

УДК 332.145

**ФИНАНСОВАЯ САМОДОСТАТОЧНОСТЬ – ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БАЗИС
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*канд. экон. наук, доц. В.И. ТЕЛЕЖНИКОВ, Г.Д. БИРИЛЛО
(Белорусский государственный экономический университет, Минск)*

Рассматриваются наиболее известные в мировой практике модели организации власти, отмечены их характерные особенности. Сопоставляются региональные особенности действующих моделей организации власти на местах. Анализируется сущность актуальности новаций в самоуправлении и эффективности применения ресурсного подхода к системе регионального самоуправления. Приведен статистический материал по структуре источников местного самофинансирования за рубежом. Обозначены основные препятствия в реализации принципа финансовой самостоятельности местных бюджетов. Обсуждается вопрос оптимизации государственного планирования, регулирования и контроля за счет самофинансирования как основы самоуправления. Предложен вариант постоянных источников самофинансирования первичного и базового уровня местных бюджетов. Рассмотрены преимущества и недостатки представленного варианта самофинансирования. Проанализированы требования по обеспечению функционирования механизма. Сделаны соответствующие выводы.

Актуальность исследования обусловлена, с одной стороны, большим интересом к теме развития местного самоуправления в современной науке, с другой – ее недостаточной разработанностью. Рассмотрение вопросов, связанных с данной тематикой, носит как теоретическую, так и практическую значимость.

Местное самоуправление – это децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов власти территориальных сообществ. С позиции государственной теории самоуправления это понятие выступает в виде одной из форм организации общегосударственного управления. Местное самоуправление является неперенным атрибутом любого демократического общества.

В научной литературе наиболее часто встречается **классификация известных в мировой практике моделей организации** власти в регионе, в основе которой лежат отношения между органами местного самоуправления (управления) и органами центральной власти. Так, наибольшее распространение получили следующие модели местного самоуправления: англосаксонская (классическая), континентальная, смешанная и советская модель. *Англосаксонская модель* получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии. Основными чертами этой модели являются формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления; не предусматривается наличие на местах уполномоченных лиц (чиновников), назначаемых из центра для контроля за деятельностью органов самоуправления. Отношения между центральной властью и местным самоуправлением определяются принципом «действовать в пределах предоставленных полномочий»: органы местного самоуправления могут совершать лишь те действия, которые прямо предписаны законом. Все иные действия считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом неправомерными. *Континентальная модель* организации власти получила распространение во Франции, Италии, Испании, Бельгии, в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки. Отличительными признаками этой модели являются: сочетание местного самоуправления и органов государственной власти местного уровня; выборность и назначаемость; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным [1]. Последняя черта выражает многоуровневую организацию власти на местах, при которой деятельность нижестоящих звеньев в значительной степени определяется и зависит (в административном и финансовом смысле) от вышестоящих органов управления. Кроме того, существуют варианты организации власти на местах, которые в той или иной степени вобрали в себя черты каждой из двух вышеназванных. *Смешанные модели* обладают собственными специфическими признаками. Отличительной чертой является ярко выраженное сочетание автономного местного самоуправления на нижнем территориальном уровне и участие государственного управления более высокого уровня. К таким моделям можно отнести местное самоуправление в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах [2]. В настоящее время различия между всеми упомянутыми моделями не носят принципиального характера. Их современная форма является результатом постепенных и специфических реформ местного самоуправления.

Принципиально отличается от рассмотренных выше моделей так называемая *советская модель* организации местной власти, еще недавно широко распространенная в социалистических странах, а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Сейчас в той или иной форме она

присутствует лишь в нескольких странах, сохранивших социалистическую ориентацию (Китай, Куба), а также в некоторых государствах, образованных из бывших республик Советского Союза (Республика Беларусь, Узбекистан). Для данной модели характерны следующие черты:

- декларируется единовластие представительных органов;
- централизация системы представительных и исполнительных органов;
- иерархическая соподчиненность всех звеньев;
- самоуправленческие начала фактически ограничиваются лишь правом населения выбирать членов представительных органов.

Перечень указанных моделей организации власти на местах не является исчерпывающим.

Рассматривая различные модели организации власти и управления на местах, необходимо отметить огромное количество вариантов построения систем органов местного самоуправления. Многообразие форм организации местного самоуправления может наблюдаться и в масштабах одного государства.

Основная часть. Актуальность новаций в самоуправлении в практическом плане определяется рядом факторов. *Во-первых*, в настоящее время во многих странах продолжается процесс становления государственности, эффективность функционирования которой обеспечивается лишь при опоре на местное самоуправление, согласовывающее повседневные интересы людей с государственными и тем самым поддерживающее качество общественной жизни снизу, на территории муниципальных образований. *Во-вторых*, сложившаяся ситуация в данной области определяется противоречием между объективной потребностью в совершенствовании муниципального управления и низкой степенью вовлеченности в него населения. *В-третьих*, трансформация форм и методов управления, тенденции общественных изменений обуславливают потребность в уточнении властных полномочий и принципов функционирования органов управления муниципального уровня [3].

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

Рекомендуется использовать ресурсный подход к системе регионального (местного) самоуправления, который состоит в том, чтобы определить компетенцию органов управления соответствующего административно-территориального образования по отношению к ресурсам, которыми они управляют, и от этого отталкиваться по полномочиям, ответственности и финансовой (бюджетной) самодостаточности. основополагающая цель подхода заключается в тщательном выявлении ресурсов, требующихся для функционирования системы самоуправления, для решения системой той или иной проблемы. Использовать ресурсный подход целесообразно лишь для прогнозной оценки и в рамках определения объема общей поддержки местным бюджетам, так как он не может объективно учесть потенциальных возможностей с учетом объективных и субъективных факторов административно-территориальных единиц.

В условиях рынка логика старых административных государственных управленческих структур коммерческими организациями должна быть заменена новыми гибкими и жизнеспособными системами, оптимально сочетающими преимущества централизации и децентрализации, а также элементов профессионального самоуправления [4].

Мировая практика государственного управления идет по пути создания отраслевых (по направлениям деятельности) структур, позволяющих профессионально оценивать состояние отраслей и подотраслей, а следовательно, и правильно определять направления содействия их развитию и наиболее перспективного инвестирования ресурсов. Союзы и ассоциации формируются по отраслевому и региональному признакам, одновременно входя в союз или ассоциацию более высокого регионального уровня. законодательно закрепляется система создания, объединения и координации деятельности этих отраслевых систем самоуправления (союзов и ассоциаций) в лице торгово-промышленных и ремесленных палат, органов местного самоуправления.

Однако достаточно эффективный механизм общегосударственного управления должен обязательно включать такой компонент, как бюджетное самофинансирование регионов вплоть до отдельных административно-территориальных единиц.

В части обеспечения самофинансирования местного самоуправления необходимо отметить, что закрепление постоянных источников самофинансирования местного самоуправления является одним из обязательных условий оптимизации централизованно перераспределяемых средств и переводит процесс регионального государственного планирования, регулирования и контроля в совершенно иную плоскость. В случае достаточности собственных средств на местах вышестоящие органы государственного управления осуществляют контроль только за целевым их использованием и за качеством реализуемых здесь проектов. В результате значительно снижается объем контроля по всем уровням государственного управления, что позволяет сконцентрироваться на явно отстающих регионах.

Уменьшение размеров самофинансируемых административных единиц имеет ряд преимуществ [5]:

- во-первых, относительная простота менее крупных административных единиц, в силу обратной пропорциональной зависимости между размерами территории и затратами на принятие решений позволяет упростить процесс их принятия;
- во-вторых, гражданам становится легче контролировать политику властей, наблюдая результаты принимаемых ими решений;
- в-третьих, бюрократические структуры меньших масштабов работают более эффективно, поскольку в них не проявляется «эффект пирамиды»;
- в-четвертых, децентрализация открывает путь многообразию. Она позволяет лучше адаптировать структуру общественных служб к специфике местных потребностей и запросов населения.

В аналитическом документе ООН, посвященном реформе местного самоуправления и подготовленном на основе материалов, представленных консультантами и экспертами из 12 стран, еще в 1974 году, приведен обширный перечень возможных источников самофинансирования органов местного самоуправления. В нем представлены: налоги – 12 позиций; лицензии, сборы, штрафы, пошлины – 9 групп; прибыль от предпринимательской деятельности – 3 позиции; доходы от выделенной местным органам финансовой помощи – 2 группы. Средства местного самоуправления формируются за счет средств налогов и сборов, от эксплуатации муниципальной собственности, местных займов и поступлений из централизованных правительственных источников. В документе подчеркивается, что местные органы играют двоякую роль в хозяйственной деятельности. Они должны не только предоставлять ресурсы для предпринимательства, но и действовать «как агенты экономического развития» страны и региона, оставаясь в то же время «партнерами центрального правительства». Однако их действия должны иметь четко выраженную цель – регулирование, а не подмену предпринимательства на соответствующей территории [4].

Сегодня вес постоянных источников местного самофинансирования в общих расходах территорий составляет: в США и Канаде – примерно 60 %, в Великобритании – 40, Франции – 37, ФРГ – 25 %.

В Республике Беларусь расходы местных бюджетов в консолидированном бюджете страны составляют около 50 %, однако роль постоянных источников местного самофинансирования незначительна и не превышает 3 %. Очевидно, что принцип финансовой самодостаточности местных бюджетов не реализуется по следующим причинам:

- во-первых, средства, передаваемые в распоряжение областей и районов, налоговые источники и платежи утверждаются при принятии закона о бюджете на очередной финансовый год, а следовательно, могут измениться на следующий год, что и происходит;
- во-вторых, даже в рамках одного года наблюдается централизация средств на областном уровне, а поступления от местных налогов и сборов по объему незначительны, да и они в силу первого обстоятельства не могут рассматриваться как постоянные источники. Иными словами, система финансирования местного самоуправления в Беларуси абсолютно централизована.

Возвращаясь к мировой практике, обратим внимание, что существует единый подход к реализации финансовой самодостаточности бюджетов местного уровня. Налоговая база местного уровня опирается, прежде всего на потребительские возможности проживающего населения. Наиболее значимой финансовой основой местного уровня являются налоги на имущество субъектов хозяйствования, косвенные налоги на потребление граждан (например, налог с продаж или оборота) и/или с доходов граждан (подходный, либо существенная часть подоходного налога, налога на проценты с вкладов местного населения и т.п.).

В принципе, основываясь на платежах, из года в год передаваемых на местный уровень, наметить постоянные налоговые источники местного самоуправления несложно. Учитывая неравномерность экономического развития административно-территориальных единиц, следует ориентироваться в среднем на 50-процентную самодостаточность административно-территориальных единиц. Однако ключевым моментом организации местного самофинансирования является определение постоянных источников первичного (поселковые советы и города) и базового (районы и города областного подчинения) уровней, так как их расходы должны быть ориентированы в первую очередь на граждан, проживающих на данной территории, и их условия жизни.

Решая эту задачу в соответствии с мировой практикой, следует исходить из того, что развитие территории обеспечивают постоянно на ней проживающие люди своими доходами, своей собственностью, своей покупательной способностью, предпринимательской активностью.

В таблице представлен возможный вариант постоянных источников самофинансирования первичного и базового уровня местных бюджетов.

Расчеты, проведенные на основании данных Национального статистического комитета, показали, что в предлагаемом варианте самофинансирование местного самоуправления по отношению к планируемым в 2009 году расходам местных бюджетов составит приблизительно 25 %. Около 13 % доходов консолидированного бюджета страны станут постоянной базой местного самоуправления (в том числе: коммунального – 7 %, базового – 6 %), что приблизительно соответствует показателям Германии – около 14 %.

Потенциальные источники местного самоуправления

| Наименование платежа | Отчисление платежей, % | Примечание |
|--|------------------------|--|
| <i>Первичный уровень самоуправления (поселковые советы и города)</i> | | |
| 1. Подоходный налог с граждан | 50 | |
| 2. Налог с доходов малых предприятий и предпринимателей | 50 | |
| 3. Курортный сбор (местный) | 50 | |
| 4. Налог на недвижимость физических лиц | 100 | |
| 5. Земельный налог | 100 | С земель, находящихся в управлении |
| 6. Налог на услуги (местный) | 100 | |
| 7. Налоги на рекламу и рекламную деятельность | 100 | |
| 8. Сбор с заготовителей (местный) | 100 | |
| 9. Доходы от предприятий коммунальной собственности | 100 | |
| <i>Базовый уровень (районы и города областного подчинения)</i> | | |
| 1. Налог с доходов малых предприятий и предпринимателей | 50 | |
| 2. Налог на добываемые из природной среды ресурсы | 25 | Кроме стратегически важных для республики |
| 3. Экологические налоги | 25 | |
| 4. Налог на рекламу и рекламную деятельность | 100 | Средства массовой информации города (района) |

Примечание. В данной таблице ставится цель продемонстрировать ресурсный принцип перераспределения, а не конкретизировать постоянно изменяющиеся налоги.

Источник: собственная разработка на основании данных из [4; 6].

Предложенный вариант не является окончательным. В условиях трансформации экономики Республики Беларусь, по мере совершенствования системы государственного управления и развития территорий будет возрастать их роль в формировании консолидированного бюджета страны и степень финансовой самостоятельности самоуправления [4; 7].

Непрерывным требованием обеспечения механизма самоуправления местного самоуправления является закрепление постоянных источников за соответствующими уровнями законом постоянного действия. На наш взгляд это целесообразно сделать в Законе «О местном управлении и самоуправлении», таким образом, заложив финансовый фундамент под систему местного самоуправления. Кроме того, так как органы местного самоуправления не обладают достаточным методологическим опытом в разработке налогов, необходима более детальная разработка местных налогов и сборов в Налоговом кодексе.

От степени самостоятельности бюджетов местного самоуправления, постоянства местной налоговой базы, вида местных налогов и сборов, прав и обязанностей местных органов государственного управления и самоуправления зависят проводимая политика на местах и мотивы принимаемых ими решений. В случае чрезмерно централизованной системы, преобладания средств центрального бюджета (трансфертов, субсидий, дотаций) в местных бюджетах политика административно-территориальных органов управления строится на «вытягивании» средств из центра и является по существу затратной. В то время как относительная «самостоятельность» бюджета (сбалансированности функций и финансовых источников) данного уровня заставляет местные органы власти задумываться над пополнением местного бюджета, способствовать развитию местных источников и снижать собственные издержки. Иными словами, включается финансовый механизм саморазвития административно-территориальных образований (рисунок).



Финансовый механизм саморазвития территорий

Реализация принципа самоуправления местного самоуправления значительно уменьшит и количество перераспределяемых средств между уровнями государственного управления.

Предлагается внедрить в отечественную практику использование ресурсного подхода к системе регионального самоуправления, а также уменьшить размер самофинансируемых административных еди-

ниц. Это позволит снизить затраты на принятие управленческих решений, упростить процессы их принятия и контроля наблюдаемых результатов.

Заключение. Изучение проблемы эффективного управления регионом показывает, что необходимо пересмотреть ряд традиционных воззрений на механизмы управления и логику административных государственных управленческих структур, а главное запустить финансовый механизм саморазвития регионов. В конечном итоге богатство государства определяется богатством его граждан и территорий, а не уровнем централизации бюджетных средств. Важным становится осознание обществом необходимости постоянного обновления управляющих структур, целенаправленных изменений и перемен, являющихся индикаторами их жизнеспособности, поддержанию в них динамического равновесия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Виталь Дюран, Э. Местные органы власти во Франции / Э. Виталь Дюран. – М.: Издание посольства Франции в России, 1996. – 153 с.
2. Баранова, К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К.К. Баранова. – М.: Дело и сервис, 2000. – 240 с.
3. Веттерберг, Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора / Г. Веттерберг. – М.: Ad Marginem, 1999. – 308 с.
4. Тележников, В.И. Государственное регулирование развития субъектов хозяйствования / В.И. Тележников. – Минск: К.Ц. «РАЙ», 2000. – 304 с.
5. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: КМК, 2002. – 444 с.
6. Статистический ежегодник Республики Беларусь 2009. – Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2009. – 600 с.
7. Цветкова, Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность / Г.А. Цветкова. – М.: РГБ ОД, 2003. – 340 с.

Поступила 25.03.2010

FINANCIAL SELF-SUSTAINABILITY IS AN ECONOMIC BASIS FOR DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

V. TELEZHNIKOV, R. BIRYLA

The article describes the characteristics of the most famous in the world practice patterns of organization of power, marked by their distinctive features. Compares the regional characteristics of existing models of organization of power in the field. The essence of the relevance of innovations in governance and the effectiveness of the resource approach to the system of regional self-government. Presents statistical data on the structure of the sources of local self-financing abroad. Outlines the key obstacles in implementing the principle of financial self-sufficiency of local budgets. The question of optimization of state planning, regulation and control through self-financing as a basis for self-government. A variant of the permanent self-supporting primary and basic level of local budgets. The advantages and disadvantages of self-represented variants. Analyzed the requirements for the functioning of the mechanism. Draw the proper conclusions on the work.