

Александра ОДИНЦОВА

ОПЫТ УЧАСТИЯ МЕСТНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматриваются некоторые принципы и направления территориальной децентрализации за рубежом. Характеризуются формы помощи местных правительств предприятиям. Особое внимание уделяется проблемам и практике муниципального управления в развивающихся странах.

Ключевые слова: инновации, local governance, локальное управление, местные правительства, развивающиеся страны, территориальная децентрализация, территориальное управление

Характеризуя общие тенденции развития территориального управления, следует отметить их направленность на *децентрализацию функций и полномочий*, ранее сосредоточенных в руках центральных органов власти, на расширение самостоятельности органов управления, находящихся на самом нижнем этаже территориальной структуры. Эта тенденция затронула практически все страны – как развитые, так и развивающиеся. До такой степени, что заговорили о всеобщей («глобальной») волне децентрализации.

Общими стали и многие проблемы, с которыми столкнулись страны в ходе реализации реформ по децентрализации. Во многом *схожими*, несмотря на существующие институциональные различия, стали и пути их разрешения.

Одной из ключевых проблем, с которыми повсеместно столкнулись местные правительства, стала проблема поиска эффективных механизмов участия местных сообществ в развитии экономики территории, в т.ч. *отработка механизмов привлечения предприятий, создание благоприятного климата для промышленных инноваций* и т.п.

Проблема в том, что изначально ключевая задача, поставленная перед реформами в области децентрализации, была в значительной части сугубо «общедемократической». Она заключалась в необходимости учета интересов проживающего населения в выработке социально-экономической политики. Иначе говоря, задача эта была в гораздо большей степени социальной, нежели экономической. Этим во многом объясняется тот факт, что общей, практически для всех стран, проблемой стал своеобразный разрыв:

- процесса перераспределения полномочий между уровнями территориального управления (прежде всего речь идет о передаче значительных полномочий на места);
- передачи финансовых ресурсов, необходимых для реализации новой совокупности полномочий.

Подчеркнем, что проблема эта возникла *во всех странах*, независимо от уровня экономического развития, институциональной специфики, включенности стран в международные экономические отношения и пр. особенностей. Ее решение предполагает «работу» в двух направлениях.

Первое. Проведение бюджетной реформы, основной целью которой, в аспекте проблематики местного самоуправления, является передача местным правительствам дополнительных источников бюджетных доходов, необходимых для реализации новых, расширенных полномочий.

Второе. Разработка законодательной базы и, что главное, — экономических механизмов привлечения новых предприятий на территорию локальных сообществ.

Историко-теоретические предпосылки

Реформы 70–80-х гг. прошедшего столетия были направлены на расширение экономической самостоятельности местных сообществ.

В странах, где реформы были проведены наиболее последовательно, где регионы и местные сообщества стали реальными субъектами выработки самостоятельной политики, можно говорить о становлении на локальном уровне собственных относительно обособленных институциональных систем, что привело к качественной трансформации не только государственной системы территориального управления, но и природы самих территорий. Последние, по сути, стали местом «коллективного действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, так же как и нахождение эффективных компромиссов, является сегодня важнейшей предпосылкой их эффективного развития.

Изучение зарубежного опыта также показывает, что территория может играть активную роль в процессе промышленной локализации, но для этого она должна *иметь возможность и быть способной предложить стратегию*, обеспечивающую ресурсную базу местного производства. В этом случае ресурсы (человеческие, инфраструктурные, природные и др.) становятся факторами, определяющими степень привлекательности данного локального образования.

По мнению многих аналитиков, сегодня территория перестает выступать в качестве абстрактного пространства и объекта по сути административного нормативно-государственного воздействия (регулирования). Она предстает не как запас и объединение технических и людских ресурсов, а как активная единица, черпающая свой потенциал развития в локальных ресурсах в широком смысле этого слова. В состав этих ресурсов, помимо традиционных, включаются инновационные системы, институциональные акторы, сети и т.д. Территории же выступают в качестве организационной матрицы и из более или менее однородных и достаточно простых в структурном аспекте анклавов превращаются *в активные производственные системы*.

И если раньше направленность локального развития задавал главным образом Центр, то усложнение социально-экономической структуры общества, появление новых территориально-локализованных субъектов, изменение их роли и характера деятельности приводит к тому, что эта функция переходит к новым акторам, поведение и деятельность которых становятся важнейшим фактором локального экономического развития. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, эти локальные акторы вынуждены искать *компромиссные формы* разрешения существующих между ними противоречий.

Локальные институты, которые возникают в новых условиях, являются локально обусловленными, конкретными для данного территориального образования. Именно это является *исходной посылкой для муниципального стратегического планирования*. Работа по разработке конкретной программы — это по существу попытка максимально возможного учета интересов проживающих и осуществляющих свою деятельность на данной территории субъектов.

Признание произошедшей эволюции в факторах локального развития на фоне успехов реформ по децентрализации территориального управления выразилось в распространении исследований в термине «*local governance*»¹, отражающем факт снижения уровня вмешательства государственных институтов в экономические процессы и *рост значимости негосударственных структур и организаций* в определении направленности развития (в данном случае — отдельных территориальных сообществ).

Растущая вовлеченность негосударственных структур в процесс определения направленности развития локального сообщества, в разработку муниципальных и региональных программ позволила говорить о *governance* в локальном аспекте. А под *локальным управлением*, основанным на эффективном взаимодействии интересов, стали понимать форму локального регулирования и динамической взаимозависимости между агентами (в частности, производственными) и локальными институтами.

Данный подход, помимо прочего, позволяет рассматривать территорию в качестве активного участника процесса сокращения транзакционных издержек между фирмами. По этой причине она представляет собой адекватный уровень координирования локальных коллективных действий, где акторы или их группы, участвующие в местном самоуправлении, могут иметь разные мотивы для объединения в целях достижения преимущества, которое получит каждый из членов от совместных действий².

Важнейшей составляющей системы «*local governance*» является муниципальное стратегическое планирование, которое сегодня привлекает самое пристальное внимание не только теоретиков, но и практиков.

Следует особо отметить, что в западной традиции отсутствует синоним-калька термина «местное самоуправление». Что же до содержания «*local governance*», введенного в результате успехов реформ по децен-

¹ Перевод этого понятия представляет значительные трудности и, возможно, по этой причине в современной российской литературе оно не нашло пока однозначно устоявшейся трактовки. Мы склонны перевести этот термин как «управление, основанное на эффективном взаимодействии интересов».

² *Leloup F., Moyart L., Pecqueur B.* La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? Géographie, Économie, Sociétés. 2005. N 7. P. 6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/publications>.

трализации, то, как представляется, он достаточно точно соответствует исходному, или «идеальному», содержанию, которое у нас традиционно вкладывается в понятие «местное самоуправление». Однако формирование этого института является результатом *длительного эволюционного развития*.

Использование категории «*governance*» применительно к локальному срезу общественных отношений подчеркивает, что в современных условиях местное самоуправление все больше основывается на процессах взаимодействия, сотрудничества и переговоров между разнородными по кругу своих интересов участниками. Это взаимодействие становится неизбежным, помимо прочего, вследствие того, что ни один актер, будь то публичный или частный, *не располагает необходимыми знаниями* (в т.ч. информацией) и средствами для решения насущных проблем. Поэтому любое локальное сообщество, наделенное собственными полномочиями, осуществляет свои функции совместно с другими публичными и частными институтами, имеющими собственные интересы и/или несущими ответственность в сфере своих компетенций. Обеспечение подобного взаимодействия — важнейшая задача местных правительств, именно от эффективности данного процесса во многом зависят результаты социально-экономического развития территорий.

В рамках концепции локального управления, основанного на эффективном взаимодействии интересов, можно выделить три уровня института локального (в т.ч. и местного) управления, иерархические связи между которыми не являются предзаданными.

Первый уровень. Локальные и муниципальные образования, получившие значительные дополнительные финансово обеспеченные полномочия.

Второй уровень. Межрегиональные и межмуниципальные образования, создаваемые для совместного решения социально-экономических проблем³.

Третий уровень. Неформальные институты, к которым относятся такие формы, как конференции, форумы. В их рамках локальные власти совместно с общественностью ставят на обсуждение и решают проблемы локального развития.

Институционализация выделенных уровней создает качественно новую ситуацию, когда политико-административные границы перестают быть единственным критерием выделения субъектов местного самоуправления и локального развития в целом. Территория становится местом пересечения сетей (физических и человеческих, формальных или неформальных), стратегий и взаимозависимостей между связанными друг с другом социально-экономическими субъектами.

Формы помощи местных правительств предприятиям

Во многих странах проблема участия местных правительств в развитии экономики, в привлечении предприятий рассматривается в рамках более общей постановки вопроса обустройства территории. Еще в

³ Так, например, в 2005 г. 85% населения Франции было охвачено различными формами межмуниципального самоуправления.

1970-е гг. на фоне общего кризиса экономики, связанным с исчерпанием прежней модели экономического роста, с кризисом базовых отраслей промышленности (цветной металлургии, текстильных отраслей) стала очевидной и неадекватность прежней политики территориального устройства. Это не могло не привести к идее, что именно местные сообщества должны стать важнейшими субъектами экономических инициатив.

В новых условиях перед местными сообществами встали и новые задачи. Важнейшая из них – привлечение капитала и поддержка инвестиционной деятельности на территории. Необходимой предпосылкой этого стала разработка не только порядка и форм осуществления муниципальной поддержки, но и перечня критериев, на основании которых эта поддержка предоставляется. Анализ показывает, что в качестве основного критерия такой поддержки может быть приоритетность проекта по сохранению и созданию новых рабочих мест, поддержанию высокой занятости, стимулированию занятости социально незащищенных слоев населения, расширению налогооблагаемой базы местного бюджета.

В целом инвестиционные проекты, в зависимости от целей и результатов инвестиций, подразделяются на три основные категории.

Первая – *коммерческие*, являющиеся источником прямых внешних доходов (например, плата за коммунальные услуги, за автобусные и железнодорожные билеты, за проезд через мосты), достаточные для обслуживания расходов и капитальных затрат на проект (такие доходы одинаково доступны как для местной администрации, так и для частных инвесторов).

Вторая – *экономические*, генерирующие косвенные доходы. В данном случае окупаемость обеспечивается не за счет прямых платежей потребителей, а через расширение налогооблагаемой базы, рост арендной платы или другие доходы, доступные только для администрации муниципалитета (например, проекты развития инфраструктуры и содействия промышленности, когда рост экономической активности генерирует дополнительные налоговые поступления).

Третья – *социальные*, нацеленные не только на решение бюджетных проблем, но и на предоставление социальных преимуществ населению в виде улучшения систем образования, здравоохранения и т.п.

Следует иметь в виду, что в рамках принципов, принятых в **Европейском Сообществе**, понятие помощи имеет широкое содержание.

Под эту категорию помимо субвенций попадают: освобождение от налогов, пошлин и налоговых платежей, льготное кредитование, гарантии займов по льготным условиям, поставка товаров и услуг на условиях преференций, покрытие потерь, коммунальные расходы и другие меры, имеющие аналогичный эффект во всех случаях, когда предприятие, пользующееся этой помощью, благодаря вмешательству местных правительств, получает доход, который оно бы не получило в нормальных рыночных обстоятельствах (т.е. получение помощи приводит для предприятия к улучшению своей конкурентоспособности).

Отметим, что еще в 1957 г. **Римский клуб** выдвинул принцип нейтральности деятельности публичных органов по отношению к законам конкуренции и рынку. Было *запрещено все*, что нарушает действие зако-

нов конкуренции. Исключения касались только некоторых видов помощи, признанных совместимыми с рынком, — обустройства территорий, поддержки некоторых инициатив и занятости.

В развитии этих положений, в Учредительных документах ЕС (ст. 87), в качестве законных признаются следующие виды помощи:

- помощь социального характера, предоставляемая индивидуальным потребителям при условии, что она предоставляется без дискриминации, связанной с природой товара;
- помощь, предназначенная для устранения последствий природных катаклизмов или других чрезвычайных событий;
- помощь, предоставляемая экономике некоторых районов Германии, присоединенных к ФРГ в степени, необходимой для компенсации экономических потерь, связанных с разделением Германии.

Может быть признанной законной также:

- помощь, предназначенная для создания более благоприятных условий для экономического развития регионов, в которых уровень жизни намного ниже средненационального или в которых наблюдаются высокие показатели безработицы;
- помощь, предназначенная для реализации проектов, имеющих общеевропейское значение;
- помощь, создающая лучшие условия для развития некоторых видов экономической деятельности или некоторых районов;
- помощь, связанная с необходимостью сохранения культурного наследия при условии, что она не посягает на рыночные отношения в рамках страны.

Обратимся теперь к практическому зарубежному опыту.

При его характеристике отечественные авторы, как правило, в своем подавляющем большинстве, ориентируются на опыт развитых стран. Вместе с тем практика стран развивающихся не только не менее интересна, но и, как мы попытаемся показать, порой более применима в России, нежели опыт, например, США, ФРГ и пр.

Муниципальное управление в развивающихся странах

Расширение компетенций местных органов управления является одной из примет сегодняшнего дня во всем мире. Важнейшей проблемой, с которой столкнулись многие страны, является финансирование экономических и социальных проектов на уровне местных правительств. И если страны развитые имеют определенный задел в ее решении (институциональный, кадровый, когнитивный, наконец, финансовый), то в странах развивающихся экономическая отсталость, процессы урбанизации еще больше усугубляют эту общую для всех стран проблему.

Сошлемся в этой связи на исследования Французского агентства развития (*l'Agence Française de Développement* /далее — *AFD*)⁴, по заданию

⁴ Агентство представляет собой публичный специализированный кредитный институт, цель которого финансирование проектов устойчивого развития в развивающихся странах, а также в местных сообществах французских заморских территорий.

которого в 2002 г. было проведено исследование финансового обеспечения программ местных сообществ в развивающихся странах⁵. Целью исследования было определение *условий участия частных и публичных кредиторов*, предлагающих финансовые ресурсы в рамках разрабатываемой в этих странах инвестиционной политики.

Особое внимание было уделено вопросу финансирования местных сообществ в форме кредитов, что является одной из традиционных форм деятельности *AFD* в заморских департаментах и территориях. Такое финансирование охватывает всю совокупность сфер местных инвестиций: инфраструктура, коммунальное хозяйство, социальное жилье. В развивающихся странах *AFD* уже давно участвует в финансировании городского развития и местных сообществ, обеспечивая тем самым процесс децентрализации.

Активная помощь (вмешательство) в городской муниципальный сектор начиная с 90-х гг. XX в. способствовало появлению особой сферы комплексного проектирования и привело к значимым инновациям в сфере институционального сопровождения и финансирования.

Так, отмечается широкое распространение:

- инвестиционных фондов;
- специализированных кредитных учреждений, предоставляющих кредиты коммунам;
- агентств по управлению делегированной собственностью;
- контрактных отношений между государством и местными правительствами и пр.

Распространение указанных инноваций вписывается сегодня в общий контекст, связанный с растущей важностью политики децентрализации практически во всех странах и с ростом значимости местных сообществ в качестве акторов экономического и городского развития. Передача компетенций и управления собственностью *неизбежно ведет к увеличению финансовых ресурсов*, необходимых для осуществления муниципальных инвестиционных проектов (мобилизация финансовых ресурсов, стимулирование муниципального кредита, требования в части городского управления и т.д.). Указанные тенденции приводят к необходимости пересмотра кредитными институтами сложившихся форм и механизмов кредитования, расширения прямых (без посредничества государства) форм кредитования.

Необходимость изменения форм вмешательства финансовых инвесторов в муниципальный сектор развивающихся стран обусловлена двумя факторами.

Первый фактор имеет *демографическую природу*.

Процесс урбанизации привел к резкому увеличению численности городского населения за счет жителей, имеющих сельское происхождение

⁵ Специально созданная рабочая группа включала представителей двусторонних и многосторонних фондов, предоставляющих кредиты (в т.ч. Мирового Банка), Агентства Объединенных Наций, Французского министерства иностранных дел, полугосударственных институтов, частных банков и специализированных кредитных учреждений (*Caisse des dépôts et consignations, Dexia, Caisses d'épargne, Crédit coopératif*). В рабочую группу были также привлечены эксперты в области городского управления, местных финансов, финансирования проектов, а также специалисты в области децентрализации и финансирования местных сообществ в развитых и развивающихся странах.

ние. Эта тенденция привела к резкому росту потребностей в городской инфраструктуре и в коллективных услугах. Значимость этих потребностей еще больше усиливается предшествующим значительным отставанием и ростом бедности в городах.

Второй фактор имеет *институциональный характер*.

За последние более чем 10 лет политика децентрализации сопровождается передачей ответственности муниципалитетам, призванным постепенно стать важнейшими акторами в области экономического развития, предоставления важнейших услуг и борьбе с бедностью. Однако в большинстве случаев у муниципалитетов нет опыта и подготовки к управлению городами.

Новая ситуация приводит финансовых инвесторов к *поиску новых форм вмешательства*.

Речь, в частности, идет о переходе от характерного для предшествующих периодов финансирования государства (суверенного финансирования) к финансированию, предназначенному непосредственно муниципалитетам (субсуверенное финансирование). При этом важную роль призваны сыграть специализированные кредитные институты.

Важнейшей целью становится облегчить доступ муниципалитетов к финансовому рынку благодаря *задействованию специальных механизмов*.

С начала 1990-х гг. по примеру стран Латинской Америки во многих странах Юго-Восточной Азии, а также на Африканском континенте начали развиваться «кредитные механизмы коммуна», которые стали привилегированным вектором финансирования муниципальных инвестиций. В разных странах эти механизмы реализовались в различных формах. Часто выбор конкретного механизма был обусловлен уровнем экономического развития (наименее развитые страны и страны со средним уровнем дохода) и административными традициями той или иной страны (франко- или англоязычный, с или без традиций децентрализации).

Показательным является то, что результаты первых 15–20 лет являются скромными. Внедрение новых механизмов финансирования сталкивается с большими трудностями из-за проблем с местными финансами, а также из-за нарушения внутреннего баланса самих институтов (значительные расходы по функционированию самих структур, отсутствие прозрачности, неадекватность самих финансовых институтов).

Нередки случаи, когда муниципалитеты обращаются непосредственно на рынок облигаций при поддержке институциональных фондов в форме участия в гарантиях или повышения кредитной ставки. Параллельно займодавец предлагает кредиты специализированным финансовым институтам или окологосударственным операторам на условиях, настолько концессионных, что делают абсурдным непосредственное обращение на рынок или к публично-частным партнерам.

В ряде стран для финансирования муниципальных проектов используются *специализированные кредитные институты*.

Эта модель сегодня преобладает в некоторых странах Африки, на Ближнем Востоке и в Южной Америке. Эти специализированные финансовые институты (далее – СФИ) обычно сочетают кредитную деятельность и функцию помощи местным сообществам в плане программ-

рования инвестиций и в более широком плане — в институциональном развитии. Подобный путь представляется наиболее эффективным для потребностей муниципального сектора на этой стадии развития. Вместе с тем деятельность СФИ сталкивается сегодня с серьезными трудностями, порожденными неразвитостью рынка местных сообществ. Этот недостаток часто вытекает как из тех препятствий, которые стоят на пути децентрализации, так и из отсутствия платежеспособности коммун. Это приводит для СФИ к стагнации их деятельности.

Исследование, проведенное Агентством развития, показало, что проблема муниципальных инвестиций в развивающихся странах связана не только с получением финансовых ресурсов. Не меньшую проблему представляет их *эффективное использование*. Как бы парадоксальным это ни звучало, основной проблемой является не доступ к ресурсам. Во многих, наименее развитых, странах имеющиеся, пускай и небольшие, *финансовые ресурсы превышают возможности использования*. Причиной этого является слабость операторов, недостатки в управлении коммунальной собственностью и в низком уровне развития экономики.

В среднеразвитых странах возможности посреднического финансирования обычно не являются ограничительным фактором для экономически рентабельных и хорошо работающих проектов.

В ходе исследования, проведенного по заказу Агентства развития, были сделаны следующие *практические* выводы.

Первый. Брать в ссуду — это предвосхищать доход. Кредит является интегральной частью плана финансирования, учитывающей вызванные им издержки функционирования и напрямую или косвенно уменьшенные доходы. Муниципальные инвестиции способствуют увеличению коммунальной собственности, которая является необходимой предпосылкой для оказания муниципальных услуг. Эти услуги являются генераторами тарифных и фискальных доходов, которые будут участвовать в покрытии расходов.

Второй. Первая порция кредитов позволяет финансировать инвестиции, которые сами становятся источником новых доходов. С другой стороны, необоснованное обращение к кредитам муниципалитетов, которые недостаточно компетентны и ответственны перед риском, может стать фактором дальнейшего сползания муниципалитета в депрессивную спираль. Расходы по функционированию, вызванные инвестициями, не полностью покрываются новыми доходами, необходимость выплаты процентов по кредитам осложняет возможности инвестирования, доходы стагнируют, а затем сокращаются, инвестиции становятся невозможными.

Третий. Долгосрочное развитие кредитов коммунальностям в развивающихся странах описывается в понятиях «финансирование местных сообществ», в отличие от финансирования проектов. Здесь учитываются не столько риски проекта, сколько риски кредитополучателя.

Исследование также показало, что *основным тормозом или стимулом* развития механизмов финансирования муниципальных инвестиций, которые бы отличались от простых субвенций, является «качество» клиентуры (платежеспособность и способность программировать и осваивать инвестиции).

Какие факторы сдерживают распространение институциональных механизмов финансирования муниципальных инвестиций в развивающихся странах? Почему широко распространенные в Латинской Америке инвестиционные фонды не имеют такого же успеха в Африке? Каковы новые ограничения (вызовы), с которыми столкнулись специализированные финансовые институты в Магрибе и в Южной Африке?

Рабочая группа изучала в первую очередь ограничения, связанные со слабостью рынка местных сообществ. Эта слабость наблюдается, несмотря на то что практически во всех странах около 15–20 лет назад была принята программа в рамках политики децентрализации. Это верно как для стран Африки южнее Сахары, так и для таких стран, как Тунис, Марокко, стран Южной Африки.

Оценка инвестиционной способности муниципальных образований привела к выделению трех типов ограничений.

Первый тип. Ограничения, связанные с незавершенностью политики децентрализации, с ограниченными компетенциями, переданными на сегодняшний день коммуна.

Второй тип. Ограничения, связанные с абсорбирующей способностью коммун.

Третий тип. Ограничения со стороны займодателей по внедрению французской системы публичной помощи развитию (*APD*).

Узкий набор компетенций. Анализ показал, что с институциональной точки зрения переданные коммуна компетенции в рамках политики децентрализации часто недостаточны с учетом перспектив финансирования приоритетных направлений развития городов. Политика децентрализации, начатая в начале 1990-х гг. в большинстве изучаемых стран, пока что не урегулировала вопрос эффективного распределения компетенций между государством, коммуна и в редких случаях — другими уровнями децентрализации.

Первыми компетенциями, которые чаще всего передаются в рамках законов о децентрализации, являются образование и здравоохранение. Больше вопросов возникает с компетенциями в сфере транспортной системы и управления недвижимостью, а также в сфере распределения питьевой воды и энергии. Сложности возникают и в области *определения объектов муниципальной собственности*, что порождает дополнительные трудности для муниципалитетов.

В результате во многих развивающихся странах эффективные полномочия коммун (т.е. сферы, где местные правительства полностью справляются с возложенными на них функциями) ограничиваются уборкой мусора и содержанием коммунальных зданий. Такая ситуация может быть или следствием того, что реальный процесс децентрализации тормозится по политическим соображениям, или результатом практической сложности определения границ полномочий центрального и локального уровней. В странах южнее Сахары действуют оба фактора: с одной стороны, отраслевые министерства стремятся сохранить за собой прерогативы в области инвестиций (и одновременно — их привилегированные отношения с фондами-займодателями); с другой стороны,

реформирование законодательства сталкивается с большими трудностями (прежде всего это касается законодательства по недвижимости).

Низкая способность абсорбции коммун при реализации проектов.

Процессы урбанизации и реформы, предпринятые в рамках политики децентрализации, привели большинство рассматриваемых стран к признанию необходимости укрепления финансов коммун и осуществления мер по развитию возможностей реализации и финансирования инвестиций на уровне коммун. Это в ряде случаев привело к значительному росту местных бюджетов.

Вместе с тем в большинстве стран, относящихся к зоне влияния Французского агентства по развитию (*AFD*), налоговые доходы местных бюджетов до сих пор представляют менее 5% налоговых доходов государства. Платежеспособность муниципалитетов ослабляется действующими порядками (недостатки в мобилизации фискального потенциала, нарушения в механизмах распоряжения государственной собственности и т.д.), а также неэффективными механизмами управления расходами на муниципальном уровне (например, высокой долей расходов функционирования). Финансовое положение коммун часто является не только отражением финансового положения государства. Финансовые проблемы коммун еще больше обостряются отсутствием тех упрощенных механизмов, к которым может прибегать государство для пополнения своего бюджета (в частности, займы).

Анализ результатов с точки зрения «расширения компетенций» и «способности абсорбции» показал, что эти два фактора не обязательно связаны между собой.

Правительства большинства стран приняли решения о децентрализации и в этих рамках растущее количество полномочий передается муниципалитетам, которые не располагают ни человеческими, ни финансовыми ресурсами, необходимыми для их осуществления. В этих условиях вопрос о финансировании местных сообществ становится жизненно важным, обуславливая в ряде случаев изменение стратегий вмешательства кредиторов.

Весьма характерным в этой связи является опыт Форт-де-Франс (*Fort-de-France*) — административного центра Мартиники, заморской территории Франции, охватывающей территорию одноименного острова в Карибском море.

Несмотря на то что в Форт-де-Франс реализованы важные проекты в области урбанизации в трех сферах: притягательность центра города, народные кварталы, предотвращение сейсмической опасности, его финансовое положение близко к критическому. Причина этого в общей ограниченности ресурсов, а также в невозможности каких-либо маневров ими. Сюда можно добавить практически полное отсутствие возможностей к сбережениям и непродуманную инвестиционную стратегию.

В результате проведенного Агентством развития исследования была разработана стратегия по восстановлению экономики города, включающая, во-первых, рационализацию бюджетных расходов (расходы на персонал, обслуживание долга, расходы на культуру).

Во-вторых, создание межмуниципального сообщества, обладающего дополнительными ресурсами⁶.

В-третьих, использование современных механизмов и возможностей программирования и управления (Большой Проект «Город», план финансового оздоровления, укрепление средств финансового планирования).

В-четвертых, экстернализацию муниципальных услуг (расширение коммунальных предприятий смешанных форм собственности).

Ограничения внедрения публичной помощи развитию. Формируются муниципальные фонды и другие специализированные финансовые институты (*Institutions Financières Spécialisées /IFS/*). Они являются *привилегированными* государственными кредитными институтами, способствующими финансированию муниципальных инвестиций, что в результате должно привести к формированию системы самостоятельных и эффективных местных сообществ, способных самофинансироваться непосредственно на финансовом рынке.

Следует подчеркнуть, что политика децентрализации в развивающихся странах *не является сугубо национальным вопросом*. Осознавая всю важность демократизации локального управления и стремясь к регулированию процессов глобализации, Франция, например, оказывает весомую помощь многим странам в этой сфере. Так, в ходе встречи межведомственного комитета 14 февраля 2002 г. была сформирована так называемая Зона приоритетной солидарности (*ZSP*), к которой были отнесены 54 государства (бывшие колонии и заморские территории, а также некоторые страны Восточной Европы). В рамках программы помощи и развития солидарности с развивающимися странами на 2010 г., например, были запланированы дотации в размере 2123 млн евро.

Важнейшим направлением деятельности в рамках Зоны приоритетной солидарности является предоставление помощи местным сообществам развивающихся стран в форме ссуд с целью улучшить эффективность муниципальных инвестиций, а также — укрепить местный финансовый рынок.

Отметим, что, несмотря на многообразие национальных моделей, можно выделить несколько *общих моментов*, характеризующих недостаточную последовательность процесса децентрализации в развивающихся странах.

Первый. Многие государства не воспринимают местные сообщества в качестве серьезных партнеров экономического развития.

Второй. В действительности, компетенции, оставленные за коммуналами, достаточно ограничены: чаще всего речь идет об уборке мусора и содержании зданий. Такая ситуация является результатом, в одних случаях, торможения процесса децентрализации, в других — желания некоторых уровней власти сохранить свои прерогативы. Вместе с тем основные рыночные услуги (вода и энергия) относятся во

⁶ Это, по замыслу разработчиков программы, должно привести к рационализации компетенций и расходов, рационализации отношений между налогами, выплачиваемыми населением, и предоставляемыми услугами, улучшению инвестиционной способности.

многих странах к компетенции национальных посредников (дилеров, концессионеров), а основные сферы вмешательства коммун в большинстве случаев мало или вовсе не связаны с возвратом инвестиций, что сдерживает развитие кредитных отношений на муниципальном уровне.

Третий. Возможности налоговых взиманий на муниципальном уровне часто ограничены: плохая организация системы взимания налогов и контроля; механизмы налогообложения часто достаточно произвольны; налогообложение недвижимости и система поземельных налогов, так же как и налогообложение производственной деятельности в городах, часто малопродуктивно, т.к. вовремя не пересматривается.

Четвертый. Возможности муниципального управления и абсорбции часто недостаточны: муниципальное городское управление требует многочисленных компетенций, осуществления разнообразных видов деятельности: от управления пространством до административного, бухгалтерского и технического управления локальных публичных услуг, от финансового управления до делегированного управления частных предприятий, от экономического развития до организации коллективного досуга. Однако эти компетенции часто отсутствуют в перечне компетенций местных органов власти. Недостаточная способность к абсорбции характеризует наименее развитые страны *ZSP* и является основным тормозом финансирования локальных инвестиций. Причиной этого является, в частности, слабая способность к программированию и реализации инвестиций.

Несмотря на то что отмеченные моменты варьируют по разным странам, однако правилом остается низкий уровень базовых услуг, предоставляемых населению, что не способствует укреплению социально-экономических основ муниципального управления.

Децентрализация редко когда сопровождается решениями центральных фискальных институтов, которые позволили бы местным властям и сообществам увеличить доходы с целью финансирования инвестиций и издержки функционирования, необходимые для здорового управления городами. Финансовая слабость муниципалитетов связана не только с недостатками в управлении, а также с зависимостью муниципалитетов от вышестоящих органов власти и управления, но и с уходом граждан от налогов.

В целом, объем текущих доходов муниципалитетов в этих странах (налогообложение, доходы от собственности, дотации на функционирование) ниже 5% доходов государственного бюджета. Он зависит главным образом от налогов, сборов и пошлин, местных налогов. Однако до сих пор очень сложно собирать налоги и еще сложнее расширять налогооблагаемую базу.

Например, исследование в области муниципальных налогов, проведенное *Habitat*, показало, что в Кении, Танзании или Уганде источником основной части доходов бюджетов многих городов являются земельные налоги. Но такой налог очень сложно оценить, т.к. официальные документы по регистрированию прав собственности на землю крайне

редки. С другой стороны, коррупция и плохое использование ресурсов часто толкают налогоплательщиков на сокрытие доходов.

* * *

Краткая характеристика процессов децентрализации в развивающихся странах показывает, что по ряду базовых параметров складывающаяся в них ситуация ближе к российским реалиям, нежели ситуация, наблюдаемая в государствах с развитой экономикой.

Это печально, но это факт. А потому попытки механического копирования западных технологий территориальной децентрализации, скорее всего, обречены на неудачу. Связано это прежде всего с тем, что спецификой России в сфере местного, локального развития является то, что оно проходит в условиях, когда основные институциональные преобразования в этой сфере еще не завершены, как, впрочем, и в других сферах экономики. В развитых странах с относительно стабильной институциональной архитектурой, со сложившимися на протяжении десятилетий «правилами игры» ключевая идея муниципальных стратегий обычно заключается в поиске одного или нескольких инфраструктурных, инвестиционных, образовательных или каких-либо иных проектов, которые могли бы создать новые или активизировать потенциально имеющиеся конкурентные преимущества того или иного местного сообщества.

В российских же условиях перспективы программ территориальной децентрализации связаны во многом с задачей формирования современной среды (в т.ч. институциональной) для жизни населения и деятельности предпринимателей. Важнейшей составляющей здесь является формирование адекватного поставленным задачам и сложившимся условиям законодательства, а также выработка четких механизмов его реализации. Именно это должно стать определенной гарантией стабильности, а значит — продемонстрирует инвестору, что конкретное муниципальное образование готово к длительному конструктивному сотрудничеству. А населению — что именно здесь у него есть определенные социальные перспективы.

Эта задача относится к числу приоритетных. Она, с одной стороны, носит среднесрочный характер; с другой — должна решаться как на муниципальном уровне, так и во взаимодействии с региональными структурами, бизнесом, населением.