

Циммерманн Х.

Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. — М.: Издательство  
«Дело и Сервис». — 2003. — 352 с.

*Настоящая книга с момента выхода в свет используется и качестве основного учебника для преподавания дисциплины «Муниципальные финансы» на экономических факультетах в университетах Германии. Автор многократно переизданного одноименного учебника — профессор экономики Хорст Циммерманн является одним из самых известных немецких специалистов в области государственных финансов.*

*Структура учебника определена логикой экономической науки. В первую очередь анализируются цели, на достижение которых должны быть ориентированы муниципальные финансы. Среди них доминирует цель эффективной аллокации (оптимального размещения) ресурсов государственного сектора экономики. Вслед за этим — сначала в общем виде, а затем применительно к Германии и России — рассматривается вопрос о том, какие предметы ведения, расходные полномочия и доходные источники должны находиться в компетенции местных органов власти, а также как должен быть организован механизм муниципального финансового выравнивания. Далее рассматривается местный бюджет в общем виде, а в заключение — вопрос о возможностях и границах самостоятельной финансовой политики местных властей.*

*Учебник адресован студентам, аспирантам и преподавателям вузов, работникам государственных и местных органов власти, а также всем, кто интересуется государственными финансами, бюджетным федерализмом и местным самоуправлением.*

## Оглавление

Предисловие к русскому изданию

Предисловие

Глава первая

ВВЕДЕНИЕ

- A. О значении муниципальных финансов
- B. Метод научного анализа
- C. Структура книги, ее цели и круг потенциальных читателей

Глава вторая

ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

- A. Почему необходимо наличие самостоятельного местного уровня власти? Аллокационная функция как нормативная основа
  - I. Что говорит в пользу существования самостоятельного местного уровня власти?
    - 1. Федерализм с точки зрения аллокации государственных ресурсов: почему необходима децентрализация?
    - 2. «Издержки неудовлетворенных потребностей»
    - 3. Муниципальные образования как «механизм выявления предпочтений потребителей»
    - 4. Причины неэкономического характера в пользу федеративного государственного устройства
  - II. Принципы федеративного государственного устройства
    - 1. Предпосылка: существование общественных благ с различными ареалами доступности потребителям
    - 2. Основное требование — принцип «территориального соответствия»
    - 3. Принцип субсидиарности
    - 4. Издержки предоставления локальных общественных благ и

оптимальный размер территориальных образований

В. Социальная справедливость, экономический рост и стабилизация конъюнктуры как рамочные условия

I. Социальная справедливость на местном уровне власти?

II. Политика стабилизации в исполнении местных властей?

III. «Местная» составляющая макроэкономического роста

IV. Выводы о наличии конфликтов между целями

С. Местный уровень власти в Германии: структура управления и муниципальное право в экономической перспективе

I. Местные органы власти в системе государственного (общественного) управления

1. Разнообразие задач общественного характера, выполняемых на местном уровне власти

2. Роль местных органов власти в системе государственного управления

II. Местные органы власти в системе государственного права Германии

1. Постановка проблемы

2. Местные органы власти в Конституции Германии

3. Районы и другие объединения муниципалитетов

4. Резюме: с экономической точки зрения в Германии существует много проблем

5. О положении местных органов власти в России

Глава третья

## ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И РАСХОДНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

А. Какие общественные задачи должны выполняться на муниципальном уровне власти, и какие расходные полномочия должны иметься у местных властей?

I. Критерии разграничения задач между уровнями государственной власти

1. К дискуссии о целях государственной (коллективной) деятельности
2. Принцип неделимой ответственности
3. Исходный пункт: ареал доступности общественного блага потребителям
  - II. Пространственные внешние эффекты как особая проблема при разграничении предметов ведения между уровнями государственной власти
    1. Постановка проблемы
    2. Экономический смысл понятия «внешних эффектов»
    3. Возможности интернационализации пространственных внешних эффектов
    4. Аргумент существования «достойных» общественных благ в федеративной системе государственного устройства
  - III. Какие задачи подходят для выполнения на местном уровне власти?
  - IV. Принцип соответствия предметов ведения и расходных полномочий
- B. Структура расходов и ее развитие в исторической перспективе
  - I. К вопросу об объяснении различных подушевых расходов муниципальных образований
  - II. Особая роль инвестиционных расходов?
- C. Формы организации предоставления муниципальных благ
  - I. Разделение компетенций между муниципалитетом и районом
  - II. Задачи, выполняемые местными администрациями
  - III. Муниципальные предприятия и хозяйственная деятельность местных органов власти
- D. Закрепление предметов ведения и расходных полномочий за местными органами власти в Германии
  - I. Долгосрочное развитие структуры местных задач
  - II. Современная структура муниципальных задач
  - III. Экономическая классификация: расходы по видам
  - IV. О степени самостоятельности местных органов власти при осуществлении возложенных на них задач

1. Расходы, финансируемые «из собственных источников»
2. Классификация предметов ведения местных органов власти
3. Оценка степени «внешнего влияния» на осуществление муниципальных задач

V. Организационные формы, используемые для предоставления локальных благ в Германии

1. Задачи, выполняемые на уровне районов
2. Формы организации муниципальной хозяйственной деятельности в Германии

Глава четвертая

## ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ I: КОММУНАЛЬНЫЕ ПЛАТЕЖИ, МЕСТНЫЕ НАЛОГИ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

A. Как должна выглядеть система местных доходов?

I. Критерии закрепления доходных источников за местными органами власти

1. В качестве предисловия: вспомогательная роль доходов
2. Критерий достаточности — проблема «фискального разрыва»
3. Местные органы власти должны иметь достаточно самостоятельности
4. Значение принципа получаемых выгод для формирования доходной базы местных органов власти

II. Доходы местных органов власти в Германии

B. Коммунальные платежи и сборы: недооцененный источник местных доходов

I. Критерий: принцип получаемых выгод (эквивалентности)

1. Почему предоставление общественных благ согласно принципу получаемых выгод имеет такое большое значение?
2. Виды местных платежей и сборов
3. Определение размера платежей и сборов

## II. Местные платежи и сборы в Германии

### C. Налоги как источник доходов местных бюджетов

#### I. Основные принципы формирования местной финансовой системы

1. Вертикальное разделение доходов: какие доходные источники могут быть отнесены к компетенции местных органов власти
2. Критерии оценки местных налогов
3. Местные органы власти в Финансовой конституции Германии
4. О доходах местных органов власти в России

#### II. Налогообложение земельной собственности местными органами власти

1. Общие замечания
2. Поzemельный налог в Германии

#### III. Местная доля подоходного налога

1. Соответствие критериям
2. Участие местных органов власти в Германии в разделении подоходного налога

#### IV. Местные налоги на занятие хозяйственной деятельностью (бизнесом)

1. «За» и «против» местных предпринимательских налогов
2. Промысловый налог в Германии

#### V. Местные налоги на потребление

#### VI. Значение мелких муниципальных налогов:

налоговая инициатива местных властей

#### VII. Некоторые выводы с точки зрения реформирования систем местного налогообложения

1. Местные налоги
2. Экскурс: налоговые полномочия районов?

### D. Кредитное финансирование: проблемный вид доходов

#### I. Своеобразие кредитного финансирования

II. Должны ли местные власти прибегать к долговому финансированию?

1. Постановка проблемы
2. Аргументы к вопросу о перманентной задолженности
3. Аргументы о возникновении текущей задолженности
4. Выводы для муниципальной политики долгового финансирования

III. Ситуация с муниципальным долгом в Германии

1. Правовая ситуация
2. Статистическая картина

Глава пятая

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ II: ТРАНСФЕРТЫ КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ДОХОДОВ

A. Целесообразность трансфертного финансирования

- I. Трансферты как элемент системы «горизонтального финансового выравнивания»
- II. Цели существования системы трансфертов .
  1. Выравнивание финансового потенциала и расходных потребностей местных органов власти (дистрибутивная цель)
  2. Пространственные внешние эффекты (аллокационная цель)
  3. Наполнение местных бюджетов(фискальная цель)?
  4. «Мериторизация» муниципальных задач

B. Виды трансфертов и их влияние

- I. Несвязанные или связанные трансферты?
- II. Трансферты требующие\не требующие со-финансирования?
- III. Следует ли ограничивать объем предоставляемых трансфертов?
- IV. Другие типы ограничений
- V. Особый случай: отчисления из нижестоящих бюджетов в вышестоящие

C. Структура формализованного «горизонтального выравнивания»

- I. Четыре основных шага
- II. Принятие решения о размере перераспределяемых средств



- III. Оценка финансовых потребностей наиболее трудная задача
  - 1. Общие положения
  - 2. Численность населения как индикатор оценки расходных потребностей
  - 3. Особая проблема: регион в роли производственной единицы
- IV. Оценка финансового потенциала
- V. Определение уровня выравнивания: политическое решение
- VI. О сложности финансового выравнивания в агломерациях
- D. Муниципальное финансовое выравнивание, осуществляемое в землях Федеративной Республики Германии
  - I. Причина: различия между муниципалитетами
  - II. Установление размера фонда выравнивания
  - III. Оценка расходных потребностей
  - IV. Исчисление налогового потенциала и определение уровня выравнивания
  - V. Методика расчета и результат муниципального финансового выравнивания

## Глава шестая

### МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

- A. Местный бюджет: функции и принципы ведения
  - I. Теория «рационального бюджета»?
  - II. Функции местного бюджета и соответствующие принципы бюджетного устройства
    - 1. Парламентская функция
    - 2. Сбалансированность бюджета
    - 3. Функция управления
    - 4. Социально-экономическая функция
- B. Местный бюджет в Германии
  - I. Бюджетный процесс и закон о бюджете

## II. Структура бюджетного плана

1. Функциональная классификация
2. Классификация расходов по экономическому содержанию
3. Бюджет текущих расходов и бюджет капиталовложений

## III. Бюджетный план: составные части и приложения

### C. Показатели оценки финансового состояния муниципалитета

#### I. Функции и типы показателей

1. Функции
2. Виды показателей
3. Правильные и неправильные квоты
4. О значении относительных величин для анализа муниципальных финансов

#### II. «Свободный остаток»

### D. Элементы муниципальной финансовой политики

#### I. Постановка проблемы

#### II. Приоритеты местной финансовой политики

#### III. Возможности и границы муниципальной финансовой политики

#### IV. Возможности повышения эффективности местного управления

1. Перспективное видение: среднесрочное планирование .
2. «Новые модели управления»

### E. Политические возможности укрепления финансовой автономии местных органов власти

#### I. О ситуации в Германии

#### II. Перспективы для Российской Федерации

1. Защититься от возможной централизации
2. Федерализм как условие экономического роста и национального величия

Литература