



УДК 338.2
ББК 65.050.14

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ**
(Размышления о книгах: Управление на местном уровне
в индустриально развитых странах [Текст] : пер. с англ.
/ под ред. Анвара Шаха. – М. : Весь мир, 2010. – 416 с. ;
Управление на местном уровне в развивающихся странах
[Текст] : пер. с англ. / под ред. Анвара Шаха. – М. : Весь мир,
2004. – 368 с.)

Курченков Владимир Викторович

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой
государственного и муниципального управления
Волгоградского государственного университета
keprid@volsu.ru
Проспект Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Морозова Наталья Ивановна

Доктор экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Волгоградского государственного университета
keprid@volsu.ru
Проспект Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Две монографии: «Управление на местном уровне в индустриально развитых странах» и «Управление на местном уровне в развивающихся странах» из серии: «Проблемы управления и финансовой отчетности государственного сектора» – результат фундаментального труда коллектива авторов, которые в течение нескольких лет проводили исследования в области совершенствования управления на государственном и местном уровнях в рамках различных аналитических программ Института Всемирного банка.

В представленных монографиях сделана попытка систематизировать теоретический и практический опыт демократизации системы государственного и муниципального управления, и повышения эффективности и справедливости обеспечения общественными бла-

гами населения в индустриально развитых (Канада, Франция, Германия, Япония, Новая Зеландия, страны Северной Европы, Великобритания, США) и развивающихся странах (Китай, Индия, Казахстан, Польша, Бразилия, Чили). Опыт индустриально развитых стран, отличающийся разнообразием подходов и инструментов управления, может стать своеобразной лабораторией для развивающихся стран, стремящихся совершенствовать сложившуюся систему управления. В то же время итоги реформирования развивающихся стран показывают, что уже сделано, какие результаты получены и каковы их дальнейшие перспективы развития.

Включение в анализ большого числа национальных государств, находящихся на различных ступенях экономического разви-

тия, расширяет его познавательные результаты. Сравнительный метод имеет несомненное преимущество в том, что позволяет отразить процессы, происходящие в данном государстве, в сопоставлении со сходными или, напротив, отличающимися и даже противоположными процессами в других странах и, тем самым, лучше понять явления и процессы, происходящие в собственной стране.

Интерес общественности и экспертов Всемирного банка к проблемам государственного и муниципального управления определяется тем, что большое количество развивающихся стран, вставших на путь реформирования системы управления, столкнулись с проблемами «функциональной разбалансированности» органов власти, коррупцией, неэффективной системой сбора доходов и распределения ресурсов, отсутствием понимания необходимости делегирования полномочий и выделения различных уровней управления (в качестве агентов публичной власти) для более полного удовлетворения интересов граждан как принципалов. Определение их юрисдикций должно гарантировать, что эти агенты будут служить общественным интересам при одновременной минимизации трансакционных затрат принципалов. Такая система предполагает оптимальное сочетание институтов прямой (непосредственной) и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе. Все эти и ряд других вопросов являются актуальными и для реформирования системы государственного и муниципального управления в России.

Среди проблем, затрагиваемых в монографиях, важное значение отводится становлению института местного самоуправления. Именно он помогает осуществлять гражданский контроль за властью и подотчетность власти, стимулирует развитие демократического контроля со стороны общества. Население, участвующее в самоуправлении, приобретает полную свободу в выборе и использовании разнообразных форм непосредственной демократии (местных сходов, собраний жителей, референдумов и т. п.), что повышает уровень его политического образования, при-

ближает граждан к процессу государственного управления. Ни государство, ни местное самоуправление не могут по объективным причинам полностью изолироваться и самоустраниться друг от друга.

В монографиях, представленных в серии, ключевым направлением дальнейшего успешного развития института местного самоуправления является поиск эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. В каждом государстве это взаимодействие находит свое конкретное воплощение. Так, в Канаде или США, местные органы власти выступают продолжением функций центральной государственной власти (двойной федерализм). В Бразилии, местное самоуправление является равноправным партнером государственного управления более высокого уровня (кооперативный федерализм), а, например, в Швейцарии, местное управление представляет собой главный источник происхождения суверенитета и имеет более высокое конституционное значение, чем федеральное правительство [2, с. 33]. Уникальное значение имеет опыт Японии. Согласно концепции контролируемой децентрализации, предложенной Акизуки, вследствие снижения степени недоверия центрального правительства к органам местного самоуправления, их отношения перешли от характера «подконтрольный – контролирующий» к равноправному партнерству, и осуществлялись не в антагонистической форме, а в форме сосуществования [там же, с. 196].

В России органы местной власти со времени своего возникновения и в период последующих общественных преобразований испытывали давление со стороны государства. Реформы местного самоуправления чаще всего инициировались «сверху» государственной властью, а цель и конечный результат, проводимых властью реформ не всегда был понятен населению, что не только не способствовало развитию инициативы «снизу», а, наоборот, вызывало негативную реакцию и протест со стороны населения. Данная ситуация ограничивала возможности формирования и эффективного развития системы местного самоуправления. Поэтому на современном этапе, на наш взгляд, назрела необходимость пересмот-

реть сложившееся отношение государственных органов к земству, городскому самоуправлению и местным советам как к второстепенным элементам власти в государственной системе, государственности «второго сорта». Необходимо, чтобы взаимодействие государства и органов местного самоуправления предполагало наличие «обратной» связи. Органы местного самоуправления должны иметь возможность оказывать влияние на государство, формы такого воздействия необходимо закрепить в законодательных актах. Воздействие же органов государственной власти на местное самоуправление должно выражаться не в непосредственном участии в решении отдельных вопросов местного значения, а в усилении его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований.

Несомненно, наиболее острой проблемой, по мнению авторов монографий, является отсутствие финансовой и управленческой автономии у органов местного самоуправления, что подрывает доверие населения к данному институту демократического управления. В развивающихся странах местные органы власти формируют 39,6 % своих доходов от собираемых налогов, 9,5 % – от сборов и платежей, а оставшаяся часть – 50,9 % приходится на трансферты, поступающие от более высоких уровней управления [3, с. 65]. Как известно, отсутствие собственных доходов снижает возможности органов местного самоуправления выполнить собственные полномочия, носящие в основном социальный характер, в полном объеме. Все это ведет к недоступности общественных благ для бедных и социально незащищенных слоев населения, усилению социальной несправедливости в обществе.

Для укрепления финансовой основы местного самоуправления и повышения его управленческой автономии необходимо сформулировать критерии, которые бы определили на научной основе, какие налоги могут и должны быть отнесены к компетенции различных уровней управления. Несмотря на то, что проблема децентрализации полномочий по налогообложению не столь очевидна, как децентрализация ответственности между

уровнями управления по предоставлению общественных услуг, но нерациональное распределение ресурсов между уровнями власти может стать причиной неравенства среди граждан, проживающих в сфере действия разных юрисдикций, и снижения доверия населения к органам местного самоуправления.

В отчете Всемирного банка (1994 г.), посвященном реформе межбюджетных отношений, были опубликованы следующие требования к распределению доходов между уровнями управления:

- прогрессивные редиистрибутивные налоги должны быть централизованы;
- налоги, отвечающие задачам экономической стабилизации, должны быть также централизованы. Кроме того, необходимо обеспечить циклическую стабильность налогов более низкого уровня;
- неравномерные налоговые базы различных юрисдикций должны быть централизованы;
- налоги на мобильные факторы производства следует централизовать;
- налоги, взимаемые по принципу постоянного проживания, например акцизы, должны собираться на уровне регионов;
- налоги на полностью немобильные факторы должны взиматься на уровне муниципальных образований [1, с. 308].

В данных требованиях большой акцент сделан на предпочтительность общенационального налогообложения. Однако такой подход противоречит принципу управленческой и финансовой автономии уровней управления.

В монографии «Управление на местном уровне в развивающихся странах» (2004 г.) предлагается распределять права по налогообложению между различными уровнями власти на основе следующих критериев [3, с. 31–38].

Первый критерий – экономическая эффективность определяет, что налоги на движимое имущество и товары широкого потребления, оказывающие воздействие на эффективность функционирования внутреннего рынка, должны быть переданы органам государственной власти. Передача данного налога на местный уровень может способ-

ствовать распространению вредного для общества сценария «разори соседа», нацеленного на привлечение ресурсов на собственную территорию, используя административные возможности. В мире, охваченном глобализацией, даже передача на государственный уровень налогообложения движимого имущества может оказаться мерой не достаточно эффективной из-за существования налоговых гаваней и наличия сложностей с отслеживанием доходов от виртуальных трансакций и отнесением этих доходов к конкретным географическим районам.

Второй критерий – общегосударственная справедливость. Он является основанием для того, чтобы пропорциональное перераспределение налогов было передано в ведение центрального правительства, которое сможет ограничить возможности регионального и местного управления следовать порочной практике перераспределения с привлечением людей с высокими доходами и отнесения групп населения с низкими доходами путем использования как налогов, так и трансфертов. Однако и в этом случае остаются открытыми возможности для взимания государственных налогов на доходы, выплачиваемые по месту жительства по завышенным фиксированным ставкам, устанавливаемым на местном уровне.

Третий критерий – административная целесообразность предполагает, что налоги должны быть переданы под ту юрисдикцию, которая обладает большими возможностями провести наиболее компетентную оценку подлежащего налогообложению имущества. Данный критерий сокращает административные издержки, а также снижает потенциальную возможность уклонения от налогов. Например, налоги на собственность, землю, на благоустройство недвижимого имущества являются наиболее подходящими примерами налогов, попадающих под юрисдикцию местных органов управления, так как местные власти находятся в более выгодном положении с точки зрения возможности получения верной оценки рыночной стоимости таких активов.

Четвертый критерий – «потребность в налогах», или «достаточность налоговых поступлений» предполагает, что для обеспече-

ния подотчетности, средства получения доходов (способность получать доходы, извлекаемые из своих собственных источников) должны быть согласованы как можно более точно с потребностями в расходах.

Данный подход более демократичен, а приведенные критерии универсальны и могут использоваться всеми странами.

Формально решить задачу законодательного закрепления за каждым уровнем управления собственных доходных и расходных полномочий не так проблематично. Однако сложнее, оказывается, наполнить бюджеты реальными доходами, которые бы позволили решать вопросы местного значения, большая часть которых, как известно, носит социальный значимый характер.

Особое внимание в монографиях уделено анализу структуры собственных доходов местных бюджетов в различных странах. Как можно увидеть, в настоящее время основным бюджетобразующим налогом на местном уровне остается налог на доходы физических лиц. Его доля в общей сумме местных налоговых доходов составляет: в Швеции – 99,62 %; Финляндии – 86,99 %; Дании – 92,77 %; Норвегии – 81,80 %; Швейцарии – 77,02 %; Исландии 73,49 % [2, с. 64]. В связи с этим местные органы власти заинтересованы в привлечении жителей, особенно тех, кто хорошо зарабатывает. Зачастую люди предпочитают жить, а соответственно платить налоги в пригородных красивых поселениях с комфортными условиями проживания, а ездить на работу за 30–50 км в соседний город.

В развивающихся странах доля подоходного налога на физических лиц в общей величине собственных доходов составляет лишь 15 % [3, с. 67]. Таким образом, подоходный налог представляет собой значительный нетронутый потенциал для повышения управленческой и финансовой автономии местных бюджетов в развивающихся странах.

По мнению авторов монографий, важным инструментом укрепления финансовой основы местного самоуправления и формирования местной экономической политики являются процентные ставки по местным налогам. В индустриально развитых странах органы местного самоуправления имеют возможность самостоятельно устанавливать налого-

вую ставку по местным налогам. Так, законодательство Германии предоставляет право коммунально-самостоятельно определять размер ставки промыслового налога, но в тоже время определяет единообразные для всех коммун параметры исчисления и условия контроля за правильностью его взимания. С помощью понижения местных коэффициентов расчета налога при базовых ставках, можно привлечь предприятия, и наоборот, при повышении уровня этого налога может появиться тенденция к делокализации предприятий из конкретной местности [2, с. 166–179]. Гибкость в установлении ставок местных налогов играет роль моста между качеством услуг, предоставляемых органами местного самоуправления взамен на взимаемые с налогоплательщиков выплаты, и оценкой полученных услуг самим населением. Этот опыт может заимствовать Россия.

Еще одной опасностью для развития института местного самоуправления, как считают эксперты Всемирного банка – авторы монографий, является рост доли межбюджетных трансфертов в общей величине доходов местных бюджетов. Это может привести к превращению института местного самоуправления в еще один государственно управляемый орган на местном уровне, что дискредитирует идею демократизации системы управления на местном уровне.

Однако в связи с диспропорциональностью развития отдельных территорий ни одно государство не может избежать перераспределения средств от более богатых в экономическом и социальном отношении территорий в пользу более бедных, отягощенных особыми обстоятельствами (отсутствие полезных ископаемых, неразвитость инфраструктуры, суровыми природными условиями и т. д.), осуществляемое в виде межбюджетных трансфертов. Задача должна состоять в том, чтобы создать эффективную систему межбюджетных отношений, снижающую риск конфликтов интересов между уровнями управления, и не нарушающую принципы управленческой и финансовой автономии института местного самоуправления.

Так, в Германии главным инструментом в системе финансового выравнивания выступает налог на добавленную стоимость (да-

лее – НДС), с помощью которого обеспечивается как вертикальное финансовое выравнивание между федерацией и землями, так и горизонтальное – между землями.

В качестве критерия распределения НДС используется показатель «квота покрытия» (соотношение между текущими доходами и необходимыми расходами), который должен быть примерно одинаков для федерации и земель. Иначе говоря, в рамках своих текущих доходов федерация и земли имеют равные права на покрытие своих необходимых расходов. Остальные расходы могут быть покрыты за счет заимствований на рынке капиталов.

Соотношение долей федерации и земель в НДС устанавливается на основе федерального закона и может быть скорректировано при существенном изменении соотношения их полномочий и доходов. Каждое изменение в доходных и расходных обязательствах на любом уровне бюджетной системы должно уравниваться корректировкой нормативов расщепления НДС. Одной из самых острых проблем в финансовых взаимоотношениях между федерацией и землями является периодическое изменение долей федерации и земель в НДС, которое достигается в итоге многосторонних политических соглашений и не затрагивает основные черты системы бюджетного выравнивания.

Наиболее распространенным инструментом межбюджетных отношений в индустриально развитых и развивающихся странах является предоставление финансовой помощи в виде межбюджетных трансфертов из вышестоящего бюджета нижестоящим.

Размер финансовой помощи значительно колеблется по странам, это зависит от специфики политического устройства, исторических особенностей, степени дифференциации субъектов государства и других внутренних факторов. Сравнительный анализ межбюджетных трансфертов в индустриально развитых и развивающихся странах представлен в таблице 1.

Как можно увидеть, в большинстве стран ОЭСР доля финансирования местных расходов за счет дотаций и субсидий весьма велика. Это указывает на то, что во многих странах ОЭСР местные органы власти, как правило, выполняют агентские функции по отно-

Доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов в странах ОЭСР и развивающихся странах

Доля трансфертов в общей величине доходов местных бюджетов, %	Перечень индустриально развитых стран (в порядке возрастания доли трансфертов)	Перечень развивающихся стран (в порядке возрастания доли трансфертов)
10–20	Финляндия, Швеция, Дания, Новая Зеландия	Южная Африка
20–30	Канада, Австрия	Казахстан, Чили
30–40	Франция, Япония, Австралия, США	Индия
40–50	Ирландия, Норвегия, Бельгия, Германия	Аргентина
50–60	Испания	Испания
60–70	Греция, Португалия	Индонезия, Бразилия, Китай
70–80	Италия, Великобритания, Нидерланды	Польша, Уранда

Примечание. Составлено по: [2; 3].

шению к органам управления более высокого уровня и имеют заметно ограниченный диапазон собственных полномочий. В развивающихся странах доля финансовых трансфертов значительно выше среднего – в Уганде (85,4 %), Польше (76,0 %), Китае (67,0 %), Бразилии (65,4 %) и Индонезии (62,0 %).

Не только величина выделяемых средств из вышестоящего бюджета, но и формы и механизм предоставления финансовой помощи, играют важное политическое значение. Как известно, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой направления финансовых потоков определяются в большинстве своем личными связями. Но такой подход не исключение и для развитых стран, например, Италии. Однако более характерно для развитых стран распределение финансовой помощи в соответствии с разработанными стандартами и утвержденными формами.

Несмотря на большое разнообразие механизмов предоставления финансовой помощи, существуют общие правила, среди которых, применяемые механизмы должны быть нейтральными, мотивировать к повышению эффективности финансового управления, и не должны подрывать финансовую и управленческую автономию местных органов власти.

Финансовые трансферты, которые покрывают лишь разрывы между текущими расходами и доходами, нежелательны, поскольку ведут к недобросовестности органов местного самоуправления.

В таблице 2 обобщены механизмы предоставления трансфертов в индустриально развитых и развивающихся странах.

Конечно, зарубежный опыт имеет значение для совершенствования национальной системы межбюджетных отношений, однако простое копирование передовых моделей предоставления межбюджетных трансфертов в зарубежных государствах не применимо. Целесообразно осуществлять адаптацию накопленного зарубежного опыта к национальным особенностям, а также применять принципиально новые механизмы.

Таким образом, представленные монографии, систематизирующие опыт индустриально развитых и развивающихся стран в области управления государством, помогут найти тот способ предоставления общественных услуг и инструменты управления государственными и муниципальными финансами, которые в наибольшей степени подходят для конкретного государства. Читая эти книги, каждый откроет для себя много интересных

Предоставление трансфертов в индустриально развитых и развивающихся странах

Цели предоставления трансфертов	Методы предоставления трансфертов	Лучшие практики	Методы, которые следует избегать
Сокращение фискального разрыва	Перераспределение ответственности, налоговые льготы или разделение налоговой базы	Налоговые льготы в Канаде, раздел налоговой базы в Бразилии, Канаде, Пакистане	Субсидии на покрытие дефицита бюджета; практика раздела доходов от собираемых налогов
Сокращения территориальных налоговых диспропорций	Общие, не выравнивающие фискальный потенциал компенсационные трансферты	Программы налогового выравнивания в Канаде и Германии	Общий раздел доходов при учете многочисленных факторов
Компенсация за «перелив блага»	Нефиксированные выравнивающие трансферты с выравнивающей ставкой в сочетании с побочными эффектами от получения благ	Субсидии для клиник при медицинских учреждениях Южной Африки	
Внедрение общенациональных стандартов по минимуму предоставления услуг	Не выравнивающие блочные трансферты при условии ответственности стандартам	Гранты на строительство дорог и начальное образование (Индонезия); трансферты на образование (Колумбия, Чили); субсидии на здравоохранение (Бразилия, Канада)	Трансферты, обусловленные только направлениями использования, целевые субсидии
Оказание влияния на местные приоритеты в тех районах, где они низко оцениваются местными жителями, но обладают высокой общегосударственной значимостью	Не фиксированные выравнивающие трансферты (желательно с выравнивающей ставкой, изменяющейся обратно пропорционально величине фискального потенциала)	Выравнивающие трансферты на социальное обеспечение	Целевые субсидии
Обеспечение стабилизации	Трансферты на покрытие потребности в капитале	Использование капитальных трансфертов, поддержка участия частного сектора, предоставление гарантий по политическим и стратегическим рискам	Стабилизационные субсидии, не содержание требования по дальнейшему поддержанию нормального функционирования

Примечание. Составлено по: [3].

фактов, получит более полное представление о государственном устройстве каждой страны, возьмет на вооружение интересный опыт управления государством и муниципальным образованием. Многие подходы и используемые методы можно применить в России, как на общенациональном уровне, так и на уровне отдельного региона. В частности, интересной представляется разработка новой системы межбюджетных трансфертов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахинов, Г. А. Экономика общественного сектора: учеб. пособие / Г. А. Ахинов, Е. Н. Жильцов. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 345 с.
2. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах : пер. с англ. / под ред. Анвара Шаха. – М. : Изд-во «Весь мир», 2010. – 416 с.
3. Управление на местном уровне в развивающихся странах : пер. с англ. / под ред. Анвара Шаха. – М. : Изд-во «Весь мир», 2004. – 328 с.

**INCREASE OF EFFECTIVENESS OF STATE AND MUNICIPAL
MANAGEMENT: LESSONS FOR RUSSIA**

(A reflection on books: Governance at the local level in the industrialized countries [Text] : transl. from English / ed. by Anwar Shah. – М. : All World, 2010. – 416 p. ; Governance at the local level in developing countries [Text] : transl. from English / ed. by Anwar Shah. – М. : All World, 2004. – 368 p.

Kurchenkov Vladimir Viktorovich

Doctor of Economic Sciences,
Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration,
Volgograd State University
keprid@volsu.ru
Prospect Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Morozova Natal'ia Ivanovna

Doctor of Economic Sciences,
Professor, Department of State and Municipal Administration,
Volgograd State University
keprid@volsu.ru
Prospect Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation