¹ Мир сегодня. Экономический и геополитический ежегодник (2000). (État du Monde, Annuaire économique et géopolitique mondial, (2000)).

¹⁰² См. Julien (2000). Р. 11.

¹⁰³ Mauroy (2000). Р. 35.

Таблица 12.11

Рост числа объединений муниципалитетов, Франция, 1993–2001 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Группы с собственными налогами	466	866	1102	1235	1446	1577	1681	1846	2000
Прочие группы	5071	8973	11516	13566	16240	17760	19127	21328	23486
Охваченное население (млн чел.)	16	22	25	27	30	31	33	37	40

Источник: Главное управление местных органов власти (2002); www.dgcl.interieur.gouv.fr.

Существует три типа местных органов. Муниципалитет является наименьшим, но наиболее старым. Местные органы власти возникли во Франции еще в средние века в городах и поселках. С 1884 г. муниципалитеты являются независимыми органами¹⁰⁴. Департаменты (префектуры) – порождение революции, они стали независимыми в 1971 г. Появившиеся в 1986 г. регионы – совсем молодая форма местных властей во Франции¹⁰⁵. Отношения между местными органами власти и государственными органами регулируются «Генеральным управлением местных органов».

Расходы

Действующие во Франции законы в отношении финансирования выделяют в местном бюджете два раздела – текущие расходы и инвестиции. Раздел текущих расходов включает в себя заработную плату, выплаты по процентам и социальные выплаты,¹⁰⁶ а раздел инвестиций – капиталовложения.

Таблица 12.12

Расходы муниципалитетов, департаментов и регионов в долл. США на душу населения во Франции, 2000 г.

	Муниципальные	Департаменты	Регионы
• Текущие расходы	862	415	99,5
- Персонал (1)	418	72	7
- Процент (2)	53	15	8
- Трансферты (3)	163	124	75
- Социальные услуги (4)	-	258	-
- Колледжи (5)	-	19,5	-
- Средние школы (лицей) (6)	-	-	15
- Профессиональное образование (7)	-	-	38
• Капитальный бюджет	438	243	125
- Выплата долга (8)	123	76	31
- Оборудование (9)	288	92	36
- Колледжи (10)	-	28	-
- Средние школы (лицей) (11)	-	-	39
- Профессиональное образование (12)	-	-	2,3
Итого	1301	658	223

Источник: Главное управление государственной отчетности и Главное управление местных органов власти. (2001) стр. 53; www.dgel.interir.gouv.freu

Примечание: обменный курс: 1 евро = 0,9785 долл. США. Раздел текущих расходов: (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)+ прочие (здесь не приводятся). Раздел инвестиций: (8)+(9)+(10)+(11)+(12) + прочие (здесь не приводятся).

Расходы трех различных уровней местных органов связаны с их обязанностями, которые, в свою очередь, зависят от размеров. Соответственно, власти департамента несут ответственность за строительство и содержание колледжей, а муниципальные власти оплачивают те же издержки за начальные школы¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Главное управление местных органов власти, Территориальное деление (Direction générale des collectivités locales, Organisation territoriale (2000)).

¹⁰⁵ Главное управление местных органов власти, Территориальное деление (Direction générale des collectivités locales, Organisation territoriale (2000)).

¹⁰⁶ Kone и Вернер (1900). Р. 18.

¹⁰⁷ Главное управление местных органов власти (2001).

**Доходы муниципалитетов, департаментов и регионов
в долл. США на душу населения, Франция, 2000 г.**

	Муниципалитеты	Департаменты	Регионы
Текущие расходы	1011	565	176
- Трансферты (1)	205	114	47
- Налоги и подоходные налоги (2)	622	398	123
- Прямые налоги (3)	437	239	68
- Сборы (4)	-	33	-
- Налоги на передачу недвижимости (5)	-	71	0.35
- Сбор за регистрацию автотранспорта (6)	-	-	13
Капитальный бюджет	268	100	24
- Субсидии (7)	101	36	45
- Займы (8)	121	52	21
- Задолженность, всего (9)	890	377	21
Итого	1296	665	221

Источник: Главное управление государственной отчетности и Главное управление местных органов власти (2001). С. 53; www.dgcl.interieur.gouv.fr; www.finances.gouv.fr

Примечание: обменный курс: 1 евро = 0.9785 долл. США; Раздел текущих расходов: (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+прочие (здесь не приводятся); Раздел капиталовложений: (7)+(8)+(9)+прочие (здесь не приводится) – включены 4 прямых налога: налог на жилье, налог на недвижимость, построенную и непостроенную, и налоги на профессиональную деятельность.

Приведенные в табл. 12.13 данные демонстрируют важность каждого источника доходов местных органов. Наибольший бюджет в размере 1296 американских долл. на душу населения приходится на муниципалитеты, а в регионах эта сумма составляет 1/6, то есть 221 долл. США. Собственные источники муниципалитетов составляют наибольшую часть доходов местных органов власти во Франции. Размеры межбюджетных трансфертов меньше, чем средства, получаемые из других источников, таких, как налоги, например.

Сравнительные данные по местным налогам, Франция, 1998 г.

	Подоходный налог	Налог с продаж	Налог на недвижимость	Прочие	Местные налоги в % ВВП
Франция	0	10.2	50.6	39.1	4.7

Источник: Китчен (2002). С. 164.

Табл. 12.14 показывает долю налогов в доходах местных органов Франции. Во Франции, в отличие от большинства других стран ЕС, местные власти не имеют доступа к подоходному налогу. Налоги на недвижимость составляют более 50% всех местных доходов, в то время как на другие налоги, преимущественно на налоги на предпринимательскую деятельность, приходится 39,1%. Основным видом налога на предпринимательскую деятельность является «профессиональный налог» Этот налог представляет собой современную форму «патента» – ранее действовавшего налога, взимаемого с предпринимателей в соответствии с перечнем, в котором указывались фиксированные размеры налога, взимаемого за определенный вид и объем деятельности. Им облагаются стоимость труда и капитала, однако облагаемая доля оплаты труда постепенно, с 1999 до 2003 г., сократится до 0%. Таким образом, теперь это не псевдо-НДС, а налог на капитальные расходы.

Пакистан

Этот раздел отличается от первых трех, поскольку в нем мы рассматриваем концепцию, зарождение и первый год существования новой системы органов местного самоуправления.

В соответствии с конституцией 1973 года Пакистан является двухуровневой федерацией, в состав которой входят 4 провинции – Пенджаб – крупнейшая из них (57,3% населения страны) Синдх (23,7%), Северо-западная приграничная провинция (13,9%) и Белуджистан (5,2%). Кроме того, столичная территория Исламабада, Северные территории и находящиеся под федеральным управлением племенные территории. Провинции могут создавать как административные органы посредством указов, так и органы

местного управления посредством постановлений о местных органах власти. Такие органы конституционного статуса не имеют.

В 2000 г. 4 провинции были разделены на административные единицы трех уровней: округа (26), в которых выделено 105 районов, а последние подразделены на 354 техсила (избирательных округа). Эти административные единицы имеются во всех провинциях Пакистана.

Местные органы действуют преимущественно в городах (в 1998 г. 32,5% населения страны проживало в городах). Таким образом, в порядке сокращения размеров структура выглядит так: муниципальные корпорации крупных городов, муниципальные объединения, муниципальные комитеты и комитеты мелких городов. До сих пор сохранились незатронутые реформой кантональные советы (41), в которых возглавляемые старшим офицером и назначаемые советы осуществляют административное управление гражданской частью населения военных городков. Такие городки являются частью более крупных городских районов. И, наконец, в некоторых деревенских районах встречаются советы Зила, занимающиеся предоставлением коммунальных услуг, а также объединенные советы.

После военного переворота осенью 1999 г., в начале марта 2000 г. и после публикации дискуссионной статьи национальное Бюро перестройки (НБП) приступило к созданию по всей стране органов власти на трех уровнях – округов, техсил (избирательных округов) и объединенных советов. Затем были отменены три уровня провинциальных административных единиц, округов, районов и техсил и произведена замена существовавших муниципальных органов этими новыми органами местного самоуправления. В итоге, несмотря на использование одинаковых названий практически не изменившихся географических единиц, изменилась суть этих названий. В качестве законодательной базы применяется Закон о местной власти, обнародованный провинциями в августе 2001 г.

Провозглашенные НБП цели реформ известны как 5 D:

- делегирование политической власти – избранные политические деятели стремятся к достижению целей населения;
- децентрализация административной власти – автономия окружных органов;
- распределение средств по округам – возможность вводить налоги и получать трансферты;
- децентрализация управленческих функций – специализация сотрудников, вознаграждение в зависимости от результатов деятельности;
- распространение группового мониторинга властных полномочий гражданами, проверками и по балансам.

Структура системы выглядит следующим образом:



Примечание: районы управляются районными советами или советами Зила.

Рис. 12.1. Структура местных органов власти Пакистана, 2001 г.

В настоящее время эта структура не охватывает столичную территорию Исламабада, которая будет включена в августе 2002 г., после выборов, приграничные территории, которые могут быть включены в конце 2002 г., и военные городки, которые будут включены в структуру как поселки/техсилы/талуки в 2003 г.

Обязанности трех новых уровней органов самоуправления определены Законом о местной власти (ЗМВ). В ЗМВ обязанности районов определены не так подробно, как обязанности органов техсил (ст. 54) или объединенных советов (ст. 76), однако, выявить их можно, исходя из организационной структуры. В *табл. 12.15* приведены эти обязанности.

Важно отметить, что иерархические подчинение советов разного уровня – районных, в техсилах и объединенных – не предполагается. Несмотря на то, что финансирование в техсилы поступает через счета провинциальных районов, районы обязаны безоговорочно переводить эти средства в техсилы. Координацию деятельности районов и техсил (в одном районе может быть несколько техсил, хотя в некоторых всего по одному) осуществляет только Комитет района и мэры техсил (Комитет Мушариат). Такой комитет располагает возможностями интегрировать функции планирования и осуществления планов между уровнями. Таким образом, несмотря на наличие политической связи между уровнями в результате взаимосвязанного членства в объединенных советах, советах техсила и районных советах (*см. табл. 12.16*) административно-управленческие отношения на официальном уровне отсутствуют. Работники органов власти в техсилах и малых городах являются наемными служащими такого техсила в то время как работники районного уровня (в настоящее время) являются государственными служащими провинций и постепенно станут наемными работниками районных органов.

Прямые выборы в Объединенные советы проходили в пять этапов с декабря 2000 г. по сентябрь 2001 г., причем четыре из них проводились до принятия ЗМВ. Выборы назимов (мэров) наиб-назимов (вице-мэров) и членов совета на резервные места на районном уровне проводились после выборов в Объединенные советы в августе (82 района) и сентябре (14 районов). Для назимов и наиб-назимов установлен более высокий образовательный ценз (грамотность, уровень образованности), чем для членов советов, а для районов выше чем для Объединенных советов. Местные политические деятели не имеют права быть членами провинциальной или национальной ассамблеи.

Таблица 12.15

Межуровневые отношения, органы местного самоуправления, Пакистан, 2001 – Гипотетический район с 60 Объединенными советами, разделенный на три равных техсила (по 20 объединенных советов в каждом)	
1.	Избиратели на прямых выборах выбирают 21 члена совета, из которых 19 избираются всеобщими выборами. Также всеобщими выборами, по единому мандату избирается мэр и вице-мэр.
2.	По результатам этих прямых выборов вице-мэр также (одновременно) непосредственно избирается в совет техсила в качестве члена совета.
3.	В состав каждого из трех советов техсила входят: один мэр техсила, один вице-мэр техсила, 20 мэров объединенных советов и 9 дополнительных членов совета – 7 женщин, 1 крестьянин/рабочий и 1 представитель национальных меньшинств, что в сумме составляет 31 человек.
4.	Мэр техсила, вице-мэр техсила и 9 дополнительных членов совета избираются 1260 (21х60) членами объединенных советов. Таким образом, из 31 члена совета 20 избираются непосредственно гражданами.
5.	Мэр объединенного совета также напрямую (и одновременно в соответствии с п. 1) избирается членом районного совета.
6.	Таким образом, в Районный совет входят один мэр района, вице-мэр района, 60 мэров объединенных советов и 20 дополнительных членов – 20 женщин, 3 крестьянина и 3 представителя национальных меньшинств, что в сумме составляет 88 человек.
7.	Мэр района, вице-мэр района и дополнительные 26 членов совета избираются 1260 членами объединенных советов (таким образом, из 88 членов совета 60 избираются непосредственно).

В рамках передачи прав сотрудники районного уровня продолжают оставаться государственными служащими провинциального уровня, и в течение первого года их труд оплачивается из провинциального бюджета. Подразделения провинциального уровня не торопились передать районам бразды прямого управления и контроля над сотрудниками. Совершенно по другим принципам укомплектованы сотрудниками советы техсил. Многие техсилы стали преемниками бывших муниципальных корпораций техсил. В этом своем качестве они наследуют штаты сотрудников, организационную структуру этих органов, а равно и их финансовое обеспечение. Руководящие работники в органы самоуправления районов привлекаются из числа сотрудников федеральных и провинциальных органов, продолжают оставаться в штате этих органов и, соответственно, получают там пенсию. Младшие работники (учителя) являются государственными служащими уровня провинции. Руководящие сотрудники привыкли к высокой географической мобильности, связанной с карьерным ростом, поэтому не испытывают глубокой привязанности к данному району.

Обязанности советов районов, техсил и объединенных советов, Пакистан, 2001 г.

Обязанности	Район	Техсил	Объединенный совет
Образование	Начальное и среднее образование, грамотность	X	X
Здравоохранение	Аптеки и местные больницы	X	X
Дороги	Районные дороги	Местные дороги и улицы	местные улицы
Вода	X	Система водоснабжения	Колодцы и водоемы
Канализация и санитария	X	Да	X
Пожарная служба	X	Да	X
Парки, спортивные площадки	X	Да	Да
Животные	X	Бойни, ярмарки	Загоны для скота и пастбища
Культура и спорт	X	Ярмарки, культурные мероприятия	Библиотеки
Дорожные службы	X	Уличное освещение, светофоры	Уличное освещение
ЗАГС	X		Регистрация рождения и смерти

Источник: анализ постановлений местных органов; *примечание авторов:* X означает отсутствие прямых расходов на выполнение обязательств.

В 2001–2002 гг. власти провинции полностью финансируют деятельность районных органов. До начала передачи властных полномочий районы были бюджетными единицами органов власти провинций, следовательно, автономных доходов не имели. Сейчас, как и тогда, районы полагались преимущественно на средства провинции, но раньше их рассматривали как строку в бюджете, а теперь как реальные трансферты. И действительно, бюджеты районов на 2001–2002 гг. были подготовлены управлением финансов провинции и в конце 2001 г. одобрены советами Зила. Техсилы унаследовали от своих различных предшественников городской налог на недвижимость и налог Октрой/Зила (ОЗТ), заменившие грантовые доходы. Доходы объединенных советов невелики; они зависят, в основном, от дотаций на развитие, предоставляемых районными советами.

Финансирование районов почти полностью за счет трансфертов традиционно для межбюджетных отношений в Пакистане. Основным источником доходов провинций являются трансферты из доходов, полученных от федеральных налогов. Решение о перечне налогов, подлежащих разделу («делимый фонд»), соотношении доли провинций и федерального правительства, принципах распределения по провинциям утверждается Национальной финансовой комиссией (НФК) не реже одного раза в пять лет (положение Конституции). В НФК входят министр финансов федерального правительства, министры финансов каждой из четырех провинций и другие члены, назначаемые Президентом. Последний раз НФК принимала решение в 1997 г., выделив провинциям 37,5% делимого фонда с распределением средств в зависимости от населения (по данным переписи 1981 г.). Делимый фонд, который в 2001–2002 гг. составлял 430 млрд рупий, создается за счет поступлений от подоходного налога (150 млрд рупий), от налога с продаж (180 млрд рупий) и доходов от таможенных сборов (70 млрд рупий), от федеральных акцизных сборов, от имущественных налогов и налогов на капитал (30 млрд рупий). Кроме того, федеральное правительство финансирует провинции путем передачи им доходов от других налогов и дотаций. Это включает в себя некоторые налоги, уступленные федеральным правительством провинциям, которые возвращаются по месту сбора с удержанием 2% в пользу федерации, (например, роялти на бензин и природный газ, надбавки и акцизы на природный газ). Нынешние решения НФК, объявленные в 1997 г. и проведенные в жизнь в бюджете 1997/98 гг., привели к ряду серьезных структурных изменений в принципах и обязательствах раздела доходов между федеральным правительством и правительствами провинций.

По новой системе раздела доходов делимый фонд поступлений от налогов был увеличен и включает теперь все собираемые федеральным правительством налоги, в том числе таможенные пошлины, которые раньше федеральное правительство удерживало полностью. Если раньше выплаты четырем провинциям составляли 80% всех поступивших в делимый фонд доходов от налогов, то по новой системе провинции получают 37,5% увеличенного делимого фонда. В настоящее время анализируются результаты национальных финансовых отчислений на 1997 г. До принятия решения о сумме новых выплат в силе остается существующее. На рис. 12.2 изображены финансовые связи между властными структурами разного уровня в Пакистане.

Замечания о распределении:

Выплаты НФК: предназначенные для провинций доходы распределяются между ними в зависимости от населения по переписи 1981 г. Небольшие приграничные провинции и Белуджистан по рекомендации НФК также получили в 1997/98 гг. дотации федерального правительства на покрытие дефицита доходов в размере 3,3 млрд рупий и 4,1 млрд рупий соответственно. Сумма таких дотаций должна в последующие 4 года с учетом инфляции ежегодно увеличиваться на 11%.

WAPDA Hydel: Эта сумма представляет собой долю Управления развития водных ресурсов и энергетики от доходов, полученных за производство электроэнергии, центр которого находится в северо-западных приграничных районах. Сумма составляющая 6 млрд рупий в год, была выплачена в первый год (1992), и она меньше, чем причитается.

KPP (КПП): Кушал Пакистан Програм; Это программа создания с помощью небольших по масштабам проектов новых рабочих мест по всей стране. Средства на эти цели распределяются между провинциями следующим образом:

70% – в зависимости от населения (выплаты НФК) и по 10% Белуджистану, приграничным провинциям и районам проживания племен (в дополнение к суммам, выделенным НФК для Белуджистана и приграничных провинций). Расходы на КПП распределяются провинциями по собственным схемам, которые определяют провинции:

- в Пенджабе учитывается население (20%) и отсталость (80%);
- в Синдхе учитывается население (90%) и отсталость (10%);
- в Северо-западных приграничных провинциях учитывается население (30%), социальное развитие (40%) и потребности инфраструктуры (30%).

Районы затем распределяют средства по объединенным советам по своим собственным принципам. Обычно некоторая часть средств распределяет поровну по всем объединенным советам, а другая часть – в зависимости от потребностей проекта.

РО (Реформа образования): Пенджаб и Синдх подписали с районами контракты, предусматривающие, что средства, выделенные на проведение реформы образования, будут использованы в соответствии с общенациональными приоритетами; подобные контракты были подписаны впервые, но они рассматриваются как действенный механизм, призванный обеспечить уважение районов к согласованным с финансирующими организациями национальным приоритетам.

ОЗТ: До 1999 г. городские органы, такие, как муниципальные корпорации или городские комитеты, собирали Октрой (налоги на товары, ввозимые для перепродажи, налагаемые муниципальными органами и взимаемые на границе), а сельские – взимали Экспортные налоги Зила с сельскохозяйственной продукции, вывозимой с территории сельских советов (в то время «Зила»). Они были отменены в 1999/2000 финансовом году по договоренности, что федеральное правительство будет взамен этого выплачивать городским органам специальную дотацию.

Начиная с 1999/2000 финансового года федеральное правительство на всей территории Пакистана увеличило на 2,5% (с 12,5% до 15%) общий налог с продаж для обеспечения средств на непосредственную выплату местным органам дотации «в возмещение потери доходов». Это составило 14,4 млрд рупий доходов ОЗТ (непроверенные данные провинций). Затем, в 2000/2001 г. и в последующие годы федеральное правительство, мотивируя свои действия тем, что 2,5% общего налога с продаж значительно превышает изначальную сумму в 19 млрд рупий (30 млрд рупий в 2000/2001 г.), отказалось от прямой связи между ОЗТ и 2,5% налога с продаж и решило направлять полученные суммы в делимый фонд, откуда затем средства передаются провинциям по формуле НФК. Федеральное правительство считает, что, поскольку 37,5% дополнительных доходов от налога с продаж передаются в делимый фонд, правительство несет ответственность за прямые дотации, равные 62,5% поступлений от ОЗТ, провинции же получают оставшиеся 37,5% в виде дотаций НФК. Таким образом возмещающие дотации сократились до 62,5% от суммы ОЗТ в 14,4 млрд рупий (по номиналу), то есть почти до 9 млрд рупий (14x0,625).

Теперь перейдем к исследованию бюджетов нового уровня органов власти – районного. Районные бюджеты 2001/02 г. готовились на основании постатейной информации министерства о последних бюджетах и сведений контрольных органов о расходах в каждом районе. Таким образом, общий бюджет района представляет собой совокупность статей бюджетных расходов. Ранее министерство финансов не участвовало в распределении текущих расходов между районами. Некоторые управления, ответственные за такое распределение, применяли формулы. Так, каждой школе или лечебному учреждению выделялся бюджет на повседневную деятельность (в рупиях на классную комнату или на койко-место в больнице). Это предполагает, что текущие бюджеты являются функцией предыдущих расходов на инфраструктуру. И действительно, при таком подходе можно объяснить, почему проекты не завершаются – будучи однажды завершенными, они создают потребность в текущих расходах.

Таблица 12.17

Бюджеты провинций и районов Пакистана, 2001–2002 г., млн рупий

Провинция	Всего провинции (1)	Район всего (2)	Районные перемещаемые (3)	Заработная плата (2) – (3) (в % от общих расходов района)	(4)
Белуджистан	14313	10937	нет данных	нет данных	25250
Северо-западная приграничная провинция	31771	12289	1714	10,575 (86.1)	44060
Пенджаб	77269	43044	14914	28130 (65.4)	120313
Синдх	51464	17959	2788	15171 (84.5)	69413

Источник: Финансовые выплаты местным органам, том I, ADB, таблицы II–V (Local Government Fiscal Transfers, volume I ADB, Table II–V.); том III ADB, Сводные таблицы (Local Government Fiscal Transfers, volume III ADB, Summary Tables).

Примечание: (4)=(1)+(2); (3) является подмножеством (2).

Данные о расходовании районами 3 провинций их бюджетов приведены в табл. 12.18.

Легко заметить, что образование является основным направлением деятельности районов и на него приходится 50% текущих расходов в Пенджабе, 70% в Северо-западной приграничной провинции и в Синдхе. Затем следует здравоохранение – 10–15%; по другим направлениям расходы не превышают 5%. Эта разбивка отражает направления деятельности местных органов районов, приведенные в табл. 12.15.

Таблица 12.18

Распределение бюджета по направлениям деятельности, Пакистан, 3 провинции, 2001–2002 (млн рупий)

Строки бюджета в % от целого	СЗПП	Пенджаб	Синдх
Всего (1)	100.0%	100.0%	100.0%
Развитие – всего (2)	8.9	8.8	16.0
Текущий – всего (3)	91.1	91.2	84.0
Образование – текущий (4)	63.4	43.8	59.0
Здравоохранение – текущий (5)	10.3	9.4	12.9
Общественные работы – текущий (6)	1.6	3.3	1.1
Прочие (7)	15.8	34.7	10.0

Источник: таблица данных, представительство Всемирного банка, Исламабад. В целях сравнимости данные о расходах на полицию в провинции Синдх изъяты (Data spreadsheet, World Bank office, Islamabad.).

Примечание: (3)=(1)–(2); (7)=(3)–((4)+(5)+(6)).

Заключение и выводы

Во-первых, следует отметить, что, как это показано в табл. 12.19, предоставление общественных услуг может осуществляться различными структурами, и ни одна не имеет абсолютного преимущества перед другой (Берд и Вайанкур, 1998). На выбор структуры большое влияние оказывают и особенности страны.

Во-вторых, имеются различные способы добиваться экономии на масштабе в предоставлении услуг. Один из них – сокращение по примеру Канады количества муниципальных органов власти. Другой – создать более крупные, чем местные, органы власти, как это сделано в США (специальные округа), или использовать французский опыт. Таким образом, можно принять во внимание противодействие слияниям, получая в то же время некоторые связанные с ними выгоды.

В-третьих, реформирование местных органов власти включает в себя три важных составляющих: институционную/политическую, людские ресурсы и финансовые ресурсы. Пакистан полностью провел первую реформу, но две другие не осуществил. В итоге политики не получили полной поддержки своих высших государственных служащих и имеют слабый контроль над решениями в отношении бюджета и финансовых ресурсов. В идеале реформы должны проводиться одновременно по всем трем направлениям.

Так каким же образом обеспечить эффективное предоставление муниципальных услуг? Однозначного ответа на этот вопрос нет, поскольку отсутствует универсальный показатель эффективности этой деятельности, пригодный для всех стран. В некоторых странах предпочитают дороги среднего качества, но по всей стране, тогда как в других хотели бы иметь часть дорог высокого качества, а часть низкого. Лю-

бое из этих решений приемлемо, если отражает основанный на адекватной информации выбор избирателей. Именно подобный контроль со стороны населения, а не со стороны бюрократов или схем финансирования позволяет в Канаде, Франции и США добиться того, чтобы результаты деятельности местных органов власти в большей степени отвечали пожеланиям общественности. Эта идея подтолкнула реформу в Пакистане. Для расследования жалоб на противозаконные/мошеннические действия и для сбора сопоставимых статистических сведений о налогах и расходах местного органа власти на душу населения необходимо наличие контролирующих органов, таких как управления по делам муниципалитетов. Эта деятельность является важным инструментом распространения информации и влияния граждан на принятие решений. Качество таких решений будет выше, если граждане смогут влиять на значительную часть местных расходов.

Таблица 12.19

Распределение расходов по уровням власти, Канада, США, Франция, Пакистан

	Федеральный/ национальный	Провинция/штат	Местные органы власти
Канада	40%	45%	15%
США	55%	20%	25%
Франция	80%	-	20%
Пакистан	70%	20%	10%

Источник: Канада и США, *Стейтлер (2002)*, доклад подготовлен для Форума федераций: Международная сеть федерализма (Canada and USA, Steytler (2002)), paper prepared for the Forum of Federations: An International Network on federalism); Франция: Местные финансы в странах ЕС, Местный кредит во Франции (France: Finances Locales dans l'Union Européenne Crédit Local de France); <http://www.clf.fr>; Пакистан: приблизительные данные на основе информации о бюджете, Федеральное министерство финансов с предположением, что сделана разбивка расходов районов.

Приложение

Таблица 1

Количество органов местного самоуправления по штатам, Соединенные Штаты Америки, 1997 г.

Штат	Всего органов управления	Графство	Муниципалитет	Поселок	Школьные районы	Особые районы
США	87453	3043	19372	16629	13726	34683
Алабама	1131	67	446	-	127	491
Аляска	175	12	149	-	-	14
Аризона	637	15	87	-	231	304
Арканзас	1516	75	491	-	311	639
Калифорния	4607	57	471	-	1069	3010
Колорадо	1869	62	269	-	180	1358
Коннектикут	583	-	30	149	17	387
Делавэр	336	3	57	-	19	257
Округ Колумбия	2	-	1	-	-	1
Флорида	1081	66	394	-	95	526
Джорджия	1344	156	535	-	180	473
Гавайи	19	3	1	-	-	15
Айдахо	1147	44	200	-	114	789
Иллинойс	6835	102	1288	1433	944	3068
Индиана	3198	91	569	1008	294	1236
Айова	1876	99	950	-	394	433
Канзас	3950	105	627	1370	324	1524
Кентукки	1366	119	434	-	176	637
Луизиана	467	60	302	-	66	39
Мэн	832	16	22	467	98	229
Мэриленд	420	23	156	-	-	241
Массачусетс	861	12	44	307	85	413
Мичиган	2775	83	534	1242	584	332
Миннесота	3501	87	854	1794	360	406
Миссисипи	936	82	295	-	164	395
Миссури	3416	114	944	324	537	1497
Монтана	1144	54	128	-	362	600
Небраска	2894	93	535	455	681	1130
Невада	205	16	19	-	17	153
Нью-Хэмпшир	575	10	13	221	166	165
Нью-Джерси	1421	21	324	243	552	281
Нью-Мексико	881	33	99	-	96	653
Нью-Йорк	3413	57	615	929	686	1126
Сев. Каролина	952	100	527	-	-	325
Сев. Дакота	2758	53	363	1341	237	764
Огайо	3597	88	941	1310	666	592
Оклахома	1799	77	592	-	578	552
Орегон	1493	36	240	-	258	959
Пенсильвания	5070	66	1023	1546	516	1919
Род-Айленд	119	-	8	31	4	76
Южная Каролина	716	46	269	-	91	310
Южная Дакота	1810	66	309	956	177	302
Теннесси	940	93	343	-	14	490

Таблица 1 продолжение

Штат	Всего органов управления	Графство	Муниципалитет	Поселок	Школьные районы	Особые районы
Техас	4700	254	1177	-	1087	2182
Юта	683	29	230	-	40	384
Вермонт	691	14	49	237	279	112
Вирджиния	483	95	231	-	1	156
Вашингтон	1812	39	275	-	296	1202
Западная Вирджиния	704	55	232	-	55	362
Висконсин	3059	72	583	1266	442	696
Вайоминг	654	23	97	-	56	478

Источник: Бюро переписи США, Статистические выдержки по Соединенным штатам, таблица 40 № 901 (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, table No. 491).

Источники

- Bird, R. and F. Vaillancourt.* Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 318 pp.
- Canadian Tax Foundation, *Finances of the Nations*, 1999.
- Cole, Richard, Kincaid, John.* Changing Public Attitudes on Power and Taxation in the American Federal system. *Publius: The Journal of Federalism*, summer 2001.
- Copé, Jean-François, Werner, François.* Finances locales. Centre national de la fonction publique territoriale, Economica, 1990.
- Direction Générale des Collectivités Locales, www.dgcl.interieur.gouv.fr
- État du Monde, Annuaire économique et géopolitique mondial, 2000.
- Federation of Canadians Municipalities, www.fcm.ca
- Giuliano, Neil.* Intergovernmental Cooperation and conflicts Resolution. Speech for «Cities and Federalism» Conference, 2002.
- Kitchen H. and F. Vaillancourt.* The Federal Grant-in-lieu of Property Taxes Program: An Assessment. *Canadian Tax Journal* 38, 1990, 928–936.
- Hyman, Strick.* Public Finances in Canada, 1994.
- Julien, Philippe.* Mesurer un univers urbain en expansion. *Économie et Statistique*, 2000.
- Kitchen, Henry.* Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability. *Canadian Tax Journal, Revue fiscale canadienne*. Vol. 50 № 1, 2002.
- Laurent, Stephen.* Federalism and fiscal equalization in Canada and the United States, 1990–1999, 2001.
- Mauroy, Pierre.* La Coopération intercommunale, *Pouvoirs*, № 95, 2000.
- OECD/OCDE, *Revenue Statistics 1965–2000*, 2001.
- OECD/OCDE, *Territorial Governance*. Territorial Development Policy Committee, 2001.
- Privy Council Office, Government of Canada, *Federation Evolution*, 2001, www.pco-bcp.gc.ca
- Speech by Paul Martin, Minister of Finances for Canada, 2002, www.fin.gc.ca
- Statistics Canada, www.statcan.ca
- Steytler, Nico.* Background Paper on the Place and Role of Local Government in Federations, paper prepared for the Forum of Federations: An International Network on Federalism, 2002.
- The World Factbook, CIA, 2000, www.cia.gov
- U.S. Census Bureau, *Compendium of Government Finances*, Census of Governments, 1997, www.census.gov
- U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2000, State and Local Government Finances and Employment, www.census.gov

Глава 13. Финансовые отношения между региональными и муниципальными властями: выводы из обследования пяти стран – членов ОЭСР

Введение

Межбюджетные отношения, в которые вовлечены местные органы, весьма разнообразны. Они значительно разнятся от страны к стране, как в том, что касается как расходных обязательств, так и в отношении полномочий по формированию доходов. Для исследователя, не знакомого с проблемой, эта картина может представляться довольно запутанной, особенно в случае поиска примеров наилучшей практики. Эта ситуация несколько упрощается, когда исследователь осознает, что межбюджетные отношения (в частности трансферты), расходные обязательства и полномочия по формированию доходов представляют собой, или, по крайней мере, должны представлять собой, некий интегрированный комплекс, который, однако, может и даже должен варьироваться применительно к конкретным обстоятельствам. Комплексы, отвечающие таким обстоятельствам, дают местным властям способность эффективно функционировать, в противном случае эффективность деятельности местного самоуправления будет нарушена.

В настоящей главе содержится обзор межбюджетных отношений, в которые вовлечены органы местного самоуправления в пяти странах, и предлагается их сравнительная оценка, которая, возможно, будет способствовать созданию лучшей структуры межбюджетных отношений между местными органами и другими уровнями власти. Хотя в большинстве случаев местные власти выступают как муниципальные, существует множество других, не менее значимых, типов организации местных властей, структура которых может быть иной. Соответственно, поскольку во многих случаях эти различия играют важную роль, здесь употребляется общий термин «местные органы», или «местные власти», за исключением случаев, когда речь идет о каком-либо специфическом типе (например муниципалитетах). Наибольшее внимание в работе уделяется федеративным государствам, и хотя в таких странах отношения между местным и региональным (провинция, штат) уровнями власти, как правило, наиболее важны, поскольку доминируют во взаимоотношениях властей разных уровней, отношения с федеральными властями также не остаются без внимания. Несмотря на то, что основной темой работы являются именно финансовые отношения, межбюджетные отношения между различными уровнями власти имеют и другие важные аспекты, поэтому определенное внимание уделяется также и иным проблемам.

Четыре из рассматриваемых в работе стран представляют собой классические федеративные государства. В их число входит Австралия, где полномочия местных органов малы; Канада и Соединенные Штаты со средним объемом местных полномочий, государства, несколько похожие друг на друга, но ни в коем случае не идентичные, каждое со своими уникальными чертами; и Германия, где местная компетенция также находится на среднем уровне, однако имеет индивидуальные черты в том, что касается распределения расходов и доходов. Дания также включена в обзор. Хотя она и не является федеративным государством, но представляет определенный интерес как страна со значительными и не всегда общепринятыми местными полномочиями.

Обзоры по странам

Австралия¹⁰⁸

Местная власть и ее отношения с другими уровнями власти

По международным стандартам, обычным для развитых стран, роль местных органов в Австралии невелика. Расходы этих органов в Австралии составляют около 2,5% ВВП, а их налоговые поступления представляют около 3,1% налоговых поступлений всех уровней власти. Тем не менее местные власти в Австралии играют заметную роль, хотя она и ограничена, по остроумному замечанию, «дорогами, налогами и мусором».

¹⁰⁸ См. подробное обсуждение вопросов местного управления в Австралии в Australia, National Office of Local Government (2001) и Jones в Hesse (1991). В более широком аспекте проблемы государственных финансов и соответствующая роль местных органов рассматриваются в Craig в Ter-Minassian (1997), Mathews и Grewal (1997) и OECD (1997). Хотя Австралия и не является основной темой работы Norton (1994), она может служить источником ряда полезных сведений об австралийской системе.

В настоящее время в Австралии существует 727 местных администраций. Большинство из них – сельские советы (обычно именуемые графствами), а 20% – городские образования (в городах, поселениях городского типа и т.д.), за исключением некоторых региональных образований и Столичной Территории Австралии. Местные сообщества в Австралии весьма различны, особенно в отношении размера и плотности населения. Несмотря на то, что большинство населения сосредоточено на городских территориях, многие австралийцы проживают в сельской местности, зачастую весьма отдаленной и с небольшой плотностью заселения. Во многих случаях на территориях, где существуют органы местной власти, проживает лишь несколько сотен жителей, а во многих графствах численность населения не превышает нескольких тысяч человек. За исключением крупных городских агломераций Мельбурна и Сиднея, Брисбен, с населением около 865 тыс. человек, является крупнейшим муниципальным образованием, в то время как население любого из остальных муниципалитетов не превышает и половины этой численности.

Полномочия местных органов определяются властями штатов. Национальная конституция не включает понятия местного уровня власти, а попытка инкорпорировать местные власти в конституцию, принятая в 1988 г., провалилась, поскольку на референдуме это предложение было поддержано лишь третью избирателей. Тем не менее, с конца 70-х гг. несколько штатов изменили свои конституции в целях защиты местных органов от необоснованного роспуска.

Обязательства и доходные полномочия местных властей определяются властями штатов. Местные органы играют относительно малую роль, поскольку в их компетенцию не входят школы и полиция (а в некоторых случаях и пожарные службы), которые относятся к государственным функциям, кроме того, они отвечают лишь за достаточно ограниченную область здравоохранения и социального обеспечения. Главной сферой местной ответственности являются дороги, дренажные системы, сбор и утилизация мусора, сфера отдыха и культуры, жилье, обеспечение по старости и регулирование вопросов бизнеса и застройки. В большинстве штатов водоснабжение и канализация не входят в сферу ведения местных органов. К примеру, городской совет г. Брисбен был вообще лишен права заниматься коммерческой деятельностью (электроснабжение). Такого рода услуги обычно предоставляются через специализированные государственные организации.

Хотя власти штатов контролируют местные органы управления, роли местных властей в разных штатах различны. Этот факт, в частности, может быть проиллюстрирован разницей в расходах местных властей отдельных штатов в пересчете на душу населения. К примеру, в Квинсленде эти расходы почти вдвое больше, чем в Виктории – 1216 долл. против 650 долл. соответственно, причем большей частью за счет разницы в объемах реализации товаров и услуг. В целом, средние расходы в пересчете на душу населения составляют 837 долл. Несмотря на ярко выраженный акцент на услуги, связанные с недвижимостью, в функциях всех местных властей Австралии доля услуг, связанных с развитием человека, в этом секторе постоянно росла на протяжении последних 35 лет.

Местные советы располагают такими источниками доходов, как налоги на недвижимость, сборы с пользователей и доходы от реализации товаров и услуг. Налоги на недвижимость составляют более 99% всех налоговых доходов. Доходы из этих трех источников продолжают составлять относительно стабильную долю (около 75%) собственных поступлений местных властей, хотя доля доходов за счет налогов упала с 55% в 1975 г. до примерно 45%, в то время как доля доходов от продаж и сборов возросла.

С 1974–1975 гг. правительство Содружества (федеральное правительство) предоставляет нецелевые гранты местным органам Австралии (через власти штатов). Поскольку с тех пор доля собственных доходов местных бюджетов удерживалась на примерно постоянном уровне, вклад от грантов сокращался.

Время от времени власти штатов довольно серьезно вмешиваются в местные дела. В середине 90-х гг. правительство штата Виктория распорядилось о снижении ставок местных налогов. Власти штатов также периодически проводили, или, по крайней мере, серьезно рассматривали вопрос об укрупнении местных властей, как, например, в Новом Южном Уэльсе, или, недавно, в Тасмании и Виктории.

Усилия по повышению эффективности функционирования властей Австралии, предпринимавшиеся за последние двадцать лет, более всего коснулись местного уровня. Совместные инициативы федеральных властей, властей штатов и граждан привели к появлению различных программ направленных на повышение его ответственности и эффективности. К примеру, были установлены минимальные доли местных бюджетов, в обязательном порядке распределяемые через тендеры, власти штатов осуществляют анализ управления, реализуется программа выявления лучших методов и относительной эффективности деятельности, проводится в жизнь практика сравнительной отчетности. Предпринимаются широкомасштабные усилия по определению мер, направленных на повышение эффективности деятельности и качества услуг.

Расходы и доходы местных органов

Данные МВФ по Австралии (табл. 13.1) показывают объемы и структуру расходов местных органов за 1998 г. Общий объем расходов составил 12846 млн австралийских долл., что соответствует 6,1% расходов консолидированного бюджета или 2,2% ВВП за данный год. Эти довольно скромные расходы преимущественно относились к транспорту (27,5%), жилищным и коммунальным услугам (18,7%), а также сфере отдыха и культуры (17,7%), что вместе с услугами общего характера (13,7%) составило более трех четвертей общей суммы расходов. Следует отметить, что расходы на образование, здравоохранение и социальное обеспечение в сумме составили менее 9% от их общего объема, причем большая часть этой доли пришлась на социальное обеспечение. Правоохранительная деятельность и безопасность составили только 2,4% расходов.

Таблица 13.1

Расходы местных бюджетов по отдельным странам, 1998 г. (в % и денежном выражении)

	Австралия	Канада	Дания	Германия (1996)	США
Услуги общего характера	13,7	5,5	3,9	7,4	5,7
Общественный порядок и безопасность	2,4	9,1	0,3	3,4	10,9
Образование	0,4	42,0	12,4	13,0	43,3
Здравоохранение	2,1	1,4	16,2	14,5	8,9
Социальное обеспечение	6,3	7,0	57,5	24,6	7,8
Жилищно-коммунальные услуги	18,7	5,5	1,0	15,3	2,0
Отдых, культура, религия	17,7	6,4	2,9	5,7	3,4
Топливо и энергия	0,2	3,4	0.0 ^b	0,1	0,0
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	1,3	0,3	0.0 ^b	0,6	0,6
Транспорт и связь	27,5	11,3	2,7	6,0	6,0
Иные экономические меры и услуги	3,9	3,1	2,2	4,1	0,5
Иное	5,8	5,1	0,7	5,3	10,9
ВСЕГО					
– в %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– в национальной валюте (млн)	12 846	73 988	379 479	329 900	750 980
– в % от консолидированных гос. доходов	6,1	18,1	59,2	18,0	26,2
– в % ВВП	2,2	8,1	32,6	9,2	8,8
Иные правительственные расходы в % ВВП					
– штатов	15,7	19,2	---	10,6	4,3
– федеральные/центральные	15,5	18,3	24,8	31,8	17,9
– правительственные расходы, всего	33,4	45,6	55,9	51,2	30,9

Источник: рассчитано по данным Government Finance Statistics Yearbook, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001).

Примечания: а) за исключением Германии (1996 г.); б) пренебрежимо малые; с) сумма может отличаться от 100.0 из-за округления; d) расходы за вычетом грантов бюджетам других уровней.

Табл. 13.2 представляет картину доходов. Собственные доходы от налогов и неналоговых источников доходов составили немногим более трех четвертей общей суммы доходов. Налоги (представленные, практически исключительно, налогами на недвижимость) составили 44,8% общей суммы, в то время как 24,3% от 32,6% приходящихся на поступления из неналоговых источников представлены доходами от сборов, продаж и штрафов. Межбюджетные трансферты составляют 16,4%. Несколько смазывают картину капитальные доходы (6,2%), поскольку это понятие не расшифровывается. В Австралии (по данным за

2001 г.) капитальные доходы, по-видимому, включают гранты на капитальные расходы, хотя, как это отмечено ниже, в данном случае, возможно, представляют собой нечто иное.

Таблица 13.2

Доходы местных бюджетов по отдельным странам, 1998 г. (в % и денежном выражении)

	Австралия	Канада	Дания	Германия (1996)	США
Налоговые поступления, всего, в т.ч.	44,8	43,2	50,9	30,6	38,9
– налоги на доходы и прибыль	---	---	47,7	23,9	2,4
– налоги на недвижимость	44,8	40,3	3,2	6,4	28,4
– налоги на товары и услуги	---	0.0 ^b	0.0 ^b	0,3	8,1
– иные налоги	---	2,8	---	0,1	---
Неналоговые доходы	32,6	17,5	8,1	32,8	23,9
– предприятия и собственность	3,0	2,9	1,2	3,4	10,8
– пошлины, продажи, штрафы	24,3	13,9	5,8	24,7	11,7
– иные неналоговые поступления	5,3	0,7	1,1	4,7	1,4
Капитальные доходы	6,2	---	0,7	4,2	0,1
Гранты	16,4	39,3	40,3	32,5	37,0
Доходы, всего					
– в %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– в национальной валюте (млн)	12 572	73 049	361 943	321 240	774 290
– в % от консолидированных гос. доходов	5,9	17,9	54,3	18,8	25,0
– в % ВВП	2,1	8,0	31,1	8,9	9,0
Иные правительственные расходы в % ВВП					
– местные	1,8	5,0	18,6	6,1	5,7
– штатов	10,1	18,6	---	10,1	9,4
– федеральные/центральные	23,9	21,5	38,6	31,6	21,1
– правительственные расходы, всего	35,8	45,1	59,8	47,7	36,1

Источник: рассчитано по данным Government Finance Statistics Yearbook, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001).

Примечания: а) за исключением Германии (1996 г.); b) пренебрежимо малые; c) сумма может отличаться от 100.0 из-за округления.

По собственным данным правительства Австралии за 1999–2000 гг. (см. табл. 13.3), вырисовывается несколько иная картина. Доходы от налогов, продаж и трансфертов несколько меньше, чем показано в табл. 13.2, в то время как другие доходы (15,7%) – несколько выше. Расходы за данный период также несколько отличаются от данных, представленных в табл. 13.1. По данным, представленным в табл. 13.3, доля расходов на транспорт, жилищно-коммунальные услуги и услуги общего характера несколько выше, а расходы на сферу отдыха несколько ниже¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Данные МВФ, как, например, те, что приводятся в табл. 13.1 и 13.2, представляют информацию в формате, подходящем для постранных сравнений. Данные, собираемые отдельными странами, часто различаются, что может ставить под сомнение межстрановые сравнения, основанные на таких данных. Тем не менее внутренние источники зачастую содержат дополнительные полезные сведения. Соответственно, в данной работе используются как данные, представленные во внутренних источниках, так и данные МВФ.

Таблица 13.3

Местное управление Австралии: доходы, расходы и гранты, 1999–2000 гг.

Доходы	Млн	%			
Налогообложение	6 001	37,2			
Продажи товаров и услуг	5 143	31,9			
%	406	2,5			
Гранты и субсидии	2 050	12,7			
Иные доходы	2 529	15,7			
Доходы, всего	\$16 129	100,0			
Расходы	Поддерживающие гранты				
			Содружество и штаты	Содружество, целевые гранты (2000-01)	Всего, в % от расходов
	Млн	Проценты	Млн	Млн	Млн
Общие	2 588	17,4	20	---	7,7
Обществ. порядок и безопасность	281	1,9	65	---	23,1
Образов., здравоохран., социальн.	1 051	7,1	16	68,1	8,0
Жилищно-коммунальные услуги	3 390	22,8	900	---	26,5
Отдых и культура	1 938	13,1	128	---	6,6
Транспорт и связь	4 378	29,5	549	39,7	13,4
Иные	1 212	8,1	782	3,7	19,9
Расходы, всего	\$14 838	100,0	\$2 460	\$111,4	17,3

Источник: Australia, National Office of Local Government (2001, Ch. 2).

Определенный интерес представляет доля трансфертов в некоторых расходах местных бюджетов. В табл. 13.3 приводятся общая сумма трансфертов от властей Содружества и штатов, которая в 1999–2000 гг. составила 2460 млн долл. Эти гранты предоставляются двумя вышестоящими уровнями власти в пропорции примерно 50 на 50, хотя следует отметить, что трансферты Содружества проводятся через штаты. В дополнение к вышеуказанному финансированию, Содружество также предоставляет небольшие целевые трансферты (в основном, на поддержку услуг, оказываемых детям, пожилым гражданам и инвалидам). В 2000–2001 гг. сумма таких целевых трансфертов составила 111,4 млн долл., что, по-видимому, является репрезентативными данными по подобным расходам. Исходя из этого предположения, общая доля трансфертов в расходах составляет 17,3%. Наибольшая доля финансирования за счет грантов (около четверти) приходится на такие категории расходов, как жилищные и коммунальные услуги, правоохранительная деятельность и безопасность, а также транспорт (13,4%, что несколько меньше, чем 16,4% по данным табл. 13.7 за 1993 г.)¹¹⁰. Остальные трансферты, по-видимому, представляют собой необусловленные гранты.

Из общей суммы трансфертов местным органам (2,460 млн долл.), предоставленной через власти штатов в 1999–2000 гг., 1, 244 млн долл. приходится на федеральные власти, а 1,216 млн долл. – на власти штатов. Фонды Содружества (финансовая помощь) подразделяются на нецелевые (866 млн долл.) и целевые расходы на развитие дорожной сети (378 млн долл.). Несмотря на тот факт, что в последнем случае средства выделяются на определенную цель, в действительности, общая сумма представляет собой несвязанное финансирование, поскольку местные власти не обязаны расходовать средства, выделяемые Содружеством на развитие дорожной сети, исключительно на дороги.

В настоящее время общая сумма финансовой поддержки со стороны Содружества растет год от года в связи с ростом населения и инфляцией. Хотя в первые годы после начала выделения нецелевых выравнивающих трансфертов местным властям (1974–1975 гг.) объемы финансирования определялись по

¹¹⁰ Наряду с другими данными, представляющими потенциальный интерес, в табл. 13.7 приводятся данные о доле определенных расходов местных органов, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов. Следует отметить, что такая информация доступна только в отношении трех расходных субкатегорий и относится к началу 90-х гг.

принципу разделения доходов (выделялась доля федерального налога на доходы физических лиц), к середине 80-х гг. финансирование стало осуществляться в виде трансфертов на оказание финансовой помощи (в том числе в целях обеспечения большей стабильности и предсказуемости доходов).

Финансовая помощь Содружества местным властям по-разному распределяется между штатами в зависимости от компоненты этой помощи. Нецелевые трансферты распределяются в расчете на душу населения (около 45 долл. на человека в 1999–2000 гг.), в то время как компонента финансирования дорожной сети на этот период определялся на основании относительного объема трансфертов Содружества, выделяемого штатам (а не местным властям) в качестве финансовой помощи. Дорожные трансферты в пересчете на душу населения составляют в среднем около 20 долл. на человека, но в зависимости от штата составляют от 83 до 230% этой суммы. В 2000 г. пропорции распределения дорожных трансфертов были зафиксированы в результате введения нового налога на товары и услуги (Goods and Services Tax), представляющего собой налог на добавленную стоимость, который распределяется по штатам в несколько иной пропорции и заменяет собой предыдущие программы финансовой помощи. В настоящее время (по всей видимости, временно) ежегодный объем дорожного гранта определяется путем некоторого увеличения его суммы за предыдущий год.

Распределение выделяемой Содружеством финансовой помощи местным органам осуществляется властями штатов через комиссии по грантам местным властям, которые распределяют средства, следуя принципам, установленным на федеральном уровне. Решения комиссий утверждаются федеральными властями. Распределение нецелевой компоненты базируется на четырех принципах. Во-первых, средства должны распределяться в целях горизонтального выравнивания местных бюджетов. Во-вторых, при распределении трансфертов не должны учитываться уровни местных налогов и расходов (то есть они должны быть нейтральны в отношении местных условий) с целью предоставления местным властям возможности осуществлять собственную фискальную политику с тем, чтобы трансферты не служили в качестве вознаграждения или наказания за те или иные решения местных властей. В-третьих, иные гранты должны учитываться при определении местного финансового потенциала. В-четвертых, каждому местному совету должен предоставляться минимальный нецелевой трансферт, который в пересчете на душу населения составлял бы не менее 30% от суммы нецелевого трансферта штату в расчете на душу населения. Принцип распределения финансовой помощи на развитие дорожной сети состоит в том, что такие трансферты должны предоставляться в соответствии с уровнем соответствующих расходных потребностей и с учетом протяженности, типа и интенсивности использования дорожной сети. Тем не менее следует указать, что трансферты на дороги могут быть использованы и в иных целях.

Комиссии по распределению трансфертов выделяют средства финансовой помощи Содружества местным властям в соответствии с вышеуказанными принципами. В зависимости от методов, используемых в различных штатах, эти комиссии оценивают расходные потребности местных бюджетов, необходимые для обеспечения стандартного набора и качества местных услуг. Они также оценивают доходный потенциал исходя из стандартных ставок налогов и объемов иных доходных поступлений. Разница между этими показателями составляет оценочный объем потребности в нецелевых трансфертах. Дорожная компонента распределяется на основе оценки потребности в расходах на развитие дорожных сетей. Определение этих оценок представляет собой весьма сложный процесс, на что указывает описание соответствующих методологий в Australia (2001).

Лишь около 70 советов, или менее 10% местных властей, получают минимальный объем трансфертов, как правило, те, что расположены в городских агломерациях или представляют столицы штатов. От года к году различия в местных условиях (данных) или методах расчетов могут приводить к значительным изменениям в объемах трансфертов, причитающихся местным бюджетам. Поэтому комиссии по распределению трансфертов обычно устанавливают ограничения на ежегодные изменения в соответствующих суммах – например, от минус 5% до плюс 10%.

Как уже было отмечено, Содружество также предоставляет определенные целевые ассигнования местным властям. Уровень такого целевого финансирования относительно невелик (около 9% общего объема финансирования местных властей за счет Содружества). В то же время власти штатов финансируют местные бюджеты почти исключительно путем выделения целевых трансфертов.

Федеральные власти играют все более значительную роль в делах местного самоуправления начиная с 1974 г., несмотря на тот факт, что по конституции местное самоуправление находится в ведении властей штатов. Этот сдвиг может отражать как менее определенное разграничение роли и ответственности различных уровней власти в отношении расходов, чем в отношении налоговых полномочий, так и растущее стремление к оптимизации финансовой помощи Содружества местным бюджетам (и, косвенно,

бюджетам штатов). Вне зависимости от конкретных причин вклад федеральных властей весьма значителен, а установленные ими критерии определяют основные направления распределения трансфертов.

Канада¹¹¹

Местная власть и ее отношения с другими уровнями власти

В Канаде существуют около 4000 муниципальных образований. К числу наиболее распространенных типов таких образований относятся города, поселки, деревни, а также, в сельских районах, графства и сельские муниципалитеты. Наряду с этими муниципальными образованиями общего назначения существуют также многочисленные местные власти для выполнения специальных целей, советы и комиссии, в сферу компетенции которых входят школы, полицейские и коммунальные службы, заповедники, местное здравоохранение, и т.д. Ведущее место среди этих специальных институтов занимают школьные советы, как по их повсеместному распространению, так и по расходам, которые зачастую сравнимы с расходами муниципальных бюджетов. Члены школьных советов избираются путем прямого голосования. Роль и даже наличие специальных местных институтов значительно разнятся по провинциям, также как и степень их независимости от местных органов общего назначения (или интеграции в них), но, как правило, их полномочия довольно ограничены. Поэтому муниципальные образования и школьные советы принято считать основными формами местных властей в Канаде.

Местные школьные советы отвечают за школьное образование (то есть за начальное и среднее образование), а муниципалитеты – за широкий (но стандартный) набор местных услуг. Муниципальные услуги включают транспорт (дороги и общественный транспорт), защиту (полицию, пожарную и спасательные службы), экологические службы (водоснабжение, канализация, сбор и утилизация бытовых отходов), отдых, культуру, планирование использования земельных участков и регулирование предпринимательской деятельности, местные службы здравоохранения и социальные службы. За исключением школьного образования, местные (например муниципальные) органы, как правило, играют довольно незначительную роль в сфере социальных услуг, как, например, здравоохранение или социальная помощь, где основными поставщиками таких услуг являются власти провинций¹¹². В долях ВВП собственные доходы местных властей (обычно от 4 до 5%) и расходы (обычно от 7 до 8%) остаются относительно стабильными с 1970 г. Тем не менее за этот период доля местных бюджетов в общих расходах сократилась с одной четверти до примерно одной шестой, главным образом из-за роста социальных расходов властей провинций, а именно, расходов на здравоохранение.

Полномочия местных органов в Канаде полностью устанавливаются властями провинций. Канадская конституция лишь упоминает муниципалитеты и передает местное управление в исключительное ведение провинций. Будучи порождениями провинций, муниципалитеты могут иметь только те полномочия и обязанности, которые делегируются породившей их провинцией, и их действия должны соответствовать этим установкам. Региональные власти имеют право изменять соответствующие полномочия и обязанности, а также создавать, изменять, и ликвидировать муниципальные образования по своему усмотрению. И действительно, провинции без колебаний «реформировали» местные власти, изменяя границы, обязанности, полномочия и финансирование муниципальных образований. Кроме того, власти провинций строго контролируют свои муниципалитеты с помощью целого ряда законов и нормативных актов.

Постепенная передача школьного образования в ведение провинций, проходившая особенно активно в 1990-е гг., является ярким примером полноты контроля и вмешательства провинций в дела местных властей. Еще 15 лет назад обычная схема организации школьного образования могла быть определена как разделение обязанностей местных властей и властей провинции, где провинции (как правило) предоставляли львиную долю финансирования (на принципах выравнивания), а местные школьные советы изыскивали необходимые дополнительные средства путем установления местного налога на недвижимость. В настоящее время такая схема совместного финансирования является характерной лишь для двух провинций. В остальных регионах Канады власти провинций приняли на себя все обязательства по финансированию школьного образования, но, как правило, перевели местные налоги на недвижимость, за счет которых финансировалось школьное образование, в форму регионального налога на недвижимость. Местные школьные советы были лишены своих налоговых полномочий, а местные избиратели и налого-

¹¹¹ См. подробное обсуждение вопросов местного управления в Канаде в *Higgins в Hesse (1991)*, *Norton (1994)*, *OECD (1997)* и *Tindal и Tindal (1995)*.

¹¹² Онтарио представляет собой определенное исключение в том, что местные органы там несут гораздо большую ответственность за социальные услуги/помощь, чем в других провинциях.

плательщики – права голоса в делах финансирования школьного образования. В настоящее время только власти провинций имеют право определять уровень расходов школ. Школьные советы могут распоряжаться расходами лишь в пределах средств, выделяемых властями провинций, однако и в этой сфере они жестко контролируются региональными министерствами образования, которые уполномочены, например, определять набор предметов, требования к общим экзаменам, квалификацию учителей, требования к образованию детей-инвалидов, и т.д.

Еще одной иллюстрацией степени контроля властей провинций над местными властями может послужить лишение местных властей доступа к налогам с продаж и подоходным налогам. Во время Второй мировой войны федеральное и региональные власти пришли к соглашению о передаче федеральному правительству всей полноты контроля над налогами на доходы физических и юридических лиц. Провинции получили соответствующую компенсацию, в то время как местные власти (некоторые из них к тому моменту имели право на установление подоходного налога и налога с продаж) были полностью исключены из этой сферы. С того времени налог на недвижимость остался, по сути, единственным налоговым источником, находящимся в распоряжении местных органов Канады.

Одним из следствий той степени контроля, которой обладают власти провинций в отношении местных властей, стали значительные региональные различия в организации местной власти. В то время как его основные черты (как правило) весьма схожи, существует масса мелких (а в некоторых случаях и довольно значительных) различий, которые часто затрудняют обобщение. Еще одним следствием стала минимизация отношений между местными и федеральными властями, отчасти потому, что власти провинций ревниво защищают свои полномочия. Несмотря на это, муниципалитеты имеют возможность отстаивать свои интересы перед федеральными властями (например, через Федерацию канадских муниципалитетов) и время от времени получают относительно скромные средства из федерального бюджета. Типичным примером такого финансирования является федеральная программа по развитию инфраструктуры конца 1990-х гг. (которая вскоре должна быть возобновлена).

Расходы и доходы местных органов

Структура расходов местных властей Канады видна по данным, приведенным в *табл. 13.1*. В 1998 г. расходы на образование (осуществляемые главным образом через школьные советы) составляли 42%. Муниципалитеты, как правило, отвечают за все остальные сферы. Транспорт и связь (в компетенцию местных властей Канады входит лишь транспорт) представляют собой наибольшую статью расходов (11,3% общих расходов на местах), а функции по охране порядка – вторую по значимости. Более скромные и относительно одинаковые расходы приходятся на иные виды деятельности (за исключением довольно незначительных расходов на здравоохранение, сельское и лесное хозяйство и рыболовство). Следует отметить, что значительная величина расходов на социальные услуги определяется соответствующими расходами муниципалитетов Онтарио (где они составляют 25% общих местных расходов), в то время как в большинстве остальных провинций они составляют менее 1%. Хотя эти данные и не представлены отдельно в *табл. 13.1*, следует отметить, что расходы по обслуживанию долга составляют 6,8% расходов муниципальных бюджетов. Во всех провинциях муниципалитетам разрешены лишь заимствования на капитальные расходы.

В целом расходы местных властей составили 8,1% ВВП и 18,1% расходов консолидированного бюджета в 1998 г. Расходы муниципальных образований составляли 4,7% ВВП, а расходы школьных советов – 3,4%.

Анализ местных властей в целом не позволяет выявить те значительные различия, которые существуют между муниципальными властями и школьными советами. Эти различия становятся более заметны при взгляде на данные, приводящиеся в *табл. 13.4* в отношении источников доходов этих двух форм местной власти. Школьные советы получают около 75% финансирования в виде грантов. Эти гранты поступают почти исключительно от властей провинций. Остальные 25% составляют собственные доходы. Следует осторожно подходить к интерпретации этой цифры, поскольку с передачей финансирования школьного образования в ведение региональных властей большую часть этой суммы составляет региональный налог на недвижимость в части, направляемой на финансирование школ через школьные советы, а не налог на недвижимость, устанавливаемый и взимаемый самостоятельно школьными советами. В свою очередь, по данным за 1998 г. муниципальные образования получали 56,7% своих доходов за счет налогов на недвижимость (и иных налогов связанных с собственностью), устанавливаемых на местном уровне. Сборы с пользователей, также устанавливаемые местными властями, составляли еще 20% их доходов. Налоги на недвижимость, сборы с пользователей и различные иные источники доходов относятся к собственным доходам муниципальных властей, что составляет около 85% общих доходов муниципаль-

ных бюджетов. Оставшиеся 15% получаются за счет трансфертов. За последнее десятилетие, в результате реализации курса на экономию средств со стороны вышестоящих уровней власти, доля трансфертов упала с 23% до 15%. Следует еще раз отметить, что в основном трансферты предоставляются властями провинций. Кроме того, следует упомянуть, что большинство трансфертов являются целевыми (в настоящее время, лишь менее 20% грантов относятся к нецелевым, тогда как в 1988 г. нецелевые гранты составляли 25%).

Таблица 13.4

Доходы муниципалитетов и школьных советов в Канаде, 1998 г.

	Муниципалитеты	Школьные советы
Налоги на недвижимость	56,7	21,8
Иные налоги	1,2	---
Сборы с пользователей	20,7	3,1
Инвестиционные доходы	4,9	0,1
Иные	1,1	0,1
Собственные источники, всего	84,6	25,1
Нецелевые гранты	2,9	---
Целевые гранты	12,4	74,9
– провинций	11,8	74,7
– федеральные	0,7	0,2
Доходы, всего		
– в %	100,0	100,0
– в долларах (млн)	42 914	31 074
– в % ВВП	4,7	3,4

Источник: Kitchen (2000).

Целевые трансферты региональных властей, как правило, представляют собой большой, но путаный набор стимулов для муниципальных образований. С течением времени количество и разнообразие таких трансфертов снижались, отчасти вследствие уменьшения уровня финансирования, хотя система их предоставления остается достаточно сложной. Как правило, гранты предоставляются на поддержку тех или иных аспектов всего набора услуг. Традиционно транспорт является сферой, относительно хорошо финансируемой за счет трансфертов. Несколько устаревшие данные, приведенные в последней колонке табл. 13.7, формат которых позволяет провести сравнительный анализ, показывают, что 25% расходов местных властей Канады на транспорт (и связь) в 1991 г. финансировались за счет трансфертов. Даже в небольших расходах местных бюджетов на здравоохранение (1,4%) 46% составляют гранты. Разумеется, расходы школьных советов на образование в значительной мере финансируются за счет трансфертов, доля которых возросла с 67% в 1991 г. до 75% в 1998 г.

Нецелевое финансирование обычно составляет незначительную долю по сравнению с суммами целевых трансфертов. Лишь в трех провинциях нецелевое финансирование превышает целевое. Даже принимая во внимание незначительные объемы нецелевого финансирования, следует иметь в виду, что оно обычно направлено на бюджетное выравнивание для оказания помощи (или большей помощи) поселениям с ограниченными бюджетными возможностями. Выравнивание играло особенно важную роль в помощи школьным советам в случаях, когда они исчерпывают возможности, предоставляемые использованием местных налоговых источников. После недавнего перехода финансирования школьного образования в ведение властей провинций эта роль теперь в основном осуществляется региональными властями путем единообразного распределения финансовых ресурсов. В большинстве провинций выравнивание играет определенную роль в распределении нецелевого финансирования между муниципальными бюджетами. Auld and Eden (1987) приводят обзор процесса выравнивания по провинциям. Они выделяют три типа используемых в этих целях программ: выравнивание относительного бюджетного неравенства, выравнивание бюджетных разрывов и выравнивание бюджетных потребностей. При выравнивании относительного бюджетного неравенства располагаемые финансовые ресурсы распределяются в обратной пропорции к относительным налоговым потенциалам муниципальных образований, например,

в обратной пропорции к соотношению между налоговой базой муниципалитета в расчете на душу населения и соответствующим средним значением. Все муниципальные образования получают те или иные объемы финансирования. При использовании метода выравнивания бюджетных разрывов учитывается разница между собственной налоговой базой муниципалитета в расчете на душу населения и соответствующим стандартным показателем. В этом случае финансирование выделяется муниципальным образованиям пропорционально выявленному дефициту. Выравнивание бюджетных потребностей предусматривает стандартизацию расходов и доходов муниципальных образований и выделение трансфертов тем из них, где выявлен дефицит. Большинство программ было признано недостаточно эффективными, главным образом из-за неадекватного финансирования. Одной из наибольших трудностей в осуществлении бюджетного выравнивания оказалось определение справедливых пропорций распределения средств между сельскими и городскими муниципалитетами и между малыми и крупными городами.

В трех провинциях предоставление нецелевых, большей частью выравнивающих трансфертов осуществляется на основе принципа разделения доходов. Как правило, в качестве разделяемого дохода выделяется небольшая доля каких-либо региональных налогов (обычно налогов на доходы физических лиц и корпораций, наряду с иными доходами), и соответствующие поступления распределяются между всеми муниципальными образованиями на основе принципа бюджетного выравнивания. В трех провинциях выбранные для этого налоговые поступления (например, от налогов на бензин) распределяются в пользу крупных городов (Калгари, Эдмонтон, Монреаль, и Ванкувер).

*Соединенные Штаты*¹¹³

Местная власть и ее отношения с другими уровнями власти

По данным за 1997 г., в США существовали 87 453 местных органов власти. Из них 39 044 (или 44,6%) представляли собой местные власти общего назначения, 13 726 (15,7%) – школьные округа и 34 683 (39,7%) – другие формы специальных округов. Местные власти общего назначения подразделяются на графства (counties – 3043), муниципальные образования (municipalities – 19 372) и округа (townships – 16 629). Хотя существуют и другие типы, муниципалитеты обычно представлены крупными городами, городскими поселениями и деревнями. Графства, которые существуют во всех, за исключением трех, штатах, первоначально были административными единицами штатов, а теперь предоставляют общественные услуги общего типа наряду с муниципалитетами. В крупных городских агломерациях органы управления графств и городов зачастую сливаются в различных формах. Округа встречаются в 20 штатах, большей частью на северо-востоке и Среднем Западе. Первоначально они создавались, главным образом, в целях дорожного строительства, но по мере роста населения и потребностей круг их обязанностей расширялся. Специализированные школьные округа существуют во всех, за исключением четырех, штатах и являются важной формой местной власти. Кроме того, существует множество иных специализированных округов, как правило, создающихся для предоставления одной или двух услуг (например, охрана окружающей среды, пожарные службы, водоснабжение и канализация), и их число постоянно растет (в настоящий момент их на 17% больше, чем десять лет назад). Многие из них отпочковались от местных органов общего назначения для решения трансграничных проблем, достижения эффекта масштаба, или, во многих случаях, отделения функций, которые могут осуществляться на принципах самофинансирования. Тем не менее, их относительно трудно выделить из общего массива местных властей, поскольку зачастую эти органы не избираются напрямую в отличие от местных властей общего назначения или школьных округов.

Школьные округа отвечают за начальное и среднее школьное образование. Они контролируются властями штата, отвечающими за образование, но, тем не менее, являются самостоятельными местными органами, которыми руководят школьные советы, избираемые на местах. Местные власти имеют право администрировать местные и профессиональные колледжи. Местные власти общего назначения отвечают за широкий круг услуг, включая транспорт (дороги и общественный транспорт), здравоохранение (часто, особенно в графствах, включающие больницы), социальное обеспечение (часто администрирование и иногда значительное финансирование), полицию и пожарную охрану, сферу отдыха и культуры, а также регулирование вопросов бизнеса и застройки. Местные власти также могут управлять предприятиями

¹¹³ Источники информации включают *Gunlicks в Hesse (1991)*, *Norton (1994)*, *OECD (1997)*, *Ter-Minassian (1997)*, *Fisher (1996)*, *International City/County Management Association (2000)*, *Tax Foundation (2000)* и *U.S. Bureau of the Census (2001)*.

коммунальной сферы через свои департаменты, но, как правило, осуществляют эти функции через специальные округа или специальные органы, или создают соответствующие муниципальные предприятия.

Полномочия местных органов определяются властями штатов. Национальная конституция США не включает понятия местной власти. Власти штатов определяют обязанности и полномочия местных органов, и тем самым юридически они являются порождениями штатов. Если не установлено иного, полномочия местных властей интерпретируются в узком смысле в соответствии с «правилом Диллона» (Джон Диллон, юрист, крупный авторитет по вопросам муниципального права, живший в XIX в.) – то есть они сводятся исключительно к тем полномочиям, которые были определены для них властями штата. Для того чтобы избежать ограничений, налагаемых «правилом Диллона», штаты принимают собственные установления в отношении местных властей (*home rule*, местное право). Наиболее полной формой является инкорпорация местного самоуправления в конституции штатов. Данные установления обеспечивают большую самостоятельность местных властей в решении местных вопросов, ограничивают вмешательство властей штатов в местные дела и даже могут содержать положения, дающие местной власти право действовать во всех сферах, не запрещенных законодательством штатов. Лишь несколько штатов ввели этот наиболее полный вариант *гомруля*, в то время как остальные ограничились принятием положений, лишь смягчающих «правило Диллона». В той или иной форме местное право распространяется на муниципалитеты в 48 штатах и на графства – в 37 штатах. Правовая интерпретация таких положений далека от единообразия, поэтому правоприменение и определение первоначальных намерений законодателя разнятся от штата к штату, а внешне схожие положения могут интерпретироваться по-разному.

Расходы местных властей, связанные с выполнением их функций, составили 8,8% ВВП в 1998 г., из которых 44% пришлось на школьные округа. В то же время расходы бюджетов штатов (за исключением межбюджетных трансфертов местным властям) составили 4,3%, а федеральные расходы (за исключением трансфертов) – 17,9%. В то время как конечные расходы местного уровня превышают этот показатель по сравнению с бюджетами штатов, те, в свою очередь, превосходят местные власти по показателям доходов (26% общей суммы собственных доходов консолидированного бюджета против 16%, приходящихся на долю местного самоуправления, и 58% – на долю федеральных властей). Местные власти, особенно школьные округа, в значительной мере зависят от финансирования из бюджетов штатов, главным образом, от трансфертов на покрытие их расходов.

За последние пятьдесят лет роль межбюджетных трансфертов значительно изменилась как в системе местного самоуправления, так и в федеральной системе США в целом. Федеральная помощь бюджетам штатов и местных властей выросла с 11% расходов штатов и местного уровня в 1958 г. до 18% в 1968 г. и 25% в 1978, и хотя в 1988 г. она упала до 17%, в 1998 г. снова возросла до 22%. В течение довольно ограниченного времени выделение федеральных финансовых ресурсов бюджетам штатов и местных властей общего назначения осуществлялось на основе программы «разделения доходов» (в нее не были включены школьные округа). Однако вместо разделения конкретных доходов в рамках программы распределялись определенные суммы средств. Эта программа существовала с 1972 по 1986 г., но с 1980 г. в рамках этой программы средства выделялись лишь местным властям. Средства, получаемые от разделения доходов, покрывали лишь менее 3% местных расходов. Снижение уровня федеральной поддержки субнациональных властей связывалось с политикой «нового федерализма» президента Рейгана, которая была нацелена на снижение роли федеральных властей и их влияния на власти штатов и местные органы. При администрации Рейгана процедура выделения федеральных трансфертов была упрощена (а их объемы сокращены) путем консолидации многочисленных специальных трансфертов в небольшое число блочных грантов. В 1998 г. объем прямой федеральной помощи местным властям составил около 10% общей суммы помощи и 4% доходов (то есть менее половины соответствующих объемов выделенных в 1978 г.).

На протяжении многих лет трансферты местным властям из бюджетов штатов были больше по объемам и выделялись более стабильно (на уровне около одной трети доходов). Увеличение объемов трансфертов школьным округам, произошедшее до 1980 г., было осуществлено по инициативе властей штатов, но с тех пор на протяжении 20 лет этот уровень не изменялся, составляя около половины доходов школьных округов. Лишь в отношении специальных округов федеральные гранты превышают объемы финансирования со стороны штатов.

Основная часть межбюджетной помощи местным властям (около 60% от ее общего объема) направляется на нужды школьного образования, причем 90% этой суммы предоставляется властями штатов. Роль штатов в финансировании школьного образования росла, однако решающий шаг в ее увеличении был сделан в начале 1970-х гг., когда был принят целый ряд судебных решений, декларировавших, что школьное финансирование не должно зависеть исключительно от базы местного налога на недвижи-

мость. После этого финансовая помощь в отношении школьного образования возросла с 37% в 1962 г. до 50% в 1982 г. и оставалась на этом уровне в 1998 г.

Местные власти серьезно обеспокоены вопросом нефинансируемых мандатов¹¹⁴. Эта проблема возникла в связи с сокращением объема федеральных трансфертов субнациональным властям, и, по мнению некоторых исследователей, переход к использованию нефинансируемых мандатов был связан с попыткой федеральных властей усилить свое влияние на власти штатов и местные органы. В свою очередь, финансовые затруднения бюджетов штатов быстро стали перекладываться на местные власти. Мандаты стали проблемой для всей федеральной системы США.

Поскольку местные власти оказались в самом конце этой цепочки, именно для них нефинансируемые мандаты представляют особую проблему. Считается, что использование мандатов ведет к искажению приоритетов, ограничению гибкости и увеличению издержек. По некоторым расчетам, от 20 до 90% расходов местных бюджетов направляются на покрытие федеральных и региональных мандатов, в то время как значительная доля законов штатов имеет финансовые последствия для местного уровня. При подобных расчетах трудность представляет разграничение между законным перераспределением обязательств и неправомерными мандатами. Безусловно, некоторые мандаты создаются в целях извлечения политических выгод законодателями штатов за счет местных властей. Отмечены случаи предоставления щедрых льгот в отношении базы налога на недвижимость или введения ограничений на рост его ставок без предоставления адекватной компенсации.

Местные власти активно сопротивлялись неправомерному использованию мандатов как политическими, так и юридическими средствами. В свою очередь, федеральное правительство и власти многих штатов предприняли определенные шаги, направленные на ограничение негативных последствий использования мандатов. Так, в 1995 г. на федеральном уровне был принят Акт о реформе нефинансируемых мандатов (Unfunded Mandate Reform Act). В более чем 40 штатах были приняты положения о введении записок, прилагаемых к законопроектам, которые характеризовали бы ожидаемые издержки для местных властей. В некоторых штатах раздаются призывы к введению компенсаций, или, по крайней мере, санкционированию повышения ставок местных налогов для покрытия всех или части дополнительных издержек. Поскольку требования компенсации зачастую игнорируются, более эффективной мерой стало бы введение требования по принятию нефинансируемых мандатов двумя третями голосов, но следует отметить, что эффективность и того, и другого подхода подвергается сомнению. В настоящее время опросы местных чиновников показывают, что большинство из них считает: проблема нефинансируемых мандатов не решается, а, возможно, и усугубляется.

Определенные ограничения на местные власти налагаются не властями штатов, а гражданами посредством инициатив избирателей и референдумов. В большинстве штатов предусмотрено такое средство, как инициатива граждан по вынесению на обсуждение тех или иных вопросов, и в случае получения достаточной поддержки путем подачи петиций вопрос выносится на референдум. Многие бюджетные проблемы штатов и местных властей становятся предметом референдумов. Одним из наиболее известных случаев стала 13-я поправка в Калифорнии (1978 г.), которая существенно ограничила рост величины и ставок местного налога на недвижимость, что значительно повлияло на финансы штата и местных властей. По некоторым данным можно судить о том, что существуют различия в уровне и структуре налогов и расходов между штатами в зависимости от потенциала использования гражданских инициатив (Matsusaka, 1995).

Расходы и доходы органов местного самоуправления

Структура расходов местных властей представлена в *табл. 13.1*. В 1998 г. школьное образование составляло наибольшую статью расходов – 43,3% от их общего объема. Оставшиеся 56% расходов приходились на остальные бюджетные потребности местного самоуправления. Расходы на охрану правопорядка и безопасность (то есть пожарная охрана и полиция) составляли 11%. Другие значительные категории расходов, представленные в таблице – это здравоохранение (8,9%), социальные услуги и обеспечение (7,8%), транспорт (6,0%), и услуги населению общего характера (5,7%). Несколько меньшие суммы приходятся на отдых и культуру (3,4%) и жилищные услуги (2,0%). В целом местные расходы составляют около четверти всех расходов консолидированного бюджета.

Как и в случае Канады, в США могут быть выделены школьные советы и местные власти общего назначения, которые значительно различаются между собой, в том числе и по методам финансирования. Исходя из этого, целесообразно различать эти типы местных органов, особенно в том, что касается их

¹¹⁴ См., например, Berman в International City/County Management Association (2000).

доходов. Раздельные данные по доходам местных органов общего назначения и школьных округов приводятся в *табл. 13.5*. Более половины финансирования школьных округов осуществляется за счет межбюджетных трансфертов, причем почти половина (49%) этих средств поступает от властей штатов. Сборы и различные иные доходы составляют 6%. Налоги, практически сводящиеся к налогу на недвижимость, устанавливаются самими школьными округами, что составляет 30% их доходов. По всей видимости, эта цифра не полностью отражает важность налогов для финансирования школьных округов, поскольку взносы из местных бюджетов (8,4% всех расходов на школьное образование) также должны финансироваться, и это происходит за счет других властей (поэтому соответствующие суммы вычитаются из доходов общего назначения, за счет которых осуществляются взносы).

Таблица 13.5

**Доходы школьных округов и местных властей общего назначения
в Соединенных Штатах, 1998 г. (%)**

	Школьные округа (1997–98)	Местные власти общего назначения (1998)
Налоги		
налоги на собственность	28,9	26,8
налоги с продаж		10,3
подходные налоги		4,0
иные налоги	1,1	2,3
Вклад вышестоящих бюджетов	8,4	-6,0
Сборы	2,6	25,0
Иные	3,4	10,8
Межбюджетные трансферты		
федеральные	6,6	1,9
штаты	49,0	24,4
Доходы, всего		
в %	100,0 ^a	100,0 ^a
в долларах (млрд)	\$327,2	\$467,1
% ВВП	3,8	5,4

Источник: Расчеты авторов по данным US Bureau of the Census, Annual Survey of Government Finances <http://www.census.gov/>

Примечание: а) сумма может отличаться от 100,0 из-за округления.

В отличие от школьных советов местные власти общего назначения в основном получают финансирование за счет собственных источников доходов. Лишь около четверти доходов местных бюджетов составляют трансферты, 90% которых предоставляется властями штатов. Еще одну четверть доходов составляют поступления от сборов, а доходы из различных иных источников – 10,8%. За последние 30 лет относительно возросли доходы от сборов с пользователей. Остальные доходы местных бюджетов приносят местные налоги. 60% налоговых поступлений местных властей общего назначения составляют местные налоги на недвижимость; 25% доходов приносят местные налоги с продаж и почти 10% – местные налоги на доходы физических лиц.

Раздельные данные по школьным советам и местным органам общего назначения, приведенные в *табл. 13.5*, показывают, что условия, в которых действуют эти два типа местных властей, весьма различны. При комбинировании данных (*см. табл. 13.2*) эти различия не столь заметны. Тем не менее данные *табл. 13.2* представляют общую структуру доходов местных властей.

Структура местных налогов значительно варьируется от штата к штату, однако в ней доминируют налоги на недвижимость. Налоги на недвижимость (на землю и благоустройство) базируются на рыночной стоимости собственности и являются общепринятой формой местного налогообложения, однако налоги на личную собственность (то есть мебель, транспортные средства, запасы, финансовые активы) все еще сохраняются в некоторых местностях, хотя и обеспечивают лишь небольшие поступления. Ши-

роко применяется общий налог с продаж (в основном, местными властями общего назначения). В несколько устаревшей литературе по данному вопросу приводятся данные о том, что 6500 местных властей в 31 штате применяют налоги с продаж, однако данные таблицы «Доходы местных органов по штатам (Local Government Revenue by State)», приводящейся в издании бюро переписей США, показывают, что местные власти практически всех штатов в той или иной мере получают доходы от налога с продаж¹¹⁵. Тем не менее во многих случаях вклад от этих доходов невелик, хотя в трех штатах доходы от налога с продаж составляют почти половину поступлений от местных налогов. Налоговые базы (как правило, базы налогов с продаж штатов) устанавливаются властями штатов, причем ставки налогов часто ограничиваются определенным диапазоном. В четырех штатах власти требуют установления местного налога с продаж. Реже встречаются местные подоходные налоги, хотя они и играют достаточно важную роль. Эти налоги интенсивно используются местными властями трех штатов (Мэриленда, Огайо и Пенсильвании), где они составляют от 20 до 30% налоговых поступлений местных бюджетов. Они также являются особо важными источниками доходов в Кентукки и Нью-Йорке (около 30% налоговых поступлений) и г. Вашингтон (37%). Во многих штатах подоходные налоги вводятся крупными городами, для которых являются важным источником дохода, часто составляя до трети и более доходов из собственных источников. В трех штатах школьные округа имеют доступ к местным подоходным налогам. Как правило, ставки подоходных налогов достаточно низки, например, от 1,0 до 2,5%. Хотя местные подоходные налоги иногда устанавливаются в качестве надбавки к подоходным налогам, взимаемым штатами, такая их форма, как налог на фонд оплаты труда (самозанятые подают соответствующие декларации), встречается чаще.

Федеральное правительство разрешает вычитать суммы местных налогов на недвижимость и доходы (в случае, если личные расходы перечислены по позициям) при расчете федерального подоходного налога. Это положение представляет собой форму федеральных субсидий местным властям путем сокращения расходов на местные налоги для федерального налогоплательщика и перевода части таких издержек на федеральное правительство и плательщиков федеральных налогов в целом. С 1986 г. вычет местных (и региональных) налогов с продаж был прекращен. Федеральные власти также субсидируют долги местных бюджетов тем, что проценты, уплачиваемые по облигациям, выпускаемым местными властями, не облагаются федеральным подоходным налогом, и, следовательно, процентные ставки местных долговых обязательств могут быть ниже рыночных. Эффективность и справедливость и тех, и других вычетов не раз подвергалась сомнению.

Прямая помощь местным бюджетам предоставляется как федеральными, так и региональными властями. Объемы федеральных трансфертов относительно невелики, они составляют около 3,8% общей суммы доходов местных бюджетов. Из этой суммы 70% направляются на финансирование школ. Почти 90% грантов школам предоставляется властями штатов. Из общего объема федеральной помощи школам (160,2 млрд долл.), выделенной в 1997–1998 гг., 112,2 млрд долл. представляли помощь, рассчитанную по формуле (остальная часть этой суммы направлялась на финансирование специальных программ, как, например, помощь инвалидам, профессиональное обучение и транспорт). Как правило, помощь по формуле базируется на потребностях и бюджетном потенциале и распределяется в соответствии с принципом выравнивания. Значительное внимание, особенно с 1970-х гг., уделяется распределительным формулам и их возможностям в отношении сокращения доли финансирования школ за счет местного налога на недвижимость¹¹⁶.

В 1998 г. федеральная помощь местным властям общего назначения составляла лишь 1,9% их доходов, в то же время трансферты штатов составляли 24,4%. Федеральные гранты представляют собой целевое (по категориям) финансирование и часто выделяются на такие цели, как реконструкция городских районов, развитие дорожных сетей и общественного транспорта. Федеральные гранты главным образом направляются бюджетам штатов, которые, в свою очередь, могут перераспределять их в пользу местных органов через соответствующие программы и финансирование. В конце 1990-х гг. более 60% федеральных трансфертов региональным и местным властям выделялись на финансирование федеральных программ, связанных с выплатами физическим лицам (среди них следует выделить медицинскую помощь – Medicaid и программы поддержки доходов), в то время как менее 40% направлялись непосредственно на помощь местным органам и властям штатов. К примеру, в 1996 г. федеральные власти передали в ведение штатов помощь семьям с детьми (AFDC), многие из которых, в свою очередь, возложили часть соответствующих обязательств на графства. Местные власти особенно обеспокоены тем, что растут их обязательства по предоставлению социальной помощи, что может стать непосильным бременем для местных бюджетов, особенно в случае ухудшения экономической ситуации.

¹¹⁵ См. табл. 439 в U.S. Census Bureau's *Annual Survey of Government Finances* по адресу <http://www.census.gov/gov/>.

¹¹⁶ См., например, *Dumcombe and Yinger (1998)* и, в более широком аспекте этой проблемы, *McMillan (2001)*.

Трансферты штатов составляют более 90% межбюджетной помощи местным властям. Около 75% этой помощи выделяется в виде целевых трансфертов. Социальное обеспечение составляет около трети общей суммы грантов штатов, финансирование дорожных сетей – 12%, иное целевое финансирование – 30%, а трансферты общего назначения – около 22%. Хотя содержание программ разнится от штата к штату, непременным требованием является использование целевых грантов на решение обозначенных задач. В нескольких штатах применяется метод разделения доходов с местными властями (например, в Аризоне и Алабаме). Муниципальные образования Аризоны получают 15,4% поступлений в бюджет штата от подоходного налога, однако им приходится проводить активную политику для того, чтобы отстоять этот уровень финансирования (от дальнейшего сокращения, – еще недавно доля этих поступлений составляла 15,8%).

Германия¹¹⁷

Местная власть и ее отношения с другими уровнями власти

Федеративная система Германии делится на федеральный, региональный (16 земель (Land), 3 города являются самостоятельными субъектами) и местный уровни власти. Местная власть включает два уровня: округа (Kreise) и муниципалитеты (общины – Gemeinden). Существуют два типа муниципальных образований – единые и ассоциации муниципалитетов (местные мини-федерации). В результате менее половины из 8500 общин, расположенных в бывшей Западной Германии, имеют собственные администрации. Наряду с 329 округами и 14 915 общинами в Германии существуют 115 городов, не входящих в округа (Kreisfreie Städte или Stadtkreise), в которых местные власти обладают полномочиями как муниципалитетов, так и округов.

С 1968 по 1987 г. местные власти в Германии прошли через период укрупнений и слияний (наиболее интенсивно этот процесс протекал в течение первых 10 лет). Например, к 1987 г. количество муниципалитетов сократилось почти на треть по сравнению с 1968 г., а число округов снизилось с 425 до 237. Тем не менее в 1987 г. более чем в 85% муниципальных образований численность населения составляла менее 10 тыс. чел. Целями укрупнения было создание местной власти более эффективного масштаба для предоставления местных услуг при сохранении адекватного уровня представительства и обеспечение способности местных властей выполнять функции, которые предполагалось децентрализовать. Воссоединение с восточными землями в значительной мере способствовало возобновлению усилий по консолидации местного самоуправления. В разных регионах, как и в отношении многих иных аспектов политики и управления, подходы к инициативам по консолидации и результаты их реализации значительно различались, например, в результате слияний возникало больше единых муниципальных образований или, наоборот, ассоциаций муниципалитетов. Кроме того, отчасти в результате слияний, в крупных городских центрах обычным явлением стало создание более мелких административных единиц, органы которых напрямую избираются жителями и имеют определенные полномочия, что является формой внутренней децентрализации.

Обязанности местных властей в Германии могут быть разделены на три категории – делегированные, обязательные (мандатные) и добровольные. К делегированным обязанностям относятся функции, находящиеся в ведении федеральных или региональных властей, выполнение которых они делегируют на места. Как правило, в этом случае вышестоящие уровни власти сохраняют за собой значительный контроль в данных вопросах и предоставляют соответствующую финансовую поддержку. Примерами делегированных функций могут служить регистрация актов гражданского состояния (рождения, смерти, брака, и т.д.), регистрация транспортных средств и собственности, выдача паспортов, инспекция строительных объектов, социальная помощь и жилищные льготы (выплачиваемые из федерального бюджета), общественный транспорт, содержание некоторых дорог и шоссе, определенные полицейские функции. К обязательным функциям местных властей относятся школьное образование (первые ступени школьного образования находятся преимущественно в ведении муниципалитетов, тогда как более высокие ступени – как правило, в ведении округов, власти земель отвечают за наем учителей), профессиональное образование (в ведении округов), определенные аспекты здравоохранения, контроль за качеством пищевых продуктов, содержание детских дошкольных учреждений, местных дорожных сетей, пожарных служб, водоснабжения, канализации, утилизация отходов, а также содержание кладбищ. В до-

¹¹⁷ Особенно ценные замечания по проблеме см. в *Bennett and Krebs* в *Gibson and Batley* (1993), *Gunlicks* (1989), *Hesse* (1991), *Norton* (1994), *OECD* (1997), *Spahn and Fottlingre* в *Ter-Minassian* (1997), *Wurzel* (1999) and *Zimmerman* в *King* (1992).

полнение к этому местные власти могут добровольно принимать на себя предоставление широкого круга (дискреционных) услуг, например, относящихся к спорту, отдыху и культуре, содержанию домов престарелых, молодежным программам, государственному жилью, вопросам экономического развития, рынкам, дополнительной поддержке образования, и предоставлению различных дополнительных коммунальных услуг (например, электро-, газо- и теплоснабжения). Добровольно выполняемые функции могут включать даже содержание сберегательных банков, почтовых отделений и организацию медицинского страхования. Оказание услуг в значительной мере интегрировано – как горизонтально, так и вертикально. Под горизонтальной интеграцией понимается то, что оказание услуг местным жителям осуществляется, как правило, совместно двумя уровнями местной власти, а под вертикальной – то, что многие услуги оказываются местными властями с помощью правительств земель и федеральных властей. Одним из последствий такой интеграции является неопределенность в разграничении ответственности за оказание услуг.

Расходы на социальные услуги составляют самую значительную статью расходов местных бюджетов. Четверть местных расходов направляется на социальное обеспечение, несколько меньшие суммы выделяются на финансирование здравоохранения и образования (14,5 и 13,0% соответственно) – см. *табл. 13.1*. Эти три статьи составляют практически половину общего объема расходов. Финансирование жилищных, социально-культурных и бытовых услуг составляет еще 15,3%. В то же время расходы на транспорт составляют 6,0%, отдых и культуру – 5,7%, безопасность – 3,4%. Общие расходы местных властей составляют 18,0% расходов консолидированного бюджета и 9,2% ВВП. Интересно отметить, что, несмотря на стремление консолидировать местную власть с целью ее подготовки к принятию на себя более широкого круга полномочий и возложению на нее большего количества делегированных и мандатных обязанностей, цифра 9,2% ВВП лишь незначительно превышает значения 8,5% ВВП и выше, которые регистрировались с 1965 по 1980 г. (а в 1990-х гг. значения этого показателя были ниже 8,5%). Таким образом, можно сделать вывод о том, что значительное расширение круга обязанностей не отражается немедленно на показателях местных расходов, исчисленных в долях ВВП. С 1960-х гг. доля расходов местных бюджетов на социальные услуги возросла, тогда как инвестиции в инфраструктуру сократились.

За исключением небольших по объему капитальных доходов (4,2%), доходы местного самоуправления можно разделить на три практически равные части – налоговые поступления, неналоговые доходы и гранты (см. *табл. 13.2*). Эта структура была довольно стабильна, несмотря на некоторое сокращение доли налоговых поступлений, произошедшее в 1990-х гг. после воссоединения. Основным налогом, устанавливаемым на местном уровне, является налог на предпринимательскую деятельность (определенная часть поступлений от которого передается вышестоящим бюджетам). Местные власти также налагают налог на недвижимость. Кроме того, местные бюджеты получают определенную долю поступлений от налогов на доходы физических лиц и корпораций и НДС (а также некоторых других незначительных разделяемых налогов). Данные по разделяемым налоговым доходам, приводимые в *табл. 13.2*, отнесены к местным налогам, хотя местные власти играют минимальную роль в определении размеров и доли этих налогов. Данные налоги и структура распределения соответствующих поступлений также были относительно стабильны. Доля неналоговых доходов довольно высока, и соответствующие поступления играют важную роль в местных бюджетах. Существуют различные формы межбюджетных трансфертов. Местные власти имеют право осуществлять заимствования, однако, как правило, осторожно пользуются этой возможностью. Кроме того, заимствования местных бюджетов, хотя и неформально, контролируются властями земель.

Германская конституция официально признает местную власть как один из уровней власти. Местными вопросами ведают прямо избираемые гражданами представители¹¹⁸. Обязанности трех уровней власти установлены в Основном законе. Тем не менее местная власть находится в ведении региональных властей (следует отметить, что и федеральные, и региональные власти издают законы, затрагивающие интересы местного уровня, например, в области налогообложения, образования, и т.д.). Поскольку местные органы находятся в ведении региональных властей, наблюдаются значительные различия (в том числе региональные) между конкретными положениями, касающимися их организации в разных землях. Так как федеральные и региональные власти могут передавать свои обязанности в ведение местных органов (а довольно значительная часть таких обязанностей уже делегирована местным властям), в то же время сохраняя в их отношении свои контрольные функции, местные органы зачастую выступают в этих сферах фактически в качестве агентов вышестоящих властей. Кроме того, власти земель часто используют мест-

¹¹⁸ Советники местных органов избираются по системе пропорционального представительства, но избиратели имеют довольно большие возможности по определению персонального состава партийных списков, за которые они отдают свои голоса. И совет, и общественность имеют возможность инициировать референдум, однако, как правило, лишь в случае, если достаточно большой процент избирателей (например, 15%), выступает за это.

ное самоуправление, особенно округа, как один из уровней своей администрации. Тем не менее, местным властям гарантируется свобода действий в том, что не относится к возложенным на них делегированным и мандатным обязанностям, однако строго в рамках закона. Эти полномочия интерпретируются как свобода действий в областях, не подлежащих исключительному ведению или не зарезервированных за другими уровнями власти. Местным властям также гарантируется право самостоятельно действовать в рамках закона, то есть решать стоящие перед ними проблемы наиболее подходящими с их точки зрения методами. Конституция Германии определяет источники собственных доходов и основные распределяемые налоги. Хотя последовательный курс на передачу обязанностей на места привел к перераспределению функций между уровнями федеративной системы Германии, налогообложение остается достаточно централизованным, что может ограничивать местную автономию.

На правительства земель возложена функция надзора за местной властью. Региональные департаменты, ведающие местными делами, являются главными надзорными инстанциями по отношению к местным властям, в то время как департаменты, ведающие определенными функциями (например, вопросами образования, здравоохранения и т.д.) осуществляют мониторинг соответствующей деятельности местных властей, в том числе связанной с выполнением делегированных обязанностей. Федеральное правительство также осуществляет контроль за исполнением делегированных на местный уровень полномочий. В том, что касается обязанностей, добровольно принятых на себя муниципалитетами, то здесь в качестве контролирующих инстанций, представляющих интересы земель, выступают окружные комитеты, в которые входят должностные лица и глава исполнительной власти округа. Окружные комитеты определяют правомерность действий местных властей. Кроме того, потенциальные споры по поводу тех или иных действий властей (конфликты между разными уровнями власти и т.д.) могут разрешаться через суд.

Поскольку обязанности разных уровней власти тесно переплетаются, а услуги поставляются ими совместно, для эффективного функционирования федеральной системы необходимы постоянные переговоры и консультации между властями разных уровней. Поэтому характерной чертой немецкой системы и являются консультации и стремление к достижению консенсуса между разными уровнями власти, что позволяет определить ее тип как федерализм, основанный на сотрудничестве. Отмечается, что должностные лица разных уровней признают индивидуальную и коллективную роль различных уровней власти в организации всеохватывающей сети общественных услуг. Иллюстрацией тесной связи между уровнями власти может послужить тот факт, что советники местных органов власти зачастую являются также членами законодательных органов земель. Наряду с исполнением других функций, ассоциации местных властей, выступающие как выразители их интересов, играют важную роль в отношениях между различными уровнями власти. По замечанию одного из исследователей, «несмотря на свое сложное устройство, система работает, хотя и приходится прилагать значительные усилия для достижения консенсуса...» (Norton, 1994, с. 255).

Сложность отношений между уровнями власти воспроизводится и на местном уровне, где местным органам предоставлена значительная свобода выбора наиболее подходящих способов оказания услуг. Местные услуги могут предоставляться через соответствующие департаменты местных органов власти, собственные предприятия, подряд частных организаций (коммерческих и некоммерческих) или организовываться совместно несколькими властями. Широко используются соглашения, устанавливающие предметы совместного ведения местных властей (*verband*). В определенной степени именно такие соглашения стали базой для слияний в ходе консолидации местных властей. В то же время следует отметить, что они были продолжением традиций сотрудничества между властями разных уровней и совместного предоставления услуг на местном уровне, благодаря чему даже небольшие местные организации смогли расширить спектр услуг и сократить свои издержки. Совместное ведение широко используется при оказании определенных услуг (например, относящихся к водоснабжению, канализации, утилизации отходов, пожарной охране, школам, больницам, жилью, учреждениям культуры и отдыха). Округа также сотрудничают между собой и со своими муниципалитетами в целях предоставления услуг, входящих в сферу их совместных задач. В мегаполисах часто создаются региональные ассоциации местных властей, входящих в состав разных округов, которые стремятся к созданию интегрированных сетей по предоставлению услуг.

Как уже отмечалось, местные власти достаточно самостоятельны в том, что касается их деятельности. Не менее широкая свобода предоставлена им и в вопросах внутренней организации. Формы исполнительных органов значительно различаются (как правило, по регионам), в то время как структура комитетов зависит от местных потребностей. Большинство земель требует, чтобы местные школьные администрации были организованы на автономных началах (подобно муниципалитетам). В то же время профессиональные служащие на местном уровне получают соответствующую квалификацию в соответ-

ствии с национальными программами образования и экзаменов. Размеры зарплат и льгот также устанавливаются на национальном уровне. Местные власти имеют право назначать и повышать в должности своих служащих, но не имеют права самостоятельно увольнять их, поскольку, будучи назначенными, выскопоставленные чиновники несменяемы.

Расходы и доходы местных органов

Данные по расходам местных бюджетов в Германии приводятся в *табл. 13.1*. Этот вопрос довольно подробно освещался выше, и к этому описанию практически нечего добавить. Следует лишь напомнить, что большинство местных расходов направляется на финансирование широкого круга социальных услуг (включая государственное жилье и жилищные субсидии). Гораздо больший интерес представляет анализ налогообложения и доходных статей местных бюджетов в целом.

В 1996 г. (см. *табл. 13.2*) налоговые поступления составляли 30,6% доходов местных бюджетов. Поступления от налогов на доходы и прибыль составили около 80% всех налоговых доходов местных властей. По конституции Германии, эти доходы определены как доля местных (муниципальных) бюджетов (15% после вычета «налога солидарности») в национальных налогах на доходы физических лиц и прибыль корпораций, поступления от которых также распределяются между федеральным правительством и властями земель (по 42,5%). Законодательно установлено, что небольшая доля поступлений от НДС (2,2%) также закрепляется за местными бюджетами. Кроме того, 3,67% поступлений от НДС направляется на финансирование национальных пенсий. Оставшаяся сумма поступлений от НДС подлежит распределению между федеральными и региональными властями (50,5% и 49,5% соответственно). Местные власти устанавливают местный налог на предпринимательскую деятельность, причем 15% соответствующих поступлений поступает бюджетам земель, а 5% — федеральному бюджету. По некоторым данным, доходы от разделяемых налоговых поступлений составляли 82,5% всех налоговых доходов местных бюджетов в 1996 г.

Основным налогом, устанавливаемым на местном (муниципальном) уровне, является налог на предпринимательскую деятельность. База этого налога определяется властями земель и включает прибыль от производственной деятельности, оборотный капитал, и (в зависимости от земли) совокупный фонд оплаты труда. Местные власти обладают определенной свободой в установлении ставок налога на предпринимательскую деятельность. Местные бюджеты удерживают за собой 80% поступлений от этого налога, а 20% следуют вышестоящим бюджетам. Поступления от местного налога на предпринимательскую деятельность составляют около половины общей суммы разделяемых налоговых доходов местных бюджетов, или около 40% налоговых доходов местных властей. Неудивительно, что местный налог на предпринимательскую деятельность является гораздо более важным источником налоговых доходов для городских, а не сельских бюджетов. Значение этого налога для местных бюджетов уже в течение длительного времени вызывает определенную озабоченность. Хотя в 1969 г. его доля уже была сокращена почти на 40% в обмен на однопроцентное увеличение доли местных бюджетов в поступлениях от подоходных налогов (с 14 до 15%), регулярно раздаются призывы к дальнейшему сокращению доли этого налога в местных бюджетах¹¹⁹.

Поступления от иных налогов относительно невелики. Налог на недвижимость существует, но взимается по весьма низким ставкам, и поступления от него составляют лишь 6,4% местных доходов. Земельный налог взимается только в сельскохозяйственном и лесном секторах, в то время как постройки облагаются налогом в любом случае. Регионы (земли) могут также вводить различные акцизы (например, на напитки или развлечения), но поступления от таких налогов крайне незначительны.

Неналоговые поступления являются одним из главных компонентов доходов местных бюджетов, в которых они составляют треть общей суммы. Поступления от продаж, сборы и штрафы являются основными источниками неналоговых доходов и составляют четверть доходов местных бюджетов. Существует мнение, что сборы будут играть более важную роль в формировании доходной части местных бюджетов (в тех случаях, когда это целесообразно и не идет вразрез с социальными нормами). Местные власти имеют право устанавливать сборы, однако они не должны превышать стоимость оказываемой услуги. Некоторые сборы, например взимаемые при переходе прав собственности на недвижимость, регулируются властями земель.

¹¹⁹ Spahn and Fottinger в Ter-Minassian (1997, p. 229) указывают на возможность того, что налог на оборотный капитал мог бы быть отменен после 1998 г., в случае, если предложенный закон будет принят. Потери в муниципальных доходах были бы компенсированы за счет повышения доли НДС.

Структура источников доходов, описанная выше, относится главным образом к муниципальным образованиям. Власти округов не участвуют в разделе поступлений от подоходных налогов и НДС. Их собственные налоговые поступления составляют лишь очень малую часть (около 3%) общих доходов, невелики и поступления от устанавливаемых ими сборов. Главным источником доходов окружных бюджетов являются поступления от муниципалитетов, расположенных на их территории (в единообразной пропорции к сумме взимаемых ими налогов, которая устанавливается региональными властями). Поскольку муниципалитеты в разной степени зависят от услуг, предоставляемых им округами, и выравнивающей поддержки, которую округа оказывают более слабым в финансовом отношении муниципалитетам, по поводу этих отчислений возникают определенные противоречия между округами и муниципальными образованиями. Эти противоречия несколько смягчаются благодаря тому, что члены муниципальных советов зачастую входят также в состав окружных советов. Окружные бюджеты также в значительной мере зависят от трансфертов федеральных и региональных властей и размеров компенсаций (устанавливаемых на основе взаимных договоренностей) за оказанные ими услуги.

Местные бюджеты получают около трети доходов за счет межбюджетных трансфертов. Практически все они исходят от властей земель. Конституция ограничивает прямые федеральные трансферты местным властям лишь сферой помощи в развитии и содержании инфраструктуры. Тем не менее, средства федерального бюджета могут быть направлены (и направляются) властям земель, которые, в свою очередь, используют их для поддержки местных бюджетов. Земли отвечают за адекватное финансирование местного уровня. Основной закон требует, чтобы власти земель направляли определенную долю своих общих налоговых поступлений в местные и окружные бюджеты. В компетенцию земель входит определение того, какими именно налогами они должны делиться с нижестоящими уровнями власти и установление доли соответствующих отчислений. Земли выделяли довольно значительную долю своих налоговых поступлений на нужды нижестоящих бюджетов, и в 1970-е гг. она составляла в среднем около трети налоговых доходов. Эти отчисления распределяются в форме нецелевых грантов в соответствии с принципом бюджетного выравнивания. Нецелевые трансферты составляли несколько более половины (54%) сумм, выделенных местным бюджетам в 1995 г. При распределении трансфертов власти земель учитывают доходный потенциал и бюджетные потребности местных властей.

Целевые гранты составляют остаток (почти половину) соответствующих отчислений. Часть этих средств используется для финансирования функций, делегированных местным властям, часть – на поддержку других видов деятельности. Почти половина целевых трансфертов может направляться на помощь в финансировании капитальных расходов. Социальная помощь является основной функцией, делегированной на места, на выполнение которой выделяются (не прямо, а через бюджеты земель) федеральные трансферты. В *табл. 13.7* содержатся данные, позволяющие оценить объемы финансовой поддержки определенных статей расходов. Большая часть расходов на образование в Германии (около трех четвертей) финансируется за счет средств бюджетов земель, а четверть поступлений обеспечивается местными бюджетами. Данные о финансировании этой статьи расходов осуществляемом за счет местных властей показывают, что около 13% этой суммы в 1991 г. составляли трансферты. Местные бюджеты также финансируют около четверти общих расходов на транспорт, хотя в данном случае более трети этой суммы покрывается трансфертами. Федеральное правительство финансирует большую часть расходов на здравоохранение (72%), в то время как соответствующие расходы местных бюджетов составляют 15% (из которых лишь небольшая доля (3,82%) принадлежит трансфертам). Власти разных уровней отвечают за предоставление основной части средств на выполнение различных функций. От выполняемых функций зависит и доля трансфертов в соответствующих расходах местных бюджетов.

Дания¹²⁰

Местная власть и ее отношения с другими уровнями власти

Дания не является федеративным государством, и поэтому там существует лишь два уровня власти – центральный и местный, который, в свою очередь, может быть разделен на два уровня (или, более точно, два типа): окружные и местные власти (муниципальные образования). Административное устройство страны включает 14 округов и 285 муниципальных образований (включая в число последних две столичные территориальные единицы – Копенгаген и Фредериксберг, которые обладают статусом и округа, и

¹²⁰ Источники информации включают *Hesse (1991)*, *Lotz в Ahmad (1997)*, *Lotz в Rattsø (1998)*, *National Association of Local Authorities in Denmark (1999)*, *Nissen в Batley and Stoker (1991)*, *Norton (1994)*, *OECD (1997)* и *Oulasvirta в Gibson and Batley (1993)*.

муниципалитета). Округа и муниципалитеты обладают одинаковым статусом, но осуществляют разные функции. Округа не являются надзорной инстанцией для муниципальных образований.

В 1970 г. был принят закон о реформе местной власти, в результате которой число административных единиц в Дании было значительно сокращено путем их слияния. Число округов уменьшилось с 25 до 14, а муниципалитетов – с 1391 до 275. Реформа была направлена на создание местных властей, соответствующих масштабу социальных и экономических сообществ. Целью реформы было создание муниципальных образований, способных содержать начальную школу, где могли бы учиться, по крайней мере, 175 школьников. При планировании реформы предполагалось, что в реформированных административных единицах должно проживать как минимум 5000 чел. В настоящее время в 241 муниципальном образовании проживает от 5000 до 50 000 чел. Округ должен был быть способен содержать одну современную больницу. В девяти округах проживают от 200 000 до 400 000 чел., и лишь в одном численность населения несколько ниже. Слияния были лишь одним из аспектов реформы. После укрупнения, в 1970-е и 1980-е гг. на местные власти были возложены более ответственные задачи. Децентрализация обязанностей была проведена в соответствии с принципом субсидиарности – то есть передачи обязанностей на самые нижние уровни власти, способные компетентно исполнять их. Целью этого было как можно больше приблизить уровень власти, отвечающий за предоставление той или иной услуги, к гражданам, которым она предоставляется.

В Дании на местные власти возложены весьма ответственные задачи. Так, округа отвечают за больницы, медицинское страхование, высшие ступени среднего образования, уход за инвалидами и их образование, межмуниципальные перевозки (дороги и общественный транспорт), охрану окружающей среды, планирование использования земельных участков и развитие предпринимательской деятельности, и т.д. В свою очередь, на муниципальные власти возлагается ответственность за начальные школы (для детей до 16 лет), детские дошкольные учреждения, детское здравоохранение, сферу отдыха и культуры, заботу о пожилых гражданах (уход на дому и в специальных дневных учреждениях для пожилых, жилье, и т.д.), оказание социальной помощи лицам, не имеющим страховки от безработицы, транспорт, охрану окружающей среды, водоснабжение, канализацию, утилизацию отходов, другие коммунальные услуги, пожарные службы (полиция находится в ведении центрального правительства), а также планирование использования земельных участков и регулирование предпринимательской деятельности. Кроме того, муниципальные власти вводят и администрируют большинство социальных программ, включая программы, финансируемые центральным правительством. Например, муниципалитеты администрируют пенсии по старости и пособия на детей, которые финансируются из центра. Центральное правительство также оказывает частичную финансовую поддержку таким программам, как оплата больничных листов и жилищные субсидии. Расходы на социальное обеспечение составляют более половины (57,5% в 1998 г., см. *табл. 13.1*) всех расходов местных бюджетов.

Широкий круг обязанностей, исполняемый местными властями, в особенности в связи с реализацией социальных программ, означает, что местные бюджеты несут большие расходы. Как видно из *табл. 13.1* и *13.2*, расходы и доходы местного уровня составляют лишь немногим менее трети ВВП и более половины расходов консолидированного бюджета Дании. Для страны с большим бюджетом (общая сумма бюджетных расходов составляла почти 56% ВВП в 1998 г.) характерны и большие местные бюджеты. Доходы местных властей складываются из предоставляемых центром трансфертов (40%), неналоговых доходов (около 9%), и налоговых поступлений (51%). Налоговые доходы практически полностью обеспечиваются за счет налогов на доходы физических лиц.

Реформы, начатые в 1970 г., представляли собой всеобъемлющий и систематический процесс слияний, децентрализации обязанностей и финансовых реформ. Планировалось создать жизнеспособную систему местной власти, передать в ведение местных органов широкий круг обязанностей, и следить за тем, чтобы они располагали достаточными ресурсами для выполнения этих обязанностей. Передача обязанностей происходила после завершения слияний. Например, в 1970-х и 1980-х гг. на округа была возложена ответственность за больницы и высшие ступени среднего образования, а обязанности по социальному обеспечению были переданы муниципалитетам. К тому времени местные власти уже играли значительную роль, которая в большой степени поддерживалась за счет целевых грантов. После расширения обязанностей местного уровня было решено, что целевые трансферты не отвечают новым условиям. Вследствие этого система предоставления грантов была реформирована путем консолидации многочисленных специальных трансфертов в небольшое число блочных грантов. В то же время были сокращены объемы прямых выплат центрального правительства, направляемых на компенсацию определенных расходов местных бюджетов. Ожидалось, что местные власти будут больше полагаться на собственные налоговые источники. Главным изменением, произошедшим в структуре местных финансов после 1978 г. стало со-

крашение объемов целевых трансфертов, сопровождаемое ростом налоговых поступлений (Ahmad, 1997, p. 195). Целью этих изменений было не только расширение круга обязанностей местных властей, но и повышение их ответственности в финансовых вопросах и за результаты деятельности. Соответственно, большая нагрузка в основном легла на местные подоходные налоги, которыми местные власти пользовались еще с 1904 г. Поскольку налоговые потенциалы разных муниципальных образований не были равны, курс на повышение расходов и доходов и их справедливое распределение мог увенчаться успехом лишь в случае введения эффективной системы бюджетного выравнивания. Поэтому значительное внимание было уделено выравниванию местных бюджетов. Частью общего процесса реформ стала организационная реформа, направленная на повышение самостоятельности и автономии местного уровня с тем, чтобы местные власти могли успешно решать стоящие перед ними задачи.

Полномочия местной власти установлены датской конституцией и восходят к 1849 г. Конституция признает за местной властью фундаментальное право вести свои собственные дела при определенной степени надзора со стороны центрального правительства. Хотя большинство полномочий местных властей закреплено в законодательстве Дании, за ними также признается право на действия, направленные на достижение общего блага, если они совершаются в пределах закрепленной за ними территории, даже в случае, когда такие действия выходят за рамки полномочий, закрепленных за ними конституцией. Несмотря на то, что, согласно некоторым подсчетам, до 90% расходов местных бюджетов направляются на финансирование услуг, которые обязаны предоставлять местные власти, местным органам предоставлена значительная степень свободы в выборе путей осуществления своих задач. Одной из форм централизованного надзора являются окружные наблюдательные комитеты. В состав такого комитета обязательно включается префект округа, назначаемый на должность центральным правительством, а также входят четыре члена окружного совета. Данный орган выносит решения о правомерности тех или иных действий местных властей. Префекты также принимают участие в принятии решений, относящихся к семейному праву, и являются членами окружных апелляционных комитетов, которые рассматривают социальные вопросы, входящие в сферу компетенции местной власти. На более высоком уровне надзорные функции исполняет Министерство внутренних дел. Центральное правительство публикует сравнительные данные по бюджетам и степени эффективности функционирования местных властей с тем, чтобы граждане могли лучше оценить работу своих местных органов.

Возможно, еще более действенным средством, чем прямой надзор, являются усилия, направленные на координацию процесса выработки той или иной политики с центральным правительством и избежание конфликтов. Ежегодно проходит совместное заседание Национальной ассоциации местных властей, Ассоциации окружных советов и центрального правительства, в ходе которого обсуждается проект бюджета на следующий год, основанного на расчетах ожидаемых доходов и расходов местного уровня, экономической ситуации и состояния государственных финансов. Если ожидается, что положение местных властей будет ухудшаться, от центрального правительства ждут выделения дополнительных средств. Если ожидается противоположное развитие ситуации, объем трансфертов местным бюджетам снижается. Точно так же в случае передачи обязанностей от одного уровня власти к другому следуют изменения в структуре финансирования. К примеру, если один из центральных департаментов передает какую-либо функцию в ведение местных властей, прогнозируемая сумма расходов вычитается из центрального бюджета и включается в состав трансфертов местным бюджетам. Точно так же, если принятие нового закона негативно сказывается на состоянии местных бюджетов, в соответствии с законом о бюджетных гарантиях местным органам должна быть предоставлена соответствующая компенсация. Таким образом, например, компенсируются мандаты, но компенсация может осуществляться и в обратном направлении. Несмотря на то, что обсуждение в основном сосредоточено на бюджетных вопросах, проводятся также и консультации по принятию новых законов или внесению поправок в действующее законодательство, обсуждаются нормы и правила. Такие обмены мнениями приводят к лучшему пониманию взглядов и позиций всех сторон и обеспечивают выработку более интегрированной и скоординированной практической политики, и хотя достигнутые соглашения носят лишь рекомендательный характер и заключаются с конкретным местным властям, они, как правило, являются моделью для всех последующих договоренностей подобного рода.

Местным властям в Дании предоставлена значительная самостоятельность в выборе путей решения стоящих перед ним задач. Например, состав советов устанавливается исходя из местных условий и потребностей. Члены советов избираются по системе пропорционального представительства партий, выдвинувших своих кандидатов. Советы имеют право проводить референдумы, однако их результаты носят лишь рекомендательный характер и необязательны к исполнению за исключением случаев, когда, например, решение о закрытии школы отвергается более чем 60% голосов. В этом случае совет обязан подчи-

ниться решению, принятому на референдуме. Советы обязаны создавать два комитета – по финансам и по вопросам социального обеспечения и коммунальных услуг, однако имеют право по мере надобности образовывать в своем составе и иные комитеты. Как правило, в округах создаются комитеты по здравоохранению, по техническим и экологическим вопросам, а в муниципалитетах образуются комитеты по вопросам школьного образования и по техническим и экологическим проблемам. Комитетам делегируются значительные полномочия. Местные власти самостоятельно принимают решения по организации своих административных структур. Они могут предоставлять услуги через созданные ими специальные департаменты, муниципальные предприятия, подряд частных фирм и некоммерческих организаций, привлечение других структур, а также заключать соглашения об оказании услуг на межмуниципальной основе или предоставлять услуги в какой либо иной организационной форме. Расходы на коммунальные услуги должны полностью покрываться за счет сборов с пользователей. Хотя в течение долгого времени существуют различные ограничения на заимствования местных властей, как правило, им разрешено использовать заемные средства для финансирования инфраструктуры.

Расходы и доходы органов местного самоуправления

Структура расходов местных властей в Дании представлена в *табл. 13.1*. Расходы на социальное обеспечение и защиту составляют 57,5% общей суммы расходов. Принимая во внимание тот факт, что еще 16,2% расходов направляются на финансирование здравоохранения, а 12,4% – на нужды образования, в сумме расходы на социальные программы составляют 81,6% и, если добавить расходы на культуру и отдых, составят почти 90%. Безусловно, социальные расходы доминируют в расходах местных бюджетов. Относительно небольшая часть средств местных бюджетов направляется на оказание так называемых «твердых» услуг (то есть связанных с недвижимостью, как, например, транспорт (2,7%), экономические программы и услуги (2,2%), и обеспечение безопасности (0,3%).

Дополнительные данные по структуре расходов приводятся в *табл. 13.6*, которая демонстрирует как их распределение по уровням власти, так и по функциям на каждом из соответствующих бюджетных уровней в 1994 г. В том, что касается финансов, округа играют меньшую роль в секторе местной власти, чем муниципальные образования. В расходной части окружных бюджетов преобладали затраты на здравоохранение (60%), за ними следовали расходы на образование и социальную политику (по 12%). Муниципальные расходы, прежде всего, направляются на выплаты пенсий по старости (35%), а также на социальную сферу (33%, главным образом на уход за пожилыми гражданами и социальную помощь). Следующей статьёй расходов является финансирование школьного образования – 12%. Следует отметить, что проблема безработицы, подлежащая ведению центрального правительства (которое выделяет довольно значительные средства на соответствующее финансирование), занимает достаточно важное место в расходах муниципальных бюджетов (4%). Копенгаген и Фредериксберг обладают комбинированным статусом округа и муниципалитета одновременно. Несколько отличная методология расчетов, примененная в OECD (1997, р. 172) позволяет сделать дополнительные выводы относительно обязанностей окружных и муниципальных властей. По этим данным, большая часть муниципальных расходов направляется на финансирование начальных школ (21,2%), услуги лицам преклонного возраста (19,5%), дневных детских и юношеских учреждений (13,7%), денежных социальных выплат (13,4%) и администрирование (14,7%). Основные расходы окружных властей включают больницы (48,1%), здравоохранение (16,0%) и более высокие ступени школьного образования (13,1%). Финансирование дорог и защиты окружающей среды в сумме составляет 3,4% и 2,1% расходов муниципалитетов и округов соответственно. Несмотря на некоторые различия в распределении расходов, альтернативный взгляд на проблему позволяет сделать определенные выводы. Следует также отметить, что существуют значительные различия в оценках уровней расходов. Так, например, согласно данным МВФ за 1994 г. (послужившим источником для составления *табл. 13.1* и *13.2*), расходы местного уровня составили 314,7 млрд крон. В то же время по данным, на которые опирается *табл. 6*, они равнялись 291,2 млрд крон, а согласно ОЭСР в этот период доходы местных властей достигали лишь 267,5 млрд крон. Очевидно, что хотя все данные исходят от Министерства финансов и других правительственных источников, существуют определенные различия в методологии расчетов. Подробнее об этом будет сказано ниже.

Таблица 13.6

Расходы и доходы бюджетов Дании, 1994 г. (млрд крон)

	Центр. правитель- ство	Округа	Муниципал.	Копенгаген и Фредерикс- берг	Местные власти, всего	Правитель- ство, всего
Расходы						
Социальные расходы	7,8	6,5	65,6	12,8	84,9	92,8
Пенсии по старости	-1,8	---	69,3	10,7	80,0	78,2
Безработица	57,3	0,8	8,2	1,3	10,3	67,7
Здравоохранение	3,1	34,4	3,0	6,2	43,6	46,7
Образование	25,7	6,5	23,3	2,2	32,0	57,7
Процентные	62,8	-0,3	0,2	0,5	0,4	63,2
Иные	93,0	8,5	26,1	5,2	39,8	132,8
Текущие и капитальные расходы, всего	247,9	56,5	195,8	38,9	291,2	539,1
Доходы						
Налоговые						
Подоходный налог	105,1	38,5	79,6	16,7	134,8	239,9
Налог на недви- жимость	---	3,2	5,1	2,0	10,3	10,4
НДС и акцизы	141,0	---	---	---	---	141,0
Иные налоги	28,6	0,0	0,8	0,1	0,9	29,5
Налоговые доходы, всего	274,8	41,8	85,5	18,8	146,1	420,8
Нецелевые гранты местным						
бюджетам	-34,7	12,3	18,3	4,2	34,8	0,0
Компенсации за выпла- ту						
пенсий по старости	-77,5	---	67,0	10,4	77,4	0,0
Иные целевые гранты	-28,9	0,0	25,2	3,6	28,8	0,0
Гранты, всего	-141,0	12,3	110,6	18,2	141,1	0,0
Пошлины и сборы	43,1	---	---	0,2	0,2	43,3
Проценты	16,7	---	---	---	---	16,7
Чистые ссуды	52,8	0,5	1,1	1,9	3,5	56,3
Иные доходы	1,6	2,1	-1,5	-0,2	0,4	2,0
Доходы, всего	247,9	56,5	195,8	38,9	291,2	539,1

Источник: Ahmad (1997, p. 189).

Данные по источникам доходов местных властей приводятся в табл. 13.2. Согласно этим данным, половину (50,9%) всех доходов составляют поступления от местных налогов, 40,3% – гранты и почти 9% доходов обеспечивается за счет иных источников. В то же время, согласно данным табл. 13.6, гранты и налоги обеспечивают поступление практически всех доходов местных бюджетов (на каждый источник приходится почти половина общей суммы доходов). Несмотря на то, что объемы налогов и грантов относительно хорошо согласуются с данными МВФ за 1994 г., в этом случае получается, что доходы из остальных (имеется в виду неналоговых) источников практически равны нулю. В то же время, хотя по данным ОЭСР (ОЕСД (1997, p. 171)) объем налоговых поступлений приблизительно совпадает с данными приводимыми в двух других источниках, он составляет 55,2% всех доходов, другими источниками доходов являются операционные доходы (21,3%), нецелевые гранты (13,6%), компенсацию понесенных расходов (за счет центрального правительства – 7,8%) и иные доходы (2,2%). Согласно данным ОЭСР общая сумма доходов в 1994 г. составляла лишь 267,5 млрд крон, что противоречит оценкам МВФ и

данным *табл. 13.6* (314,7 млрд крон и 291,2 млрд крон соответственно). Эти расхождения в цифрах еще раз напоминают о том, что следует осторожно подходить к использованию данных из национальных источников, и подчеркивают преимущества единого совместимого формата представления данных по разным странам (например, используемого МВФ).

Местные налоги в Дании представляют собой прежде всего подоходные налоги. В 1998 г. почти 94% налоговых поступлений местных бюджетов обеспечивались за счет подоходных налогов, причем 98% поступлений от них составили поступления от налога на доходы физических лиц. Подоходные налоги с плоской ставкой устанавливаются местными властями и взимаются с доходов, превышающих определенный необлагаемый минимум. Местный подоходный налог устанавливается как надбавка к налогу на доходы физических лиц, взимаемому центральным правительством, и налагается на национальную облагаемую доходную базу. В 1996 г. средняя ставка этого налога в округах составляла 10,54%, а в муниципальных образованиях – 19,88%. По данным за 1994 г. окружные ставки варьировались в диапазоне от 8,9 до 10,4%, в то время как муниципальные ставки колебались от 15,5 до 22,5%. Налоговые поступления зачисляются в муниципальный бюджет по месту проживания. Муниципалитеты самостоятельно оценивают налоговый потенциал по налогам на доходы физических лиц и предпринимательскую деятельность (но не на прибыль корпораций), руководствуясь правилами, установленными центром. Многие, особенно мелкие, муниципальные образования передали эту функцию в ведение центрального правительства. Муниципалитеты также получают определенную долю налогов на прибыль корпораций и прирост капитала, которые, однако, составляют лишь незначительную долю их доходов и не рассматриваются центральным правительством в качестве альтернативы трансфертам.

Поступления от налогов на недвижимость составляют незначительную долю доходов местных бюджетов. Единственным налогом на недвижимость в Дании является земельный налог. Окружные ставки этого налога устанавливаются из центра на уровне одного процента от стоимости капитала, в то же время муниципалитетам предоставлено право варьировать ставки в пределах от 0,6 до 2,4%. Ставки налога одинаковы независимо от характера использования недвижимости. Ежегодно проводится переоценка стоимости капитала. Налоги на недвижимость обеспечивают 6,3% всех налоговых поступлений и составляют 3,2% доходов и 1% ВВП.

Неналоговые поступления обеспечивают 8,1% доходов местных бюджетов (*см. табл. 13.2*). Большую часть (5,8% от 8,1%) этих доходов составляют поступления от продаж, сборов и штрафов. Доходы от муниципальных предприятий и собственности составляют лишь 1,2%. Расходы на коммунальные услуги (например, водоснабжение, канализация, тепло- и электроснабжение, и т.д.) должны полностью покрываться за счет сборов с пользователей. Местные власти используют широкий круг организационных форм предоставления коммунальных услуг.

Из данных *табл. 13.2* видно, что около 40% доходов местных бюджетов составляют трансферты центрального правительства. *Табл. 13.6* содержит более подробную информацию по трансфертам. Почти половина общего объема трансфертов (составляющая 60% грантов муниципальным образованиям) представляет собой компенсации за муниципальные выплаты пенсий по старости. Расходы на выплату пенсий по старости (и детских пособий) полностью компенсируются центральным правительством. Довольно трудно рассматривать такие трансферты, как гранты, и такие расходы, как местные расходы, поскольку в данном случае местные власти просто выступают в роли агентов, администрирующих программу центрального правительства. Существуют также целевые трансферты, которые направляются исключительно на финансирование социального обеспечения и программ занятости. Эти трансферты выделяются в соответствии с принципом разделения издержек или компенсируют 50% затрат. Общий объем целевых трансфертов составляет чуть менее четверти доходов местных бюджетов, получаемых за счет трансфертов. Капитальные трансферты, которые широко используются во многих странах в качестве целевых грантов, весьма редко применяются в Дании. Нецелевые гранты составляют примерно одну шестую общего объема трансфертов муниципальным образованиям, и являются единственным видом трансфертов окружным бюджетам. Они включают в себя блочные гранты и гранты на выравнивание. Блочные гранты выделяются на решение комплексных задач и распределяются по формуле, учитывающей объективные показатели, среди которых на первом месте обычно стоят демографические факторы.

Будет полезно вкратце остановиться на датской системе бюджетного выравнивания. Ее целью является выравнивание возможностей местных властей в том, что касается доступа граждан к местным услугам. При этом принимается во внимание как налоговый потенциал, так и расходные потребности. Наиболее сложным аспектом процесса является измерение расходных потребностей. Датская система бюджетного выравнивания относится к довольно необычному типу – бюджетное выравнивание осуществляется на «принципе Робин Гуда» («братская» система) – то есть путем изъятия средств у «богатых»

или «имущих» местных сообществ для финансирования трансфертов «бедным», или «неимущим». Таким образом, выравнивание сводится к усреднению возможностей и тех, и других. По положению на середину 1990-х гг. лишь налоговое выравнивание проводилось в соответствии с более традиционной «отеческой» трансфертной моделью, в рамках которой выравнивающие трансферты «бедным» местным бюджетам финансируются за счет вышестоящих уровней власти и не затрагиваются интересы преуспевающих местных властей (то есть полное выравнивание в этом случае может быть достигнуто только за счет подтягивания бедных к уровню богатых). Сравнение налоговой базы в расчете на душу населения и расходных потребностей до и после проведения выравнивания показывает высокую эффективность датской системы (Ahmad, 1997, p. 199).

Межстрановые сравнения в рамках базовой концепции

После проведения обзора основных черт местной власти в пяти странах перед исследователем встает задача сравнения и оценки зачастую весьма различных моделей, описанных выше. Этот анализ может быть проведен с помощью обращения к рамочной концепции, возникшей в результате наблюдений и анализа результатов деятельности субнациональных (и особенно местных) властей во многих странах на основе многочисленных исследований. Рамочная концепция в основном опирается на теорию фискального федерализма. Развитие и обоснование данной концепции не входит в задачу данной работы, поэтому те принципы и положения, на которых она основывается, следует просто принять или обратиться к другим работам, где они были подробно описаны¹²¹. В следующем разделе будет представлено краткое описание достаточно широко признанных критериев, приложимых к той или иной обсуждаемой теме (например, функциям, финансам, и т.д.), и дана оценка местного управления в пяти странах с целью продемонстрировать лицам, ответственным за принятие практических решений, соответствующие образцы.

Деятельность и расходы местных органов

Определение круга задач, стоящих перед местными органами, имеет большое значение для выстраивания межбюджетных отношений. Иными словами, деятельность местных властей является определяющим фактором при выработке такого устройства межбюджетных отношений, при котором местные органы могли бы эффективно выполнять свои задачи. Действительно, распределение доходов, расходов и трансфертов, комбинация которых составляет ядро всей системы межбюджетных отношений, представляет собой тесно интегрированный процесс.

Функции, возлагаемые на местную власть, сильно разнятся от страны к стране. Из *табл. 13.1* видно, что расходы местных бюджетов колеблются от 2,2% ВВП в Австралии до 32,6% в Дании. Из всех стран с развитой экономикой Австралия имеет самый маленький сектор местных властей, деятельность которого сводится к выполнению самых базовых местных функций, таких, как дороги, сфера отдыха, сбор и утилизация отходов, жилье и регулирование вопросов бизнеса и застройки. В то же время в противоположность другим скандинавским странам, роль местного уровня в Дании чрезвычайно высока. В этой стране на местные власти возложены широкие обязанности в отношении оказания социальных услуг (в частности, социальное обеспечение, здравоохранение и образование), которые обычно находятся в ведении центральных правительств или, в случае федеративных государств, в ведении федеральных или региональных властей. Тем не менее интересно отметить тот факт, что, несмотря на значительное различие между расходами местных бюджетов на транспорт в этих двух странах (2,7 и 27,5% соответственно), в Дании расходы местных бюджетов на транспорт в долях ВВП выше, чем в Австралии – 0,9 и 0,6% соответственно. Местный сектор в Канаде, Германии, и США сравним по его доле в ВВП – от 8 до 9%. Тем не менее обязанности местных властей различны и в этих странах. Например, расходы на школы в Канаде и США составляют до 40% расходов местных бюджетов, в то время как в Германии этот показатель находится на уровне 13%. В свою очередь, местные власти Германии расходуют гораздо большую долю своих средств на здравоохранение, социальное обеспечение и жилье.

Было бы довольно затруднительно показать, что эффективность деятельности местных властей (или, более широко, властей той или иной страны), избравших одну из этих сильно различающихся между собой моделей распределения расходов, значительно лучше или хуже по сравнению с любой другой. Действительно, в этой ситуации единственным надежным выводом может быть лишь утверждение о невоз-

¹²¹ Принятые здесь критерии описаны и проиллюстрированы примерами в *McMillan (публикация ожидается)*. Критерии, формирующие данную концептуальную модель, могут быть найдены во многих источниках, как показывают многочисленные ссылки в *McMillan (публикация ожидается)*. Важные аспекты проблемы освещаются *Ahmad (1997)*, *Bird and Vaillancourt (1998)* и *Ter-Merassian (1997)*.

возможности порекомендовать ту или иную модель в качестве образца для подражания. Эффективность того или иного механизма во многом зависит от традиций, культуры, истории, и т.д., и, что важно заметить, от стабильности системы межбюджетных отношений.

Существует определенный набор функций, которые лучше всего выполняются на местном уровне. Разумеется, в отношении других видов деятельности взгляды на должную степень децентрализации и субсидиарности могут сильно расходиться. К преимуществам передачи ответственности за предоставление той или иной услуги на места можно отнести лучшее понимание и учет местных интересов, однако эти преимущества не всегда способны перевесить отрицательные внешние эффекты или компенсировать уменьшение эффекта масштаба и охвата, а также рост административных издержек. Аллокационные обязанности (например, дороги и транспорт, сбор и утилизация отходов, дренаж, водоснабжение и канализация, сфера отдыха) – то есть предоставление услуг прежде всего на местное благо – часто считаются более подходящими для местного уровня, чем услуги, тесно связанные с перераспределением и (потенциально) значительными внешними эффектами, как, например, школьное образование, здравоохранение и, в особенности, социальная помощь, примером чему служат вышеперечисленные страны. Местные власти во всех этих странах (за исключением Австралии, если оставить в стороне сферу государственного жилья) несут значительные расходы по предоставлению хотя бы одной из социальных услуг, что требует внешней финансовой поддержки. К примеру, школьное образование, занимающее особое важное место в расходах местных властей Канады и США, было передано в ведение провинций в Канаде, а в США получает значительную финансовую поддержку за счет бюджетного выравнивания проводимого штатами. В Дании, где расходы на социальное обеспечение составляют более половины всех расходов местных бюджетов, большая доля таких расходов осуществляется через программы, проводимые и финансируемые центральным правительством, но которые администрируют местные власти. Тем не менее важные виды деятельности, вызывающие значительные внешние эффекты и связанные с перераспределением, которые было бы выгоднее осуществлять на местном уровне, могут быть оставлены за местными властями и стать более эффективными при условии выбора оптимальной структуры межбюджетных отношений. Что касается аллокационных функций, здесь местные границы (в силу изменившихся условий или иных причин) могут стать препятствием к установлению эффективных зон обслуживания или реализации местных интересов. Поэтому границы иногда пересматриваются, часто по настоянию вышестоящих уровней власти. Значительное по масштабам укрупнение местных органов имело место (по крайней мере, в некоторых областях) в странах, включенных в настоящий обзор. По большей части эти перемены происходили в 1950-х и 1960-х гг., в результате чего количество местных властей значительно сократилось. В то же время местные власти не всегда связаны своими территориальными границами. Небольшие по размеру образования особенно часто видят и используют возможности по сокращению издержек путем объединенного предоставления услуг с соседними единицами, заключения соглашений с другими властями, или подырая для выполнения тех или иных услуг частные фирмы и т.д.

В предоставлении многих общественных услуг одинаково заинтересованы местные, региональные и центральные власти. В этом случае передача их в исключительное ведение одного из уровней может сказаться на эффективности предоставления таких услуг. Решение проблемы может быть найдено путем диверсификации ответственности за предоставление таких услуг с тем, чтобы их эффективность отвечала ожиданиям граждан. Тем не менее можно с большой уверенностью ожидать, что комплексный характер услуг и учет разных интересов могут усложнить отношения между различными уровнями власти. Существует много подходов к решению этой проблемы, например, разграничение ответственности по разным аспектам предоставления услуги (например здравоохранение), разделение издержек, совместное производство. В крайних случаях вышестоящие уровни власти или превращают местные власти в своих агентов по предоставлению некоторых услуг (например, делегированные обязанности в Германии), или принимают на себя все обязанности по предоставлению услуги (полицейская служба в Австралии, Дании и Германии, пожарная служба в Австралии). Степень усложнения из-за необходимости учета разных интересов также может быть различной, что видно на примере подхода Дании и Германии к (особенно) услугам социального характера. Тесно переплетающиеся интересы трех уровней власти в Германии привели к созданию весьма сложной системы, функционирование которой требует значительных усилий по согласованию и постоянных консультаций. В Дании структура гораздо четче, несмотря на большую роль местных властей, по-видимому, благодаря более простой организации предоставления социальной помощи и больших налоговых потенциалов местных властей (полномочий в сфере налогообложения). Суть дела заключается в том, что вышестоящие уровни власти могут иметь вполне оправданную заинтересованность в услугах, предоставляемых местным уровнем, и существуют многочисленные возможности для их участия в этих услугах, как показывает опыт стран включенных в настоящий обзор. В случаях вмеша-

тельства вышестоящего уровня власти необходимо наличие механизмов, которые обеспечивали бы должную степень подотчетности местных органов как этому уровню власти, так и гражданам. Кроме того, в случае разделения обязанностей необходимо их адекватное распределение, ясность в том, кто за что отвечает, и координация действий. В конечном итоге система, способная признавать и удовлетворять многие важные интересы, может быть достаточно сложна, но она не должна быть запутанной.

Местные обязанности могут быть разделены между разными местными властями. Местные власти могут обладать разными полномочиями. Так, деятельность окружных властей в Дании, Германии и США часто перекрывает и дополняет деятельность муниципалитетов по предоставлению тех или иных услуг. Например, в Дании окружные власти отвечают за больницы и старшие ступени школьного образования, в Германии в их ведении находятся старшие ступени школьного образования, профессиональное образование и социальное страхование, а в США социальное обеспечение в значительной мере является функцией властей графств. Объединение полномочий местных и окружных властей в единую юрисдикцию широко используется как в Германии, так и в США в целях создания местной власти на городских территориях. Региональные власти второго уровня существуют в некоторых провинциях в Канаде, но практически отсутствуют в Австралии. Специализированные местные органы широко распространены в Канаде, Германии и США. Особое внимание часто уделяется школам, поскольку в их наличии заинтересовано местное население, а их содержание требует значительных затрат. В Канаде и США в этой области преобладают школьные округа, которые представляют собой отдельную форму местной власти (хотя в Канаде, по мере утраты налоговых полномочий, они постепенно превращаются в агентов властей провинций). В Германии школьные советы автономны и в большей степени схожи с муниципалитетами. Важно также упомянуть обычно оставляемые без внимания многочисленные специализированные (и часто уполномоченные на выполнение только одной функции) органы, создаваемые для предоставления широкого круга таких услуг, как, например, водоснабжение и канализация, других коммунальных услуг, водостоки, охрана окружающей среды, пожарная охрана, местные учреждения отдыха и развлечений, общественный транспорт, учреждения здравоохранения, и т.д. К преимуществам специализированных органов относится их способность использовать эффект масштаба, лучшая адаптация к естественно складывающимся ареалам потребления услуг и/или более полно удовлетворять потребности получателей услуг, если те готовы пойти на необходимые издержки. Такие специализированные органы местной власти особенно часто встречаются в Канаде, Германии и США. В США был зарегистрирован бурный рост числа подобных организаций. В Германии, где специализированные организации создаются на совместных началах соседствующих местными властями, они особенно популярны и эффективны, особенно там, где размеры муниципалитетов невелики, а также в районах крупных городов. Местные специализированные органы почти отсутствуют в Австралии, возможно, в связи с гораздо большей ролью, которую там играют власти штатов (например, штаты отвечают за школьное образование, пожарную и полицейскую службы, общественный транспорт, и исполнение иных функций, которые в других странах обычно находятся в ведении местного самоуправления).

В рассматриваемых странах местным властям предоставлена значительная самостоятельность в том, что касается выбора оптимальных с их точки зрения путей предоставления услуг¹²². В течение нескольких последних лет наблюдалось стремление открыть рынок местных услуг для конкуренции, как правило, через конкурсный подряд. По наблюдениям, это многообещающий подход, однако он не является панацеей. Обращение к частным поставщикам (и даже другим властям) требует тщательной подготовки контрактов, постоянного мониторинга и наличия адекватных правовых средств. Встречные действия со стороны властей (внедрение программ по оценке и вознаграждению результатов деятельности, а также создание действенных стимулов к повышению производительности) привели к повышению эффективности их функционирования. В качестве примера (безусловно, далеко не единственного) приложения усилий к повышению эффективности (местного) общественного сектора можно привести Австралию, где началась реализация национальной программы направленной на повышение эффективности деятельности местных властей.

Доходы местного самоуправления и собственные источники доходов

Финансы следуют за функцией. Собственные доходы должны быть адекватны возлагаемым задачам как по виду, так и по объему. В значительной мере из-за внешней заинтересованности в определенных видах деятельности местных властей, их собственные доходы обычно недостаточны для покрытия рас-

¹²² Что касается Канады, распространение опыта предоставления статуса физического лица местным органам должно способствовать расширению возможностей местных властей.

ходных обязательств, и возникающая разница покрывается за счет трансфертов. Неудивительно, что местные власти в Австралии, с их небольшим бюджетом, нацеленным на решение местных задач, на пять шестых финансируется за счет собственных источников (и только 16,4% доходов обеспечиваются за счет грантов). В Австралии доля трансфертов в два и более раз меньше, чем в остальных четырех рассматриваемых странах. Исходя из того, какое важное место занимают социальные расходы в местных бюджетах Дании, кажутся довольно неожиданными данные, демонстрирующие не менее важную роль их собственных доходов. Тем не менее похоже, что эта специфика явилась результатом того, что в Дании широко и довольно оригинально используются местные (подходные) налоги в комбинации со значительным бюджетным выравниванием. Структура собственных доходов значительно варьируется по странам.

Принцип обложения получателя благ играет фундаментальную роль в местных финансах. Этот принцип заключается в том, что местные жители должны покрывать стоимость оказания местных услуг, выгоды от которых они получают. В данном случае должна существовать четкая взаимосвязь: «благо – стоимость» (расходы – доходы). Местные налоги не должны экспортироваться. Сборы с пользователя или получателя являются эффективным методом соблюдения принципа обложения получателя и финансирования ряда местных услуг. Местные налоги, сборы, и т.д. должны устанавливаться местной властью. Возможности по установлению ставок налогов (но, как правило, не налоговых баз) являются здесь критическим фактором. Местные налоги отличаются от участия в доходах, над которым местные власти не имеют контроля, и которое поэтому может рассматриваться скорее как трансферт, а не налог. Широко признанными критериями местного налога являются: определение налога на местном уровне, стабильность (надежность) или, по крайней мере, предсказуемость, налог должен быть видимым (прозрачным), способствовать повышению подотчетности, иметь низкие издержки по администрированию и взысканию, не производить искажающих эффектов, быть справедливым и адекватным.

Местные налоги

Источники местных налогов значительно разнятся от страны к стране. Анализ стран – членов ОЭСР показал, что многие страны (в особенности бывшие британские колонии) широко используют налоги на недвижимость; в то же время подходные налоги служат главными источниками доходов местных бюджетов в ряде (большой частью северно-европейских) стран, а некоторые другие государства (главным образом южно-европейские) больше полагаются на различные комбинации налогов на недвижимость, доходы и потребление (McMillan, 1995/2001). Среди рассматриваемых стран в Австралии, Канаде и США доминируют налоги на недвижимость (и связанные с собственностью налоги), в то же время в Дании также существуют, хотя и достаточно скромные, налоги на недвижимость. То же, хотя и в меньшей степени, относится к Германии. Особенности баз налога на недвижимость (на землю – на землю и благоустройство, на капитал – арендную стоимость) существуют как между странами, так и внутри них, хотя во всех случаях базы налогов на недвижимость определяются вышестоящими уровнями власти. По большинству критериев, перечисленных выше, налоги на недвижимость хорошо подходят для местного уровня власти. Недостаточная степень адаптивности налога (например, автоматического увеличения баз в случае инфляции) служила предметом критики, однако с широким внедрением компьютерных методов массовой оценки, которые позволяют своевременно обновлять базы данных, эта проблема перестала быть актуальной. Определенные сомнения может вызвать справедливость этого налога в связи с наличием центров, где концентрируется деловая и промышленная недвижимость. Несмотря на то, что в Канаде и США поступления от налогов на недвижимость активно используются для финансирования школ, они не рассматриваются как эффективное средство получения доходов для финансирования социальных услуг. Повышение налогов на недвижимость до уровней, необходимых для достижения достаточно значительного вклада в финансирование социальных программ вызывает сильное сопротивление, о чем свидетельствует пример как Канады, так и США, где были значительно увеличены трансферты на нужды школьного образования.

И Дания, и Германия часто характеризуются как страны, где местные бюджеты в значительной мере опираются на подходные налоги. В то время как в Дании существует настоящий местный подходный налог, в отношении Германии, как будет показано ниже, следует сделать некоторые оговорки. В Дании до 90% налоговых и 45% всех доходов местных бюджетов формируется за счет поступлений от подходных налогов с физических лиц с плоской ставкой. Ставка налога устанавливается самостоятельно отдельными округами и местными властями. Администрирование налога упрощается путем его установления как надбавки к национальному налогу на доходы физических лиц. Поскольку считается, что подходный налог более адекватно учитывает возможности налогоплательщиков, чем налоги на недвижимость, он является основным источником финансирования социальных программ, которые занимают столь боль-

шое место среди предметов ведения местных властей в Дании. Потенциальным недостатком подоходных налогов является их меньшая стабильность по сравнению с альтернативными налогами (в частности, налогов на недвижимость). В Германии же так называемые местные «подоходные налоги» на самом деле представляют собой вид участия в доходах – муниципалитеты получают закрепленную за ними в конституции долю (15% с 1980 г.) национальных налогов на доходы физических лиц и прибыль корпораций, уплаченных местными резидентами. Местные власти не имеют права голоса в отношении этого налога, и потому он в действительности является видом участия в доходах, а не местным налогом, и достаточно низко оценивается в отношении подотчетности и прозрачности. Следует отметить, что местные (личные подоходные) налоги достаточно распространены в США. Несмотря на то, что в целом по стране они формируют относительно незначительную долю общего объема местных налоговых доходов (около 6%), они играют гораздо более важную роль в бюджетах местных властей, использующих этот налог. В трех штатах школьные округа имеют доступ к местным подоходным налогам. Там, где эти налоги не интегрированы в подоходный налог штата, их администрирование и справедливость обложения время от времени служат предметом определенной критики. До Второй мировой войны местные власти Канады имели доступ к местным подоходным налогам.

Налоги на предпринимательскую деятельность занимают значительное место в бюджетах местных властей в Германии. Действительно, местный налог на предпринимательскую деятельность является главным налоговым источником местных бюджетов Германии (40% налоговых доходов местных властей). База этого налога включает прибыль от производственной деятельности, оборотный капитал и (в зависимости от земли) совокупный фонд оплаты труда. Местные власти обладают значительной свободой в установлении ставок налога на предпринимательскую деятельность. 40% этих доходов разделяются с региональными и федеральными властями. Налог подвергается серьезной критике за оказываемый им негативный (искажающий) эффект на бизнес и недостаточную степень прозрачности и подотчетности гражданам (см., например, Zimmerman, 1986). Предпринимались разнообразные, отчасти увенчавшиеся успехом меры, направленные на снижение его значения для местных бюджетов. В большинстве провинций Канады существуют те или иные местные налоги на предпринимательскую деятельность, поступления от которых формируют около 10% доходов местных бюджетов и имеют достаточно важное значение, составляя около 40% общего объема налогов на деловую недвижимость в Канаде. Как и в Германии, и по тем же причинам, канадские налоги на предпринимательскую деятельность подвергаются критике. Достаточно широкое распространение этих налогов вызвано убеждением (по крайней мере, отчасти верным в целом), что налоги на предпринимательскую деятельность снижают налоговое бремя на местных жителей. Поскольку размер налогов на предпринимательскую деятельность не оправдывается уровнем расходов на обслуживание деловой недвижимости, они подрывают взаимосвязь между благами и их стоимостью в местной налогово-расходной системе.

Среди пяти обозреваемых стран, роль местных налогов с продаж особенно значима в США. Местные налоги с продаж в этой стране были уже рассмотрены выше. Здесь лишь следует отметить, что местные налоги на товары и услуги составляют 8,1% доходов местных властей в США, что значительно превосходит вклад от этого источника в остальных четырех странах, где он пренебрежимо мал. Местные налоги с продаж подвергаются значительной критике. Указывается, например, что их потенциал сильно разнится в зависимости от местных условий, адекватность предоставляемым благам и платежеспособности плательщика неясна, уклонение от уплаты таких налогов и вызываемые ими искажающие эффекты представляют серьезные проблемы, а в случае совместного ведения возможно многократное обложение этим налогом. В то же время в США этот вид местного налогообложения довольно распространен (поскольку, видимо, считается, что налог с продаж перекладывает часть налогового бремени на нерезидентов) и представляет собой значительный источник поступлений.

Хотя в пяти рассматриваемых странах существует множество источников налоговых доходов, как правило, один из них доминирует. В том, что касается широкого использования разделяемых налогов (налогоподобных доходов) и местных налогов на предпринимательскую деятельность, немецкая система наиболее далека от критериев местных налогов. Несмотря на некоторые критические замечания, касающиеся тех или иных источников доходов (особенно в Канаде и США), и многочисленные предложения по усовершенствованию систем местного налогообложения, в остальных странах положение в этой области (по крайней мере, относительно) благополучно. Согласно многим оценкам, налоги на недвижимость и подоходные налоги с физических лиц, при их хорошей организации, являются наиболее привлекательными для местного уровня. И действительно, комбинация двух этих налогов (в сочетании с адекватным бюджетным выравниванием) дает местным властям значительные возможности по оказанию самого широкого спектра услуг. Местные налоги с продаж (и в еще большей степени местные акцизы) гораздо

меньше соответствуют принятым критериям. Специальные местные налоги на бизнес (за исключением налога на недвижимость) и, особенно, местные налоги на прибыль корпораций находятся в самом конце списка. При необходимости обеспечить доступ местного уровня к доходам, формируемым за счет поступлений от налогов с продаж, на предпринимательскую деятельность или на прибыль корпораций, лучшим путем было бы их включение в программы разделения доходов.

Неналоговые доходы

Неналоговые доходы варьируются от страны к стране в большей степени, чем поступления из любого другого источника доходов. Они составляют треть доходов местных бюджетов в Германии и Австралии, четверть – в США, одну шестую – в Канаде, и одну двенадцатую – в Дании. Несмотря на низкую долю в общем объеме доходов, в расчете по долям в ВВП неналоговые доходы в Дании занимают второе место, уступая лишь Германии и опережая США (во всех трех странах этот показатель находится на уровне 2% – 3% ВВП). И в Дании, и в Германии предоставление большинства услуг коммунального типа финансируется за счет сборов. Местные власти в Канаде несколько «отстают» в использовании сборов для покрытия стоимости некоторых коммунальных услуг и услуг коммунального типа. В США почти половина неналоговых доходов формируется за счет поступлений от прибыли предприятий и дохода от собственности, в отличие от Германии и Дании, где сборы не должны превышать соответствующих затрат. В целом, можно отметить повсеместное стремление к более широкому применению сборов вместо налогов. Сборы с пользователей удовлетворяют многим критериям «хороших» налогов, так, например, они видимы, хорошо поддаются учету, справедливы (в том, что выплачиваются бенефициарами), как правило, легко собираются и могут выступать как индикаторами, так и ограничителями спроса. В целом сборы являются привлекательным источником доходов, если к их использованию не существует значительных препятствий социального характера. Хотя вопросы распределения и доступа действительно могут вызывать определенную озабоченность, при критике сборов с точки зрения распределения зачастую уделяется недостаточное внимание тому, какой эффект на распределение окажет их замена на альтернативные источники финансирования.

Межбюджетные трансферты

Как и в других развитых странах, трансферты играют важную роль в местных бюджетах стран, включенных в настоящий обзор. Наименьшую долю в местных бюджетах трансферты составляют в Австралии (16%), за которой следуют Германия (33%), Канада (приблизительно 40%), Дания, и США.

Межбюджетные трансферты могут использоваться для решения различных задач экономического и иного характера. В частности, гранты могут использоваться для решения такой экономической задачи, как повышение эффективности путем оптимизации межюрисдикционных внешних эффектов (экстерналий) для выхода на эффективный уровень производительности. В этом случае могут использоваться обусловленные (целевые) трансферты, направляемые на поддержку деятельности, создающей положительный внешний эффект. Проблема заключается в том, что во многих случаях экстерналии, подлежащие оптимизации, трудно измерить, в частности из-за того, что часть внешнего эффекта связана с распределительными моментами. Второй причиной использования трансфертов является ликвидация бюджетных разрывов, возникающих из-за несоответствия между расходными обязательствами и собственными доходами. Центральной проблемой в этом случае является определение размера разрыва (разрывов). В идеальном случае они должны определяться исходя из расчета разницы между доходным потенциалом и расходными потребностями каждого местного бюджета. Такие трансферты должны быть нецелевыми (общего назначения). Кроме того, поскольку имеет место вертикальный бюджетный разрыв, или неравенство между уровнями власти, средства должны предоставлять вышестоящие бюджеты. Потенциальным источником финансирования здесь являются разделяемые доходы. Поскольку бюджетные возможности местных властей неодинаковы, третьей задачей, для решения которой могут использоваться трансферты, является горизонтальное бюджетное выравнивание. Несмотря на то, что обычно необходимость бюджетного выравнивания обосновывается исходя из соображений справедливости, такие трансферты могут также использоваться для повышения эффективности. Как и в случае грантов, направляемых на ликвидацию вертикальных бюджетных разрывов, эти трансферты должны определяться исходя из расчета разницы между доходным потенциалом и расходными потребностями. Как правило, вышестоящие уровни власти определяют объемы и выделяют выравнивающие трансферты, однако встречаются и случаи, когда «богатые» местные бюджеты направляют трансферты «бедным» – такое выравнивание относится скорее к «братскому», чем «отеческому» типу. Трансферты могут выделяться и по самым разным

политическим мотивам, которые зачастую преобладают над экономическими соображениями. К сожалению, на практике часто бывает трудно точно определить, для решения каких задач направляется тот или иной трансферт, поскольку его выделение может быть обусловлено сразу несколькими причинами.

Как и в случае с налогами, программы межбюджетных трансфертов имеют свои критерии оценки. Отчасти эти критерии совпадают. «Хорошие» программы грантов должны иметь ясные цели, соответствующие средства должны распределяться объективно и не подлежать переадресации, программы трансфертов должны быть относительно просты и прозрачны для всех, обеспечивать подотчетность, допускать автономию и самостоятельность, необходимые для эффективного использования средств, быть стабильными и, по мере необходимости, носить выравнивающий характер. Залогом успешного функционирования системы межбюджетных трансфертов является правильное определение стимулов. Если стимулы определены правильно, местная власть будет действовать более эффективно. Если они определены неверно, трансферты могут не только не помочь, но и усугубить ситуацию. Правильное определение основных принципов может принести хорошие плоды.

Обзор пяти стран отражает многообразие подходов к использованию грантов. В широком смысле программы трансфертов можно охарактеризовать как нецелевые (общего назначения) и целевые. Немецкая система разделения доходов, средства которой (как и в приводимых здесь данных таблиц) часто определяются как налоги, на деле представляет собой трансферт на сокращение бюджетных разрывов, главное содержание которого заключается в предоставлении в распоряжение местных бюджетов 15% поступлений от национальных налогов на доходы физических лиц и прибыль корпораций, уплаченных местными резидентами. В Австралии большинство грантов, направляемых федеральными властями местным бюджетам, выделяется за счет разделяемых доходов. Эти трансферты общего назначения распределяются через комиссии штатов по грантам местным властям в соответствии с четко определенными критериями, включающими учет доходного потенциала и потребностей местных бюджетов. Эти средства составляют почти 40% общей суммы помощи, направляемой местным властям Австралии. Земли в Германии также выделяют значительные, хотя и варьирующиеся доли своих доходов местным властям, также с использованием выравнивающей формулы. Эти гранты составляют около половины общей суммы трансфертов местным бюджетам. И в Австралии, и в Германии региональные программы ориентированы как на сокращение бюджетных разрывов, так и выравнивание. В то же время в Дании не существует программ, которые можно было бы охарактеризовать как трансферты на ликвидацию бюджетных разрывов, однако там проводится масштабная и эффективная программа горизонтального бюджетного выравнивания, в рамках которой местные бюджеты, находящиеся в лучшем положении, (практически полностью) финансируют трансферты более бедным местным сообществам. В этом отношении Дания представляет весьма редкий пример. И в Канаде, и в США значительные по объему трансферты направляются на ликвидацию бюджетных разрывов и выравнивание, преимущественно в области финансирования школ, хотя и здесь отмечаются значительные вариации в зависимости от конкретного штата или провинции. Муниципальные образования в Канаде и США, во всем, за исключением более широкого круга выполняемых ими функций, схожие с австралийскими муниципалитетами, получают 15 и 25% своих доходов соответственно за счет грантов. Примеры национальной программы Австралии и (закрепленной в конституции) немецкой программы не имеют параллелей применительно к местным властям общего назначения США и Канады. Здесь следует еще раз отметить, что, хотя конкретные условия в каждой провинции и штате очень сильно разнятся, региональный уровень власти выступает как основной (практически единственный) источник трансфертов местным бюджетам. Как правило, в Канаде и США нецелевые гранты местным властям общего назначения не являются приоритетным источником их доходов. В Канаде, например, нецелевая поддержка составляет менее 20%, и лишь в трех провинциях нецелевое финансирование превышает целевое. Несмотря на то, что фонды, выделяемые на общую поддержку, обычно распределяются в соответствии с определенными, хотя и весьма ограниченными, критериями выравнивания, более ранние исследования позволяют сделать вывод о том, что усилия по бюджетному выравниванию принесли весьма скромные результаты, преимущественно из-за неадекватного финансирования. В целом ни по объемам поддержки, ни по масштабу нецелевого финансирования местные власти общего назначения (хотя, безусловно, некоторые штаты и провинции представляют исключение) не могут сравниться с местным уровнем Австралии, Дании и Германии.

Во всех пяти странах важную роль играют программы целевых трансфертов. В Канаде и США гранты на школьное образование (школьным советам) составляют подавляющую долю от общего объема трансфертов местным органам общего назначения. Как правило, целевые трансферты преобладают и среди грантов местным властям общего назначения. Как и во многих других странах, реформа систем целевых трансфертов (путем перехода к финансированию через блочные гранты) привела к сокращению

общего числа грантов и позволила направлять их на решение более широких задач, благодаря чему система целевых трансфертов стала гораздо более управляемой. В Австралии около 40% трансфертов, направляемых федеральными властями местным бюджетам, составляют целевые гранты на развитие дорожной сети, выделяемые на основании соответствующих критериев, однако после зачисления в местные бюджеты они могут использоваться в других целях. В то же время 50% трансфертов, которые выделяют местным бюджетам власти штатов, являются целевыми грантами и направляются главным образом на финансирование жилищных программ, коммунальных услуг и транспорт. Хотя в Германии около половины трансфертов местным бюджетам также должны направляться на определенные цели, значительная их часть выделяется на компенсацию за исполнение функций, делегированных местному уровню федеральными и региональными властями (к примеру, социальные услуги). Вышестоящие уровни власти в США и Канаде проявляют гораздо меньшую щедрость в предоставлении компенсаций за исполнение функций переданных ими на местный уровень. В Дании основным видом трансфертов местным бюджетам является грант, компенсирующий расходы, которые муниципальные власти несут, администрируя национальную пенсионную программу (60% всех трансфертов муниципальным бюджетам), и в этом отношении на нее становится все больше похожа канадская система трансфертов на школьное образование. Еще около 40% трансфертов в Дании направляются на другие цели.

Одной из аномалий местных финансов является тот факт, что местные бюджеты, где транспорт (особенно дороги и улицы) составляет одну из главных статей расходов, лишены (или редко имеют) доступ к поступлениям от налогов на автомобильное топливо или лицензионных сборов, которые связаны с соответствующими расходами. Такая ситуация не должна вызывать удивления, поскольку высокая мобильность покупателей затрудняет самостоятельное введение местными властями соответствующих сборов с пользователей (это в меньшей степени относится к лицензионным сборам). В некоторых случаях доходы региональных или федеральных властей, получаемые за счет этого источника, могут направляться на формирование транспортных грантов, однако, как правило, такая прямая связь отсутствует. В связи с этой ситуацией было бы желательно, чтобы центральные и региональные (штат, провинция) власти разделяли доходы от соответствующих налогов и сборов с местными бюджетами. Часть этих средств могла бы выделяться местным властям в виде целевого трансферта, либо, что выглядело бы более логично, в виде квазичелевого гранта по типу федерального дорожного трансферта в Австралии. В Канаде некоторые провинции разделяют доходы от налогов на моторное топливо, но только с отдельными местными бюджетами.

Целевые трансферты часто выделяются на поддержку капитальных расходов, особенно в Канаде и США. В Германии федеральные гранты местным бюджетам могут использоваться лишь на поддержание инфраструктуры, а в Дании они используются очень редко. В адрес доноров капитальных трансфертов часто раздавались критические замечания в связи с тем, что, предоставив средства, покрывающие авансовую (начальную) стоимость проекта, они не финансировали последующие (операционные) затраты. Кроме того, капитальные трансферты могут иметь искажающий эффект из-за увеличения капитальных расходов в ущерб эксплуатационным.

Хотя трансфертные системы значительно разнятся от страны к стране, основные типы грантов там схожи. В результате исследования было получено достаточно данных, позволяющих вынести нормативное суждение по поводу предоставления нецелевого финансирования во всех рассматриваемых странах. В то же время сравнительный анализ целевых трансфертов потребовал бы крайне обширного и тщательного исследования. Тем не менее можно сделать вывод о том, что, по-видимому, власти Канады и США слишком широко используют целевые гранты (по сравнению с нецелевыми трансфертами) местным властям общего назначения. Общей проблемой является нестабильность (ненадежность), возникающая в случае предоставления трансфертов вышестоящими уровнями власти, в результате чего в наибольшей степени страдают местные бюджеты, находящиеся на самой нижней ступени фискальной системы. Свидетельством этого стало введение и отмена программы разделения доходов в США. В то же время в Канаде жесткая бюджетная политика 1990-х гг. привела к тому, что за десять лет доля грантов в доходах местных бюджетов упала с 23% до 15%.

Замечание по бюджетному дисбалансу

На бюджетный дисбаланс нередко ссылаются, особенно в ходе обсуждения проблем местных властей. В самом упрощенном виде этот термин означает ситуацию, в которой расходы какого-либо бюджета превышают его доходы из собственных источников. Можно уточнить это определение, обратившись к более сложным концепциям измерения адекватности расходных потребностей выполняемым функциям и собственному налоговому потенциалу, однако здесь более простое описание бюджетного дисбаланса бу-

дет достаточным. Бюджетный дисбаланс подразумевает гранты, выступающие как источник покрытия разницы между расходами и собственными источниками дохода. Нередко ссылки на бюджетный дисбаланс приводятся для обоснования необходимости повышения налогового потенциала, дополнительных трансфертов, уменьшения обязательств, что придает термину негативный оттенок, особенно если он употребляется в ходе спора, где одна из сторон обвиняет другую в плохом управлении, выслушивая в ответ аргументы о неправомерных требованиях или чрезмерной тяжести бремени.

Целью этого раздела является доказательство того, что бюджетный дисбаланс, определенный как превышение расходов над собственными доходами, является бессмысленной концепцией. Возможны ситуации, когда собственные доходы местных бюджетов соответствуют расходам, однако, даже при хорошем управлении, дела в местном общественном секторе идут плохо. Точно так же возможны ситуации, когда, несмотря на наличие большого разрыва между доходами и расходами, этот сектор получает достаточное финансирование и хорошо управляется. Например, если местные власти отвечают за предоставление услуги имеющей значительный внешний эффект, достижение баланса между расходами и собственными доходами приведет к падению эффективности и недопроизводству данной услуги. Баланс между собственными доходами и расходами местного бюджета не является неким магическим средством. Проблема бюджетного (дис)баланса носит гораздо более комплексный характер.

Определение бюджетного баланса, наиболее адекватного конкретным обстоятельствам, является гораздо более продуктивным подходом, чем выяснение размера и степени бюджетного дисбаланса. Как уже было замечено выше, финансы следуют за функцией. Если круг обязанностей широк, источники доходов должны быть адекватны им не только в плане способности к обеспечению соответствующего уровня доходов, но и в отношении установления четкой взаимосвязи «благо – стоимость» между налогами и расходами. Имеются ли в распоряжении местных властей собственные источники доходов, адекватные расходным потребностям (даже в случае отсутствия внешних эффектов)? Может случиться так, что, например, сумма поступлений от сборов и налога с недвижимости окажется недостаточной и возникнет необходимость обращения к дополнительному налоговому источнику (к примеру, местному подоходному налогу). Или, если обращение к иному налоговому источнику по каким-либо причинам невозможно, возникает нужда в трансферте на ликвидацию бюджетного разрыва. В таком случае, проблема заключается в том, достаточна ли величина выделенного трансферта и каким образом он должен быть распределен. Точно так же, когда местный бюджет с низким доходным потенциалом и высокими расходными потребностями получает выравнивающий трансферт, это не является доказательством, свидетельствующим о наличии в фискальной системе дефекта, который может быть исправлен путем устранения бюджетного дисбаланса. В случае же значительных внешних эффектов необходимы оптимизирующие трансферты. Таким образом, «бюджетный дисбаланс» (понимаемый как недостаточность собственных доходов для покрытия расходов) может возникать по объективным причинам. Для того чтобы верно оценить бюджетный дисбаланс, необходимо тщательно определить, насколько оптимально структурированы все компоненты бюджетной системы – расходные обязательства, налоговые источники, размер и тип трансфертов – для эффективного предоставления услуг в соответствии с ожиданиями местного сообщества. Поскольку такая оценка должна проводиться очень тщательно, это может оказаться сложной задачей. Может быть, в результате такой оценки выяснится, что объем трансфертов должен быть уменьшен или увеличен. Это замечание должно лишь показать, что ни наличие трансфертов, ни их относительные объемы не говорят ровным счетом ничего о бюджетном (дис)балансе.

*Инфраструктура*¹²³

Местные власти предоставляют целый ряд капиталоемких услуг. Как правило, к таким услугам прежде всего относятся дороги и улицы, общественный транспорт, водоснабжение и канализация, дренажные системы, однако капитальные расходы играют не менее важную роль в сфере культуры и отдыха, школьного образования, здравоохранения и т.д., которые также часто входят в сферу деятельности местных властей. В целом, местные бюджеты осуществляют около половины общих государственных капитальных расходов.

Капитальные расходы местных бюджетов, как правило, финансируются за счет комбинации собственных средств, трансфертов и заимствований. Собственные доходы обычно представляют собой резервы, накопленные за счет налоговых поступлений, сборов и иных источников доходов. Достаточно часто на покрытие тех или иных капитальных расходов выделяются отдельные целевые гранты, как,

¹²³ Более подробно вопросы, относящиеся к обсуждению финансирования местной инфраструктуры, см. *Ter-Minassian and Craig в Ter-Minassian (1997) и von Hagen et al. (2000)*.

например, на дорожное строительство, сооружения, относящиеся к общественному транспорту, здания школ. Среди рассматриваемых стран в этом отношении особняком стоит Дания, где гранты на финансирование капитальных расходов выделяются достаточно редко. В качестве способа финансирования капитальных затрат трансферты могут быть привлекательны по многим причинам – они прозрачны, помогают покрывать крупные расходные потребности, улучшают местную инфраструктуру. Однако программы капитальных расходов (даже на местном уровне) осуществляются гораздо чаще, чем это принято считать; и если оправдана помощь на капитальные расходы, то можно полагать, что и помощь на покрытие операционных затрат не менее важна; перекос в сторону поддержки капитальных затрат может идти в ущерб эксплуатационным расходам. Помощь в сфере инфраструктуры должна быть тщательно продумана. Финансирование за счет заимствований может быть использовано для стабилизации спроса на местные финансы и служить средством распределения стоимости капитальных услуг на весь срок возврата долга и распространения их на сменяющих друг друга со временем бенефициаров.

Практически все заимствования местных бюджетов осуществляются в целях финансирования капитальных затрат. Как правило, заимствования на покрытие непредвиденных эксплуатационных и текущих расходов должны быть погашены уже в следующем бюджетном году. Вышестоящие уровни власти осуществляют мониторинг заимствований местных бюджетов, редко полагаясь в этом вопросе исключительно на рыночную дисциплину. В Австралии и Германии местные капитальные потребности определяются как часть соответствующих потребностей регионов (штатов и земель) в ходе их переговоров с федеральными властями. Местные власти Дании коллективно участвуют в переговорах с центральным правительством о пределах заимствований местных бюджетов. И в Канаде, и США рыночная дисциплина играет гораздо большую роль в сфере местных заимствований, однако и в этих странах региональные власти (провинции и штаты) осуществляют различные меры контроля и мониторинга в этой области.

Хотя местные бюджеты и могут производить прямые заимствования на рынках капитала, вышестоящие уровни власти, как правило, контролируют этот процесс и в некоторых случаях оказывают помощь в получении займов. Некоторые провинции Канады производят заимствования с целью предоставления полученных средства в качестве займов местным бюджетам через региональные корпорации муниципальных финансов. Такая организация позволяет провинциям осуществлять прямой контроль за займами местных бюджетов, которые, в свою очередь, опираясь на более прочные позиции властей провинции на рынке капиталов, могут получать кредиты под менее высокий процент, нежели в случае их самостоятельного выхода на рынок. В некоторых странах Западной Европы издавна существуют муниципальные фонды развития (поддерживаемые из центра), которые играют роль финансовых институтов по обслуживанию местных бюджетов. Во многих случаях такие институты эволюционируют, постепенно превращаясь в более независимые и коммерческие организации.

Достаточно часто местные бюджеты получают прямую помощь на оплату своих долговых обязательств. Например, в США налоговые льготы на процентные выплаты по заимствованиям местных (региональных) бюджетов представляют собой довольно значительную по объему форму помощи властям штатов и местным органам. Не менее часто в США и других странах используются и иные формы прямой помощи местным бюджетам на оплату ими своих долговых обязательств, однако они носят менее систематический характер и зачастую осуществляются лишь от случая к случаю. Важно, чтобы помощь не подрывала финансовую дисциплину. Принципы эффективного управления ресурсами и финансами требуют, чтобы местным бюджетам не позволялось бесконтрольно заимствовать и расходовать средства в надежде на безвозмездную помощь со стороны вышестоящих властей. Бюджетные ограничения должны носить жесткий характер, то есть не допускать безвозмездной помощи со стороны вышестоящих бюджетов. Если необходима какая-либо помощь в результате ошибки со стороны заемщика, эта помощь должна иметь свою, достаточно значительную цену. Хотя существуют и исключения из общего правила, местные власти во всех пяти странах несут ответственность по заимствованиям, поскольку предполагается, что они должны отвечать за свои решения. Хотя подотчетность способствует более ответственному использованию средств и заимствований, необходимо также, чтобы источники доходов местных бюджетов были в достаточной мере адекватны их расходным обязательствам, иначе местные власти будут просто вынуждены прибегать к чрезмерным заимствованиям.

Подотчетность

Местные власти подотчетны своим гражданам, вышестоящим уровням власти (по мере необходимости) и кредиторам. Что касается внутреннего устройства местной власти, то здесь исполнительные власти подотчетны выборным органам. Подотчетность требует предоставления информации. Различные виды

подотчетности требуют предоставления различной информации, но в целом информация должна быть доступна всем.

Прежде всего информация необходима для управления ресурсами. В этом аспекте речь идет о наиболее эффективном использовании наличных ресурсов. В свою очередь, эффективное использование ресурсов имеет два аспекта. Во-первых – распределение ресурсов по программам для наиболее полного удовлетворения потребностей местного сообщества, что, наряду с осуществлением текущей деятельности, требует также и определенного планирования. Во-вторых – наиболее эффективное использование ресурсов в рамках каждой отдельной программы. Безусловно, два этих аспекта тесно связаны между собой. Достоверные и полные, хотя и несколько различные, данные являются необходимым условием эффективности в этой сфере.

Информация необходима для управления и контроля за финансами. Этот вид информации служит для того, чтобы ресурсы использовались по назначению. Безусловно, важно не допускать коррупции и незаконной растраты средств, но не менее важно избегать неэффективности в использовании фондов. Вышестоящие уровни власти заинтересованы в определении потребности в трансфертах и контроле за использованием выделяемых ими средств, особенно целевых трансфертов. Независимый внешний аудит является необходимым средством контроля, но для обеспечения эффективного функционирования системы не менее важны и механизмы внутреннего контроля.

Местные органы должны стремиться к предоставлению информации о своих финансах и мероприятиях на регулярной и своевременной основе для того, чтобы повышать осведомленность общественности и содействовать укреплению подотчетности. Критериями раскрытия информации являются ее полнота, понятность, сопоставимость, проверяемость, и общедоступность. Вышестоящие уровни власти заинтересованы в том, чтобы способствовать появлению логичных и надежных информационных систем, и могут многое сделать в этом отношении, сочетая предписания и поощрения. В то же время они имеют уникальную возможность предоставлять сравнительные данные по местным бюджетам, что необходимо для правильной оценки их деятельности. В настоящем обзоре были особо отмечены усилия, предпринятые в этом направлении в Австралии. Отчасти благодаря усилиям органов власти вышестоящих уровней, отчасти в ответ на местные нужды и требования местные власти во всех пяти рассмотренных выше странах создали масштабные высококачественные информационные системы, обеспечивающие обмен информацией внутри самих местных властей и ее доступность гражданам, другим органам власти и обществу в целом. Безусловно, это способствует повышению эффективности местного управления в рассматриваемых странах.

Для того чтобы местные органы могли эффективно исполнять свои функции, они должны быть обеспечены компетентными, честными, и мотивированными кадрами. Муниципальные служащие должны быть ответственны перед выборными органами. Такая подотчетность не предполагает назначений по политическим соображениям, наоборот, в административные органы должны привлекаться высококвалифицированные и профессиональные сотрудники. Их наем, карьерный рост и увольнение должны зависеть от эффективности их деятельности по исполнению программ и решений советов. В этом отношении Германия представляет собой определенное исключение среди пяти стран, включенных в настоящий обзор, поскольку там местные чиновники обязаны проходить более формализованную подготовку, однако местные власти имеют наименьшую степень контроля над своими служащими, так как не имеют полномочий по их увольнению.

Эффективность деятельности местной власти также зависит от степени его самостоятельности. Автономность в делах управления и гибкость в выборе местных подходов к решению задач является здесь ключевым условием. В целом, местные органы в этих странах обладают значительной гибкостью в определении путей решения местных проблем. Хотя во многих случаях местные власти не обладают общей компетенцией, могут быть связаны условиями целевых грантов в отношении некоторых программ и ограничены в источниках доходов, они все же могут проявлять достаточную гибкость, если и не полную самостоятельность, в выборе путей и методов решения стоящих перед ними задач. Разумеется, эти аргументы не противоречат тому, что в отдельных случаях необходимо несколько ослабить ограничения. Должная степень самостоятельности не только обеспечивает лучшее соответствие местным условиям, но и поощряет нововведения.

Во всех пяти странах местная власть прежде всего несет ответственность перед своими гражданами – избирателями. В отношении организации выборов, характера представительства в советах (к примеру, по городским избирательным округам или в целом), сроков пребывания в должности, количества представителей, и т.д. местные органы значительно разнятся, но, несмотря на все многообразие аргументов за и против того или иного конкретно устройства местной власти, система выборных представителей встреча-

ется повсеместно и доказывает свою жизнеспособность. Вышестоящие уровни власти, как правило, хотя бы в рамках общих указаний, определяют базовые элементы структуры местного представительства. Общественное участие в местном управлении далеко выходит за рамки выборов. Огромное количество групп граждан и в разной степени формально организованных групп интересов, а также отдельные заинтересованные граждане следят за деятельностью местной власти, оценивают ее качество, выступают в поддержку определенных решений, высказывают те или иные предпочтения и, тем самым, предоставляют информацию, на основе которой принимаются решения, и влияют на выработку той или иной политики. В свою очередь, информированность, безусловно, важна для определения роли избирателей и групп граждан.

Таблица 13.7

Сравнительные данные по государственным расходам выбранных стран, 1993 г.

	Уровень расходов (%)					
	Центр.	Штат/Провинция	Местн.	Гос. расх. (% ВВП)	Расх. местн. бюджетов (% ВВП)	Местн. расход., финанс. за счет трансф.(%)
Гос. расходы,						
всего						
Австралия (1993)	51,1	42,6	6,4	41,2	2,6	18,6
Канада (1991)	40,8	40,4	18,9	50,8	9,6	43,3
Дания (1992)	46,0	---	54,0	60,9	32,9	42,7
Франция	81,3	---	18,7	53,7	10,1	34,7
Германия (1991)	61,3	21,4	17,4	45,4	7,9	27,0
Нидерланды	69,8	---	30,2	57,8	17,5	69,2
Великобритания	72,6	---	27,4	45,6	12,5	73,2
США	55,9	19,9	24,2	36,2	8,8	39,3
ЕС – средн.	66,2	21,4	29,5	52,7	16,2	49,4
Средн.	61,0	31,1	24,7	49,0	12,7	43,5
Образование						
Австралия (1989)	9,8	90,0	0,2	4,6	0,0	60,6
Канада (1991)	4,4	33,7	61,9	6,3	3,9	67,4
Дания (1992)	54,1	---	45,9	7,7	3,5	8,8
Германия (1991)	1,9	75,1	23,0	3,2	0,7	13,0
Великобритания	27,3	---	72,7	5,6	4,1	8,3
США	4,2	24,1	71,7	5,3	3,8	52,6
ЕС – средн.	27,7	75,1	47,2	5,5	2,8	10,0
Средн.	16,9	55,8	45,9	5,4	2,7	35,1
Здравоохранение						
Австралия (1989)	41,7	57,5	0,9	5,2	0,0	2,5
Канада (1991)	2,0	90,3	7,7	7,2	0,6	46,3
Дания (1992)	8,1	---	92,0	5,4	5,0	0,6
Германия (1991)	71,8	13,3	14,9	6,9	1,0	3,8
Нидерланды	93,6	---	6,4	7,8	0,5	8,3
Великобритания	100,0	---	0,0	5,8	0,0	---
США	46,4	40,1	13,6	5,7	0,8	16,9
ЕС – средн.	68,4	13,3	28,3	6,5	1,6	4,2
Средн.	51,9	50,3	19,3	6,3	1,1	13,1
Транспорт и связь						
Австралия (1989)	11,0	61,8	27,2	2,4	0,7	16,4

Таблица 13.7 продолжение

	Уровень расходов (%)					
	Центр.	Штат/Провинция	Местн.	Гос. расх. (% ВВП)	Расх. местн. бюджетов (% ВВП)	Местн. расход., финанс. за счет трансф. (%)
Канада (1991)	30,2	32,3	37,5	2,7	1,0	24,8
Дания (1992)	53,7	---	46,3	2,1	1,0	0,3
Германия (1991)	57,2	17,0	25,8	2,0	0,5	32,2
Нидерланды	46,4	---	53,6	2,5	1,4	30,0
Великобритания	38,5	---	61,6	1,2	0,7	0,5
США	20,9	45,0	34,0	1,6	0,5	25,7
ЕС – средн.	49,0	17,0	46,8	1,9	0,9	15,7
Средн.	36,8	39,0	40,9	2,1	0,8	18,5

Источник: Government Finance Statistics Yearbook (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995).

Примечания: 1. Данные за 1993 г., за исключением Австралии, Канады, Дании и Германии (1989, 1991, 1992 и 1991 гг. соответственно); 2. Расходы представляют чистые трансферты другим бюджетным уровням; 3. Нидерланды: интерпретация расходов на образование не ясна. В 1993 г. гранты на образование от центрального правительства превысили соответствующие расходы региональных и местных бюджетов. В результате данные были исключены; 4. Франция: трансферты местным бюджетам не расписывались по функциям с 1985 г.

Уроки и выводы

Настоящий обзор местного управления, в первую очередь посвященный анализу межбюджетных отношений, позволяет извлечь ряд уроков. Ценность исследования положения местной власти в Австралии, Канаде, США, Германии и Дании заключается в том, что, несмотря на все разнообразие его устройства, во всех этих странах эффективность деятельности местных органов может быть оценена достаточно высоко. Безусловно, это не означает, что потенциал для ее повышения полностью исчерпан, и действительно, практически любой специалист в данной области мог бы представить свои предложения по каждому аспекту деятельности местной власти. Эти возможности, однако, помогают лучше определить уроки. Неудивительно, что перечисленные ниже уроки во многом совпадают с выводами, которые можно было бы сделать на основании анализа многих других стран. Как и предполагается в заключительной части, последующие тезисы содержат основные выводы исследования. Рекомендации вытекают из результатов сравнительного анализа.

1. Финансы следуют за функцией. Не существует лучшей модели распределения финансовых обязательств. Обязательства могут быть сгруппированы многими, достаточно эффективными, способами. Отсюда – значительные различия в функциях и объемах полномочий местной власти. Однако после распределения расходных обязательств доходы должны быть распределены таким образом, чтобы обеспечить возможность местным властям эффективно и справедливо исполнять возложенные на них обязанности.

2. В некоторых случаях перераспределение расходных обязательств может обеспечить наиболее эффективный способ (лучше) увязать финансы с функциями.

3. Навязывание нефинансируемых мандатов может создать проблемы для местных бюджетов. В разных странах существуют различные подходы к финансовым последствиям передачи мандатов местным властям. В Дании и Германии приоритет отдается компенсации затрат.

4. Собственные доходы (то есть главным образом налоги и сборы) предпочтительнее трансфертов, однако собственные доходы могут быть недостаточны, или не подходить в качестве средства финансирования определенных функций. В случае, если финансирование за счет налогов или сборов невозможно, прибегают к трансфертам, однако можно рассмотреть и вопрос о перераспределении расходов или доходов.

5. Принцип обложения получателя благ (и в отношении отдельных домохозяйств, и в отношении местных сообществ) играет особенно важную роль на местном уровне, особенно, если речь идет о муниципальных бюджетах.

6. Особенно в случае муниципальных бюджетов, большое (если не первоочередное) внимание должно уделяться сборам с получателей (пользователей), благодаря чему возможно достичь адекватного соотношения благ и стоимости. Если сборы не обеспечивают необходимого объема финансирования или их введение невозможно, следует прибегать к налогам и, после этого, к трансфертам.

7. Хотя обычно местные бюджеты опираются на множество источников доходов и получают доходы от целого ряда налогов, как правило, среди налоговых источников доминирует какой-либо один налог. Налог является местным, если местные власти имеют право устанавливать его ставку (то есть контролировать доходы). Местные бюджеты должны иметь контроль за своими доходами, иными словами, устанавливать ставки местных налогов и сборов.

8. Различные налоги определяют различное распределение издержек и могут лучше или хуже подходить для финансирования разных услуг. Налоги на недвижимость могут лучше подходить для финансирования услуг, связанных с недвижимостью, однако местный подоходный налог было бы выгоднее использовать для финансирования услуг, которые, как считается, должны в большей мере учитывать платежеспособность получателя благ, или если объем предоставляемых благ связан с доходом; в качестве примера можно привести больницы и школы в Дании.

9. Специальные местные налоги на бизнес (за исключением налога на недвижимость) имеют как свои достоинства, так и недостатки. С одной стороны, они способны лучше увязать налоги со стоимостью оказываемых за их счет услуг, однако, с другой стороны, они, как правило, чаще используются для переноса или экспорта налогового бремени и маскировки издержек местных жителей.

10. Местные налоги с продаж распространены гораздо шире, чем это может следовать из настоящего исследования, однако и к этому виду налогообложения существуют определенные претензии, например: проблема границ, проблема экспорта налогов, проблемы неравномерной налоговой базы, недостаточная четкость связи «благо – стоимость».

11. Местные налоги должны быть стабильны (надежны), видимы (прозрачны), способствовать повышению подотчетности, иметь низкие издержки по администрированию и взысканию, не производить искажающих эффектов, быть справедливым и адекватным.

12. Трансферты могут выделяться по объективным причинам. Их роль заключается в исправлении экономических искажений, возникающих за счет внешних эффектов (экстерналий), ликвидации бюджетных разрывов и выравнивании бюджетных возможностей. Правомерным может оказаться и выделение трансфертов по политическим соображениям.

13. Гранты должны иметь ясные цели, соответствующие средства должны распределяться объективно и не подлежать переадресации, программы трансфертов должны быть относительно просты и прозрачны для всех, обеспечивать подотчетность, допускать автономию и самостоятельность, необходимые для эффективного использования средств, быть стабильными и, по мере необходимости, носить выравнивающий характер.

14. Целевые гранты, как правило, с наибольшим эффектом могут направляться на оптимизацию экстерналий, однако зачастую они используются слишком широко или на неподходящие цели, а во многих случаях вместо них могли бы использоваться менее «связанные» виды финансирования.

15. В случае, если гранты выделяются на покрытие разрыва, главными вопросами являются: какого разрыва? какие доходы подлежат разделению? каким образом должны быть распределены эти доходы?

16. Центральным вопросом в сфере межбюджетных трансфертов, а по мнению многих специалистов, и центральным вопросом бюджетного федерализма в целом, является правильное определение стимулов для местной власти.

17. Как правило, трансферты являются ненадежным и нестабильным источником финансирования, которое зависит от положения донора. Во всех случаях, когда это целесообразно, более стабильной альтернативой являются местные налоги.

18. Бюджетный дисбаланс, определенный как превышение расходов над собственными доходами, является бессмысленной концепцией. Проблема бюджетного (дис)баланса носит гораздо более комплексный характер.

19. На местный уровень возложена непропорционально большая доля инвестиций в инфраструктуру. Финансирование таких инвестиций часто требует использования заимствований. Оставляя в стороне другие последствия, заимствования могут вести к невыполнению обязательств и требуют надзора со стороны вышестоящих органов власти. Хотя вышестоящие органы власти могут оказывать помощь (особенно небольшим) местным бюджетам в выходе на рынок капитала, они обязаны поощрять ответственное заимствование путем установления жестких бюджетных ограничений и отказом в безвозмездной помощи.

20. Подотчетность является необходимым условием эффективной деятельности местных органов. Местные власти должны быть подотчетны своим гражданам, вышестоящим уровням власти (по мере необходимости) и кредиторам.

21. Подотчетность требует раскрытия информации для того, чтобы надзор со стороны граждан, других уровней власти и кредиторов был эффективен. Информация также необходима для управления ресурсами и финансами.

22. Для того чтобы местные органы могли эффективно исполнять свои функции, они должны быть обеспечены компетентными, честными, и мотивированными кадрами, оценка которых зависела бы от их заслуг, и ответственными перед выборными органами за деятельности по исполнению программ и решений местных советов.

23. Необходимо постоянное и широкое участие общественности в местных делах, а выборные представители должны прислушиваться к ее мнению во избежание поражения на следующих выборах.

Эти уроки, прежде всего, вытекают из исследования проблем распределения (доходов и расходов). Региональные (вышестоящие) уровни власти играют важную роль как в определении результатов такого распределения, так и по более широкому кругу проблем. Так, региональные власти определяют институциональные рамки, в которых должны действовать местные власти, а развитие таких институтов является одним из центральных вопросов отношений региональных и местных властей. При рассмотрении вопросов создания и развития этих институтов региональные и местные власти должны учитывать широкий круг проблем. Поскольку система в целом, характер распределения и институты складываются как результат взаимодействия множества интересов, важным условием и задачей в этой области является выстраивание рациональных отношений между уровнями власти, при которых существовала бы возможность обмена мнениями и учета разных альтернатив. В число задач также входит определение четких правил установления мандатов для каждого уровня власти, предоставление адекватных ресурсов, допущение достаточного уровня самостоятельности в принятии управленческих решений, и обеспечение политической подотчетности. Система регионально-местных отношений, в которой этим вопросам уделяется достаточное внимание, является залогом прогресса в создании таких институтов и такого устройства межбюджетных отношений, при которых местная власть будет функционировать эффективно.

ИСТОЧНИКИ

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). *Significant Features of Fiscal Federalism*. Washington, D.C.: annual.
- Ahmad, Ehtisham (ed.). *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997.
- Australia, National Office of Local Government. *Local Government National Report: 2000-01 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995*. Canberra: Department of Transport and Regional Services, 2001. Also found at <http://www.nolg.gov.au> and www.dotars.gov.au.
- Auld, D.A.L and L. Eden. A Comparative Evaluation of Provincial Local Equalization. *Canadian Public Policy*, 113, #4 (1987), 515–528.
- Batley, Richard and Gerry Stoker (eds.). *Local Government in Europe: Trends and Developments*, (New York: St. Martin's Press).
- Berman, David R. State-Local Relations: Authority, Finance, Policies. *The Municipal Year Book*. Washington, D.C.: International City/County Management Association, 2000, 31–47.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt (eds.). *Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1998.
- Dumcombe, William and John Yinger. School Finance Reform: Aid Formulas and Equity Objectives. *National Tax Journal*, June, 1998, 239–262.
- Fisher, Ronald C. State and Local Public Finance. Chicago: Irwin Publishing Co., 1996.
- Gibson, John and Richard Batley (eds.). *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass and Co., 1993. Also appeared as a special issue of *Local Government Studies*. Vol. 18. Winter, 1992.
- Gunlicks, Arthur B. Local Government in the German Federal System. Durham: Duke University Press, 1986.
- Hesse, Joachim Jens (ed.). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1991.
- International City/County Management Association (ICMA). *The Municipal Year Book*. Washington, D.C.: ICMA, various years.
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.
- King, David, (ed.). *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge, 1992.
- Kitchen, Harry. Provinces and Municipalities, Universities, Schools and Hospitals: Recent Trends and Funding Issues. In: Harvey Lazar (ed.). *Towards a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*. Queen's University School for Policy Studies, Canada: The State of the Federation series, 1999/2000. Montreal: McGill-Queen's University Press, 295–336.
- Mathews, Russell and Bhajan Grewal. The Public Sector in Jeopardy: Australian Fiscal Federalism from Whitlam to Keating. Melbourne: Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, 1997.
- Matsusaka, John. Fiscal Effects of Voter Initiatives: Evidence from the Past 30 Years. *Journal of Political Economy*. Vol. 103, June, 1995, 587–623.
- McMillan, Melville L. Designing Local Government for Performance. In: A. Shah (ed.). *Measuring Government Performance in the Delivery of Public Services*. In: the Handbook on Public Sector Performance Evaluation Series. Washington, D.C.: World Bank, forthcoming.
- McMillan, Melville L. A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences and Lessons from Developed Countries. Washington, D.C.: The World Bank, processed, 1995 and updated 2001.
- McMillan, Melville L. Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions: An International Perspective and Lessons for Canada. In: Paul Hobson and France St.-Hilaire (eds.). *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1997, 1–54.
- National Association of Local Authorities in Denmark. *Local Government in Denmark*. Kobenhvn, 1999. Available at www.kl.dk.
- Norton, Allan. International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- Organization of Economic Development and Cooperation. *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD, 1997.
- Rattso, Jorn (ed.). *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
- Ter-Minassian, Teresa (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Tindal, C. Richard and Susan Nobes Tindal. Local Government in Canada. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1995.

United States Census Bureau. *Annual Survey of Government Finances*. Washington, D.C. Also available at <http://www.census.gov/gov/>.

United States Census Bureau. *Statistical Abstract of the United States: 2001*. Washington, D.C., 2001.

Von Hage, J., M. Bordignon, M. Dahlberg, B. S. Grewal, P. Petterson and H. Seitz. Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Working Paper #R-399, November, 2000.

Глава 14. Роль федеральных (центральных) органов власти в делах местного значения

Введение

Данная глава посвящена одной из ключевых проблем, стоящих перед местными властями в развитых демократических политических системах: роли центрального правительства в делах местных органов власти. На первый взгляд, данный подход вступает в противоречие с ценностями федерализма и принципами построения федеративных систем, поскольку федерализм ставит своей целью разделить властные полномочия таким образом, чтобы управление на местном уровне осуществлялось через местные институты власти в целях удовлетворения местных нужд и потребностей. В данном ракурсе дискуссия о роли центрального правительства¹²⁴ неминуемо носила бы негативный характер: пришлось бы изучать, что в системе не в порядке, где именно федеральные органы власти вмешиваются в местные дела. Следует также отметить тот факт, что для местных органов управления более важны их взаимоотношения с промежуточным уровнем власти, то есть с властями штатов, провинций и регионов. Оба вышеуказанных довода являются достаточно вескими. В данном случае обсуждение роли взаимоотношений между федеральными и местными властями идет в контексте более тесных и, как правило, более важных взаимоотношений между местными властями и властями провинций¹²⁵.

Основное допущение, сделанное в данной главе, однако, состоит в том, что реализация местного самоуправления зависит от эффективности сотрудничества между федеральным правительством и местными органами власти в федерации, а вовсе не принижается таким сотрудничеством. Роль федерального центра проявляется во многих вполне естественных аспектах. Во-первых, деятельность федерального правительства неизбежно распространяется и на местный уровень – например, военные базы соседствуют с муниципальными поселениями. Во-вторых, федеральные органы власти, подобно местным властям и властям провинций, вступают в прямые взаимоотношения со своими избирателями, и политическое представительство может отражать реалии политики на местном уровне наравне с общенациональными проблемами. В-третьих, в эпоху глобализации различные сферы политики становятся все более взаимосвязанными: например, внешние эффекты политики в области торговли и охраны окружающей среды оказывают влияние на все уровни власти в федерации, а в действительности распространяются и за ее пределы на международные институты управления. В-четвертых, федеральные органы власти играют ключевую роль в перераспределении финансовых средств, а также внедрении общенациональных норм социальных выплат. Данная роль гаранта равноправия в федерации часто приводит к участию федеральных органов власти в местных программах, хотя это не всегда подразумевает установление прямых взаимоотношений с местными органами власти.

Для лучшего понимания особой роли федеральных органов власти в делах местного значения в данной главе изучаются четыре федерации – США, Австралия, Германия и Канада. Несколько большее внимание здесь уделяется Канаде, по причине более глубокого понимания автором канадской специфики, а также лучшего доступа к исследовательской информации. И все же основной задачей работы является предоставление приведенной к единому образцу информации по всем четырем федерациям для того, чтобы продемонстрировать читателям сходство взаимоотношений между федеральными и местными властями, а также определенных тенденций в политике. Данные четыре федерации были выбраны в качестве примеров для сравнения, поскольку каждая из них является устоявшейся федеральной системой с развитой индустриальной (и постиндустриальной) экономикой и обществом. Австралия служит примером относительной централизации финансов и программ как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, с серьезно урезанной ролью местных органов власти. Федеративная система Германии является более интегрированной благодаря сложившейся там структуре политических партий, взаимосвязанной системе принятия решений и участию в доходах. США обладает самой конкурентной федеральной системой с наиболее хаотичными отношениями между различными уровнями власти, а также максимально деагрегированной системой местного управления. Федеральная система Канады отличается наибольшей децентрализацией в сферах финансов и программ, а также высоким региональным и культурным разнообразием. В данной главе не делается попыток провести прямое сравнение с Российской Федерацией,

¹²⁴ Отсюда и далее мы будем называть центральное правительство в федеральных системах «федеральным» правительством.

¹²⁵ Более подробно о взаимоотношениях между местными властями и властями провинций как таковыми вы можете прочитать в статье «Правовые и политические рамки функционирования муниципалитетов», подготовленной для проекта CEPRA Эндрю Санктоном: *Andrew Sancton*. «The Legal and Political Setting of Municipalities».

однако, сопоставление вышеупомянутых четырех федеративных систем приводит к выявлению ряда представляющих особую важность аспектов: размер территории, региональное и культурное разнообразие, сочетание ярко выраженного городского и сельского населения, степень экономического и финансового неравенства, и последний по счету, но не по значимости фактор – необходимость прямого вмешательства федерального правительства во многие местные дела.

Далее в главе анализируются четыре федеративных системы в разрезе следующих трех аспектов: 1) федеративная система и политическая культура; 2) обзор роли федеральных органов власти в делах местного значения; и 3) избранные проблемы взаимоотношений между местными и федеральными властями (четвертый подраздел отводится на подведение итогов). Заключительная часть главы посвящена сравнительному анализу различных моделей взаимоотношений между местными и федеральными властями и наблюдающихся тенденций в прямых взаимодействиях между ними.

1. США

1.1. Федеративная система и политическая культура в США

Американские штаты создали первоначальный вариант конституции для своей федерации в 1789 г., описав уникальную для того времени модель сосуществования центрального правительства с правительствами штатов, которая давала развивающейся нации обеспечить демократическое правление на обширной территории. Американский федерализм в настоящее время характеризуется непрекращающейся конкуренцией между различными уровнями власти. Все 50 штатов тесно взаимодействуют между собой, местные органы власти динамичны и разноплановы, причем многие крупные города с пригородами располагаются на территории нескольких штатов. Временами кажется, что в данной федерации хаос превалирует над порядком, но конечный результат, тем не менее, впечатляет.

Основные характеристики конституции федерации и федеративной системы США заключаются в следующем:

- Четкое разделение полномочий между исполнительной, законодательной и судебной властью как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Большая часть американской политики строится вокруг соперничества между этими тремя ветвями власти.
- Распределение полномочий между федеральными законодательными учреждениями и аналогичными учреждениями штатов представляет из себя комбинацию исключительных полномочий федеральной власти, совместных полномочий данных двух уровней власти и прочих полномочий, отданных на откуп штатам. Вследствие существования совместных полномочий федеральные законодательные органы с течением времени оккупировали большую часть законодательного поля органов штатов, действуя путем «упреждения» законотворчества штатов.
- Индивидуальные конституции американских штатов предоставляют дополнительные возможности для обеспечения автономии и разнообразия штатов, в том числе в плане структуры и функций местных органов власти.
- Законодательный орган федерации – Конгресс, состоит из двух палат: Палаты Представителей, которая избирается пропорционально населению штатов по одномандатным избирательным округам, и Сената, первоначально назначаемого штатами, но в настоящее время избираемого на основе равного представительства по два места на штат.
- Согласно конституции федерации и конституциям штатов, Верховные суды как на уровне федерации, так и на уровне штатов, являются абсолютно независимыми. Верховный суд США является последней инстанцией для апелляций по конституционным вопросам.
- Первые девять поправок к Конституции США образуют «Билль о правах», который обеспечивает строгую защиту прав человека. В сочетании с независимой судебной властью это привело к установлению политической культуры, склонной к выяснению отношений в суде и ориентированной на права человека, в которой суды зачастую привлекаются для разрешения споров между различными уровнями власти.

Работоспособность американской системы больше, чем в других федерациях, зависит от взаимоотношений между различными уровнями власти. Данные отношения существенно отличаются от тех, что наблюдаются в таких парламентских федерациях, как Канада, Австралия и Германия. Разделение полномочий приводит к тому, что президент и губернаторы штатов не имеют и не могут иметь законодательных полномочий. Они вынуждены согласовывать издаваемые указы с законодательными органами, часто

применять право вето и нередко вступать в затяжную схватку с лидерами законодателей. Более того, губернаторы штатов не слишком часто встречаются с Президентом США в качестве единой группы, по крайней мере, не на регулярной основе.

Переговоры между различными уровнями власти не могут быть монополизированы и могут вестись одновременно на разных уровнях – между президентом и губернаторами, федеральными законодателями и законодателями штатов, мэрами и федеральной администрацией, а также между любыми из упомянутых выше агентов в данном сложном переплетении взаимоотношений. В течение прошлого столетия муниципалитеты и правительства штатов культивировали прямые, зачастую подобострастные отношения с Конгрессом. В результате их чаще всего воспринимали как очередные лоббистские группировки.

В последние двадцать лет на отношения между муниципалитетами, властями штатов и федеральными властями оказали влияние ряд политических тенденций и процессов. Влияние центральной власти падало до середины 90-х гг., сначала в сфере финансов, а затем и в законодательной сфере. В результате данного процесса подлинная автономия местных органов власти и правительств штатов была частично восстановлена. С 70-х гг. муниципалитеты и правительства штатов усилили свои административные ресурсы, в настоящее время практически сравнявшись в данном аспекте с федеральными органами власти. Таким образом, во многих областях муниципалитеты и правительства штатов занимают главенствующие позиции при определении внутренней политики США – именно в этих органах власти, по большей части, разрабатываются и претворяются в жизнь внутривластные методики и программы (Hanson, 1998). Сложившаяся ситуация усиливает необходимость поиска более эффективных путей координации деятельности различных уровней власти.

1.2. Обзор роли федеральных властей в делах местного значения в США

Принципы федерализма в США изначально не отводили федеральному правительству какой-либо роли в делах местного значения, за исключением необходимой поддержки на местном уровне определенной правительственной деятельности, такой, как вооруженные силы или почтовые услуги. Все изменилось в 30-х гг. с принятием законодательства «Нового курса» и проводимой различными президентами и составами Конгресса политикой активного вмешательства. Они использовали практически неограниченные полномочия федерального правительства в области налогов и расходов для того, чтобы определять политику и программы на уровне штатов и муниципалитетов. В дополнение к широким полномочиям в области налогообложения, которыми Конгресс был наделен согласно Конституции, осуществление совместных властных полномочий со штатами также предусматривало главенство федеральных законов. Данная ситуация подразумевала наличие политической воли в Вашингтоне к вмешательству во внутренние дела штатов и муниципалитетов, а в правительствах штатов и местных органах власти – желания подчиняться. Большую часть прошлого века недостатка в такой политической воле не наблюдалось.

Таким образом, политические реалии взаимоотношений между различными уровнями власти в США заключаются в лоббировании представителями местных органов власти своих интересов в Конгрессе или Администрации США в целях предоставления их городам или регионам определенных средств или разработки для них специальных программ. Данный процесс подразумевает создание политических альянсов в рамках интегрированных двухпартийной и выборной систем. Партийные списки в день выборов включают в себя всех, начиная с членов администрации президента до пресловутого местного шерифа со всеми промежуточными уровнями. Таким образом, партийные связи пронизывают все эшелоны власти. Например, мэр-демократ Нью-Йорка может с большей вероятностью рассчитывать на поправки со стороны демократического Конгресса, чем губернатор-республиканец из правительства штата в Олбани. Местные органы власти также отстаивают свои интересы через непартийные каналы, то есть через такие базирующиеся в Вашингтоне собственные ассоциации, как весьма влиятельная Национальная лига городов.

Федеральный центр оказывает влияние на муниципальные власти и городские дела через ряд административных, правовых и фискальных каналов. Во-первых, формирование политики и административные вопросы сконцентрированы, в первую очередь, в Департаменте жилищного строительства и городского развития (Department of Housing and Urban Development – HUD) и связанных с ним агентствах. Во-вторых, федеральное законодательство преимущественно регулирующего характера имеет приоритет над местными законами и законами штатов. И в-третьих, федеральные фискальные инструменты, включая участие в доходах, а также обусловленные и безусловные гранты, формируют программы на уровне штатов и муниципалитетов.

Роль федерального центра в жилищном строительстве начала проявляться во времена Великой депрессии, когда администрация Рузвельта создала местные управления жилищного строительства. Финан-

сирование данных управлений, впоследствии перешедших под крыло HUD, осуществлялось в обход правительств штатов. Однако другие инициативы рузвельтовских времен, такие, как страхование по безработице и курсы переподготовки, претворялись в жизнь через администрации штатов. Так или иначе, HUD в 60–70-е гг. превратился с подачи контролируемого демократами Конгресса и при горячей поддержке большинства крупнейших американских городов в ключевой орган федерального надзора. В те годы федеральное правительство взяло на себя главенствующую роль в борьбе с обветшанием жилого фонда, но, начиная со второй половины 70-х гг., его роль стала снижаться, и только теперь появились некоторые признаки ее возрождения.

Распределение федеральных доходов не является ключевым пунктом финансовых отношений между различными уровнями власти. Его осуществляют, главным образом, посредством адресного перевода в пользу правительств штатов и муниципалитетов поступлений от налогов на горюче-смазочные материалы и акцизных сборов, а также других налоговых поступлений, аккумулирующихся в правительственном фонде строительства шоссежных дорог (Highway Trust Fund). С 1972 по 1986 гг. Конгресс с минимальными оговорками голосовал за выделение средств муниципалитетам в рамках «Общей программы по распределению доходов» (General Revenue Sharing program), через которую в те времена проходило до 19% совокупного федерального финансирования муниципалитетов. С момента отмены данной программы других разновидностей безусловных грантов правительствам штатов и муниципалитетам так и не появилось (Watts, 1999b).

В сущности, в последние 70 лет американского федерализма межправительственные трансферты носили, как правило, в высшей степени обусловленный и адресный характер. Это частично объясняется лоббированием и взаимными услугами, характеризующими процесс их одобрения Конгрессом¹²⁶. 10 лет назад, в 1993 г., Конгресс одобрил выделение средств по более чем 590 категориям программ, которые проводились правительствами штатов или муниципалитетами. Иногда средства переводились из штатов в муниципалитеты, при этом некоторые штаты накладывали дополнительные ограничения на условия их использования (Conlan, 1998). Играя в политические игры перераспределения в целях удовлетворения растущего спроса на общественные услуги, местные политики по всей стране не слишком беспокоились об этих ограничениях и их влиянии на автономию муниципалитетов.

Однако данные настроения стали меняться в начале 80-х гг., когда федеральное правительство впервые принялось урезать свою программу трансфертов правительствам штатов и муниципалитетам. В результате набрало ход грандиозное движение по «переосмыслению управления» в США и всемерному развитию инициативы на местах. (Gaebler and Osbourne, 1992). Однако данная реформа управления накладывает свои собственные ограничения на деятельность местных властей в форме критериев эффективности работы, управленческих процессов и других инструментов, призванных улучшить подотчетность и прозрачность их деятельности.

В целом роль федерального правительства в США кардинально изменилась за последние десять лет. Финансирование было существенно сокращено для уменьшения дефицита федерального бюджета и создания предпосылок для снижения налогов, а также были внесены изменения в законодательство в целях уменьшения или снятия бремени с местных властей и правительств штатов. В рамках данных реформ и в соответствии с более общими тенденциями в государственном управлении органы власти стали заключать контракты и вступать в альянсы с коммерческими и некоммерческими организациями в целях достижения поставленных целей. В целом доля поступлений из федеральных источников в местных доходах существенно уменьшилась, но она по-прежнему довольно значительна. Эти средства, в основном, направляются на обновление городской инфраструктуры, что включает в себя инвестиции в доступное жилье, расширение сети общественного транспорта, демографические коррекции и «новую экономику» (Artibise, 2000) (более подробно обсуждается далее).

¹²⁶ Термин «взаимные услуги» (дословно logrolling – катание бревен) был позаимствован из жизни американских первопроходцев, где работа по перемещению бревен требовала слаженных усилий всех соседей: «Я помогу тебе откатить твои бревна, если ты поможешь мне откатить мои». В политической сфере так называли обоюдную и взаимовыгодную поддержку в законотворчестве при голосовании за отдельные законопроекты, когда одни члены Конгресса голосуют в поддержку законопроектов своих коллег в обмен на поддержку собственных проектов или каких-либо других законодательных инициатив, представляющих для них интерес. В Канаде и других парламентских странах взаимные услуги в области законотворчества ограничивает партийная дисциплина.

1.3. Ключевые проблемы взаимоотношений между федеральными и местными властями в США

Взаимоотношения между различными уровнями власти являются существенной частью политических процессов в США. На роль местных властей значительное влияние оказывают не только их взаимоотношения с властями штатов и федеральными властями, но и их взаимоотношения с другими муниципалитетами. Далее приводится обзор ключевых текущих проблем взаимоотношений между федеральными и местными властями в американской федеративной системе.

Реформа не подкреплённых финансированием мандатов

Американцы подвергли жесткой критике совокупное влияние директив, принятых американским Конгрессом в целях достижения ряда управленческих целей, на местные власти и власти штатов. Данные директивы, именуемые в американской системе «мандатами», принимались без учета существенных издержек по их исполнению и, как правило, без предоставления финансовой помощи. В 1996 г. американский Консультативный комитет по взаимоотношениям между органами власти (Advisory Committee on Intergovernmental Relations – ACIR) указал в своем отчете, что было принято в общей сложности 3500 такого рода решений, ссылавшихся на более чем 100 федеральных законов. Подобная проблема существует и на уровне штатов, когда правительства штатов принимают не подкреплённые финансированием мандаты, которые должны исполняться местными властями. После переговоров с участием представителей ассоциаций властей штатов и муниципальных властей американский Конгресс инициировал в 1995 г. значительные реформы, призванные уменьшить общее число мандатов, а также снизить масштаб задач, поставленных действующими директивами. Однако данная проблема до сих пор остается актуальной в свете новой волны директив, связанных с управленческой реформой, которая накладывает дополнительные расходные обязательства на нижние уровни власти.

Реформа социального обеспечения

Федеральные власти США ищут возможности реформировать контролируемые центральными властями американские программы социального обеспечения и предоставить большую свободу действий властям штатов и муниципалитетам, которые осуществляют их администрирование. Администрация Клинтона провела значительные реформы в 1995–1997 гг., в особенности в сфере программ помощи нуждающимся семьям и схем медицинского страхования для детей. Данные программы в настоящее время практически отданы на откуп штатам, большинство из которых, в свою очередь, предоставило местным властям широкие права по созданию своих собственных программ и их администрированию. Роль федеральных властей теперь сводится к предоставлению блочных грантов (более не связанных с фактическими расходами на местные программы и программы штатов) и определенным, продолжающим действовать, общенациональным мандатам. Субнациональные власти могут создавать, финансировать и претворять в жизнь свои собственные программы, которые теперь существенно разнятся от штата к штату. До сих пор продолжаются споры по поводу все еще действующих федеральных директив, касающихся таких областей, как информационные технологии и статистика, а также некоторых оставшихся в силе национальных стандартов, например, в сфере детского здравоохранения.

Транспортная инфраструктура

Принятый в конце 90-х гг. федеральный закон «Акт о праве справедливости для транспортного сообщения в XXI веке» (*Transportation Equity Act of the 21st Century*) предусматривает новое финансирование на пятилетний период (1998–2003) для различных видов инфраструктурных программ на уровне штатов и муниципалитетов в добавлении к уже предоставляемому федеральному финансированию в таких областях, как шоссе и общественный транспорт. Данные программы финансирования включают в себя: новую всеобъемлющую программу наземного транспортного сообщения стоимостью в \$33 млрд; особую программу по замене и ремонту мостов на \$20 млрд; а также отдельную текущую программу по общественному транспорту стоимостью в \$41 млрд и некоторые другие программы (FCM, 2001).

Новая федеральная городская политика

Федеральный департамент жилищного строительства и городского развития возглавляет группу американских агентств, разрабатывающих обновленную политику для городов, фокусирующуюся на та-

ких проблемах, как «кризис» доступности дешевого жилья; изменение демографии городского населения (то есть большие культурные различия, старение); а также на разработке стратегии для более контролируемого и стабильного роста городов (Artibise, 2000). Пока не ясно, будет ли данная программа так же активно продвигаться и при администрации Буша, но в целом фокус американской политики постепенно смещается.

1.4. Заключительные комментарии

Следует обратить особое внимание на политический контекст, в рамках которого поднимаются и решаются те или иные проблемы. Несмотря на свой подчиненный по закону статус, местные органы власти являются более или менее равными партнерами на политической арене для правительств штатов и федерального правительства. В выборной системе, основанной на территориальных округах как на уровне штата, так и на федеральном уровне, местные органы власти обладают значительным политическим влиянием. В действительности федеральная политика являет собой набор компромиссов, учитывающих субнациональные и местные интересы. Это особенно очевидно при принятии решений по капитальным проектам, таким, как развитие инфраструктуры. К тому же в стране столь обширной и разнообразной, как США, существуют веские предпосылки к достижению эффективности без централизации – через совместные или децентрализованные программы, а также заключение контрактов или вступление в альянсы с предприятиями частного и некоммерческого секторов. Группы людей, объединенных общими интересами местного значения, тоже играют важную роль в финансировании политических компаний и лоббировании в органах власти на уровне штатов и национальном уровне, стремясь достичь совместными усилиями тех результатов, которых они не в состоянии добиться поодиночке.

2. Австралия

2.1. Федеративная система и политическая культура в Австралии

Шесть самоуправляющихся британских колоний объединились в 1901 г. в Австралийский Союз. К шести штатам добавились две территории, Австралийская Столичная Территория (Australian Capital Territory) и Северная Территория. Общее население федерации в настоящее время составляет 19 млн чел. В течение первого столетия своего существования федерация продолжала процесс построения страны с сильным центральным правительством и политической культурой, где ценятся единообразие, равенство и общенациональные стандарты. В структуре населения все увеличивающуюся долю занимают горожане, причем в большинстве штатов они, в основном, проживают в единственном столичном городе. Тем не менее наблюдается растущая напряженность между городским и «сельским» (то есть жителями более мелких городков и поселений) населением Австралии. Местным органам власти оставлено совсем немного пространства для маневра, но их положение выглядит относительно стабильным, частично благодаря поддержке со стороны федерального правительства.

Основные характеристики конституции федерации и федеративной системы Австралии заключаются в следующем:

- Парламентские институты британского типа сочетают исполнительные и законодательные полномочия как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Парламенты всех штатов приняли конституции штатов, и все штаты, кроме Квинсленда, имеют верхнюю палату.
- Не существует прописанного в Конституции билля о правах.
- Распределение полномочий скопировано из Конституции США, где перечислены полномочия федеральных властей, полномочия, осуществляемые совместно федеральными властями и властями штатов, а также прочие полномочия, отданные на откуп штатам. Австралийский Верховный суд широко интерпретирует федеральные полномочия, давая федеральному парламенту право вмешиваться в любую сферу, попадавшую ранее под юрисдикцию властей штата, при условии, что федеральное законодательство покрывает данную сферу. Федеральное законодательство монополизирует также большинство важнейших сфер налогообложения.
- Парламент Союза (федерации) состоит из двух палат: нижней Палаты представителей, которая избирается в 148 избирательных округах голосованием с указанием кандидатов в порядке предпочтения; и Сената, избираемого на основе равного представительства по 12 мест от штата. Деятельность Сената в большей степени определяется партийной дисциплиной, чем принадлежностью к тому или иному штату.

- Верховный суд из семи членов назначается федеральным правительством и обладает всей полнотой ответственности за осуществление конституционного надзора за судебной властью.
- Отношения между различными уровнями власти отличает явное доминирование исполнительной власти и значительное число встреч, проводимых с участием премьер-министров, а также министров и влиятельных чиновников. Реформы 90-х гг., хотя и не закрепленные в Конституции, способствовали существенному усовершенствованию и рационализации процесса принятия решений с участием различных уровней власти.

По сравнению с тремя другими федеративными системами, описанными в данной главе, Австралию отличает более глубокая централизация в правовой, финансовой и организационной сферах. Союзное (федеральное) правительство имеет исключительно крепкие финансовые позиции и большинство его трансфертов в пользу штатов обременено дополнительными условиями. Оно несет прямую ответственность за такие социальные программы, как медицинское страхование и социальная поддержка (социальное обеспечение), которые во всех других федерациях разрабатываются и претворяются в жизнь властями провинций или штатов. Федеральное правительство также осуществляет прямые трансферты в пользу муниципальных властей. Правительства штатов, в свою очередь, управляют региональными финансами и полномочиями, напрямую возлагая на себя такие обязанности, как охрана правопорядка, образование, социальные коммунальные услуги, планирование землепользования и общественный транспорт, которые в других федерациях возлагаются на местные органы власти. В некоторых сферах муниципалитеты действуют в качестве агентов органов власти штата.

Тем не менее в Австралии федерализм остается непреходящей политической ценностью, в особенности в контексте политической и экономической либерализации последних лет, поскольку многие считают, что сфера общественных услуг излишне централизована и зарегулирована. Местные органы власти, хотя и находятся в относительно стабильном положении с точки зрения финансов и исполняемых функций, продолжают занимать подчиненное положение. Они уязвимы для атак на их демократическую неприкосновенность и автономию со стороны федерального правительства и, в особенности, правительств штатов (Kiss, 2001).

2.2. Обзор роли федеральных властей в делах местного значения в Австралии

Федеральное правительство проявляет неподдельный интерес к развитию как городов, так и сельских поселений. Данный интерес берет начало с дорожных программ 20-х гг., но наиболее активным центральным правительством со времен образования федерации в 1901 г. было лейбористское правительство, стоявшее у власти в начале 70-х гг. Тогда федеральное правительство старалось обойти штаты через установление прямых контактов с муниципалитетами и создание собственных региональных административных структур, что отражало традиционно неприязненное отношение Австралийской лейбористской партии к федерализму (Galligan, 1995; Mathews and Grewal, 1997)). В те годы федеральное правительство ввело в обиход трансферты общего назначения в пользу местных органов власти в целях обеспечения большего единообразия в предоставлении услуг на местном уровне. Оно также начало вкладывать значительные средства в такие программы на уровне штатов или муниципалитетов, как строительство домов, городские социальные услуги, общественный транспорт и места отдыха. Новый федеральный департамент городского и регионального развития также взял на себя ответственность за исполнение целого ряда прямых федеральных программ для «центров роста; приобретения и обработки земли; улучшения состояния различных районов и развития национальной канализационной сети» (Mathews and Grewal, 1997).

Коалиционное правительство консерваторов, находившееся у власти с 1975 по 1983 г., изменило подход к организации дел и положило конец враждебным действиям по отношению к штатам. Оно продолжало оказывать общую базовую поддержку муниципалитетам, но переводило средства «через» правительства штатов на условиях, что штаты организуют комиссии по выдаче грантов (State Grants Commissions), которые распределяли бы средства без мелочного надзора со стороны федерального правительства и правительств штатов. С возвращением лейбористской партии к власти на период с 1983 по 1996 г. она применила более сбалансированный подход, чем раньше. Правительство лейбористов унаследовало огромные экономические и финансовые проблемы, но оно сумело провести ряд значительных микроэкономических и финансовых реформ, а также перестроить отношения между различными уровнями власти. Вмешательство лейбористов в городские и муниципальные дела были выборочным, но значительным. Федеральное правительство продолжало оказывать существенную помощь программам строительства жилья (которые претворялись в жизнь, как правило, не муниципалитетами, а властями штатов), а также программе «Строительство лучших городов», существенным элементом которой являлось выде-

ление инвестиционных субсидий на объекты социальной и физической инфраструктуры. В рамках активности более общего плана, федеральное правительство организовало в 1991 г. ряд Специальных конференций премьер-министров, которые в итоге привели к созданию в 1992 г. Совета австралийских органов власти (Council of Australian Governments – COAG).

В состав COAG входят премьер-министры правительств федерации, штатов и территорий, а также президент Австралийской ассоциации муниципалитетов (Australian Local Government Association – ALGA). В 1992–1995 гг. COAG возглавил ряд в высшей степени скоординированных и интегрированных экономических реформ и реформ общественного сектора, за ход которых отвечали многочисленные федерально-штатовые правительственные советы. ALGA является федерацией ассоциаций муниципалитетов всех австралийских штатов и Северной Территории. Данные ассоциации, в свою очередь, объединяют выборных должностных лиц (мэров или депутатов), представляющих каждый из 750 австралийских муниципалитетов. Таким образом, президент и другие высокопоставленные должностные лица ALGA также являются выборными должностными лицами того или иного из данных муниципалитетов. Однако президент ALGA не может официально выступать от лица муниципалитетов подобно тому, как премьер-министры могут представлять точку зрения своих кабинетов. В то время как большинство обязательств COAG не распространяется автоматически на местные органы власти, некоторые наиболее важные из них все же имеют силу и для них. Например, программа микроэкономической реформы распространяется и на муниципалитеты, причем часть мер отдается им на откуп, а остальные меры стимулируются путем наложения определенных условий на финансирование, в некоторых штатах – через политические директивы. Степень жесткости, с которой данные реформы претворяются в жизнь, разнится от штата к штату, например, от мягкого подхода в Квинсленде до более жесткой линии в Виктории.

С тех пор, как в 1995 г. высшая национальная организация (ALGA) получила место в COAG, она также представлена в правительственном Совете министров местных органов власти (Ministerial Council of Ministers of Local Government). Данный орган поддерживается Национальной канцелярией местных органов власти (National Office of Local Government), частью Федерального департамента транспорта и региональных услуг. Данное федеральное агентство также созывает ежегодное собрание комиссий по грантам отдельных штатов.

Хотя коалиционное правительство консерваторов, находящееся у власти с 1996 г., поддерживает данные межправительственные механизмы, оно практикует более отстраненное отношение к муниципальным властям. Тем не менее, в частности, в вопросах развития сельской местности федеральное правительство находится под определенным давлением со стороны младшего партнера из двухпартийной парламентской коалиции, пытающегося положить конец экономическому упадку «сельской» Австралии. Федеральное правительство сначала предложило включить трансферты общего назначения в пользу местных органов власти в общее финансирование штатов, но пошло на попятную перед лицом дружного возмущения муниципальных властей. В целом позиция федерального правительства по отношению к муниципалитетам по-прежнему испытывает сильные колебания и зависит от того, какая именно партия находится у власти в Канберре. И все же в Австралии, как и в других федерациях, наблюдается тенденция к более отстраненным взаимоотношениям, за исключением некоторых ключевых областей политики.

2.3. Избранные проблемы взаимоотношений между федеральными и местными властями в Австралии

Далее приводится обзор ключевых проблем взаимоотношений между федеральными и местными властями.

Программа микроэкономических реформ

С конца 80-х гг. различными правительствами Австралии проводится в жизнь программа широкомасштабных микроэкономических реформ в целях увеличения размера и конкурентоспособности национальной экономики, главным образом для улучшения ее международной конкурентоспособности. Основной задачей является увеличение конкуренции на рынках труда, на рынках сельскохозяйственных продуктов и других промышленных ресурсов, а также при предоставлении общественных товаров и услуг. Данная программа включает в себя широкомасштабную приватизацию, дерегулирование и создание национальной инфраструктуры. Начиная с 1995 г. данная программа постепенно расширялась, чтобы включить в себя муниципальный сектор. Местными органами власти предпринимаются определенные инициативы, характеризующиеся различной степенью интенсивности и успеха в зависимости от штата и включающие в себя заключение контрактов на предоставление услуг со сторонними организациями, ре-

формирование финансового управления, коммерциализацию полномочий, организацию конкурентных торгов за право предоставления товаров или услуг, а также принятие стандартизированной системы критериев эффективности работы.

Обновление городской инфраструктуры

Хотя непосредственная роль федеральных властей в создании городской инфраструктуры постепенно уменьшается в течение последних тридцати лет, целевые федеральные инициативы по-прежнему обсуждаются и внедряются. Федеральное правительство лейбористов, находившееся у власти до 1996 г., разработало Программу лучших городов, в рамках которой осуществлялось специальное финансирование в форме обусловленных грантов как в пользу властей штатов, так и через штаты в пользу муниципалитетов, включавшее в себя программы строительства жилья и мест отдыха, а также культурные и связанные с ними программы. Данные программы финансировались с помощью специальных трансфертов, идущих через правительства штатов. Последние инициативы федерального правительства, находящегося у власти в настоящий момент, нацелены, как правило, на провинциальную, то есть не городскую Австралию (смотри ниже).

Падение уровня общественных и коммерческих услуг в провинциальной Австралии

Одной из основных проблем, ставшей актуальной в последнее время, является уровень и качество услуг в «сельской» Австралии, то есть в мелких городках, в удаленных ресурсодобывающих и фермерских коммунах, а также в целом в «глубинке». Данная проблема возникла потому, что в Австралии начинает преобладать городское население, а роль правительств штатов постепенно снижается как в сфере прямого предоставления товаров и услуг – через государственные монополии по воздушным и железнодорожным перевозкам, электроснабжению и телекоммуникациям – так и в сфере регулирования частных предприятий. Политическая коалиция, состоящая из представителей сельских муниципалитетов, добывающих предприятий и Национальной Партии (младшего партнера в парламенте федерации правящей в настоящее время правительственной коалиции) решила вступить в схватку за «провинциальные» услуги. Она предложила ввести специальные оговорки в федеральный приватизационный процесс для того, чтобы найти средства на программу или обязать частных подрядчиков обеспечивать «определенный уровень услуг для общины». Наиболее ярким примером являются продолжающиеся споры об условиях окончательной приватизации когда-то полностью принадлежавшей государству телефонной компании Telstra.

2.4. Заключительные комментарии

Проблемы межправительственных взаимоотношений, затрагивающие все три уровня власти, менее остры в Австралии, чем, например, в США. Частично это можно объяснить более ограниченным числом полномочий местных органов власти, а также более широким набором полномочий правительств штатов. Переговоры между различными уровнями власти также более эффективно монополизированы кабинетами двух высших уровней власти и их влиятельными чиновниками. Монополия на прямые и формальные взаимоотношения с муниципалитетами в целом принадлежит правительствам австралийских штатов. Прямые политические связи между местными политиками и федеральным правительством имеют тенденцию быть менее формальными и более эпизодическими. Местные мэры и советники, как правило, не избираются на партийной основе.

Как уже отмечалось, Австралию отличает наличие сети интенсивных межправительственных взаимоотношений с впечатляющим перечнем недавно принятых важных совместных решений (Galligan, 1995; Brown, 2002A). Местные органы власти находятся в узловых точках данной сети и представлены в Совете министров местных органов власти, но признаков их полной интеграции в процесс трехсторонних взаимоотношений пока не наблюдается.

Тем не менее решения в области общественной политики в Австралии продолжают носить единообразный характер, воплощая единые национальные стандарты. Одни и те же ценности общественного сектора распространяются на все три уровня власти. Федеральное финансирование предоставляется на строго обусловленной основе и под конкретные программы, а в тех случаях, когда оно предназначено для общих целей, его предоставление связано с выполнением определенных условий, таких, как их справедливое распределение. Важным фактором является также применение принципов финансового выравнивания не только к долям штатов в трансфертах местным органам власти, но и к их распределению внутри каждого штата.

3. Германия

3.1. Федеративная система и политическая культура в Германии

Западная Германия официально приняла федеративную систему управления в 1949 г., в которую в 1956–1958 был дополнительно включен Саарский регион, а в 1990 г. – Восточная Германия в рамках Соглашения об объединении. Таким образом, к десяти западным землям (то есть провинциям) добавились шесть восточных земель, включая объединенный восточный и западный Берлин, образовав в совокупности шестнадцать составляющих Германию региональных правительств. Три земли, в сущности, представляют собой города с небольшой прилегающей не урбанизированной территорией или без таковой: Берлин, Бремен и Гамбург. За их исключением, Германия – средоточие тысяч муниципалитетов: городских, поселковых, окружных и районных, которые попадают под юрисдикцию земель, но находятся под общей защитой конституции.

Основные характеристики конституции федерации и федеративной системы Германии заключаются в следующем:

- Превалирование «административного федерализма», согласно которому федеральная законодательная власть принимает законы, а их исполнение делегируется правительствам земель или муниципалитетам. В результате федеральное правительство как таковое администрирует только малую часть своих законов и оказывает сравнительно небольшой объем общественных услуг. Сходные по структуре взаимоотношения существуют между правительствами земель и муниципалитетами.
- Федерализм в Германии в целом следует принципу «субсидиарности», согласно которому управляющие функции и, в особенности, предоставление услуг должны быть делегированы на максимально низкий уровень – весьма важное положение, если принять во внимание широкий спектр полномочий Европейского Союза (например, право издавать директивы) и потенциальную возможность для централизации.
- Формальное разделение полномочий между федеральным правительством и правительствами земель включает себя набор исключительных полномочий федеральной власти, сравнительно небольшое количество исключительных полномочий властей земель и обширный список совместных полномочий. Федеральный парламент также обладает полномочиями (статья 75, Основной закон) принимать рамочные законопроекты в сферах, имеющих отношение к региональным и местным вопросам, включая земельное и региональное планирование, а также управление прибрежной зоной. Существует также ряд определенных в конституции «совместных задач», решаемых федеральным правительством и правительствами земель, в частности по созданию инфраструктуры для образования и здравоохранения, а также региональному экономическому развитию (статья 91, Основной закон). Данная форма разделения полномочий привела к возникновению системы тесных взаимоотношений между различными уровнями власти, в которой для успешной работы необходимо достижение полного консенсуса (Scharpf, 1988).
- Федеральный парламент состоит из двух палат: нижней палаты, бундестага, который избирается всеобщим голосованием. Верхняя палата, бундесрат, состоит из делегатов правительств земель, представленных таким образом, чтобы предоставить большему по численности населения землям большее количество голосов. Бундесрат обладает правом абсолютного вето на законы, затрагивающие интересы земель, что на практике составляет примерно половину законопроектов, проходящих через федеральный парламент.
- Бундесрат предоставляет землям возможность напрямую участвовать в формировании федеральной политики, включая ратификацию и обсуждение политики или любых договоров Европейского Союза, напрямую касающихся полномочий правительств земель (статья 23 Основного закона изменена в 1992 г.). На ход голосования оказывают влияние альянсы между федеральными партиями в нижней палате. Поэтому выборы в землях, которые проводятся отдельно и в разное время с федеральными выборами, могут повлиять на баланс сил во всем парламенте.
- «Административный федерализм» работает через присутствие представителей земель в бундесрате, поскольку им отводится определенная роль в процессе законотворчества, чтобы они несли ответственность за претворение данных законов в жизнь. Однако федеральное

финансирование не предоставляется автоматически для подкрепления каждого принятого административного решения.

В социальном, культурном и экономическом плане, Германская Федерация намного более гомогенна, чем другие федерации – в особенности до объединения 1990 г. С тех пор немало сил и ресурсов тратится на преодоление экономических и социальных различий между востоком и западом, а также на интеграцию политической культуры и ожиданий восточных земель с капиталистическими ценностями и институтами Западной Германии.

3.2. Обзор роли федеральных властей в местных делах в Германии

Юрисдикция федерального правительства распространяется на местные дела в нескольких областях, включая специальные конституционные нормы, рамочное законодательство по вопросам местной политики, прямые финансовые взаимоотношения с муниципалитетами и предоставление местным органам власти полномочий действовать в качестве «агентов» по администрированию федеральных программ. Как отмечалось выше, федеральный парламент обладает правом совместной юрисдикции по вопросам недвижимости и землепользования, а также жилищного строительства – данное право использовалось весьма интенсивно в периоды централизации власти, в особенности в 60-е и 70-е гг. (Johnson, 1983). Полномочия федерального правительства по созданию рамочного законодательства распространяются на земельное и региональное планирование, а также управление прибрежной зоной. В дополнение к этому, существуют «совместные задачи», решаемые по конституции землями и федеральными органами власти, которые имеют отношение к потенциально обширному списку проблем, связанных с развитием инфраструктуры и экономики регионов.

В обмен на усиливающееся вмешательство федеральных властей в дела земель органы власти последних все более тесно вовлекаются в процесс принятия решений на федеральном уровне, формально через бундесрат, но также и через обширную сеть административных межправительственных взаимоотношений. Муниципалитеты в данной сети иногда выступают в роли партнеров, но едва ли полноправных. Сходным образом они интегрированы в местные и региональные институты построения корпоративистского (правительство/деловые круги/работники) консенсуса, который отличает систему принятия экономических решений в Германии. В некоторых случаях, однако, отдельные города, политические лидеры городов и ассоциации муниципалитетов обладают серьезным политическим влиянием благодаря влиянию своей партии или другим лидерским качествам. (Муниципальные лидеры могут также одновременно занимать должности в правительстве земли или федеральном парламенте.)

Национальные организации, отражающие интересы различных типов местных органов власти, также имеют определенный вес, в особенности *Deutsche Städtetag*, представляющий все крупные города. Во всех подобных взаимоотношениях следует принимать в расчет особую роль правительств тех земель, которые, в сущности, являются городами-государствами, таких, как Бремен и Берлин – где дела местного уровня автоматически становятся делами всей земли.

С середины 80-х гг. политические амбиции и финансовые возможности федерального правительства вмешиваться в местные дела существенно уменьшились, как и в других федеративных системах. (Klatt, 1999). Одной из причин этого процесса явилась реформа государственного управления как реакция на «ловушку совместных решений» – излишнюю координацию и сложность процессов принятия совместных решений различными уровнями власти. Данная реформа была скорее призвана воспрепятствовать появлению новых межправительственных связей, чем искоренить традиционные способы сотрудничества (Scharpf, 1988; Benz, 1999). Упрощение явилось популярной тенденцией также в образовании, государственном здравоохранении и жилищном строительстве. Однако в последние годы серьезный конфликт разгорелся вокруг новых федеральных законов по реформированию социального обеспечения и дошкольных учреждений, которые привели к увеличению муниципальных расходов без предоставления дополнительных трансфертов.

3.3. Избранные проблемы взаимоотношений между федеральными и местными властями в Германии

Далее приводится обзор ключевых текущих проблем взаимоотношений между федеральными и местными властями.

- С объединением Западной и Восточной Германии возможности местных органов власти в восточных землях являлись одной из главных административных проблем федерации (при власти коммунистов автономных, эффективных и подотчетных муниципальных властей)

просто не существовало). Федеральное правительство приняло масштабную программу по расширению возможностей муниципалитетов, используя трансферты и особое финансирование в пользу новых земель. (Goetz, 1998). Объединение также восстановило прежний более высокий уровень участия федерального правительства в городских и местных делах через такие проекты, среди прочего, как обустройство мигрантов и строительство муниципального жилья.

- Процесс передачи полномочий на уровень органов власти земель и муниципалитетов привел к серьезным финансовым проблемам, особенно если принять в расчет огромные непредвиденные расходы по объединению. Органы власти земель и муниципалитеты по конституции обязаны обеспечить претворение в жизнь федеральных законов, причем в отсутствие гарантий наличия достаточных финансовых ресурсов для их должного исполнения (например, в области жилищного строительства, общественного транспорта, здравоохранения, образования и т.д.). Данные проблемы также усложняются перестройкой системы финансового выравнивания. Теперь более бедные западные земли считаются богатыми по сравнению с восточными землями и, следовательно, получают меньшие доли при распределении средств.
- Европейская интеграция продолжает оказывать влияние на многие обязанности муниципалитетов и органов власти земель, от охраны окружающей среды до миграции и правосудия, не говоря уже о меняющемся в процессе интеграции экономическом контексте, когда одни урбанизированные территории получают преимущество над другими. Некоторые города и муниципалитеты в целях экономического и социального развития могут воспользоваться европейскими фондами структурного финансирования. Данные средства главным образом получают города и более мелкие муниципальные образования пяти новых восточных земель (за исключением Берлина). Федеральное правительство играет важную роль в получении и распределении этих фондов. Интересы муниципалитетов также напрямую представлены в Европейском Союзе через их членство в Европейском комитете по регионам (European Committee of Regions), который обладает особым правовым статусом и значительным, хотя и ограниченным влиянием на принятие решений в ЕС.

3.4. Заключительные комментарии

В федеративной системе Германии способы разрешения разногласий между различными уровнями власти определяются самой политической культурой, в которой особенно ценятся консенсус, сотрудничество и координация. Тем самым она резко отличается от североамериканской системы, где допускаются и даже приветствуются конкуренция и конфликт интересов. Главными способами разрешения споров между федеральными и местными властями являются: 1) косвенное участие земель в процессе федерального законодательства, а также их дипломатическое присутствие в Европейском Союзе; 2) интегрированная партийная система, которая пронизывает все уровни власти; 3) конституционный суд, где даже муниципалитеты имеют определенный вес; и 4) ассоциации муниципалитетов, лоббирующие свои интересы в столицах земель, в Берлине и в Брюсселе.

4. Канада

4.1. Федеративная система и политическая культура в Канаде

Канадская система федерализма, основанная в 1867 г., является одной из старейших в мире. Первоначальный союз (названный «конфедерацией») объединил самоуправляющиеся британские провинции Канады – Новую Шотландию и Нью-Брансуик – под властью нового центрального правительства, оставив, однако, некоторые полномочия в компетенции властей провинций. Бывшая Объединенная провинция Канады разделилась на две новые провинции: Квебек с преобладающим франкоговорящим населением и Онтарио. К данным четырем провинциям позднее добавились еще шесть, часть из которых представляли собой бывшие колонии, другие были созданы на базе бывших британских территорий. На севере Канады до сих пор существуют три территории, которые слабо населены и не обладают полным конституционным статусом провинций, но имеют степень автономии почти на уровне провинций.

Канада является ярко выраженной федерацией с многоязычной и разнообразной культурой, включающей в себя многочисленную (почти четверть всего населения) франкоязычную коммуну, сконцентрированную в Квебеке, и разнообразные коренные племена. Из всех сравниваемых в данном исследовании

федераций Канада отличается наибольшим культурным и лингвистическим разнообразием, отраженным в ее политической культуре и многих положениях канадской конституции.

Основные характеристики конституции федерации и федеративной системы Канады заключаются в следующем:

- Это была первая федерация, объединившая разделение властей на федеральном уровне с парламентской формой правления. Законодательная и исполнительная ветви власти официально не разделены, как в американской системе, и остаются фактически единым целым, где исполнительная власть опирается на законодательную и несет перед ней ответственность, хотя и исполняет другие функции.
- Законодательные полномочия распределены между федеральным правительством и властями провинций, причем каждому уровню власти передан ряд исключительных полномочий, и только небольшая часть функций выполняется совместно. Суды расширительно интерпретируют полномочия провинций, защищая автономию провинций от притязаний со стороны федеральных законодателей. Ввиду относительно небольшого количества совместно исполняемых функций, федеральный парламент имеет меньше возможностей захвата законодательного поля по сравнению с США и Австралией. И, в отличие от Германии, надзор за исполнением федеральных законов осуществляется непосредственно федеральными комитетами и агентствами (за исключением уголовного права).
- Федеральная законодательная власть имеет две палаты. Палата общин избирается всеобщим голосованием в одномандатных избирательных округах. Члены Сената назначаются непосредственно федеральным правящим кабинетом, поэтому его можно считать менее демократически легитимным по сравнению с верхними палатами трех других федераций, рассматриваемых в данной статье.
- Большинство провинций не приняли свои собственные конституции, хотя никаких препятствий к этому нет. Местные органы власти не являются признанными органами управления. Правом законодательной юрисдикции над муниципалитетами обладают власти провинций. Ни в одной из провинций роль местных органов власти не закреплена конституционно.¹²⁷
- Коренные народности имеют конституционно признанные договоры и другие права, которыми они в той или иной степени пользуются для местного и регионального самоуправления.
- Поправки к Конституции, принятые в 1982 г., добавили к ней *Хартию прав и свобод* (*Charter of Rights and Freedoms*), которая ограничивает действия всех уровней законодательной власти и определяет административный процесс принятия решений для всех эшелонов власти. Данная Хартия и другие положения Конституции интерпретируются интегрированной системой федеральных судов и судов провинций, причем Верховный суд Канады является последней инстанцией для апелляций по конституционным и другим спорам.
- В разветвленной сети межправительственных взаимоотношений доминирует исполнительная ветвь власти (премьер-министры, министры и высшие должностные лица), которая сглаживает конфликты, участвует в корпоративном планировании, разработке политики и программ, а также ведет переговоры о финансовых и других соглашениях между различными органами власти. В данную систему, как правило, не включаются местные органы власти, внешние контакты которых имеют обыкновение не выходить за границы провинции.

Многие исследователи считают Канаду одной из наиболее децентрализованных федераций в мире (см. обсуждение данного вопроса в Watts, 1999a). Децентрализация проистекает из естественного географического разнообразия Канады, а также из унаследованной от «наций-основателей» культурной и политической разноликости. Следует отметить стойкое стремление франкоговорящих квебекцев к автономии провинции и все увеличивающуюся тягу к национальному самоопределению. Суды обычно поддерживают полномочия провинций, включая полномочия в сфере налогообложения. Система межправительственных финансовых трансфертов усиливает всеобщую тягу к сильным провинциям. Таким образом, Канада более децентрализована в юридической, финансовой и программной сферах, чем федеральные системы США, Австралии и Германии. Провинции обладают более прямыми полномочиями, чем штаты

¹²⁷ Британская Колумбия приняла в 1996 г. *Конституционный акт*, но местные власти в нем не упоминались. Другие конституционные документы, являющиеся составной частью конституций провинций, включают в себя Условия Союза для ряда провинций, *Акт Манитобы*, а также соответствующие части *Конституционных актов* Канады.

или земли в других системах, но обладают меньшими, чем в США или Германии, возможностями оказывать влияние на решения, принимаемые федеральным правительством.

В федеративной системе как таковой, местные органы власти находятся в непосредственном подчинении у властей провинций, несмотря на то, что проблемы городов становятся все более важным фактором в экономическом и социальном развитии Канады. Столичные города не обладают столь доминирующим положением в провинциях, как в Австралии (хотя Виннипег в Манитобе близок к ним). Однако, за единственным исключением Большой Оттавы, крупные города с пригородами не располагаются на территории нескольких провинций в отличие от нескольких подобных конгломератов в США и Германии.

В последнее десятилетие, в особенности на волне сильной оппозиции на местном уровне слияниям муниципалитетов в Онтарио и Квебеке, правительства крупных городов начали кампанию по достижению большей финансовой и правовой автономии. Данные городские администрации стремятся, по меньшей мере, к расширению набора полномочий, делегируемых им законодательными органами провинций, то есть добиваются чего-то вроде статуса «местного самоуправления» («home rule»), предоставленного муниципалитетам в США. В идеале, они желают, в качестве долгосрочной задачи, получить признание в конституционном порядке в качестве отдельного, независимого уровня власти в федерации, то есть такого же статуса, каковым обладают федеральные власти и власти провинций. В то время, тогда как в некоторых провинциях осуществляются определенные реформы в целях увеличения автономии местных органов власти, муниципалитеты пока ни на шаг не приблизились к своей цели обрести равноправие в федерации на конституционном уровне (см. Хартию Торонто, 2000; более подробно в Sancton, 2001).

4.2. Обзор роли федеральных властей в делах местного уровня в Канаде

Наиболее важным из прямых правовых полномочий федерального правительства в области управления на местном уровне является его юрисдикция над представителями коренного населения. Через *Акт об индейцах* федеральное правительство занимается организацией и управлением советом индейских племен (или, как они предпочитают его называть, советом «первых наций») – сходным по масштабу, но не всегда по функциям городским и сельским муниципалитетам, которые контролируются провинциями. Данные органы власти в финансовой сфере находятся в сильной зависимости от федерального правительства. Более того, органы управления общин коренного населения Канады вовлечены во многие аспекты межмуниципальных взаимоотношений, а также взаимоотношений между муниципалитетами и органами власти провинций, что зачастую требует вмешательства Департамента по делам индейцев и Северных Территорий. Кроме того, около половины представителей коренного населения живут вне резерваций и мест традиционного проживания их племен, многие сконцентрированы в таких крупных городах как Ванкувер, Реджина, Виннипег и Торонто. Ответственность федеральных властей за данные категории населения более ограничена, хотя степень данной ответственности является предметом споров. Коренное население Канады растет намного более высокими темпами, чем некоренное население, и, поскольку его общины приобретают все большее финансовое, экономическое и политическое влияние, сложные взаимоотношения между коренным населением и властями разного уровня от муниципальных до федеральных будут приобретать все большее значение.

За исключением поселений коренного населения, федеральный парламент не имеет прямых властных полномочий над местными органами власти как таковыми. Однако некоторые аспекты, попадающие под федеральную юрисдикцию, оказывают на них серьезное влияние. В их число входят аэропорты, порты и железные дороги, оборонные сооружения, иммиграция, и все программы, финансируемые на федеральном уровне, такие, как здравоохранение и высшее образование, курсы повышения квалификации, региональное и промышленное развитие, жилье. И все же в большинстве случаев, когда затрагиваются интересы муниципалитетов и других местных органов власти, федеральное правительство ведет себя очень осторожно, так как было уже не раз одернуто правительствами провинций.

Тем не менее федеральный парламент с его одномандатными избирательными округами часто проявляет неподдельный интерес к местным делам. Отдельные члены парламента или депутаты часто разочарованы конституционными ограничениями и в условиях высокой конкуренции в политической сфере могут предпринимать попытки обойти правительства провинций, в особенности те, где у власти находятся конкурирующие политические партии, для того, чтобы напрямую апеллировать к городским и сельским избирателям по вопросам местного значения. И все же, по сравнению с отдельными американскими конгрессменами, канадские депутаты обладают намного меньшей властью над процессом законотворчества. Система политических партий в Канаде тоже в целом не столь интегрирована, как в других федерациях. В Канаде в разных провинциях может быть разный набор партий, а отделения одной и той же партии на федеральном уровне и на уровне провинции могут соблюдать определенную дистанцию. В

добавление ко всему, за некоторым исключением, муниципальные выборы проводятся не на партийной основе. Данное отсутствие полностью интегрированной на всех уровнях от федерального до местного партийной системы означает, что политические отношения в Канаде намного менее систематизированы, чем в США или Германии.

Даже с этими конституционными, институциональными и политическими ограничениями федеральное правительство исторически играет очень важную роль в местных и городских делах. Благодаря сильному давлению со стороны канадских муниципалитетов во времена Великой депрессии федеральное правительство утвердило программы финансирования общественных работ, переводя средства напрямую местным органам власти. После Второй мировой войны федеральное правительство приняло другие ориентированные на местный уровень программы, такие, как развитие сельского хозяйства и региональное развитие, займы на ремонт канализационных коллекторов, а также меры по увеличению числа рабочих мест. Наиболее важными и продолжительными федеральными программами за период с 40-х до конца 70-х гг. явились проекты, осуществляемые через Центральную корпорацию по займам на жилищное строительство (Central Mortgage and Housing Corporation – CMHC), которая играла важную роль в разработке жилищных стандартов, финансировании строительства муниципального жилья и пропаганде коммунального планирования (Artibise, 2001). Многие из этих программ воплощались в жизнь на основе межправительственных соглашений с провинциями, которые позволяли осуществлять передачу средств непосредственно местным властям.

Оттава подала знак о повышении роли федерального правительства путем создания в 1971 г. Государственного министерства по делам городов, обладавшего полномочиями по координации различных федеральных экономических и социальных программ, которые имели важное значение для градостроительства. В 1979 г. министерство было распущено, пав жертвой растущих финансовых затруднений федерального правительства, а также укрепления администраций провинций и более агрессивной защиты ими своих полномочий в 70-х и 80-х гг.¹²⁸ Как и в других федеративных системах, в настоящее время федеральное правительство Канады снизило уровень своего участия в местных делах, в особенности в программах социального обеспечения. Программная и финансовая децентрализация, в общем и целом, привела к снижению роли федерального правительства.

Таким образом, начиная с 1979 г., федеральные власти стали реже участвовать в программах местных органов власти, одновременно подкрепляя их меньшим финансированием. Прямые отношения между данными двумя уровнями власти теперь свелись к считанным инициативам и программам (обсуждаются ниже). Общей чертой всех этих инициатив является их временный и эпизодический характер. Федеральное правительство, находившееся в крайне стесненном финансовом положении в течение большей части 90-х гг., не имело возможности запускать новые многолетние программы финансирования. Исключением, доказывающим правило, является программа по инфраструктуре, которая рассматривается федеральным правительством как средство создания тысяч краткосрочных рабочих мест и, таким образом, ускорения восстановления экономики, обещанного лидером Либеральной партии Жаном Кретьеном во время предвыборной компании в 1993 г. Хотя данная программа, судя по всему, может служить примером сотрудничества между различными уровнями власти, ее нелегко будет воспроизвести в других сферах, если не занять более прочные позиции на уровне провинций (Andrew and Morrison, 1995).

И, наконец, с точки зрения экономического развития на местном уровне, наиболее важным следствием действий федеральных властей являются результаты экономических и социальных программ национального уровня, проводимых непосредственно федеральным правительством. Тремя важнейшими сферами политики, где подобные программы оказывают наибольшее влияние, являются стимулирование экономического развития, в частности ориентированной на высокие технологии «новой экономики»; профессиональное обучение и другие аспекты рынка труда; а также в такие вопросы «социального единства» как нуждающиеся дети и обустройство иммигрантов. В данных областях политики федеральное правительство напрямую взаимодействует с благотворительными организациями и местными группами

¹²⁸ Наиболее ярким примером защитных действий властей провинции может служить случай с Квебеком в 1983 г. В самый разгар разногласий между федеральными властями и властями провинции Оттава объявила о своих намерениях финансировать создание рабочих мест в муниципалитетах Квебека напрямую, в обход властей провинции. Квебек ответил внесением на рассмотрение в Национальной Ассамблее резолюции 38 «Об участии правительства в финансировании муниципалитетов» («Loi sur la participation gouvernementale du financement des municipalités»), которая запрещала муниципалитетам принимать средства от любого органа власти, кроме правительства Квебека. После протестов со стороны официальной оппозиции в Национальной Ассамблее и Ассоциации муниципалитетов Квебека правительство провинции не стало принимать данную резолюцию. В конце концов отношения между федеральными властями и властями провинции улучшились, и к данному вопросу больше не возвращались (Vaccigalupo, 1990).

различного толка, которые включают в себя комитеты местных органов власти, даже если последние не включены в межправительственные программы как таковые.

Трудно разглядеть в данных разноплановых программах некий единый подход федеральных властей к проблемам городов. Но существуют зачатки и средства для формирования данного подхода, если федеральные власти решат проповедовать таковой. Это могло бы войти в функции специальной комиссии фракции Либеральной партии в федеральном парламенте (состоящей из 13 членов палаты представителей и Сената), созданной в начале 2001 г. премьер-министром Кретьеном. В ее задачи входит исследовать, каким образом правительство Канады, в рамках своих полномочий, может способствовать улучшению качества жизни в канадских городах. В своем промежуточном отчете специальная комиссия призвала разработать четкую федеральную стратегию по городскому планированию, которая позволила бы правительству ввести «городские коррективы» в процесс формирования своей политики и запустить новые совместные инициативы в таких приоритетных областях, как жилье, транспорт и другая инфраструктура. Федеральное правительство также недавно предприняло попытку скоординировать на горизонтальном уровне своих департаментов национальную политику в области городов.

Обновленный федеральный подход мог бы быть частично основан на четком выделении зон ответственности федеральных властей, которые пронизывали бы различные провинции и уровни власти – например, вопросы социального единства, стимулирования новой экономики и, как было отмечено выше, вопросы отношений с коренным населением. Однако остается открытым вопрос – будут ли муниципалитеты полноценными партнерами в данном процессе, и если да, то в каком качестве.

4.3. Ключевые проблемы взаимоотношений между федеральными и местными властями в Канаде

Далее приводится обзор ключевых текущих проблем прямых взаимоотношений между федеральными и местными властями.

Национальные трехуровневые инфраструктурные программы

В настоящее время федеральное правительство осуществляет свою третью инфраструктурную программу. В совокупности на связанные с инфраструктурой проекты было потрачено 6 млрд долларов из федеральных фондов. Первая программа, стартовавшая в 1994 г., по имеющимся сведениям, профинансировала 17 тыс. проектов на 8,3 млрд долларов по всей Канаде (FCM, 2001), вторая началась в 1998 г. и имела схожий эффект. В рамках двух предыдущих программ федеральное правительство оплатило до одной трети стоимости капитальных проектов, связанных с муниципальной или другой местной инфраструктурой; правительство соответствующей провинции и муниципалитеты (или, в некоторых случаях, частные партнеры) внесли остальные две трети средств (более подробно см. в Приложении к данной главе). В 2001 г. федеральное правительство передало программу в Канадский стратегический инфраструктурный фонд (Canada Strategic Infrastructure Fund).

Жилье и бездомные

После более чем десяти лет упадка и снижения участия федеральных властей в жилищных программах федеральное правительство в 2001 г. начало процесс частичного возвращения в данную сферу. Оно достигло соглашения с властями провинций о поддержке в размере 680 млн долларов доступного наемного жилья, а также о запуске 750-миллионной «Национальной инициативы помощи бездомным», направленной на снижение числа бездомных бродяг, в особенности в крупных городах. Для обеих вышеупомянутых программ претворение их в жизнь возложено, по большей части, на плечи местных властей, а также некоммерческих организаций, чьи представители играли важную роль в поддержке и обсуждении данных программ федерального финансирования.

Координация реконструкции транспортной инфраструктуры

Федеральное правительство продолжает участвовать совместно с правительствами некоторых канадских провинций и их крупнейших городов в трехсторонних программах, связанных с реконструкцией транспортной инфраструктуры, в особенности портов и прилегающих территорий (например, Ванкувер, Торонто, Монреаль, Галифакс). Этот процесс происходит в рамках постепенного перехода значительной части портовых и аэропортовых сооружений в руки местных корпораций.

4.4. Заключительный комментарий

Система межправительственных отношений в Канаде четко разделена на две подсистемы, которые соприкасаются крайне редко. Первая – это мир федерально-провинциального «федерализма на высшем уровне» («executive federalism»). Он характеризуется взаимоотношениями между премьер-министрами, остальными министрами и другими высокопоставленными должностными лицами. Данные взаимоотношения остаются по большей части неформальными, и хотя повседневные контакты происходят с завидной частотой, периодичность формальных встреч, их расписание, а также сам процесс принятия решений в значительной степени зависит от политического лидерства, в частности со стороны федерального правительства. Эта неформальность отношений распространяется и на процесс принятия решений: например, межправительственные соглашения, как правило, не имеют юридической силы. Последнее слово при принятии решения после межправительственного совещания чаще всего остается за индивидуальными органами власти. За ними же остается абсолютное право выбора средств и путей воплощения в жизнь совместно принятых решений.

Вторую подсистему образуют взаимоотношения между местными властями и властями провинций. В ее пределах муниципалитеты формально обладают более низким статусом, чем даже самая маленькая из провинций, поскольку статус муниципалитетов не закреплен в федеральной конституции. Провинции имеют тенденцию относиться к муниципалитетам как к еще одной группе людей, преследующих определенные интересы, или как к административному подразделению правительства провинции. Процесс принятия совместных решений этими двумя уровнями власти еще менее формализован, чем в случае взаимоотношений между провинциями и федеральной властью. Очевидно, что более крупные города имеют лучший доступ к высокопоставленным чиновникам и политикам провинций, но ассоциации муниципалитетов провинций также доказали свою высокую эффективность в представлении групповых интересов.

Данные две системы – федерально-провинциальная и провинциально-муниципальная/межмуниципальная – соприкасаются редко. В отличие от Австралии в Канаде нет формального межправительственного совета, в котором были бы представлены муниципалитеты, даже не напрямую. В отличие от США у муниципалитетов совсем немного возможностей напрямую довести свое мнение до сведения федеральных законодателей, не говоря уже о возможности заключать с ними сделки. В отличие от партийных систем в США и Германии местные политики не имеют партийных связей, которые могли бы облегчить достижение консенсуса между различными уровнями власти вне зависимости от юридических препон.

Если необходимо включить в процесс все три уровня власти в Канаде, переговоры обычно проходят в два этапа – сначала между федеральной властью и провинцией, затем между провинцией и муниципалитетами. Даже в Канадской инфраструктурной программе природа и степень участия муниципалитетов в подборе проектов и управлении ими разнится от провинции к провинции. Каждое правительство провинции, в сущности, самостоятельно определяет роль муниципалитетов. Главным исключением из наблюдающего отсутствия подлинно трехсторонних отношений являются специальные городские проекты, осуществляемые в одной провинции. Яркими примерами таких проектов служат Инициатива по Центру Виннипега (Winnipeg Core Initiative) и проект, связанный с планированием транспортных потоков в Галифаксе (Graham et al., 1998). Более тесные трехсторонние отношения по всей федерации являлись бы довольно негибким решением и, возможно, только подчеркнули бы существующие слабости «федерализма на высшем уровне». Разнородность канадских регионов означает, что проблемы местного значения требуют местных же решений, которые проще искать местным специалистам. И все же, в том случае, если роль федеральных властей в делах местного значения будет постепенно сведена к эпизодическим, двусторонним и ориентированным на решение конкретных задач вмешательствам, неизбежно будут возникать проблемы. В общем, канадская федерация – это не лучший инструмент для достижения консенсуса и формулировки на общенациональном уровне более глобальных задач общественной политики, призванных решить проблемы местного значения. Однако существуют опасения, что работа с отдельными городами в отсутствие всесторонней концепции на федеральном уровне может привести к региональному антагонизму и перекосам. Разработка более глобальной федеральной концепции решения городских проблем была бы возможна при условии ее разумного согласования с регионами и проявления гибкости в отношениях с муниципалитетами конкретных городов и регионов.

5. Выводы

Обсудив четыре федерации, теперь можно перейти к сравнениям и комментариям. Здесь мы сконцентрируемся на двух главных темах: сравнение моделей взаимоотношений между федеральными и местными властями; и сравнение степени прямого участия федерального правительства в делах местного значения.

5.1. Сравнение моделей взаимоотношений между федеральными и местными властями

В табл. 14.1 проводится сравнение взаимоотношений между властями разного уровня по трем критериям: 1) основной тип или основные характеристики преобладающей модели в каждой системе; 2) основные процедуры и участники, вовлеченные в процесс; и 3) средства разрешения конфликтных ситуаций и достижения консенсуса в системе межправительственных связей.

Проведя данные сравнения, можно сделать следующие выводы:

1. Парламентские федерации схожи в своем стремлении к доминированию исполнительной власти в межправительственных связях (то есть на уровне премьер-министров, остальных министров и высших должностных лиц – но не рядовых законодателей). Как было отмечено выше, разделение полномочий в американской системе приводит к тому, что рядовые законодатели обладают там большими полномочиями и значимостью в многогранной системе межправительственных отношений. Канадская партийная дисциплина является наиболее строгой среди Вестминстерских парламентских систем как на уровне федеральных законодательных органов, так и на уровне органов провинций. Если бы удалось ее ослабить в целях отведения более значимой роли для комитетов и отдельных депутатов, роль законодательных органов – включая соответствующие органы при муниципалитетах – в межправительственных отношениях могла бы возрасти.

Таблица 14.1

Сравнение моделей взаимоотношений между федеральными и местными властями

	США	Австралия	Германия	Канада
Основной тип/характеристики	Неформальные отношения между законодательными органами и высокопоставленными должностными лицами как на уровне штата, так и на федеральном уровне, а также на уровне муниципалитетов. Высокая степень конкуренции между отдельными штатами и муниципалитетами. Отношение типа «берите что дают» со стороны федералов. Попыток рационализировать распределение полномочий между различными уровнями власти не предпринималось.	Формализованный «федерализм на уровне исполнительной власти». Сильные традиции сотрудничества и рационализаторства, но есть пространство и для конкуренции.	Формально интегрированный федерализм. Высокое значение придается сотрудничеству и консенсусу.	Неформальный «федерализм на уровне исполнительной власти». Сильная конкуренция между федеральной властью и провинциями, а также между провинциями; некоторая конкуренция на местном уровне. Предпринимаются попытки рационализации ролей. Подход типа «берите что дают» в отношениях между властями провинций и муниципалитетами.
Основные процедуры и участники	Лоббирование Конгресса (как правительствами штатов, так и муниципалитетами). Ассоциации муниципалитетов на уровне штатов и на федеральном уровне.	Совет австралийских органов власти и соответствующие советы министров (включая представителей муниципалитетов). Ассоциации муниципалитетов на уровне штатов и на федеральном уровне.	Бундесрат. Другие советы министров. Ассоциации муниципалитетов на уровне штатов и на федеральном уровне.	Форумы премьер-министров; Другие советы министров. Ассоциации муниципалитетов на уровне провинций и на федеральном уровне.

Средства разрешения конфликтных ситуаций / Построение консенсуса.	Суды играют главенствующую роль. Партийные связи и лоббирование. Особые механизмы в межмуниципальных и партнерских соглашениях.	Правительства штатов притесняют муниципалитеты. Существенное увеличение возможностей для совместного принятия решений различными уровнями власти (муниципалитетам отводится незначительная роль).	Сильные межправительственные органы для достижения консенсуса, включая Бундесрат. Использование судов. Партийные отношения. Лоббирование в ЕС.	Механизмы достижения межправительственного консенсуса (такие как конференции министров). Низкая степень использования судов. Низкий уровень использования партийных связей. Органы для апелляций по проблемам отношений провинции-муниципалитеты Межмуниципальные соглашения.
---	---	--	---	---

2. В немецком бундесрате воплощена наиболее интегрированная и формализованная модель межправительственных структур. С ее помощью вопросы, затрагивающие интересы земель (провинций), в автоматическом порядке представляются на рассмотрение федеральных законодателей. Даже при наличии данного института, немецкие органы власти также вынуждены поддерживать обширную сеть межправительственных советов и комитетов для решения административных вопросов.
3. В Австралии имеется выборный Сенат, но существует также необходимость в обширной сети «федерализма на уровне исполнительной власти». Австралия добилась значительно больших успехов, чем Канада, в деле формализации механизмов отношений между правительствами штатов и территорий и федеральной властью, а также увеличения способности к принятию совместных решений. Это делается с помощью формализованного Совета австралийских органов власти (COAG), рациональной системы министерских советов (некоторые обладают властными полномочиями и правами принятия обязательных к исполнению решений) и нескольких новых сформированных на местах межправительственных агентств. Австралийская ассоциация муниципалитетов представлена в COAG, но муниципалитеты как таковые полностью в систему не интегрированы.
4. Во всех федерациях межправительственные отношения отличаются двойственностью: имеются две отдельные системы – федерация-штаты и штаты-муниципалитеты. В США наиболее близко подошли к интеграции этих двух систем. Другим федерациям, включая Канаду, придется искать новые пути достижения данной цели, если они хотят перейти к более скоординированным трехсторонним взаимоотношениям.
5. Универсальных способов разрешения конфликтов не существует. Этот процесс везде хаотичен и политизирован, хотя США выделяется большей готовностью использовать судебные инстанции. Канадские институты менее формализованы по сравнению с Австралией и Германией, что приводит к уменьшению их способности к принятию реальных, обязательных к исполнению решений через межправительственные механизмы. Роль арбитров при разрешении конфликтных ситуаций между муниципалитетами играют провинции. Разрешение споров часто регулируется межмуниципальными соглашениями и региональными органами власти.

5.2. Прямое участие федерального правительства в делах местного значения

В *табл. 14.2* приводится сравнение роли федерального правительства в делах местного значения по следующим двум критериям: 1) относительная значимость каждого уровня власти в имеющей большую важность сфере экономического развития; и 2) наглядные примеры прямого участия федерального правительства или трехуровневого сотрудничества.

Таблица 14.2

Сравнение роли федерального правительства в местных делах

	США	Австралия	Германия	Канада
Общая роль в экономическом развитии	<p>Децентрализованные программы экономического развития для штатов и муниципалитетов.</p> <p>Большой потенциал для межмуниципального сотрудничества и сотрудничества со сторонними организациями.</p> <p>Гибкость при решении финансовых вопросов (Ф/Ш/М).</p> <p>Конкуренция между властями штатов и муниципалитетами за население и инвестиции.</p>	<p>Федеральное правительство по-прежнему играет ведущую роль в экономическом развитии.</p> <p>Сотрудничество между властями и сторонними организациями, в основном, инициируется и контролируется властями штатов.</p> <p>Низкий уровень конкуренции между муниципалитетами, определенная конкуренция между штатами.</p>	<p>Взаимосвязанные роли всех трех уровней власти в экономическом развитии.</p> <p>Постоянно действующие интенсивные трехсторонние механизмы (правительство/деловые круги /работники).</p> <p>Открытой конкуренции между властями земель и муниципалитетами не существует.</p>	<p>Сильная роль провинций;</p> <p>Избирательный подход федеральных властей.</p> <p>Отдельные примеры сотрудничества между различными уровнями власти; много примеров сотрудничества со сторонними организациями.</p> <p>До сих пор сильно негативное влияние нефинансируемых мандатов.</p> <p>Средний уровень конкуренции между муниципалитетами и правительствами провинций.</p>
Примеры прямого участия федеральной власти и/или трехуровневого сотрудничества	<p>Сильная регулирующая роль федеральных властей (но уменьшающаяся).</p> <p>Значительное административное воздействие федеральных властей (HUD).</p> <p>Текущие области федеральных интересов: контролируемый рост городов; жилье; развитие общин; общественный транспорт; Другая инфраструктура (включая защиту окружающей среды).</p>	<p>Непрямое участие федеральных властей (но существенное финансирование муниципалитетов).</p> <p>Умеренная административная роль федеральных властей.</p> <p>Текущие области федеральных интересов: Национальная микро-экономическая реформа (политика конкуренции, налоговая реформа и т.д. в применении к муниципалитетам); Инфраструктура: дороги, электронная магистраль.</p>	<p>Прямое участие через постановку задач муниципалитетам.</p> <p>Участие муниципалитетов в «совместных задачах» властей земель и федеральных властей (например, региональное планирование).</p> <p>Текущие области федеральных интересов: Жилье для мигрантов (восток-запад); Увеличение возможностей муниципалитетов на Востоке; Использование финансирования ЕС на местном уровне; Проблемы снижения социального расслоения в городах.</p>	<p>В основном не прямое федеральное участие через эпизодические прямые программы.</p> <p>Нет скоординированных административных усилий.</p> <p>Текущие области федеральных интересов: Инфраструктура, включая «электронную магистраль»; Бездомные и связанные с ними жилищные инициативы; коренное население.</p>

Из приведенного выше сравнения можно сделать следующие выводы:

1. Конкуренция среди муниципалитетов, то есть влияние рыночных отношений на привлечение свободного капитала и рабочей силы общинами, процветает в США. Она также довольно велика в некоторых регионах Канады и может оказывать существенное влияние на конкурентоспособность муниципалитетов.
2. С 80-х гг. ведущую роль в сфере экономического развития играют региональные органы власти (то есть органы власти провинций и штатов) Даже федеральные правительства в Канаде и Германии, которые в свое время активно участвовали в создании программ экономического развития, в основном, отошли от данной деятельности. Федеральное правительство Австралии продолжает играть ведущую роль в данной сфере.
3. В США имеются наиболее гибкие механизмы институционального, финансового и программного сотрудничества в сфере экономического развития на межмуниципальном, штаты-муниципалитеты и

трехстороннем уровнях. Немецкая система отношений между различными уровнями власти отличается высокой интеграцией и стремлением к консенсусу, но, возможно, меньшей гибкостью.

4. С середины 90-х гг. федеральные органы власти во всех четырех странах начали вновь принимать участие в решении ряда проблем местного значения, уделяя особое внимание следующим двум сферам: 1) серьезные проблемы социального выравнивания, включая такие области, как жилье, иммиграция и национальные меньшинства; и 2) инфраструктура в самом общем понимании этого слова, включая обычные и электронные магистрали, общественный транспорт и защиту окружающей среды. Правительство США, например, недавно вновь запустило важные программы прямого финансирования местных властей с целью развития общин и городского общественного транспорта. Немецкое федеральное правительство активно участвует в программах улучшения инфраструктуры и общих возможностей муниципалитетов восточных земель, а также в программах прямого финансирования строительства жилья и удовлетворения других нужд мигрантов и беженцев. Австралийская программа «Лучшие города» предусматривает значительное финансирование инфраструктурных проектов, в дополнение к долгосрочным федеральным программам поддержки жилищного строительства.
5. Федеральное правительство Канады играет существенно меньшую роль в делах местного значения, чем другие рассмотренные в данной статье федеральные власти. Оно намного более сдержанно в своем стремлении заключать прямые соглашения и вступать в финансовые взаимоотношения с местными органами власти на общенациональном уровне. Канадское соглашение об инфраструктуре является исключением из правила, но и здесь федеральное правительство, в основном, играет роль казначея. Трехуровневые соглашения о сотрудничестве чаще заключаются с отдельными провинциями. Несмотря на свой уход за последнюю декаду из большинства областей сферы экономического развития, канадское федеральное правительство уделяет существенное внимание в своей политике развитию кадровых ресурсов и адаптации промышленности к требованиям новой экономики. Данные программы претворяются в жизнь частично через местные гражданские общественные организации.

Из данных обобщений можно сделать заключительный вывод о растущей роли городов в национальной и международной экономике. Во всех четырех федерациях, рассмотренных в данной статье, прослеживается осознание того факта, что сила экономик городов обуславливает глобальную конкурентоспособность. Города в особенности доминируют в «новой» экономике дистанционной передачи данных и информационных технологий. Однако, тем не менее, не утихают споры о роли городских властей как таковых в экономическом развитии городов¹²⁹. Городские или муниципальные органы власти могут не играть той же роли, что и органы власти федерации и провинций, в определении условий достижения успеха на местном уровне, но их значение не следует преуменьшать. В любом случае, федеральные или центральные органы власти в федерациях хотят быть уверены в том, что проводимая ими политика и предпринимаемые действия идут во благо, а не вредят конкурентоспособности городов. Это лишь подкрепляет наши выводы о том, что прямые, прагматичные и активные взаимоотношения между федеральными властями и отдельными муниципалитетами, судя по всему, являются важной составляющей повышения конкурентоспособности в условиях глобальной экономики.

¹²⁹ Для более детального рассмотрения вопроса см. статью автора, подготовленную в рамках проекта CEPRA «Муниципалитеты и федерализм: Канада в сравнительном ракурсе» – «Local Government and Federalism: Canada in Comparative Perspective», 2002.

Приложение

Федерально-провинциально-муниципальные инфраструктурные программы в Канаде

Обзор: Данные программы по разделению расходов на стратегические инвестиции в местную общественную инфраструктуру являются одним из немногочисленных примеров подлинного трехстороннего межправительственного сотрудничества с участием муниципалитетов, а также регионально децентрализованного подхода к экономическому развитию.

Структура: Получив общий политический мандат от премьер-министров, впервые встретившихся в декабре 1993 г., инфраструктурная программа была запущена на общенациональной основе с принятием при внедрении в расчет особенностей тех или иных провинций. В бюджет на 2000 г. федеральным правительством был внесен третий транш финансирования в объеме 2,65 млрд долларов на 6 лет. По поручению федерального правительства, президент Казначейской коллегии (Treasury Board) ведет переговоры о заключении двухстороннего соглашения о приоритетах в развитии инфраструктуры с соответствующим министром каждой провинции и территории. Общий вклад федеральных властей не превышает одной трети стоимости проектов, по трети вносят правительства провинций и муниципалитеты, хотя в некоторых случаях государственное финансирование также подкрепляется инъекциями частного капитала. Распределение федерального финансирования между провинциями и территориями идет по следующим правилам: доля каждой провинции на 50% определяется ее долей в общем населении стране и на другие 50% – ее долей в совокупном числе безработных. Каждое двустороннее соглашение контролируется управляющим комитетом из высокопоставленных чиновников с сопредседателями от федеральных властей и властей провинции, в чьи обязанности входит обзор, выбор и оценка проектов для финансирования. Отдельные муниципалитеты не представлены в данных комитетах, но местные органы власти представлены в экспертных советах. Тем не менее конкретные заявки на финансирование могут быть представлены только муниципалитетами. Единственным исключением являются федеральные средства, предназначенные для финансирования органов власти коренного населения через Комитет по делам индейцев и Северных Территорий (Indian and Northern Affairs).

Мандат и планы работ: Вышеупомянутая программа позволяет федеральному правительству финансировать развитие местной инфраструктуры и стимулировать создание новых рабочих мест в районах, находящихся под юрисдикцией провинций и в зоне ответственности муниципалитетов. Практическое воплощение программы находится в руках местных органов власти, в то время как более высокие уровни власти помогают устанавливать приоритеты и покрывают свою долю издержек. Среди провинций и территорий не существует какого-либо единообразия с точки зрения типов финансируемых проектов, что отражает различия в пропорциях городского и сельского населения, структурах роста, состоянии инфраструктуры и приоритетах провинций в сфере экономического и социального развития.

Оценка: Данная модель, в сущности, повторяет формат старого Соглашения об экономическом и региональном развитии (Economic and Regional Development Agreement – ERDA), скорректированного с учетом особенностей муниципальной инфраструктуры. Она является весьма эффективной с административной и политической точек зрения в качестве средства достижения общенациональных целей с помощью учитывающей региональные особенности программы. В рамках данной программы устанавливаются определенные политические взаимоотношения между федеральным правительством и общенациональными муниципальными организациями, а также создается эффект его участия в местных делах отдельных муниципалитетов.

ИСТОЧНИКИ

- Andrew, Caroline and Jeff Morrison (1995). Canada Infrastructure Works: Between Picks and Shovels and the Information Highway. Susan D. Phillips (ed.). *How Ottawa Spends 1995-95: Mid-Life Crises*. Ottawa: Carleton University Press: 107–135.
- Artibise, Alan and E. Desmond Lee (2000). Multiple Realities: The Role of the US Federal Government in Revitalizing American Cities. Presentation by Public Policy Research Center, University of Missouri, St. Louis.
- Baccigalupo, Alain (1990). *Système politique et administratif des Municipalités Québécoises*. Montréal: Éditions Agence D'Arc, inc.
- Benz, Arthur (1999). Rediscovery of Regional Economic Policy: New Opportunities for the Länder in the 1990s. In: Jeffery (ed.): 176–96.
- Brown, Douglas M. (2002a). Market Rules: Economic Union Reform and Intergovernmental Policy-Making in Australia and Canada. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Brown, Douglas M. (2002b). Local Government and Federalism: Canada in Comparative Perspective (unpublished paper prepared for CEPRA, July 2002).
- Conlan, Timothy (1998). From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Relations. Washington: Brookings Institution.
- FCM / Federation of Canadian Municipalities (2001). *Early Warning: Will Canadian Cities Compete? A Comparative overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*. Ottawa: FCM.
- Gaebler, Ted and David Osborne (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Books.
- Galligan, Brian (1995). *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Goetz, Klaus H. (1999). Administrative Reconstruction in the New Länder: The Federal Dimension. In: Jeffery (ed.): 85–115.
- Graham, Katherine, Susan Phillips and Allan Maslove (1998). *Urban Governance in Canada*. Toronto: Harcourt.
- Hanson, Russell L. (ed.) (1998). *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*. Boulder, Colorado: Westview.
- Hughes, Owen and D O'Neill (2000). The limits of new public management: reflection on the Kennett 'revolution' in Victoria (unpublished conference paper, MacQuarrie University).
- Johnson, Nevil (1983). *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* (Second Edition). Oxford: Pergamon Press.
- Kiss, Rosemary (2001). Are We Kidding about Local Autonomy? Local Government in Australia. Paper prepared for workshop on local autonomy and democracy, ECPR, Grenoble, April 2001.
- Mathews, Russell and Bhajan Grewal (1997). *The Public Sector in Jeopardy: Australian Fiscal Federalism from Whitlam to Keating*. Melbourne: Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University.
- Sancton, Andrew (2001). Municipalities, Cities and Globalization: Implications for Canadian Federalism. H. Bakvis and G. Skogstad (eds.). *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press: 261–77.
- Scharpf, Fritz (1988). The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66: 238–278.
- Schneider, Mark (1989). *The Competitive City*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tiebout, Charles (1954). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy* 64, 5: 416–435.
- Toronto Charter (2000) –available at website: www.torontocharter.com
- Watts, Ronald L. (1999a). *Comparing Federal Systems* (Second Edition). Kingston/Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Watts, Ronald L. (1999b). *The Spending Power in Federal Systems*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.