

## 5.7. УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: УРОКИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Одинцова А.В., д.э.н., ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития

*Институт экономики Российской Академии наук*

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)  
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Финансовая необеспеченность полномочий местных органов самоуправления относится к числу вечных проблем, характерных не только для Российской Федерации, но и для многих стран. Мировой финансовый кризис еще больше обострил проблему. В поисках решений финансовых проблем муниципалитетов во многих странах используют нетрадиционную для РФ форму межмуниципального сотрудничества, позволяющую при существующих ограниченных ресурсах увеличить степень удовлетворения потребностей населения.

### 1. Вечные проблемы местного самоуправления

За последнее время в Российской Федерации произошло немало событий, связанных с местным самоуправлением. Этот вопрос постоянно обсуждается в различных форматах как среди научной общественности, так и на уровне государственных структур. Внимание к этому вопросу было еще больше активизировано важными датами, ознаменовавшими 2013 г. Это и 20-летний юбилей Конституции РФ, и 15-летие подписания Европейской хартии местного самоуправления, и, наконец, 10-летие Федерального закона №131-ФЗ о местном самоуправлении, заложившего фундамент современной модели местного самоуправления в РФ.

Происходящие ныне процессы в целом свидетельствуют о понимании значимости проблем, существующих на уровне местных сообществ. Достаточно упомянуть Закон о финансовых основах местного самоуправления в РФ, изменения, внесенные в Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1, 5], материалы Всероссийского съезда местного самоуправления, прошедшего в 2013 г. в г. Суздаль. Важные вопросы местного самоуправления поднимались и на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в г. Иваново в мае 2014 г. [4]. Казалось бы, подобное обилие моментов, связанных с реформированием местного самоуправления в РФ за последнее время, должно свидетельствовать о заметных изменениях в этой сфере общественных отношений. Однако на деле все обстоит совсем не так.

Если проанализировать упомянутые документы и выступления, сравнить их с документами 5-10-летней давности, то становится очевидным, что в течение последних двух десятков лет ситуация принципиально не изменилась. Сегодня, как и раньше,

ставятся по сути одни и те же проблемы, даются схожие предложения и обещания их разрешить. Более того, на муниципальный уровень передаются все новые и новые полномочия, зачастую не подкрепленные соответствующими финансовыми ресурсами [8, с. 19].

Как было подчеркнуто на прошедшем Всероссийском съезде, как и прежде, постоянно увеличивается количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, причем подчас не обеспеченных достаточным финансированием либо вовсе без такового. За прошедшие годы реформы практически в полтора раза был расширен перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов.

Таким образом, финансовая самостоятельность муниципальных образований относится к числу вечных для местного самоуправления проблем. Собственно, ради ее решения и приведения финансовых ресурсов муниципалитетов в соответствие с возложенными на них полномочиями и была во многом задумана нынешняя реформа местного самоуправления, импульс которой дал Федеральный закон №131-ФЗ.

Однако 10 лет спустя указанная проблема по-прежнему относится к числу наиважнейших, от решения которых зависит и судьба нынешней модели местной власти. Можно с большой долей уверенности утверждать, что именно вопросы полномочности органов местного самоуправления всех уровней и их экономической обеспеченности составляют сегодня исходную точку преодоления тупиков муниципальной реформы и перехода к ее качественно новому рубежу [3, с. 68]. Что же делать? И являются ли проблемы, связанные с реформированием местного самоуправления, и прежде всего финансовой необеспеченности его полномочий, специфически российской характеристикой?

Попытаемся разобраться в этом, обратившись к мировому опыту функционирования и реформирования низшего звена системы территориального управления. Анализ этого опыта показывает, что повышение роли и внимания к местному самоуправлению не является спецификой РФ. Эта тенденция характерна для большинства стран мирового сообщества, где еще в 1970-е гг. прокатилась волна реформ по децентрализации территориального управления, затронувшая практически все страны, как развитые, так и развивающиеся. Тенденция была столь явной, что заговорили о всеобщей (глобальной) волне децентрализации [7, с. 107].

Основной целью проводимых преобразований стало делегирование ряда полномочий на места, повышение роли населения в управлении локальным социально-экономическим развитием. Сегодня повышение значимости местных органов управления, несмотря на страновую специфику в плане распределения ресурсов и компетенций<sup>1</sup>, характерно для всех регионов мира. За последние десятилетия наблюдается явная

<sup>1</sup> Так, если в Европейском союзе местные коллективы ежегодно тратят на одного жителя около 3 250 евро, то в странах Южной Африки и некоторых странах Азии эта цифра составляет лишь 24 евро.

тенденция увеличения доли местных сообществ в общих национальных публичных расходах. Однако существуют различия как между отдельными регионами, так и внутри них. Например, местные бюджеты в среднем составляют 25% публичных расходов стран Европейского сообщества, но всего 5% в многочисленных развивающихся странах [12, с. 23].

Динамику расходов местных сообществ можно проиллюстрировать на примере Испании. Так, в 1980-х гг. расходы испанских местных сообществ составляли 2% валового внутреннего продукта (ВВП), в 1995 г. – 35%, в 2010 г. они достигли 48% ВВП (35% для районов и 13% для коммун), 50% в 2011 г. [13]. Повсеместно наблюдается расширение полномочий местных органов власти в сфере предоставления публичных услуг, в осуществлении социальной политики, в проведении экологической политики. В большинстве стран Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а также в некоторых новых развивающихся странах (таких как Китай, Южноафриканская Республика, Бразилия), через местные органы проходит от 2/3 до половины публичных инвестиций.

Изучение мирового опыта развития низшего звена системы территориального управления показывает, что одной из важнейших, подчас трудно решаемых проблем является несоответствие передаваемых полномочий и источников их финансового обеспечения.

О важности проблемы финансового обеспечения полномочий местных органов управления говорит и деятельность организации «Объединенные города и местные сообщества» (United cities and local governments)<sup>2</sup>. Если первый доклад этой организации был посвящен демократическим аспектам развития системы местного самоуправления, то второй (пять лет спустя), – финансовым проблемам. Авторы доклада справедливо считают, что финансирование местных сообществ является основополагающим условием их функционирования в целях реализации тех полномочий, которые были им доверены. Итак, проблема финансового обеспечения местного самоуправления, установления баланса между объемом полномочий и ресурсами муниципалитетов не является специфически национальной проблемой РФ. Так или иначе, с ней сталкивались и продолжают сталкиваться все страны, и нынешний кризис лишь усугубил ситуацию.

Отсутствие необходимой координации между реформированием различных уровней территориального управления часто приводит к нефинансируемым мандатам. Так, например, в Австрии уход за детьми, переданный на местный уровень, не был профинансирован, что вызвало обоснованное сопротивление местных властей. Случаи же, когда местные власти получают полную компенсацию за передаваемые сверху полномочия, покрывающие потребности бюджета, встречаются крайне редко. Речь прежде всего

идет о Дании, где принято решение о полной финансовой компенсации полномочий, передаваемых центральным государством местным органам.

В целом общей тенденцией является рост расходов местных бюджетов. Во Франции, начиная с 2011 г., темпы роста расходов функционирования составляли около 3%, т.е. продолжали увеличиваться в соответствии с предшествующими тенденциями. В то же время темпы роста доходов под влиянием кризиса и ограниченной государственной дотаций (также связанных с кризисом) составили от 1,5 до 2%, что в итоге привело к сокращению валовых сбережений местных сообществ примерно на 5% в год. В результате к 2013 г. задолженность от 10 до 15% коммун с численностью населения более 10 тыс. жителей и департаментов соответствовала 15-летним валовым накоплениям, что означало их некредитоспособность [9]. Факторов, способствующих такому несбалансированному росту, много. Выделим два, на наш взгляд, основных.

Одним из них является рост издержек и стоимости муниципальных услуг. Сравнение издержек по разным странам представляет много трудностей, в частности, по причине того, что существуют различия между нормами и стандартами социальных услуг, а также вследствие дефицита информации по этому вопросу. Тем не менее, наблюдается общая тенденция роста муниципальных расходов, обусловленная старением населения. Особенно это заметно в тех странах, где местные сообщества несут ответственность за здравоохранение и услуги социальной защиты, т.е. те сферы, услугополучателями в которых являются прежде всего люди пожилого возраста.

Однако основной фактор, обуславливающий рост местных расходов, связан с уже упоминавшейся практикой передачи полномочий, обусловленной изменениями в структуре компетенций центрального правительства и сокращением государственных расходов. Так, в Дании были практически полностью децентрализованы социальные услуги. С 2007 г. ответственность за них передана на уровень местных органов власти. В Италии еще в 1990-е гг. были децентрализованы услуги в сфере профессионального образования, что почти удвоило долю местных сообществ в оказании соответствующих услуг. В те же годы в Испании в результате реализации обширной программы децентрализации ряд компетенций был передан регионам. В Бельгии в 2002 г. коммуна была передана ответственность за поддержание общественного порядка.

Конечно, различия в распределении компетенций обуславливают и различия инструментов и возможностей, которыми располагают местные органы власти в сфере бюджетной политики. Как правило, разнообразие ресурсов зависит от перечня и важности налогов, доходы от которых поступают в местные бюджеты, а также от трансфертов, необходимых для уравнивания доходов и полномочий.

Доходы местных сообществ – включая налоги, неналоговые поступления, субвенции и выравнивающие трансферты – представляют в среднем почти 10% ВВП [12, с. 244].

Важную роль в финансировании местных сообществ играют механизмы финансового выравнивания, существующие во многих странах. Эти меха-

<sup>2</sup> Организация «Объединенные города и местные сообщества» (United cities and local governments) – международная неправительственная организация, базирующаяся в Барселоне, представляющая и защищающая интересы местных и региональных сообществ на мировом уровне независимо от размера и численности населения, проживающего на соответствующей территории.

низмы призваны смягчить сильные различия в доходной части местных бюджетов, связанные прежде всего с неравномерным распределением экономической активности по территории страны. Механизмы выравнивания основаны на субвенциях и межбюджетных трансфертах – вертикальных, когда речь идет о перераспределении ресурсов сверху вниз, или горизонтальных, когда ресурсы распределяются между местными сообществами одного уровня. Весьма сложной системой вертикальных трансфертов отличается Германия: здесь получили развитие договоры между федеральным государством и землями и между землями и входящими в них местными сообществами, а также горизонтальные трансферты между землями. В Австрии, Дании, Эстонии, Литве, Польше, Швеции, Швейцарии действуют механизмы горизонтального выравнивания.

Если полномочия (а значит, и ответственность) местных органов везде расширяются, то передаваемые финансовые ресурсы (или их источники), необходимые для осуществления этих полномочий, во многих случаях недостаточны. Часто передача местным сообществам новых компетенций без подкрепления их необходимыми финансовыми средствами связано с попытками перекладывания бремени дефицита государственного бюджета на местные сообщества. И это противоречие наблюдается практически во всех странах, однако в развивающихся оно приобретает особую остроту. Вместе с тем, на перспективу местных публичных финансов в последние годы наложились и новые тенденции. Важнейшие из них связаны с мировым финансово-экономическим кризисом.

## 2. Мировой финансовый кризис усугубил состояние местных финансов

Кризис, а также последующая за ним рецессия оказали заметное воздействие на все европейские местные сообщества. Во многих странах ЕС были разработаны планы бюджетного оздоровления, что отразилось на местных сообществах в растущем давлении со стороны государства, росте налогов и сокращении расходов. Например, многие программы финансового оздоровления, повсеместно разрабатываемые и принимаемые в странах мирового сообщества в 2009-2010 гг., включали такие меры, как рост налоговых ставок, в частности, по налогу на добавленную стоимость (НДС) (Хорватия, Чехия, Эстония, Венгрия, Ирландия, Эстония, Румыния, Великобритания). Были также сокращены субвенции центрального правительства и трансферты местным бюджетам. Так, например, в Болгарии трансферты центрального правительства муниципалитетам будут сокращаться до 2015 г., а ставка НДС будет увеличиваться, если сокращение расходов не обеспечит сокращения дефицита бюджета [12, с. 230]. В некоторых странах программы бюджетного оздоровления привели также к ограничению финансовой самостоятельности местных сообществ. Так, в Испании для сдерживания роста дефицита государственного бюджета правительство ограничило с 2011 г. доступ муниципалитетов и муниципальных институтов к кредиту.

В Греции к сокращению местных доходов привела политика сокращения бюджетного дефицита, во Франции – поэтапное снижение профессионального налога (поступления от которого являются одним из основных налоговых доходов муниципальных бюджетов), в Германии – сокращение трансфертов местным правительствам. В Великобритании, Нидерландах, скандинавских странах происходит усиление давления, направленного на сокращение местных расходов, с тенденцией к централизации. Такое давление может привести к делегированию или приватизации сферы социальных услуг, оказываемых на уровне муниципалитетов. Ведь местные правительства, несмотря на кризис и общую тенденцию старения населения, должны найти способы удовлетворения запросов и потребностей населения. На местные бюджеты влияет и такой фактор, как рост миграции, необходимость социальной адаптации мигрантов и прочие моменты, связанные с новыми социально-экономическими реалиями.

В целом за годы кризиса состояние муниципальных финансов заметно ухудшилось. Так, например, по данным министра финансов Франции, задолженность местных сообществ страны выросла за 2012-2013-й финансовый год с 3,7 до 9,2 млрд. евро и составила 10% государственного бюджета Франции. Такой резкий рост дефицита коммун, межкоммунальных институтов, районов и департаментов обусловлен прежде всего увеличением расходов, связанных с увеличением численности занятых и увеличением кредитных заимствований. Так, численность занятых в субнациональном публичном секторе увеличилась в 2012 г. на 3,5%, а в 2013 г., – еще на 3,1%. Инвестиционные расходы в 2013 г. увеличились на 8,1%. По имеющимся оценкам, такой рост не наблюдался с 2009 г. [11].

Этот рост задолженности связан также с сокращением государственных дотаций, которые к 2015 г. должны составить 3,7 млрд. евро. В этих условиях местные сообщества для осуществления своих инвестиционных программ вынуждены прибегать к займам. В наиболее тяжелом положении находятся города с численностью населения более 10 тыс. жителей, на территории которых проживает почти половина населения страны.

Таким образом, финансовое обеспечение местных органов управления практически повсеместно является недостаточным. А в ряде случаев оно представляет собой серьезную национальную проблему, особенно обострившуюся в результате кризиса. В этих условиях особый интерес представляют нетрадиционные для РФ формы решения существующих проблем. Одной из таких форм, связанных с экономией финансовых ресурсов, во многих странах стало развитие различных межкоммунальных институтов взаимодействия.

## 3. Межмуниципальное сотрудничество – фактор экономии местных ресурсов

Как показывает зарубежный опыт, институты межмуниципального самоуправления создаются прежде всего в таких сферах, как транспорт, уборка и переработка мусора, водоснабжение, пожарная

охрана, госпитальная и медицинская служба. Такая практика получила развитие во многих странах, в частности, в Испании, Франции, Португалии. В Дании и Швеции получили распространение различного рода межкоммунальные компенсации, предоставляемые пациентам в случае, если они получают лечение в коммуне не по месту своего проживания.

Реформа в Греции предусматривала сокращение количества муниципалитетов посредством слияний и замену префектуры региональными властями, имеющими широкие полномочия. Эстония упразднила районный уровень. Во Франции введен новый институт территориального советника, избираемого на уровне кантонов, который по сути сближает статус департаментов и районов. Законом предусмотрено дальнейшее развитие территориальной реформы посредством насаждения межкоммунальных институтов и создания «метрополий» в случае, если такое решение будет принято соответствующими органами власти.

Межмуниципальные структуры и метрополии будут выполнять ряд полномочий департаментов и районов. Активно обсуждаются программы слияния муниципалитетов в Финляндии, Люксембурге, Швеции, Норвегии. В этом же направлении работает правительство Великобритании, упразднившее агентство регионального развития и все региональные стратегии экономического и жилищного развития. В Норвегии для усиления децентрализации и демократии, рационализации распределения компетенций между различными уровнями управления совокупность компетенций и соответствующие ресурсы были переданы центральным правительством советам графств.

Институт межмуниципального сотрудничества во многих странах рассматривается, с одной (практической) стороны, как способ экономии ресурсов, с другой (более теоретической) – как форма разрешения заложенного в самой сущности местного самоуправления противоречия: противоречия между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем [6, с. 152].

Демократические принципы предполагают приближение власти к населению, обеспечение реальной возможности для всех граждан участвовать в управлении местными делами<sup>3</sup>, а значит, – дробление муниципальных образований. Экономический же фактор требует прямо противоположного – укрупнения муниципальных образований. Ведь очевидно, что при прочих равных условиях чем крупнее муниципальное образование, тем большими ресурсами (финансовыми, трудовыми, инвестиционными и пр.) оно обладает, а значит, оно способно лучше выполнять совокупность возложенных на него полномочий.

Повторю, противоречие между демократическими и экономическими составляющими местного самоуправления объективно, а значит, необходимо искать форму его разрешения.

Различные формы межмуниципального сотрудничества (взаимодействия) и стали во многих странах формой разрешения названного противоречия. Не ущемляя демократических принципов, сохраняя не-

зависимость муниципальных образований, институты межмуниципального самоуправления способствуют расширению возможностей и форм реализации важнейших социально-экономических интересов населения. Увеличивая полноту удовлетворения потребностей населения, оно вместе с тем создает возможность оптимизировать расходы местного бюджета. Данная цель становится особенно актуальной в периоды кризисного развития, в условиях, когда местные бюджеты испытывают недостаток всех видов ресурсов, необходимых для реализации возложенных на них полномочий.

Межмуниципальное самоуправление предусмотрено и Европейской хартией местного самоуправления<sup>4</sup>, однако в РФ, оно пока что не нашло широкого распространения или, в лучшем случае, сводится к формальным моментам. Из трех основных форм межмуниципального сотрудничества – ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные – в РФ основное внимание уделяется ассоциативным формам сотрудничества<sup>5</sup>.

Федеральный закон №131-ФЗ в определенной степени институционализировал эту форму деятельности местного самоуправления. В ст. 8 Закона зафиксировано, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта РФ для выражения и защиты их общих интересов:

- представления указанных интересов в органах государственной власти;
- взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения.

Как видим, и здесь основное внимание уделено ассоциативным формам межмуниципального самоуправления. Хотя в соответствии с законом и создаются различные организационно-хозяйственные формы сотрудничества<sup>6</sup>, однако в основном функции существующих межмуниципальных институтов ограничены обеспечением взаимодействия муниципальных образований с органами власти субъектов Федерации и Федерацией в целом, представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти РФ. Более того, в законе четко зафиксировано, что указанные между-

<sup>4</sup> Органы местного самоуправления в соответствии с положением Хартии имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

<sup>5</sup> В качестве примеров можно привести Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Северо-Запада России, Ассоциацию городов Юга России, Союз российских городов.

<sup>6</sup> Так, законом разрешено создание хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций. Положительный опыт накоплен в этом отношении, например, в Ивановской области.

<sup>3</sup> Отсюда, в частности, и критерий шаговой доступности.

ниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Полагаем, что запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям сдерживает развитие не только рассматриваемого института, но и местного самоуправления в целом.

В пользу этого вывода говорит и опыт западных стран. Так, например, в Германии распространена практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества (межобщинным организациям). При этом значительная часть ответственности за реализацию задач, возложенных на общины, по-прежнему остается за общинами; передаются же всегда только отдельные задачи; общины же имеют возможность влиять на ход реализации передаваемых задач, используя свои права по участию в принятии решений и контроле за их осуществлением. Схожая практика распространена и во Франции, где межмуниципальные объединения (синдикаты коммун и так называемые публичные учреждения межкоммунального сотрудничества) выполняют часть из возложенных на коммуны полномочий.

Зарубежная практика использования различных форм межмуниципального сотрудничества показывает, что во многих случаях передача полномочий межмуниципальным союзам значительно повышает эффективность функционирования местной власти, способствует росту степени удовлетворения местных потребностей. С учетом этого для российской практики представляется актуальным изменить подход российского законодательства к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий (их части) местного самоуправления и, во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти.

Усиленное внимание к межмуниципальному сотрудничеству в качестве инструмента повышения экономической основы местного самоуправления прослеживается и в нормотворческой деятельности многих стран. Так, в их законодательстве содержатся четкие нормы, не только регулирующие деятельность органов межмуниципального сотрудничества, но и стимулирующее их формирование и развитие.

Это связано с тем, что межмуниципальное сотрудничество рассматривается в качестве важнейшего фактора усиления конкурентоспособности национальной экономики. Важная роль отводится формированию и стимулированию создания полюсов конкурентоспособности, усилению конкурентоспособности и привлекательности территорий [12, с. 152].

Так, например, во Франции, в соответствии с действующим сегодня законодательством государство предоставляет коммуна, являющимся членами межкоммунальных образований, финансовую помощь, что, помимо прочего, укрепляет финансовую базу отдельных коммун. Полагаем, что подобный подход в полной мере отвечает реалиям современного этапа развития.

В РФ же хозяйственное межмуниципальное сотрудничество (в тех редких случаях, когда оно реально существует) по-прежнему рассматривается как своеобразный институт «вспомоществования» муниципальным образованиям, испытывающим перманентный дефицит ресурсов. Именно этим, очевидно, объясняется недостаточное внимание межмуниципальным институтам со стороны федеральных органов власти.

Важность института межмуниципального сотрудничества сегодня трудно переоценить. Повторим, этот институт необходим не только с точки зрения проблемы дефицита ресурсов (финансовых, кадровых, материальных) муниципальных образований, но и с точки зрения объективных требований современного этапа общественного развития, с точки зрения разрешения отмеченного выше противоречия между демократическими принципами и экономической эффективностью.

Несмотря на достаточно высокие количественные показатели развития межкоммунальных форм сотрудничества за рубежом, сегодня отмечаются и определенные недостатки или точнее, риски в развитии этого института. Так, многие межкоммунальные территории (пространства) часто не способны реализовать возложенные на них новые полномочия, что часто дискредитирует саму идею межкоммунальности.

Проекты, принимаемые межкоммунальными органами сотрудничества, иногда не отвечают интересам входящих в данное сообщество муниципальных образований, особенно тех, которые изолированы от центра. Для многих муниципалитетов увеличение штата межмуниципальных органов не приводит к соответствующему сокращению штатов коммун.

Несмотря на несомненные успехи в плане пространственного распространения различных форм межкоммунального сотрудничества, его результаты в финансовой сфере гораздо более скромны. Об этом, в частности, говорит динамика коэффициента межкоммунальной налоговой интеграции<sup>7</sup>. Эта динамика свидетельствует о сохранении в финансовом плане приоритета отдельных, наиболее крупных, муниципалитетов [10].

Изучение опыта развития межмуниципального самоуправления во Франции указывает на еще один риск межкоммунальности, связанный со снижением юридической безопасности. Анализ существующих нормативных документов и итогов межкоммунального движения показал, что границы между компетенциями коммун и межкоммунальных институтов чаще всего определены недостаточно четко. Это порождает на практике множество проблем:

- частое функциональное пересечение с ранее существовавшими межкоммунальными синдикатами, которые в полной мере уже осуществляли (и вполне эффективно) полномочия, которые планируется возложить на новые

<sup>7</sup> Коэффициент налоговой интеграции (*CIF*) отражает отношение между налоговыми поступлениями, полученными межкоммунальным образованием, за минусом отчислений коммунальным членам к общей сумме налоговых доходов данной территории. Чем выше этот коэффициент, тем дальше продвинулась межкоммунальность.

институты межкоммунального управления с собственными налогами;

- недостаточной свободе для коммун по входу и (особенно) выходу из межкоммунального сообщества;
- перерождению принципа свободного управления в рамках территориальных сообществ в хаотическое партнерство, где каждая из входящих в сообщество коммун стремится присвоить себе максимум компетенций.

Особенности российской действительности позволяют выделить и специфические российские проблемы, встающие на пути распространения межмуниципального сотрудничества. Это и высокий уровень недоверия между муниципалитетами, и отсутствие традиций, и, наконец, ограничения, связанные с когнитивными факторами в распространении этого общественного института.

В целом межкоммунальность – это явление, в рамках которого сосуществуют противоречивые тенденции, которые на уровне практического воплощения порождают разнонаправленные результаты. Данное обстоятельство необходимо учесть в политике развития межмуниципальных образований в РФ. Отмеченные риски не отвергают вывод о значимости институтов межмуниципального сотрудничества. В любом случае для эффективной реализации этого сотрудничества необходима четкая, непротиворечивая законодательная база, отвечающая историческим условиям и специфике российского федерализма.

Хотелось бы закончить словами бывшего мэра Парижа Б. Деланоз. Представляя еще в 2008 г. первый мировой доклад по децентрализации и местной демократии в мире, он отмечал, что «везде в мире наблюдается тихая, демократическая революция, связанная с развитием местного самоуправления». А потому следует найти оптимальную модель, с одной стороны, обеспечивающую финансовые основы реализации муниципальных полномочий, а с другой, – учитывающую национально-исторические особенности РФ.

## Литература

1. О внесении изменений в ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] : Страсбург, 15 окт. 1985 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бухвальд Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? [Текст] / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2014. – №2.
4. Материалы заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс] : 26 мая 2014 г., г. Иваново. URL: [www.kremlin.ru/transcripts/21097](http://www.kremlin.ru/transcripts/21097).
5. О финансовых основах местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 сент. 1997 г. №126-ФЗ : действие прекращено. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта [Текст] / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2013. – №2.
7. Одинцова А.В. Опыт участия местных правительств в развитии экономики [Текст] / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2011. – №4.
8. Тургель И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ [Текст] / И.Д. Тургель // Региональная экономика. Теория и практика. – 2013. – №2.
9. Dallier Ph. et. al. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 [Electronic resource] / Ph. Dallier, Ch. Guené, J. Mézard. URL: [http://www.senat.fr/rap/r14-095/r14-095\\_mono.html#toc0](http://www.senat.fr/rap/r14-095/r14-095_mono.html#toc0)
10. Deux députés présentent un livre noir de l'intercommunalité [Electronic resource] // Maire info. Oct. 6, 2005. URL: <http://www.maireinfo.com/territoires/intercommunalite/deux-deputes-presentent-un-livre-noir-de-lintercommunalite-article-6154>
11. Explosion du déficit des collectivités locales [Electronic resource] // Le Monde.fr avec AFP. Oct. 5, 2014. URL: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/10/05/explosion-du-deficit-des-collectivites-locales\\_4500723\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/10/05/explosion-du-deficit-des-collectivites-locales_4500723_823448.html)
12. Le financement des collectivités locales. Les défis du 21e siècle. Ile Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale GOLD II [Text]. 2010.
13. Servièrre S.-F. Règles budgétaires et collectivités territoriales : le cas espagnol [Electronic resource] / S.-F. Servièrre // Fondation iFRAP. 25 septembre 2014. URL: <http://www.ifrap.org/Regles-budgetaires-et-collectivites-territoriales-le-cas-espagnol,14413.html>

## Ключевые слова

Местное самоуправление; местные финансы; финансовая самостоятельность муниципальных образований; делегирование полномочий; доходы местных бюджетов; межкоммунальное сотрудничество; межкоммунальное взаимодействие.

*Одинцова Александра Владимировна*

## РЕЦЕНЗИЯ

Выбранная автором для написания статьи тема актуальна как с точки зрения изучения мирового опыта функционирования местного самоуправления, так и с позиции поиска механизмов и форм укрепления финансовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Несмотря на то, что после принятия Федерального закона №131 по местному самоуправлению прошло уже более 10 лет многие проблемы, ради решения которых он был задуман, до сих пор не решены. Одним из таких вопросов является формирование финансовой базы местного самоуправления.

На основе изучения зарубежного опыта функционирования института местного самоуправления автор делает доказательный вывод, что многие проблемы, существующие в РФ в сфере финансовых основ местного самоуправления, не являются ее специфичной, – они существуют и периодически обостряются и в развитых странах. Особенно большое влияние на обострение проблемы финансового обеспечения полномочий местного самоуправления оказал мировой финансово-экономический кризис. Принятые в ряде стран программы оздоровления экономики привели, с одной стороны, к резкому сокращению государственных трансфертов, с другой, – к увеличению расходов муниципалитетов.

Научная новизна статьи заключается в том, что автор анализирует влияние мирового финансового кризиса на состояние муниципальных финансов, рассматривает нетрадиционные для РФ формы повышения эффективности муниципальных расходов в форме института межмуниципального сотрудничества.

Статья отличает наличие статистической информации по вопросу финансового положения муниципалитетов в разных странах мира, а также предложений по совершенствованию законодательства РФ в сфере межмуниципального сотрудничества.

По нашему мнению, можно рекомендовать статью Одинцовой А.В. «Укрепление финансовой базы местного самоуправления: уроки зарубежного опыта» к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

*Бухвальд Е.М., д.э.н., профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития*

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)

[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)