

**О.Д. Хайхадаева***(д.э.н., профессор, заведующая кафедрой)**Сибирско-американский факультет менеджмента Байкальской международной бизнес-школы Иркутского государственного университета***ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ  
ВЛАСТИ ГЕРМАНИИ**

Уровень финансовой независимости местных властей, в числе других факторов, определяет эффективность размещения государственных ресурсов. Итак, насколько же финансово независимы местные органы власти в Германии? Попробуем ответить на этот вопрос посредством анализа расходных полномочий местного уровня власти в германской федеративной системе.

*Расходы местных властей, финансируемых из «собственных» источников.*

О размере расходов местных бюджетов можно судить по соотношению общих расходов и нетто-расходов<sup>58</sup>. Разница между совокупными расходами и нетто-расходами финансируется за счет трансфертов их вышестоящих бюджетов.

Данные таблицы 1 показывают, что, начиная с 1950-х гг., доля муниципальных расходов, финансируемых за счет средств, переданных из вышестоящих бюджетов, составляет около 30%. Это свидетельствует о существенной зависимости местных бюджетов от вышестоящих бюджетов.

К тому же следует добавить, что осуществление нетто-расходов из собственных источников не означает, что местные органы власти всегда делают это абсолютно по собственному усмотрению.

Что касается Центрального правительства и региональных властей, то доля их нетто-расходов в соответствующих бюджетах весьма высокая: приблизительно 100% и 85% соответственно.

Таблица 1

Нетто-расходы местных, региональных и федерального бюджетов Германии			
Доля нетто-расходов в совокупных расходах уровня власти			
Год	Федерация	Земли	Муниципалитеты
1950	96,5	80,7	72,0
1960	95,9	75,6	77,6
1970	97,1	84,2	72,5
1980	98,4	83,8	70,0
1990	98,5	84,9	72,5

Источник: Statistisches Bundesamt, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung, 1992.

*Предметы ведения местных органов власти*

<sup>58</sup> Нетто-расходы местных органов власти – это расходы, финансируемые их «собственных» источников без учета трансфертов.

Степень независимости местных властей в Германии при осуществлении расходов также зависит от разделения муниципальных задач и компетенций на обязательные и добровольные.

Местные органы власти в Германии выполняют достаточно широкий круг задач, одни из которых находятся полностью в компетенции местных властей, а другие, напротив, предписываются региональными и федеральным уровнями власти. В настоящее время в немецком праве сформулирована классификация муниципальных задач по степени «обязательности» их выполнения местными властями. При этом выделяют три группы задач различной степени «обязательности» для исполнения местными органами власти. Рассмотрим вкратце эти три группы.

5. Добровольные задачи в рамках местного самоуправления.

В этом случае местные органы власти самостоятельно решают оказывать или не оказывать данные общественные услуги, а если оказывать, то каким образом. К подобного рода задачам относятся, например, развитие культуры и спорта, строительство молодежных общежитий, спортивных площадок и т.д.

6. Обязательные задачи в рамках самоуправления.

Выполнение этих задач местными органами власти предписывается законом, но в то же самое время, проблема конкретного выполнения относится к компетенции местных органов власти. Прямых директивных распоряжений сверху не существует, однако существуют стандарты качества, которые должны соблюдаться. К таким задачам относятся, например, строительство муниципальных дорог, школ, водопроводных сетей, пожарная охрана и т.д.

▪ Обязательные задачи директивного характера.

Эти задачи по определению являются государственными задачами, и вышестоящие органы власти определяют, какие задачи должны выполнять местные власти и каким образом. Муниципалитеты в данном случае выступают в качестве исполнительной инстанции. К таким задачам относятся, например, деятельность паспортных столов.

Такая классификация задач по степени «обязательности» выполнения местными органами власти оказывается достаточно полезной для оценивания степени независимости местных властей при реализации этих задач. Так, полностью самостоятельны местные органы власти лишь в сфере «добровольных» задач. Выполнение же «обязательных» задач предусматривает соблюдение определенных правил и предполагает существенные ограничения. Что касается выполнения «переданных» задач, то в данном случае свобода действий местных властей минимальна.

*«Внешнее» влияние на осуществление местных задач.*

На самостоятельность местных органов власти также значительное влияние оказывает степень вмешательства федеральной и региональных властей в деятельность муниципалитетов.

Принцип территориального соответствия предполагает, что уровень власти, выполняющий задачу, самостоятельно принимает решение в отношении величины необходимых расходов и характера соответствующих источников

доходов. Однако, на практике в Германии (да и в других странах тоже, включая Россию) такое соответствие предметов ведения и расходных полномочий соблюдается на местном уровне отнюдь не всегда. Муниципалитеты являются самым низшим уровнем государственной власти и постоянно оказываются под влиянием вышестоящих уровней власти. В то же время, обратное вряд ли возможно, то есть чрезмерное влияние нижестоящих органов власти на вышестоящие маловероятно.

Вмешательство «сверху» объясняется тем, что задачи, выполняемые на местном уровне, часто представляют собой более, чем местный интерес. Например, достойное школьное образование по праву является национальным интересом.

В результате может оказаться так, что вышестоящий орган власти обязывает муниципалитет решать определенную задачу, и при этом муниципалитет сам должен финансировать выполненной этой задачи. Например, оказание социальной помощи в Германии: объём и структура социальной помощи регламентируются федеральным законодательством, а данная помощь выплачивается из местных бюджетов.

Сужение предметов ведения местных властей обычно осуществляется путем принятия законов и нормативных актов вышестоящими органами власти. В связи с этим, оценить степень «внешнего» влияния можно, проанализировав наличие законов и нормативных актов по регулированию осуществления соответствующих задач.

Следует отметить, что существуют значительные различия между отдельными землями в плане «внешнего» вмешательства. Поэтому имеет смысл анализ каждой земли проводить отдельно. В частности, исследования показали, что в 70-е годы количество нормативных актов, регулирующих деятельность муниципалитетов в земле Северная Вестфалия, существенно возросло. (Maedig, Tigges, Hack, 1980) На современном этапе значительная часть регулирующих нормативных актов касается стандартов предоставления местных услуг. В качестве примера можно привести требования к зданиям, дорогам, а также порядок предоставления определенных услуг.

Вероятно, в сфере регулирования (имеется в виду область муниципальных финансов) происходят в настоящее время самые значительные изменения. Можно предположить, что, скорее всего, именно в этой области и будут проводиться реформы местных финансов Германии.

#### Список использованной литературы

1. Bahl, R.W. (1969) Metropolitan city expenditures. A comparative analysis. Lexington.
2. Bennett, R.J. (1980) The geography of public finance. Welfare and fiscal federalism and local public finance. London, New York.
3. King, D.N. (1984) Fiscal tiers: The economics of multi-level government, London.
4. Statistisches Bundesamt, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung, (1992).
5. Zimmerman, H. (1981) Studies in comparative federalism: West Germany, Advisory Commission in Intergovernmental Relations Washington D.C.
6. Zimmermann, H. (1990) Fiscal federalism and regional growth.
7. In: Bennett, R.J. Decentralization, local governments, and markets, Oxford.