

Научная статья

УДК 338.2 (571.6)

EDN WXGRRE

DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(1).46-56



ФИНАНСОВЫЕ И СТРУКТУРНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

С.Н. Леонов¹, Е.С. Барабаш²

¹ *Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Хабаровск, Российская Федерация*

² *Дальневосточный институт управления — филиал РАНХиГС, г. Хабаровск, Российская Федерация*

Информация о статье

Дата поступления

22 февраля 2023 г.

Дата принятия к печати

3 марта 2023 г.

Дата онлайн-размещения

12 апреля 2023 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление;
муниципальные образования;
территориальная реформа;
органы местного
самоуправления; Россия

Аннотация

Реформа местного самоуправления в России, стартовавшая свыше 30 лет назад, на данный момент не завершена. Не ослабевает нормативно-законодательная деятельность российских депутатов по приведению законодательства в соответствие с новой редакцией Конституции страны. С точки зрения воздействия конституционных поправок на состояние местного самоуправления важно рассмотреть их влияние на его перспективную структуру в части исключения обязательности поселенческой основы организации местного самоуправления, а также оценить потенциальные финансовые последствия для муниципальных бюджетов и местного самоуправления в целом идеи о встраивании местного самоуправления третьим уровнем в систему публичной власти. В работе показано, что вопрос о структуре местного самоуправления и экономической целесообразности укрупнения муниципалитетов остается слабо проработанным. Парадокс состоит в том, что необходимость оценки хода и результатов слияния муниципальных образований с помощью не только качественных аргументов, но и количественных выкладок является общепризнанной, но количественная оценка эффективности слияния муниципальных образований в России, как и в большинстве зарубежных стран, в настоящее время отсутствует. Анализ реформенных трансформаций местного самоуправления в России и совершенствования нормативно-законодательных актов в части его регулирования показал, что местное самоуправление, формально оставаясь институтом публичной власти, на практике превращается в известное еще с советских времен государственное управление в муниципальных границах. Ситуация осложняется денонацией Европейской хартии местного самоуправления, осуществленной Государственной Думой по предложению Президента В.В. Путина в феврале 2023 г. Научная новизна работы состоит в обосновании теоретических и практико-ориентированных предложений по совершенствованию структурных и финансовых составляющих реформы местного самоуправления.

Original article

FINANCIAL AND STRUCTURAL PROSPECTS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN RUSSIA

Sergey N. Leonov¹, Evgeniya S. Barabash²

¹ *Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation*

² *Far-Eastern Institute of Management — branch of RANEPA, Khabarovsk, the Russian Federation*

Article info

Received
February 22, 2023
Accepted
March 3, 2023
Available online
April 12, 2023

Keywords

Local self-government;
municipalities; territorial reform;
Russia

Abstract

The reform of local self-government (LSG), which started over 30 years ago, has not been completed at the moment, and the regulatory and legislative activities of Russian deputies to bring legislation into line with the new version of the country's Constitution are in progress. From the point of view of the impact on the state of local self-government, it is important to consider the impact of constitutional amendments regarding the exclusion of the mandatory settlement basis of the organization of local self-government on the prospective structure of the LSG; and also to assess the potential financial implications for municipal budgets and local self-government in general of the idea of embedding local self-government at the third level in the system of public authority. It is shown that the issue of the structure of the LSG and the economic feasibility of the consolidation of municipalities remains poorly developed. The paradox is that the need to assess the progress and results of the merger of municipalities not only with qualitative arguments, but also with quantitative calculations, is generally recognized, but there is currently no quantitative assessment of the effectiveness of the merger of municipalities in Russia, as in most foreign countries. The analysis of the reform transformations of the LSG and the improvement of regulatory and legislative acts regarding the regulation of the LSG of Russia has shown that local self-government, formally remaining an institution of public authority, in practice turns into «public administration within municipal borders», known since Soviet times. The situation is complicated by the denunciation of the European Charter of Local Self-Government, implemented by the State Duma on the proposal of President Vladimir Putin in February 2023. The scientific novelty of the work consists in substantiating theoretical and practice-oriented proposals for improving the structural and financial components of the reform.

Введение

Анализ хода муниципальной реформы, стартовавшей в России с принятия в 1991 г. закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ и нормативно закреплённой в 2003 г. федеральным законом № 131-ФЗ² (далее — ФЗ № 131), показывает, что реформа местного самоуправления (далее также МСУ) на данный момент не завершена, она продолжается. Об этом свидетельствует и процесс внесения поправок в Конституцию РФ, и нормативно-законодательная деятельность российских депутатов по приведению законодательства в соответствие с новой редакцией Конституции страны. В значительной мере к шоковому воздействию на местное самоуправление, по крайней мере на его финансирование, следует отнести последствия роста санкционной активности в отношении Российской Федерации как результат российско-украинских событий февраля 2022 г., а также развернувшееся

весной 2022 г. обсуждение проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³, принятого Государственной Думой в первом чтении и грозящего коренным образом реформировать систему местного самоуправления в России.

Проанализируем перспективы решения финансовых и структурных проблем местного самоуправления в условиях продолжения его реформы.

Отметив, что правила реформирования МСУ задаются нормативно-законодательными актами, рассмотрим в качестве знаковых по воздействию на состояние МСУ ряд действующих и находящихся в стадии обсуждения федеральных законов, которые могут определить ход реформирования местного

¹ О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1. URL: <https://base.garant.ru/3961383>.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 янв. 2023 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

³ Разработка федерального законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» № 40361-8 объясняется огромным числом изменений, которые вносились и продолжают вноситься в действующий ФЗ № 131, что превратило последний в своеобразное нормативно-законодательное «поскутное одеяло». Так, с октября 2003 г. по февраль 2023 г. различные дополнения в закон № 131 были внесены 196 нормативно-законодательными актами. И это без учета законов, которые оказывали влияние на местное самоуправление через изменение отдельных отраслевых законодательных норм.

самоуправления в России на долгосрочную перспективу. Речь идет о Конституции РФ в редакции 2020 г.⁴, в которой закреплена ряд поправок в части организации местного самоуправления, и о прошедшем первое чтение проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» № 40361-8⁵, реализующего часть из принятых конституционных поправок 2020 г.

Важность оценки влияния названных нормативных актов на перспективы МСУ объясняется тем, что внесенные в Конституцию изменения формально не уничтожают автономию местного самоуправления, но для их реализации требуется уточнение федерального законодательства, а это, в свою очередь, может породить ряд скрытых на данный момент угроз, спрогнозировать потенциальные последствия которых крайне сложно, но необходимо.

Какие подводные камни в части перспективы изменения структуры и финансирования местного самоуправления скрывает новая редакция Конституции и в чем состоит потенциал воздействия на состояние местного самоуправления законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в случае одобрения последнего депутатским корпусом?

Поправок, связанных с местным самоуправлением, в редакции Конституции РФ 2020 г. сделано немного, но они имеют принципиальный характер. С точки зрения перспектив развития местного самоуправления важно рассмотреть влияние двух основных конституционных уточнений:

- об исключении обязательности поселенческой основы организации местного самоуправления — на перспективную структуру МСУ;

- о встраивании местного самоуправления третьим уровнем в систему публичной власти — на потенциальные финансовые последствия для муниципальных бюджетов и местного самоуправления в целом.

Последствия исключения обязательности поселенческого уровня МСУ для структуры местного самоуправления

В редакции Конституции РФ 1993 г. территориальная основа местного самоуправ-

ления была определена достаточно четко: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях... с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»⁶. Фактически утверждался тезис о том, что местное самоуправление реализуется на поселенческом уровне, а выбор структуры органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В новой редакции Конституции РФ 2020 г. постулируется, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом» (п. 1 ст. 131)⁷.

Различие между определениями понятия «местное самоуправление», использовавшимися в прошлой и новой редакции Конституции РФ, как будто невелико. Поправка формально не отрицает возможность осуществления МСУ в поселениях, но (и это главное!) не требует обязательности его организации в поселенческих образованиях. Фактически данное нововведение признало и закрепило правомочность тенденции к укрупнению муниципалитетов и усилению централизации местной власти, что уже было формально зафиксировано в современной редакции российского законодательства (ФЗ № 131) и реализовывалось в управленческой практике. В выигрыше от подобной трактовки МСУ оказались органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления бывших муниципальных районов, поглотившие городские и сельские поселения и облегчившие этим решение проблемы формирования нормативной бюджетной обеспеченности на подведомственной региональным органам власти территории [1; 2].

Остается, правда, неясным вопрос, почему названную конституционную поправку, фактически уже нормативно закреплённую в федеральном законе и реально применявшуюся на практике, так активно продвигали органы власти. Представляется, что дело заключается в отличии конституционных норм от норм федеральных законов. Последние могут быть оспорены, например в Конституционном Суде, в то время как постулаты Конституции Российской Федерации оспорить практически невозможно.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 1 июля 2020 г.). Ст. 131, п. 1. URL: <https://konstitucija.ru/1993/1>.

⁷ Там же.

В чем же состоят негативные последствия данной поправки, исключаяющей поселенческий уровень, для существования и развития структуры местного самоуправления?

Вспомним, что изначально местное самоуправление зародилось, формировалось и развивалось в поселениях (общинах) [3; 4]. Именно там, в поселениях, реализуются повседневные потребности жителей, и осуществляются они с учетом особенностей, присущих конкретному месту. Жители поселения четко осознают свои потребности, формируют требования к местной власти и контролируют ее деятельность в части реализации жизненно важных потребностей населения.

При подобном подходе жители общины объективно являются территориальным коллективом, прямо заинтересованным и настроенным участвовать в повышении качества жизни в локальном поселении. В этом состоит дух и буква местного самоуправления, а конституционные нововведения, размывая естественную территориальную основу местного самоуправления, подменяют его чем-то иным, имеющим лишь формальные признаки МСУ и сохраняющим его наименование.

Спорность подобного подхода тем более очевидна, что при всех политических режимах базовым уровнем местного самоуправления в России всегда выступали поселения. Даже во времена Советского Союза местные органы государственной власти в обязательном порядке создавались в поселениях⁸.

Развитие конституционного положения об исключении поселенческого уровня местного самоуправления находит дальнейшее развитие в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В прошедшем первое чтение законопроекте декларируется, что система местного самоуправления, допускающая возможность существования муниципальных образований восьми видов (сельские и городские поселения, муниципальные районы, городские и муниципальные округа, городские округа с внутригородскими районами, а также внутригородские территории городов

федерального значения), является избыточной. Как следствие, предлагается сохранить лишь три вида муниципальных образований (городские и муниципальные округа, а также внутригородские территории городов федерального значения) и отказаться от сложных «матрешечных» конструкций (многоуровневых муниципальных образований) — сельских и городских поселений, входящих в состав муниципального района, заменив их единым одноуровневым муниципальным (городским) округом.

Другими словами, если в Конституции РФ с момента ее принятия в 1993 г. до конституционной реформы 2020 г. сохранялся поселенческий принцип организации местного самоуправления, то в новом законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», реализующем концепцию единства системы публичной власти, заложенную в Конституции 2020 г., предполагается укрупнение муниципалитетов и отказ от двухуровневой системы местного самоуправления.

В основе процесса укрупнения муниципальных образований лежит несколько предпосылок.

Во-первых, имеет место стремление устранить дисбаланс по линии «полномочия — бюджетная обеспеченность муниципалитетов», причины и последствия которого многократно становились предметом дискуссий на разных уровнях власти. Отметим, что аналогичные экономические причины в развитии системы местного самоуправления наблюдаются не только в РФ [2; 5], но и в значительном числе стран мира⁹.

Во-вторых, принятие федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ № 87-ФЗ, который с 1 мая 2019 г. законодательно ввел новый вид муниципальных образований — муниципальный округ, явилось причиной того, что уже к началу 2021 г. в субъектах РФ появилось 100 муниципальных округов (табл. 1), наибольшее число которых отмечалось в Пермском (18), Ставропольском (16) краях, Кемеровской (13) и Нижегородской (11) областях.

⁸ Отметим, что при подобном подходе непонятна логика законодателей, заявляющих в условиях уничтожения поселенческого уровня местного самоуправления о необходимости существования публичной власти в «шаговой доступности», о важности широкого вовлечения граждан в решение общественно значимых вопросов и т.п.

⁹ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings / OECD/UCLG. 2019. 109 p.

¹⁰ О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 1

**Динамика числа муниципальных образований в Российской Федерации
по видам (на 1 января текущего года)***

Вид муниципального образования	2007	2010	2015	2021
Всего	24 200	23 907	22 923	20 303
Муниципальные районы	1 793	1 829	1 823	1 606
Городские округа	520	512	535	630
Муниципальные округа	–	–	–	100
Городские округа с внутригородским делением	–	–	–	3
Внутригородские районы	–	–	–	19
Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	236	236	267	267
Городские поселения	1 732	1 739	1 644	1 346
Сельские поселения	19 919	19 591	18 654	16 332

* Составлена по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации / ФСГС. М., 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263>.

При этом следует ожидать, что к 1 января 2025 г. общее число муниципальных округов значительно увеличится, так как указанный федеральный закон № 87-ФЗ ввел для городских округов критерии «урбанизации»¹¹.

Необходимость соответствия введенным нормативам «урбанизации» потребует преобразования значительного числа уже созданных городских округов, которые в последние годы были реформированы из муниципальных районов, но не соответствуют установленным критериям, в муниципальные округа.

По оценкам инициаторов законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», количество муниципальных образований, которых на сегодня, как видно из данных табл. 1, насчитывается 20,3 тыс., с принятием законопроекта должно сократиться в 2 раза. Однако, учитывая, что из 20,3 тыс. муниципальных образований 16,3 тыс. составляют сельские поселения, можно предположить, что вряд ли бо льшая часть из них сможет стать полноценными самостоятельными муниципальными образованиями. В результате число муниципалитетов в реальности может снизиться до своего дореформенного значения, когда на старте реформы Минфин России насчитывал в стране лишь 5,5 тыс. местных бюджетов¹².

Следует констатировать, что вопрос об экономической целесообразности укруп-

нения муниципалитетов остается слабо проработанным. Парадокс состоит в том, что необходимость слияния (укрупнения) муниципальных образований должна быть доказана с использованием не только качественных аргументов, но и количественных выкладок. Это является общепризнанной практикой. Соответственно, и сама оценка эффективности слияния муниципальных образований должна ориентироваться на соблюдение двух критериев — экономической эффективности применяемого решения о слиянии и обеспечения рационального доступа населения к организации местного самоуправления на локальной территории [6; 7].

Мировой опыт становления местного самоуправления свидетельствует, что хотя сокращение числа муниципальных образований с конца 1960-х гг. становится заметным мировым трендом [8], существующие (преимущественно положительные) оценки результатов проведенных территориальных реформ базируются главным образом на качественных выкладках, но не количественном анализе экономических последствий укрупнения муниципальных образований.

При анализе публикаций, посвященных оценке экономической эффективности произведенных укрупнений муниципалитетов в странах Евросоюза [9] и в Австралии [3], становится очевидным, что чаще всего процесс слияния муниципалитетов приветствуется и поддерживается государственными органами власти. Для этого предусматривается предоставление целевых дотаций реформируемым муниципалитетам в первые годы объединения. При этом, как показывают исследования, лишь незначительное число территориально самых мелких муниципалитетов из общей массы муниципальных образований испытывает эффект масштаба. Причем зача-

¹¹ В число нормативов «урбанизации», которые должны быть соблюдены при переводе муниципалитета в городской округ, входят требования к доле городского населения, доле площади городских территорий и плотности населения муниципального образования.

¹² Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации : докл. Ин-та экономики РАН и Ин-та законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. М., 2008. С. 18.

стью с учетом объективных особенностей оказания публичных услуг на местном уровне выясняется, что ожидаемая экономия на административных расходах если и возникает при слиянии муниципалитетов, то перекрывается ростом расходных обязательств по реализации базовых полномочий муниципальных образований (расходов на здравоохранение и образование) [10].

Другими словами, эмпирический анализ зарубежного опыта слияния муниципалитетов демонстрирует, что один из классических экономических аргументов в пользу муниципального объединения (слияния) — достижение эффекта масштаба — может обоснованно применяться только в ограниченном числе случаев. Сходные выводы о невысокой экономической эффективности укрупнения поселений и снижения их числа встречаются также в публикациях отечественных исследователей, выполненных как на основе анализа зарубежных работ [11], так и в результате оценки российского опыта реформирования МСУ¹³.

Подчеркнем: отмеченное выше не означает, что потенциальное слияние муниципалитетов нецелесообразно, но требует, чтобы наряду с качественными параметрами оценки эффективности укрупнения муниципалитетов были учтены количественные и другие аргументы, оправдывающие муниципальное слияние. В противном случае, как отмечает Р. Бабун, «вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти» [12, с. 90].

Реальной альтернативой укрупнению муниципалитетов и сокращению их числа, а также важнейшим резервом в развитии института местного самоуправления может выступить развитие межмуниципального сотрудничества. Реализация данной идеи имеет вполне реальные и обоснованные аргументы, а также накоплен опыт такого сотрудничества, несмотря на серьезные ограничения, встречающиеся на пути налаживания межмуниципального сотрудничества как в России [13; 14], так и за рубежом [15].

Проблемы финансовой самостоятельности местного самоуправления как третьего уровня публичной власти

Одной из концептуальных идей конституционной реформы РФ 2020 г. в части местного самоуправления является идея вхождения

органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти¹⁴.

Данная поправка рассматривается рядом специалистов¹⁵ как развитие базовой конституционной нормы о том, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»¹⁶.

В противовес идее единства публичной власти всегда приводилась ст. 12 Конституции РФ, которая закрепляет два незыблемых принципа:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Формально ст. 12 Конституции РФ в редакции 2020 г. осталась без изменений и постулирует, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹⁷. На данных тезисах базировался принцип независимости деятельности органов МСУ от функционирования органов государственной власти. Формально данный принцип выступал своеобразным «бампером», защищавшим местное самоуправление от давления государства, хотя и создавал очаги политизации местной власти как самого близкого к населению властного уровня.

Следует признать: несмотря на то что ст. 12 Конституции РФ запрещает подчинение муниципальных органов власти государственным органам, реальная практика их взаимоотношений свидетельствует о наличии сильного политического и экономического влияния государства на местное самоуправление [5]. При этом введение в Конституцию РФ нормы о праве органов государственной власти напрямую участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать и увольнять должностных лиц МСУ (ст. 131, п. 1.1) нарушает принцип самостоятельности и организационной обособленности органов МСУ, закрепленный в ст. 12 Конституции РФ.

¹⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 1 июля 2020 г.). Ст. 132, п. 3.

¹⁵ Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Ведомости. 2020. 24 янв.

¹⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 1 июля 2020 г.). Ст. 3, ч. 2

¹⁷ Там же. Ст. 12.

¹³ Названы последствия реформы местного самоуправления: добьют окончательно // Московский комсомолец. 2022. 6 февр.

В этих условиях в силу хронического недофинансирования процессов муниципального развития [16] особенно важным становится вопрос о стимулировании финансовых возможностей развития муниципальных образований в перспективе.

Динамика основных видов налоговых доходов в бюджетах российских муниципальных образований за 2008–2021 гг. показана на рисунке.

В настоящее время от 77 до 85 % налоговых доходов местных бюджетов в России формируют три налога: налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, налог на землю. Как видно из рисунка, сумма налоговых доходов российских местных бюджетов в максимальной степени зависит от норматива перераспределения федерального налога на доходы физических лиц, определяющего и объем, и структуру местных бюджетных доходов, являющихся главным источником финансирования территориального развития. Первоначально норматив отчисления данного федерального налога составлял 10 %, затем возрос до 20 %, а в 2014 г. был понижен до 15 %.

Преобладание в доходах российских местных бюджетов долевых налогов (НДФЛ) при невысокой доле местных налогов составляет главную особенность российской системы МСУ, отличающую ее от зарубежных аналогов. Например, если в большей части европейских государств (Швеция, Дания, Швейцария, Норвегия, Финляндия и др.) доля местных налогов превышает 30 % в общей сумме доходов муниципальных бюджетов [17, с. 99–101], то в Российской Федерации налог на имущество физических лиц и зе-

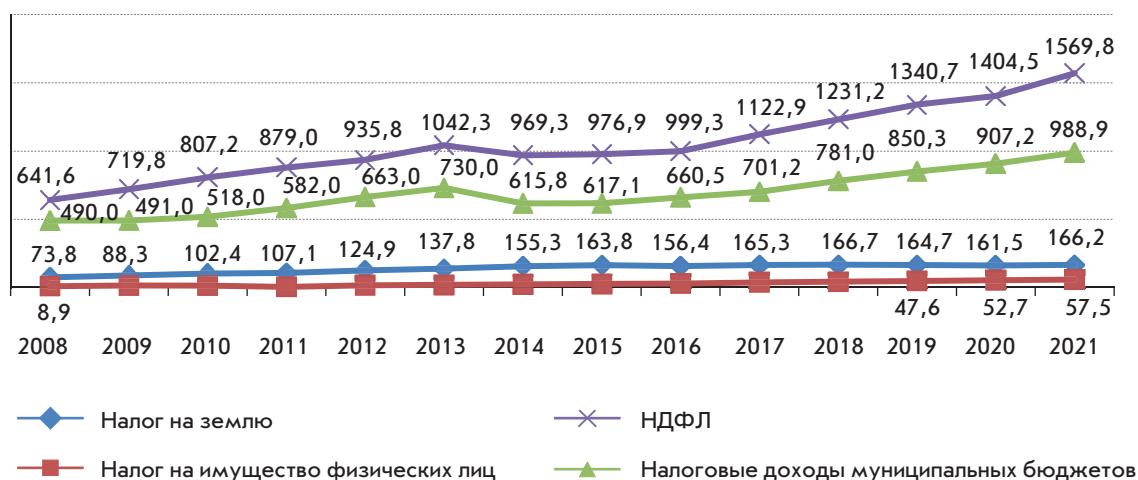
мельный налог, непосредственно относимые к местным и целиком зачисляемые в местные бюджеты, формируют менее 15 % налоговых доходов местных бюджетов, что составляет лишь 4–5 % от общей суммы доходов российских муниципальных бюджетов. Это является одним из самых низких показателей среди европейских стран.

Перспективы укрепления финансовой базы муниципальных образований связаны с укреплением доходной базы НДФЛ, имущественных налогов и налогообложения малого и среднего бизнеса [18, с. 80].

В этой связи целесообразно ориентироваться на используемый в значительном числе стран опыт перераспределения НДФЛ с места его первоначальной уплаты по месту работы налогоплательщика, в место постоянного проживания последнего [19]. Важно также от теоретических рассуждений о необходимости придания статуса «местные налоги» всей группе имущественных налогов перейти к стадии практической реализации данной идеи, тем более что именно органы МСУ могут обеспечить их эффективное администрирование.

Наряду с совершенствованием динамики налоговых доходов местных бюджетов важной проблемой, требующей решения, является высокая зависимость финансирования российских муниципалитетов от трансфертных перечислений из вышестоящих бюджетов.

В настоящее время в РФ межбюджетные трансферты составляют примерно две трети доходов местных бюджетов. Как следствие, трансферты значительно превышают долю налоговых доходов в местных бюджетах. Основная проблема состоит в том, что в структуре



Динамика налоговых доходов местных бюджетов в целом по РФ, млрд р.*

* Составлен по: Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образованиями / Минфин России. М., 2022. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities>.

трансфертов муниципальных бюджетов растет удельный вес связанных трансфертов (субсидий, субвенций и иных трансфертов), а доля нецелевых трансфертов (дотаций) уменьшается. Поскольку специфика связанных трансфертов заключается в необходимости направить их исключительно на реализацию конкретно установленных и вмененных муниципалитету полномочий, снижение доли дотаций означает для муниципалитета сокращение возможности использования средств собственного бюджета на поддержание регионального социально-экономического развития¹⁸.

При анализе представленных в табл. 2 данных отчетливо видно, что за 2012–2020 гг. доля дотаций, дающих муниципалитету относительную свободу распоряжения финансовыми ресурсами, сократилась. Например, на Дальнем Востоке у муниципальных районов она снизилась более чем на 8,6 процентного пункта, а у городских округов — на 4,5 процентного пункта и оказалась сведена к малозаметным 1,8 % всех доходов их бюджетов.

Это подтверждает упомянутый выше факт, что у дальневосточных муниципалитетов реальная возможность свободно распоряжаться имеющимися бюджетными ресурсами, которая и в предшествовавший период была невысокой, еще больше уменьшилась за анализируемые годы, значительно снизив собственный потенциал муниципалитетов по обеспечению потребностей населения в муниципальных услугах.

Для сравнения отметим, что в развитых европейских странах, где трансферты из вышестоящих бюджетов также выступают значимым источником доходов местных

бюджетов, их доля не превышает 20 % доходов муниципалитетов¹⁹. При этом за рубежом отмечается тенденция к снижению удельного веса данной статьи доходов в муниципальных бюджетах. Например, в Канаде в течение 1990-х гг. доля трансфертов в доходах местных бюджетов уменьшилась более чем вдвое — с 45 до 15–20 % [20].

В России, в отличие от зарубежных государств, в ходе муниципальной реформы не удалось переломить существующий тренд на увеличение удельного веса трансфертов в сравнении с местными налоговыми поступлениями [21]. При этом в доходах российских муниципальных бюджетов продолжает расти доля связанных трансфертов (субвенций, субсидий и иных трансфертов) на фоне сокращения удельного веса дотаций как нецелевых трансфертов (см. табл. 2). Подобная ситуация сокращает возможности местной власти по самостоятельному распоряжению муниципальными финансами. Отметим, что упомянутый проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в своем теле не содержит предложений по совершенствованию структуры бюджетных доходов муниципалитетов, как и не рассматривает вопрос о потенциальных источниках финансирования стратегического развития муниципальных образований.

Выводы

Выполненный анализ показывает, что перспективы реформы местного самоуправления в современной России просматриваются достаточно туманно.

Отсутствует безусловное принятие практиками и учеными-регионалистами поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г.

¹⁹ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Country Profiles / OECD/UCLG. 2019. 539 p.

Доли доходов бюджетов муниципальных образований Дальнего Востока по видам межбюджетных трансфертов (на начало года, медианные значения), %*

Таблица 2

Вид трансферта	2012		2016		2020	
	Муниципальный район	Городской округ	Муниципальный район	Городской округ	Муниципальный район	Городской округ
Трансферты, всего	81,5	53,0	79,6	57,8	76,0	59,0
Дотации	24,5	6,3	20,2	3,4	15,9	1,8
Субсидии и субвенции	43,4	37,2	47,8	48,6	57,0	44,8
Иные трансферты	6,9	5,8	3,6	1,2	3,9	10,9

* Составлена по: Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство России. М., 2020. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>.

Не сформировалось общепринятого представления о содержании федерального законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» № 40361-8 как среди депутатов Государственной Думы, так и среди муниципальных депутатов и глав муниципальных образований, критически настроенных к реформаторским планам данного законопроекта²⁰. Не случайно в июне 2022 г. фракция КПРФ внесла в Госдуму проект закона о введении моратория на проведение любых реформ государственного и муниципального управления до завершения спецоперации на Украине²¹.

Активизация специальной операции на Украине в феврале прошлого года и последовавший за этим 15 марта 2022 г. выход России из Совета Европы показали, что денонсация Российской Федерацией ряда европейских конвенций лишь вопрос времени. Как следствие, Президент В.В. Путин 17 января 2023 г. внес законопроект «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»²² № 279220-8, а 16 февраля Госдума денонсировала действие 21 соглашения²³. В числе прочего было заявлено, что Россия выходит и из Европейской хартии местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления²⁴, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 г. Конгрессом местных и региональных

властей Совета Европы, вступила в силу 1 сентября 1988 г. и является основным многосторонним документом, фиксирующим главные принципы деятельности органов МСУ. Российская Федерация ратифицировала хартию в 1998 г., обязавшись реализовать заложенные в ней законодательные нормы. Хотя российская реформа МСУ на практике не смогла обеспечить реализацию базовых требований Европейской хартии [22], последняя выступала значимым фактором, сдерживавшим полное поглощение государством местного самоуправления. Денонсация Европейской хартии местного самоуправления может стать значительным шагом на пути к разрушению тех элементов МСУ, которые были сформированы в России за годы реформы.

Резюмируя, проведем своеобразную историческую аналогию между состоянием дел с реформированием МСУ в современной России и ситуацией, сложившейся в Российской империи в 1890 г., когда при попытке реформирования Земского положения 1864 г. первоначально возникло предложение вообще отказаться от земства, передав его в заведование правительственным органам [23]. Это в определенной мере перекликается с сегодняшней ситуацией в реформировании МСУ.

Правда, в имперской России при подготовке новой редакции Земского положения (1890 г.) возникший политико-хозяйственный кризис был разрешен. На практике возоблаго пониманию необходимости сохранения земского самоуправления, и земское дело не было передано в заведование правительственным органам. В современной России представителям государственного и муниципального уровней власти пока, в отличие от авторов редакции Земского положения 1890 г., не удалось прийти к консенсусу по вопросу о реформировании местного самоуправления.

При этом следует понимать, что без расшивки выявленных узких мест местное самоуправление как институт публичной власти в России будет постепенно трансформироваться в известное еще с советских времен муниципальное управление, под которым уже сейчас можно разглядеть модель государственного управления в муниципальных границах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Широков А.Н. Поправка к Конституции Российской Федерации: перспективы местного самоуправления / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. — EDN KXGGOA // Местное право. — 2020. — № 3. — С. 61–66.
2. Леонов С.Н. Тенденции и проблемы бюджетной обеспеченности дальневосточных регионов / С.Н. Леонов. — EDN ZIBSVK // Социально-экономическая динамика на Дальнем Востоке России: устойчивые тренды и новые вызовы : сб. ст. / отв. ред. П.А. Минакир. — Хабаровск, 2022. — С. 161–179.
3. Dollery B. Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry / B. Dollery, J. Byrnes, L. Crase // Economic Analysis & Policy. — 2007. — Vol. 37, № 1. — P. 1–14.

4. Леонов С.Н. Финансовые возможности органов местного самоуправления по регулированию муниципально-го развития / С.Н. Леонов. — EDN CNJTER // Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий : материалы VII междунар. науч.-практ. интернет-конф., Вологда, 11–13 мая 2022 г. — Вологда, 2022. — С. 186–190.
5. Рой О.М. Бюджетная недостаточность местного самоуправления в условиях централизации власти / О.М. Рой. — EDN TIXUJF // Муниципальная академия. — 2014. — № 3. — С. 3–7.
6. Пузанов А.С. Потенциал для развития муниципалитетов // Бюджет. — 2021. — № 10 (226). — С. 56–59.
7. Пузанов А.С. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование / А.С. Пузанов, Р.А. Попов. — EDN ZEJPDR // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2017. — № 3. — С. 24–30.
8. Multi-Level Governance Reforms: overview of OECD Country Experiences / ed. I. Chatry, K. Hulbert. — Paris : OECD, 2017. — 171 p.
9. Pevcin P. Municipal Mergers: Theoretical Considerations, Practical Evidence and Potential Implications / P. Pevcin // Future World by 2050 : 8th International Scientific Conference, Croatia, Pula, 1–3 June 2017. — Pula, 2017.
10. Pevcin P. The Evidence on the Existence of Economies of Scale in Local Government Units / P. Pevcin // The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC) : conference Proceedings. — Split, Croatia, 2017. — P. 379–384.
11. Маркварт Э.Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э.Э. Маркварт, Й. Францке. — DOI 10.14530/se.2017.3.040-061. — EDN ZFAPMR // Пространственная экономика. — 2017. — № 3. — С. 40–61.
12. Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения / Р. Бабун. — Saarbrücken : Academic Publishing RU, 2016. — 124 с.
13. Ворошилов Н.В. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития / Н.В. Ворошилов. — DOI 10.15838/esc.2021.6.78.8. — EDN VSLJNM // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2021. — Т. 14, № 6. — С. 141–159.
14. Леонов С.Н. Особенности и пространственная специфика межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации / Е.С. Барабаш, С.Н. Леонов. — EDN MLJKHJ // Глобальные вызовы и региональное развитие в зеркале социологических измерений : материалы VII междунар. науч.-практ. интернет-конф., Вологда, 28 марта — 01 апреля 2022 г. — Вологда, 2022. — С. 356–361.
15. Арумова Е.С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт / Е.С. Арумова. — EDN NWYGGZJ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Т. 4, № 2. — С. 37–46.
16. Левина В.В. Особенности применения бюджетно-налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития муниципальных образований / В.В. Левина. — EDN ZGFXPZ // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2017. — № 3-1. — С. 115–127.
17. Местные финансы в европейских странах / ред. И.Е. Никитин. — Москва : Первый печат. двор, 2000. — 268 с.
18. Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе / М.А. Печенская-Полищук. — DOI 10.15838/esc.2020.2.68.5. — EDN KFOHEQ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2020. — Т. 13, № 2. — С. 71–88.
19. Кузнецова О.В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией / О.В. Кузнецова. — EDN WCTZQF // Казанский федералист. — 2006. — № 3. — С. 56–67.
20. Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде / И.В. Лексин. — EDN NWYHCL // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Т. 4, № 2. — С. 99–108.
21. Леонов С.Н. Перспективы реформирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» / С.Н. Леонов. — DOI 10.15838/ptd.2022.5.121.3. — EDN EINUDG // Проблемы развития территории. — 2022. — Т. 26, № 5. — С. 24–38.
22. Алебастрова И.А. У Конституции есть первородный грех, и наши власти решили согрешить еще / И.А. Алебастрова. — EDN HSQDXI // Закон. — 2020. — № 5. — С. 14–18.
23. Коркунов Н.М. Земское Положение / Н.М. Коркунов // Русское государственное право. Часть особенная / под ред. М.Б. Горенберга. — Санкт-Петербург, 1909. — Т. 2. — С. 531–536.

REFERENCES

1. Shirokov A.N., Yurkova S.N. Amendment to the Constitution of the Russian Federation: Challenges for Local Self-Government. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2020, no. 3, pp. 61–66. (In Russian). EDN: KXGGOA.
2. Leonov S.N. Trends and Problems of Budget Sufficiency in the Far Eastern Regions. In Minakir P.A. (ed.). *Socio-economic dynamics in the Russian Far East: sustainable trends and new challenges*. Khabarovsk, 2022, pp. 161–179. (In Russian). EDN: ZIBSVK.
3. Dollery B., Byrnes J., Crase L. Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 2007, vol. 37, no. 1, pp. 1–14.
4. Leonov S.N. Financial capacity of local governments to regulate municipal development. Problems of economic growth and sustainable development of territories. *Materials of the VII International Scientific and Practical Internet Conference, Vologda, May 11–13, 2022*. Vologda, 2022, pp. 186–190. (In Russian). EDN: CNJTER.
5. Roy O.M. Budget Insufficiency of Local Government in Conditions of Power Centralization. *Munitsipalnaya akademiya = Municipal Academy*, 2014, no. 3, pp. 3–7. (In Russian). EDN: TIXUJF.
6. Puzanov A.S. Potential for development of municipalities. *Byudzhët = Budget*, 2021, no. 10, pp. 56–59. (In Russian).

7. Puzanov A.S., Popov R.A. Assessment of Territorial Accessibility of Local Self-government: Economic and Geographic Research. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2017, no. 3, pp. 24–30. (In Russian). EDN: ZEPPDR.
8. Chatry I., Hulbert K. (eds.). *Multi-Level Governance Reforms. Overview of OECD Country Experiences*. Paris, OECD, 2017. 171 p.
9. Pevcin P. Municipal Mergers: Theoretical Considerations, Practical Evidence and Potential Implications. *Future World by 2050, 8th International Scientific Conference, Croatia, Pula, 1–3 June 2017*. Pula, 2017.
10. Pevcin P. The Evidence on the Existence of Economies of Scale in Local Government Units. *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC). Conference Proceedings*. Split, Croatia, 2017, pp. 379–384.
11. Markvart E.E., Franzke J. Modern Territorial Reforms of Local Self-government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 40–61. (In Russian). EDN: ZFAPMR. DOI: 10.14530/se.2017.3.040-061.
12. Babun R. *Local Self-government in Modern Russia: Problems and Solutions*. Saarbrücken, Academic Publishing RU, 2016. 124 p.
13. Voroshilov N.V. Inter-Municipal Cooperation in Russia: Status, Problems and Prospects of Development. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and social changes: facts, trends, forecast*, 2021, vol. 14, no. 6, pp. 141–159. (In Russian). EDN: VSLJNM. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.8.
14. Leonov S.N., Barabash E.S. Features and Spatial Specificity of Inter-municipal Cooperation in the Russian Federation. *Global Challenges and Regional Development in the Mirror of Sociological Dimensions. Materials of the VII International Scientific and Practical Internet Conference, Vologda, March 28 — April 01, 2022*. Vologda, 2022, pp. 356–361. (In Russian). EDN: MLJKHJ.
15. Arumova E.S. The Intermunicipal Cooperation: Russian and Foreign Experience. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem Analysis and Public Administration Projection*, 2011, vol. 4, no. 2, pp. 37–46. (In Russian). EDN: NWYGZJ.
16. Levina V.V. Features of the Application of the Budgetary and Tax Instruments of the Municipal Social and Economic Development Regulation. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Izvestiya of the Tula State University. Economic and legal sciences*, 2017, no. 3-1, pp. 115–127. (In Russian). EDN: ZGFXPZ.
17. Nikitin I.E. (ed.). *Local finance in European countries*. Moscow, Pervyi Pechatnyi Dvor Publ., 2000. 268 p.
18. Pechenskaya-Polishchuk M.A. Instruments and Principles of Reallocating Budgetary Resources in the Region. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and social changes: facts, trends, forecast*, 2020, vol. 13, no. 2, pp. 71–88. (In Russian). EDN: KFOHEQ. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5.
19. Kuznecova O.V. Intergovernmental Relations: Parallels between Russia and Germany. *Kazanskii federalist = Kazan Federalist*, 2006, no. 3, pp. 56–67. (In Russian). EDN: WCTZQF.
20. Leksin I.V. Peculiarities of Local Administration Territorial Organization in Canada. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem Analysis and Public Administration Projection*, 2011, vol. 4, no. 2, pp. 99–108. (In Russian). EDN: NWYHCL.
21. Leonov S.N. Prospects for Reforming Local Self-government in the Light of the Bill «On general Principles of Organizing Local Self-government in a Unified System OF Public Authority». *Problemy razvitiya territorii = Problems of territory's development*, 2022, vol. 26, no. 5, pp. 24–38. (In Russian). EDN: EINUDG. DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.3.
22. Alebastrova I.A. The Constitution has original sin, and our authorities have decided to sin more. *Zakon = Law*, 2020, no. 5, pp. 14–18. (In Russian). EDN: HSQDXI.
23. Korkunov N.M. Zemskoye Provision. In Gorenberg M.B. (ed.). *Russian State Law. The Part is Special*. Saint Petersburg, 1909. Vol. 2, pp. 531–536. (In Russian).

Информация об авторах

Леонов Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

Барабаш Евгения Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления — филиал РАНХиГС, г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: jane_barabash@mail.ru.

Для цитирования

Леонов С.Н. Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России / С.Н. Леонов, Е.С. Барабаш. — DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(1).46-56. — EDN WXGRRE // Известия Байкальского государственного университета. — 2023. — Т. 33, № 1. — С. 46–56.

Authors

Sergey N. Leonov — D.Sc. in Economics, Professor, Leading Researcher, Institute for Economic Research, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

Evgeniya S. Barabash — Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration and Service Law, Far-Eastern Institute of Management — branch of RANEPa, Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: jane_barabash@mail.ru.

For Citation

Leonov S.N., Barabash E.S. Financial and Structural Prospects of Local Government Reform in Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2023, vol. 33, no. 1, pp. 46–56. (In Russian). EDN: WXGRRE. DOI: 10.17150/2500-2759.2023.33(1).46-56.