ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Целищева Е.Ф.

старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)
620990, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, elena.tselishcheva@uapa.ru

УДК 342.25
ББК 66.3(2Рос),124

В статье представлено описание тенденций формирования и развития института местного самоуправления в постсоветский период в Российской Федерации. Особое внимание уделено исследованию проблемы формирования достаточных финансово-экономических основ деятельности органов местного самоуправления. Проблема финансово-экономической независимости муниципалитетов являлась главной на протяжении всех лет муниципальной реформы. Все преобразования в сфере местного самоуправления были направлены на создание основ для самостоятельного решения вопросов местного значения муниципальными органами власти и создания условий для дальнейшего социально-экономического развития территорий. В статье содержится анализ актуальной информации о состоянии финансовых и экономических ресурсов местного самоуправления, определены ключевые проблемы последнего этапа реформы. В заключительной части статьи сделан вывод о сокращении муниципальных ресурсов для решения вопросов местного значения и наметившейся тенденции централизации.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные бюджеты, независимость, децентрализация.

Tselishcheva E.F.

LOCAL SELF-GOVERNMENT FORMATION AND MUNICIPAL REFORM IN RUSSIA IN POST-SOVIET PERIOD

Description of local self-government development tendencies in Post-Soviet period in Russian Federation is represented in the paper. A special attention is paid to a problem of sufficient financial-economic base of municipal governments activity. The problem of municipal fiscal and economic autonomy has been the main problem during all years of municipal reform. All changes in municipal sphere has been oriented on creation of basis for independent solving of local problems by municipal governments and the further independent social and economic development of municipal territories. The paper contains an actual data analysis of financial and economic resources of local self-government, key problems of the reform present stage are defined. At the end of the paper was made a conclusion about reduction of municipal resources for providing local services and centralization tendencies.

Key words: local self-government, local budgets, autonomy, decentralization.

© Целищева Е.Ф., 2013

Советская модель местного самоуправления являлась инструментом административно-командной системы государственного управления [2, с. 106]. Для нее были характерны следующие черты:

– формирование правовой базы деятельности местных органов власти на основе Конституции и актов, издаваемых центральными органами;

– принцип жесткой централизации управления;

– принцип патернализма;

– функционирование органов местного самоуправления в системе органов государственной власти;

– отсутствие муниципальной собственности, местных бюджетов.

Советы народных депутатов сочетали функции представительных и исполнительных органов власти. С точки зрения советского государственного права местные Советы рассматривались как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль. В начале 1990-х годов перед властью стояла задача реформирования всей системы государственного управления. Одной из основных целей реформы было «выведение» деятельности местных органов власти из-под контроля и опеки партийных организаций, обеспечение самостоятельности местных Советов (как финансовой, так и организационной), повышение значимости представительных органов власти в системе управления территориями [5, с. 23].

Децентрализация системы государственного управления и формирование института местного самоуправления начались в начале 1990-х гг и проходили в несколько этапов.

Первый этап начался в 1990 году, когда был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В этом законе было введено понятие местного самоуправления и коммунальной собственности. В Законе не определялось, относится ли местное самоуправление к системе государственного управления или является самостоятельным институтом публичной власти. Закон присвоил местным Советам статус органов местного самоуправления, предоставил некоторую свободу и гарантии независимости, в том числе право на судебную защиту. В Законе содержались нормы, запрещавшие вышестоящим органам исполнительной власти вмешиваться в деятельность Советов.

В 1991 году был принят закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», в котором уже более точно были определены финансовые, экономические и организационные основы этого института власти. В частности, закон четко устанавливал границы местного самоуправления (в границах городов, районов в городах, поселков, сельских населенных пунктов). В за-

In Soviet period local governance at sub-national level was conducted by Councils of deputies. The Soviet model of local government was generated by a totalitarian mode and was a tool of administrative-command system of public administration [2, p.106]. Its specific features were the following:

– legal basis of local authorities activity was created by the USSR Constitution and national level legislation;

– principle of rigid centralization;

– paternalism principle;

– local governments were a part of state government system.

municipal property and local budgets absence.

The Councils of deputies had representative and executive functions. From the Soviet state law position local Councils were a new type of representative bodies combining decision-making, execution and control functions. At the early 1990s national government wanted to reform all system of public administration. One of the main tasks was local authorities removing from control and guardianship of Party and providing an independency of local Councils (both fiscal and organizational), increasing of representative bodies' importance in the system of territorial management. [5, p.23].

Decentralization of public administration system and municipal self-government formation process started in the early 1990th years and had three main stages.

The first stage started in 1990 year when the USSR Law "About general principalities of local self-government and a local economy in the USSR" were passed. This Law introduced a conception of local government and municipal property. According to the Law the Councils of deputies received status of local government bodies. They received some guarantees of freedom and independence, including the right of judicial protection. There were norms in the Law forbidding to upper-level authorities interfere into activities of local Councils. None the less, it wasn't defined whether municipal self government is related to the system of state administration or independent institution of public administration system.

The Law "About local self-government" has been passed in 1991. There were defined more precisely territorial, financial, economic and organizational bases of municipal authorities in the new Law (1991). In particular it was stated that local self-government could be realized at the territories of cities, districts in cities, settlements, rural settlements. It was also established in the Law a uniform model of municipal authorities with strong power of a head of administration.

The President of Russian Federation had carried out municipal reform in 1993 during constitutional reform. Activity of local Councils of deputies has been stopped and their authorities has been transferred to municipal ad-

коне была закреплена единая для всей России модель системы органов власти с сильной главой администрации, действующем на принципах единоначалия.

В 1993 году в период конституционной реформы Президент Российской Федерации провел реформу местного самоуправления. Деятельность местных советов депутатов была прекращена, распорядительные полномочия были переданы местным администрациям.

В Конституции, принятой 12 декабря 1993 года, процесс децентрализации получил свое логическое завершение, местное самоуправление было провозглашено самостоятельной структурой в системе публичной власти, обладающей организационной обособленностью.

На первом этапе местное самоуправление получило:

– выделенную компетенцию (вопросы местного значения)

– финансово-экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения – на основе права иметь собственный бюджет, формирующийся посредством передаваемых местному самоуправлению доходных и расходных полномочий;

– широкую самостоятельность в выборе организационных форм.

Тем не менее, активизации развития местного самоуправления после принятия Конституции не произошло. В условиях радикальных экономических реформ начала 1990 годов условия жизни населения резко ухудшились. Из-за отсутствия необходимой финансовой и экономической базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти.

Второй этап развития местного самоуправления в РФ (1995-2002 годы) был связан с принятием и реализацией Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Указанный Закон носил рамочный характер по многим вопросам, в частности, не определял четко вопросы местного значения. Закон 1995 года не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу регионам. Он не устанавливал ограничений по видам муниципальных образований, уровням реализации местного самоуправления (район, поселение, город), не разграничивал единообразную компетенцию муниципалитетов. Его детализировало законодательство субнационального уровня власти. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти.

На федеральном уровне были приняты законы, регламентирующие выборы в представительные органы местного самоуправления (1996), финансовые основы местного самоуправления (1997), основы муниципальной службы в Российской Федерации (1998). В 1998 году Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления.

ministrations. Local self-government institution was proclaimed as independent structure in public administration system with organizational autonomy from state bodies of power in the Constitution of Russian Federation (accepted on December, 12 1993).

So the process of decentralization has got its logical completion in 1993. At the end of first stage of municipal reform local self-government institution received its own authorities (questions of local significance), financial and economic autonomy (the right to have own budget), a right to choose its own organizational structure. But nevertheless, the development of local self-government in Russia has not occurred after Constitution acceptance. It was impossible because of absence of economic and financial base of municipal governments – the radical economic reforms in 1990 years lead to serious reduction of life conditions.

The second stage of municipal self-government reform began in 1995 year when the Federal Law "About general principles of local self-government in Russian Federation" was passed. The Law (1995) was a frame law, for example it didn't define accurately questions of local significance, uniform types of municipal formations (areas/rayons, settlements, cities) and its organizational structure wasn't established also. It was supposed that this Law (1995) will be specified by other federal laws and in regional legislation.

In result regional laws about local self government were passed, municipal elections were conducted and real process of local self-government formation was launched. There were created more than 11.5 thousands of municipalities by 2002 year in Russia. But specific feature of local self governance at that stage was wide variety of local self-government models in different regions.

The Federal government had ratified the European Charter of local self-government in 1998 and accepted additional laws – the law about municipal elections (1996), the law about fiscal base of municipal governance (1997), the law about municipal servants (1998). Unfortunately changes in federal tax and budget legislation (Tax code (Part I in 1998 and Part II in 2000 year) and Budget Code (1998 year) adoption) lead to centralization of fiscal authorities. Own revenues of local budgets reduced in the late 1990th, local governments became more dependent on regional transfers and some imbalance between expenditures and revenues assignment appeared. Expenditures of municipal budgets were about 30-32% of Russian Federation consolidated budget and revenues varied from 23 to 27%. Sustainable budget deficit at municipal level led to constant increasing of municipal debt. Lack of transparency in intergovernmental fiscal relations at sub-national level of budgetary system led to declination of municipal budget revenues. Under-financing caused deterioration of communal and social infrastructure of municipalities and

С вступлением в силу закона 1995 года началось реальное формирование местного самоуправления. К 2002 году на территории всех субъектов Российской Федерации были приняты региональные законы о местном самоуправлении, прошли муниципальные выборы, а общее количество муниципальных образований составило свыше 11,5 тысяч. Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации.

Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве (в частности, вступление в силу Налогового и Бюджетного кодексов РФ) привело к централизации налоговых полномочий на федеральном уровне власти. Собственные доходы местных бюджетов в конце 1990х годов сократились, возросла зависимость местных бюджетов от региональных трансфертов. В результате возникло явное несоответствие задач местного самоуправления имеющимся в его распоряжении ресурсам. Расходные полномочия местных бюджетов составляли около 30% консолидированного бюджета Российской Федерации, а доходы варьировались от 23 до 27%, что приводило к устойчивому дефициту бюджета и росту муниципального долга. Неурегулированность межбюджетных отношений на региональном уровне способствовала постоянному сокращению доходов местных бюджетов и росту их дефицита, в результате чего недостаточно финансировалось и разрушалось муниципальное хозяйство (муниципальные предприятия и учреждения, образующие социальную инфраструктуру муниципальных образований.)

С 2002 года в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти; четко разграничить между ними полномочия и ответственность; привести финансовые полномочия каждого уровня власти в соответствие с объемом полномочий. Существенным компонентом этой реформы стал новый этап реформы местного самоуправления.

В 2003 году был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В дальнейшем в него был внесен ряд изменений и дополнений. В полную силу новый закон о местном самоуправлении вступил с 01 января 2009 года. Таким образом, с 2003 года начался ***третий этап*** реформы местного самоуправления в России, основными целями которого были:

– ориентация функционирования властей на интересы населения за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации муниципальных

serious problems in functioning of municipal non-profit organizations (schools, hospitals, road and communal service enterprises, etc.).

The third stage of municipal reform was related to administrative reform (started in 2002 year). The main objectives of administrative reform were following – increasing of effectiveness of all levels of public administration, accurate assignment of responsibility and authorities between them, revenues assignment.

Local self-government reform became an important part of administrative reform There were passed the new Law "About common principles of local self-government in Russian Federation" in 2003 year. It came into force in 2009 year and the period from 2003 to 2009 year was transitional. The new Law (2003) was oriented on solving three key problems of local self government:

1. orientation of local bodies to citizen interests through creation of closest to people level of municipal administration – rural and urban settlements;
2. expenditures assignment between different levels public administration;
3. revenues assignment in conformity with expenditures assignment and liquidation of non-financed federal and regional mandates at municipal level.

Since 2009 in most regions local government has been acting on the basis of new principles of territory organisation and financial and economic governance. In result of third stage of local self-government reform, Russia has moved to a two-level model of local government organisation. The municipal level consists of two sublevels – the first is the city districts and municipal areas sublevel and the second is urban and rural settlements sublevel.

Total amount of municipalities increased almost twice after the new Law (2003) came in force. According to the Ministry of regional development report total amount of municipal formations were 24161 at the beginning of 2009 year and included

- 507 city districts;
- 1810 municipal areas;
- 21608 settlements (1745 urban settlements and 19863 rural settlements).

At the one hand, increasing number of municipal formations allowed to make municipal administration closer to citizen's needs. In fact, each settlement with little amount of population (100 citizens having voting right) has got opportunity to be a municipality. But at the other hand, financial and economic resources of such municipalities are very low. According to calculations of some experts (see, for example, 3, p.116-123) population of municipality in Russia for providing sufficient budget revenues should be more than 30000.

We can see from the figure 1 that in result of the third stage of municipal reform the share of settlements (especially rural settlements) increased, meanwhile the

образований низового уровня – сельских и городских поселений;

– разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

– закрепление доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых федеральных мандатов.

Что касается первой цели, то за прошедший после вступления в силу нового закона ФЗ-131 период была проделана большая работа. Реформа привела к двукратному увеличению количества муниципальных образований. По данным министерства регионального развития количество муниципальных образований на 01 января 2009 года составляло 24 161, в том числе 507 городских округов, 1810 муниципальных районов и 21 608 поселений (1745 городских и 19 863 сельских). Сравнительная характеристика количества муниципальных образований и их типов на 01 января 2003 года и на 01 января 2009 года представлена на рисунке 1.

С одной стороны увеличение количества муниципальных образований позволило приблизить муниципальную власть к населению. Фактически любой населенный пункт с численностью жителей даже меньше 100 человек, обладающих избирательным правом, вправе претендовать на статус муниципального образования. Между тем, как отмечают некоторые эксперты, финансово-экономическая самостоятельность у населенных пунктов с населением менее 30 тыс. жителей очень низкая [3, с.116-123]

В результате внедрения двухуровневой организации системы местного самоуправления проблема обеспеченности муниципалитетов собственными финансово-экономическими средствами обострилась.



Рисунок 1. Сравнительная характеристика соотношения различных типов муниципальных образований

specific feature of this type of municipalities is that almost all of them are recipients of financial help from regional budgets.

The lack of resources for solving local significance problems has led to the opposite tendency of liquidation and integration of municipalities in Russia after 2009 year. Their number has been reducing during the last 4 years. Dynamics of municipalities' amount in 2009 – 2012 years is presented in Table 1. From the Table we can see that total amount of municipalities had been reduced by more than 1000 units (4,32%) to 23118 municipalities, first of all due to reduction of rural settlements.

The list of municipal authorities had opened character and could be extended with additional questions (at the base of a decision of municipal representative bodies) according to the old Law "About common principles of local self-government in Russian Federation" (1995). The new Law "About common principles of local self-government" (2003) contains closed list of authorities with 37 items. Municipal governments are not allowed take new obligations besides specified in the Law (2003). But some authorities can be delegated from regional or federal levels of government to municipal level, of course with financial transfers (subventions).

Local governments are responsible for wide range of questions related to live-support conditions, among them for example such as:

- planning, approval and execution of a local budget;
- introduction, change and cancellation of local taxes and charges;
- electricity, heating, gas and water supply
- roads reconstruction and building, maintenance of transport infrastructure;

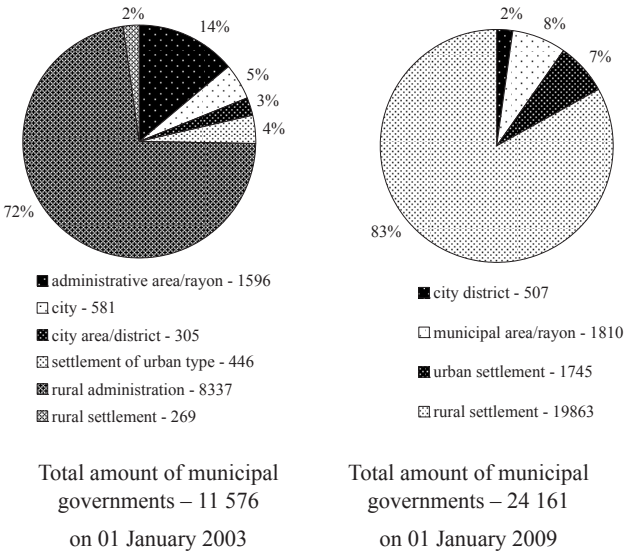


Figure 1. Types of municipalities before and after third stage of municipal reform in Russia

Таблица 1

Динамика количества муниципальных образований в 2009 – 2012 гг (единиц на начало года)

	2009	2010	2011	2012	2012/2009	2012/2009, %
Количество муниципальных образований по России, всего	24 161	23 907	23 304	23118	-1043	-4.32
в том числе по типам:						
муниципальные районы;	1 810	1 829	1 824	1821	+11	+0.61
городские округа;	507	512	515	517	+10	+1.97
поселения; – городские поселения – сельские поселения	21 608 1 745 19 863	21 330 1 739 19 863	20 729 1733 18996	20544 1711 18733	-1064 -34 -1130	-4.92 -1.95 -5.69
Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения	236	236	236	236	0	0

Table 1

Dynamics of municipalities amount in 2009 – 2012, units at the beginning of year

	2009	2010	2011	2012	2012/2009	2012/2009, %
Total amount of municipal governments in Russia, including:	24 161	23 907	23 304	23118	-1043	-4.32
municipal areas	1 810	1 829	1 824	1821	+11	+0.61
city districts	507	512	515	517	+10	+1.97
settlements – urban settlements – rural settlements	21 608 1 745 19 863	21 330 1 739 19 863	20 729 1733 18996	20444 1711 18733	-1164 -34 -1130	-5.38 -1.95 -5.69
Municipalities inside cities of federal significance (Moscow and Sent-Petersburg)	236	236	236	236	0	0

В общем количестве муниципальных образований стало активно нарастать количество городских и сельских поселений, отличающихся нехваткой финансовых ресурсов.

Недостаток средств для решения текущих вопросов привел к тому, что наметилась тенденция ликвидации и укрупнения муниципальных образований. На 01 января 2012 года их количество стало меньше почти на 1000, по сравнению с количеством на 01 января 2009 года (23 118 муниципальных образований). Динамика количества муниципальных образований за период с 2009 по 2012 год представлена в таблице 1.

На третьем этапе реформы существенные изменения произошли не только по количеству муниципальных образований, но также и в их компетенции. Согласно закону 1995 года перечень вопросов местного значения носил открытый характер и мог быть дополнен по усмотрению муниципальной администрации. В законе 2003 года перечень вопросов местного значения носит уже закрытый (исчерпывающий) характер и органы местного самоуправления не могут принимать новые обязательства за исключением делегированных вышестоящими уровнями власти.

По целому ряду важнейших вопросов социальной политики компетенция местных органов власти была сужена. В ведение региональных органов власти

- social security (including shelter service)
- support for house building, providing municipal housing service;
- transport service;
- support for communication service, catering service, trade and personal services;
- providing conditions for recreation and rest service;
- emergency aid and non-specialized primary medical assistance;
- provision of utilities service, gardening.

This list reduced significantly and was divided between different types of municipalities. Some of municipal authorities were assigned to regional level of government. Among them such important questions of social policy as school education, specialized medical service, regulation of labor market and employment, calculation and providing of transfers for communal service to poor citizens (communal service grants), environmental ecology control. In fact school education service were delegated from regional level of government to municipal level, but legislative regulation and financing of this authority is carried out now at regional level.

Reassignment of authorities caused transfer of municipal property to regional level. According to the Law “About common principals of local self-government in

перешли вопросы, касающиеся организации предоставления среднего специального образования (организация предоставления школьного образования была в последствии делегирована на муниципальный уровень, законодательное и финансовое обеспечение этого полномочия осуществляется на региональном уровне власти), специализированной медицинской помощи, опеки и попечительства, участие в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений, расчет субсидий на оплату коммунальных услуг и организация их предоставления, осуществление экологического контроля.

Передача отдельных полномочий повлекла за собой передачу имущества из муниципальной в региональную собственность. Согласно требованию нового закона (2003) органы местного самоуправления должны были перепрофилировать собственность, закрывать или отчуждать имущество, не соответствующее вопросам местного значения. Эти требования вступили в полную силу с 2009 года. Раздел имущества породил множество конфликтных ситуаций и споров в отношениях между региональными и муниципальными правительствами. Как правило, имущество муниципальных образований было закреплено за предприятиями и организациями муниципальной формы собственности. В результате третьего этапа реформы количество организаций муниципальной формы собственности сократилось существенно. Особо активно сокращение муниципального имущество происходило после 2009 года (см. Таблицу 2).

Удельный вес муниципального сектора в общем количестве организаций сократился с 7,8 в 2002 году до 5,1% в 2011 году. На основании данных таблицы 2 видно, что наибольшее сокращение пришлось на организации здравоохранения и спорта. Из ведения органов местного самоуправления были исключены вопросы оказания специализированной медицинской помощи, а также специализированные спортивные школы. Количество муниципальных учреждений социальной сферы сократилось на 14,7%, количество муниципальных предприятий на 20,3%.

Столь существенное сокращение было обусловлено не только вступлением в силу закона о местном самоуправлении 2003 года, но также проводимыми в стране реформами бюджетного сектора, образования, здравоохранения а также новым после кризиса направлением фискальной политики – сокращение неэффективных расходов.

Среди положительных результатов реформы 2003 года стоит отметить упорядочение бюджетной системы и межбюджетных отношений, появление права формировать и исполнять бюджет у каждого муниципального образования. К сожалению, практически двукратное увеличение количества муниципальных образований не повлекло за собой аналогич-

Russian Federation" (2003) local governments are not allowed to have assets which are not related to their jurisdiction. In 2009 after coming in full force of the Law (2003) local governments had to dispose of some property complexes, to privatize them or transfer to regional level. In result, they lost some part of budget non tax revenues. This situation also caused a lot of conflicts between municipal and regional governments and also between municipal areas and settlements. As a rule the municipal property is attached to municipal enterprises or municipal non-profit organizations providing social services. So the property transfer led to significant reduction of municipal enterprises and non-profit organizations. The share of municipal enterprises and organizations in total amount of organizations and enterprises registered in Russia has reduced from 7,8% in 2002 to 5,1% in 2011. This process was very intensive after 2009 year (see Table 2).

The total amount of municipal enterprises was reduced by 20,3% and amount of social sphere organizations by 14,7%. We can see from the Table 2 that the most reduction was in healthcare and in sport spheres due to specialized medical service and specialized sport schools service were excluded from the jurisdiction of municipalities. We are expecting also serious changes in amount of schools, because of education system reform. These dramatic tendencies in municipal sector of economics were caused not only by the reform of local self government but also by budget sector reform, reform of education system, reform of medical service sphere, transformation of mechanisms non-profit sector financing and also by a new direction of fiscal policy after crisis 2008 (reduction of inefficient expenditures).

Changes of principles of territory organisation have caused changes in structure and organization of budget system. It became complicated and includes 4 types of local budgets. There are budgets of city districts and consolidated budgets of municipal rayons at the first sublevel and budgets of urban settlements and rural settlements at the second sublevel.

The positive result of last municipal reform stage was putting in order budgetary system and intergovernmental fiscal relations. Now each new municipality has own budget. Unfortunately, almost double increasing of municipal formations didn't lead to increasing of municipal consolidated budget revenues. In Table 3 is represented data from Ministry of Finance Report about execution of local budgets. The share of own municipal budget revenues and expenditures in GDP was 4,1% in 2011.

From analysis of Consolidated RF Budget revenues and expenditures assignment we can see some tendencies:

• in 2008-2010 years the share of local budget own revenues increased significantly, but this was caused mostly by reduction of federal and regional budget revenues in time of crises;

Таблица 2

Количество муниципальных организаций (единиц на начало года

	2009	2010	2011	2012	2012/2009	2012/2009, %
2 Число муниципальных унитарных предприятий, единиц	21025	19547	18251	16752	-4273	- 20,3
3 Число муниципальных учреждений социальной сферы, единиц В том числе:	155918	146206	137610	132996	-22922	-14,7
– учреждения образования	101481	98629	96668	92264	-9217	- 9,1
– учреждения здравоохранения	7482	7440	6 533	4515	-2967	- 39,7
– учреждения культуры	35721	34562	27590	30816	-4905	-13,7
– учреждения спорта	11234	5575	6819	5401	-5833	-51,9

Table 2

Amount of the municipal enterprises and non-profit organizations, units at the beginning of year

	2009	2010	2011	2012	2012/2009	2012/2009, %
Municipal enterprises	21025	19547	18251	16752	-4273	- 20,3
Municipal non-profit organizations of social sphere, including organizations in the sphere:	155918	146206	137610	132996	-22922	-14,7
– education	101481	98629	96668	92264	-9217	- 9,1
– healthcare	7482	7440	6 533	4515	-2967	- 39,7
– culture	35721	34562	27590	30816	-4905	-13,7
– physical culture and sport	11234	5575	6819	5401	-5833	-51,9

ного роста доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований и увеличения фискальной самостоятельности.

Для анализа фискальной децентрализации наиболее часто применяют показатели доли доходов и расходов местных бюджетов в доходах и расходах консолидированного бюджета страны. При этом, практически все исследования фискальной децентрализации проводятся на основе руководства по статистике государственных финансов, разработанного Международным валютным фондом[6]. Результаты расчетов удельного веса доходов и расходов местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете России, проведенные на основе информации Министерства финансов России об исполнении местных бюджетов, представлены в Таблице 3.

На основе анализа данных, представленных в Таблице 3, можно сделать следующие выводы:

– в 2008-2010 гг удельный вес собственных доходов местных бюджетов значительно увеличился, что было обусловлено в основном сокращением доходов федерального и региональных бюджетов в период экономического кризиса;

– доля собственных доходов местных бюджетов в ВВП составила 4,1% в 2011 году. Увеличение этого показателя в 2008-2009 гг было обусловлено не увеличением объема доходов местных бюджетов, а сокращением ВВП в условиях кризиса;

– доля расходов на реализацию собственных полномочий муниципальных бюджетов в консолиди-

• the share of own local budget revenues in GDP was 4,1 in 2011 year. Increasing of this share in 2008-2009 year wasn't caused by increasing of local budget revenues. It happened due to declination of GDP in condition of economic downturn.

• the share of expenditures for realization of municipal obligations in Consolidated RF budget has been declining during 2006-2011 years;

• the share of own revenues in 2006-2008 was lower than the share of expenditures for realization of municipal obligations in RF Consolidated budget, the same negative tendency was in 2010-2011 year again. Constant disparity of expenditure and revenue share indicates imbalance in expenditures and revenues authorities assignment between different levels of budgetary system.

We can make a conclusion that fiscal and economic autonomy of local governments is very low. Unfortunately making municipal bodies closer to citizens and creation of settlements is not enough for solving problems of local significance. As we pointed out earlier, settlements have not sufficient financial sources. From the Table 4 we can see that there are 88,4 % municipalities-settlements and they receive only 12,3% of municipal consolidated budget revenues.

In analysis of a fiscal autonomy of municipal governments it is important to pay attention to structure of incomes of local budgets also. The structure of local budgets consists of two parts:

– own revenues (intended for financing the questions in jurisdiction of local governments)

Таблица 3

Доходы и расходы местных бюджетов в 2006-2011 гг, млрд. руб.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Общий объем доходов местных бюджетов	1521,6	1948,8	2411,6	2387,6	2600,5	2961,1
Собственные доходы местных бюджетов	1084,2	1387,2	1880,1	1805,3	1973,3	2249,7
удельный вес собственных доходов в ВВП, %	4,0	4,2	4,6	4,7	4,4	4,1
удельный вес собственных доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации, %	10,2	10,4	11,6	13,3	12,6	10,8
Общий объем расходов местных бюджетов	1511,4	1933,8	2422,2	2440,3	2612,4	2975,8
Объем расходов на реализацию собственных полномочий муниципальных образований	1074,0	1372,2	1890,6	1857,7	1985,1	2264,5
удельный вес расходов на реализацию собственных полномочий в ВВП, %	4,0	4,1	4,6	4,8	4,4	4,1
удельный вес расходов на реализацию собственных полномочий в консолидированном бюджете Российской Федерации, %	12,8	12,1	13,4	11,6	11,5	11,3

Table 3

Revenues and expenditures of municipal budgets in 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Revenues total amount, billion rubles	1521,6	1948,8	2411,6	2387,6	2600,5	2961,1
Own revenues*, billion rubles	1084,2	1387,2	1880,1	1805,3	1973,3	2249,7
share of own revenues in GDP, %	4,0	4,2	4,6	4,7	4,4	4,1
share of own revenues in Consolidated budget of Russian Federation, %	10,2	10,4	11,6	13,3	12,6	10,8
Expenditures total amount, billion rubles	1511,4	1933,8	2422,2	2440,3	2612,4	2975,8
Expenditures for realization of municipal obligations, billion rubles	1074,0	1372,2	1890,6	1857,7	1985,1	2264,5
share of expenditures for realization of municipal obligations in GDP, %	4,0	4,1	4,6	4,8	4,4	4,1
share of expenditures for realization of municipal obligations in Consolidated budget of Russian Federation, %	12,8	12,1	13,4	11,6	11,5	11,3

* total amount without subventions for realization of delegated authorities

рованном бюджете Российской Федерации сокращалась в период с 2006 по 2011 гг;

– в консолидированном бюджете Российской Федерации доля собственных доходов местных бюджетов в 2006-2008 гг была ниже чем доля расходов на реализацию собственных полномочий, аналогичная тенденция наблюдалась и в 2010-2011 гг. Стабильное превышение расходов над доходами свидетельствует о несбалансированности в распределении доходных и расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том то финансовая и экономическая автономия муниципалитетов очень низка. Оказалось, что создания на территории Российской Федерации муниципальных образований низового уровня – сельских и городских поселений – недостаточно для решения вопросов местного значения, так как у поселений недостаточно финансовых ресурсов. В таблице 4 хорошо

– subventions – financial resources provided from higher-level governments for execution of some federal and regional laws (mandates).

Own revenues include:

– tax revenues: local taxes (private property tax and land tax) and shares from federal and regional taxes (for example personal income tax (federal), transport tax (regional), organization's property tax (regional), etc.);

– non-tax revenues – from delivering of municipal property in rent, dividends and profit from the municipal enterprises, incomes from sale of state and municipal property, etc;

– intergovernmental transfers (subsidies (for co-financing of local tasks, for specific targets) and grants (general-purpose transfers)).

The most part of local tax-revenues comes from personal income tax. The most part of non-tax revenues comes from using of state and municipal property (payments for rent, profit of municipal enterprises, and per-

Таблица 4

Распределение муниципалитетов
и собственных доходов местных бюджетов
по типам муниципальных образований, %

	Доля в общем количестве муниципальных образований	Доля в общем объеме собственных доходов местных бюджетов
Муниципальные районы	2,2	51,7
Городские округа	7,9	36,0
Поселения	88,4	12,3

Table 4

Redistribution of municipalities and municipal budget revenues by type of municipality, %

	Share in total amount of municipalities	Share in total amount of own municipal budget revenues*
Municipal areas	2,2	51,7
City districts	7,9	36,0
Settlements	88,4	12,3

* According to the Ministry of Finance report about municipal budget execution monitoring in 2011

видно, что на поселения приходится около 90% от общего количества всех муниципальных образований и только 12% собственных доходов местных бюджетов.

При проведении анализа финансовой самостоятельности местных бюджетов необходимо уделить особое внимание изучению структуры доходов местных бюджетов [6]. Доходы местных бюджетов включают собственные доходы (средства, предназначенные для решения вопросов местного значения) и субвенции (финансовые ресурсы передаваемые от вышестоящих бюджетов на реализацию делегированных полномочий). В свою очередь, собственные доходы местных бюджетов делятся на три группы:

– налоговые доходы: местные налоги (налог на имущество, земельный налог), доходы от федеральных и региональных налогов (например, от налога на доходы физических лиц, транспортного налога, налога на имущества организаций и т.д.);

– неналоговые доходы – доходы от предоставления в аренду муниципального имущества, часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, доходы от продажи имущества и др.;

– межбюджетные трансферты: субсидии (целевая и долевая финансовая помощь) и дотации (в основном, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности).

Сведения о фактической структуре собственных доходов местных бюджетов представлены в Таблице 5.

Большая часть налоговых доходов местных бюджетов формируется за счет налога на доходы физических лиц. Большая часть неналоговых доходов поступает в виде доходов от использования имущества (платежи за аренду, прибыль муниципальных предприятий, доходы в виде процентов от размещения временно свободных денежных средств в банках).

Практически половина собственных доходов местных бюджетов приходится на межбюджетные трансферты, причем их доля в структуре доходов неуклонно увеличивается. Увеличение доли межбюджетных трансфертов не связано с антикризисной политикой, так региональные бюджеты в период кризиса по-

cent from placing of temporary free money in banks). The information about structure of own revenues of municipal budgets is represented in table 5. Almost half of own local revenues come from intergovernmental transfers and the share of this type of revenues has been constantly increasing. There were reduction of tax and non-tax revenues share and increasing of intergovernmental transfers share.

Increasing of intergovernmental transfers share was not related to the anti-recession policy because regional budgets suffered more from downturn and hadn't possibility to increase grants to municipal governments. It was caused by realization of national projects and federal purpose-oriented programs which were financed from federal budget and allowed to renew facilities of healthcare and education non-profit municipal organizations. Due to national projects municipal building and housing space capital repair were financed. Some programs allowed receiving subsidies for building of city roads and objects of infrastructure.

So increasing of own revenue base of local budgets were substituted by transfers. However, as mark some experts (Babun, Vydrin, Starodubrovskaya) purpose-oriented financing of some spheres should supplement but not substitute basic resources. But unfortunately municipal taxes have very little share in municipal revenues (about 10 % of tax incomes) and can't be considered as main source of finances. To change this situation it is necessary to improve approaches in estimation of property value. More than half of owners of property use various privileges which were established at federal level of government. Many owners are released from land tax by federal legislation. Among them military bases, railways and railway stations, power plants and etc. Unfinished process of public land property rights division between different levels of government is also a good reason for low revenues from municipal taxes. According to statistic data 92% of lands in Russia are without established property rights.

Thus the welfare of municipalities is not related to economic development of territory because of the fact

Таблица 5

Структура собственных доходов местных бюджетов, %

Вид доходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Налоговые доходы	43,1	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1
Неналоговые доходы	15,8	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4
Межбюджетные трансферты (без субвенций)	41,1	41,0	46,9	46,6	46,3	48,3

Table 5

Structure of own revenues of local budgets, %

Type of revenues	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tax revenues	43,1	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1
Non-tax revenues	15,8	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4
Intergovernmental transfers (without subventions)	41,1	41,0	46,9	46,6	46,3	48,3

страдали в большей степени и не имели возможности увеличивать объемы финансовой помощи муниципальному уровню власти.

Увеличение доли межбюджетных трансфертов было связано с финансированием реализации национальных проектов и федеральных целевых программ, создавшими условия для обновления имущества учреждений здравоохранения и образования. Через национальные проекты также в последние годы финансировался капитальный ремонт жилья и развитие жилищного строительства. Некоторые федеральные целевые программы позволяли муниципалитетам получить финансирование для строительства дорог и объектов инфраструктуры.

Таким образом, увеличение собственных доходов местных бюджетов было обусловлено увеличением доли трансфертов. Как отмечают некоторые эксперты [см., например, 1, 3, 5] целевое финансирование должно дополнять, а не заменять основные финансовые ресурсы муниципальных властей. В качестве основных ресурсов можно было бы рассматривать местные налоги, но, к сожалению, их удельный вес в местных бюджетах очень невелик (около 10%). Для изменения сложившейся ситуации необходимо усовершенствовать методику оценки стоимости имущества. Более половины владельцев имущества получают льготы по уплате налога, причем большая часть льгот установлена федеральным законодательством. Значительное количество налогоплательщиков освобождены от уплаты налогов на имущество – военные городки, железнодорожные станции, электростанции и др. Незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю между различными уровнями власти также является причиной низких поступлений местных налогов в бюджеты.

Таким образом, благополучие муниципальных образований практически не зависит от уровня развития экономики территории. Муниципалитеты в большей степени зависят от того, что most part of own revenues is usually transferred from higher level governments.

Evaluation of reform result is very complicated. There are positive and negative opinions among Russian experts. We consider the results as positive – the local self-government institution has passed through difficult stages of formation and now could be a resource for territorial development. It doesn't work in full force yet. Municipalities still do not have sufficient resources for realization their functions. We can see some tendency of centralization in last years. But nevertheless, work on development of this institution is considered by federal and regional governments as priority direction of state policy.

The problem of sufficient base for financial and economic autonomy is the key problem of municipal level of government. During all 20 years of municipal reform in Russian Federation all transformations of municipal level of government were oriented on creation of conditions for independent realization of municipal functions and also on for further independent social and economic development of municipalities.

References:

1. Babun, R. Mullagaleeva, Z. 2001. Problems of municipal economics. Moscow. 143 p.

2. Velikhov L. 1996.The foundations of municipal economics. Basic Theory on city, its management, finance and methods of economic management. Moscow. 216 p.

3. Vydrin, I. 2010. Municipal reform in 2003: some results. Bulletin of Sverdlovsk region Charter Court. p.116-123.

4. Information on results of monitoring of local budgets execution. The Ministry of Finance of Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (accessed at March, 4 2013).

шей степени зависят от поступлений средств «сверху» в виде трансфертов.

Однозначно оценить результаты реформы очень сложно. Среди российских экспертов есть как негативное, так и позитивное отношение к проводимым преобразованиям. На наш взгляд, к положительным результатам реформы местного самоуправления можно отнести то, что институт местного самоуправления пройдя несколько этапов своего формирования стал сегодня базой для социально-экономического развития территорий муниципалитетов. Этот институт не работает пока что на полную мощность – у муниципалитетов по-прежнему, недостаточно ресурсов для финансирования реализации собственных полномочий. Вторым негативным моментом является наметившаяся в последние годы некоторая тенденция централизации. Однако, централизация рассматривается нами как реакция на кризис и как необходимый шаг для борьбы с его последствиями. Тем не менее, развитие института местного самоуправления рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений политики федерального и регионального уровней власти. А проблема формирования достаточной финансово-экономической основы по-прежнему является одной из ключевых.

Литература:

1. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики. М.: Феникс, 2001. 143 с.

2. Велихов Л. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 216 с.

3. Выдрин И.В. Муниципальная реформа 2003 года: некоторые итоги // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2010. № 1(11). С. 116-123.

4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 04.03.2013).

5. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. и др. Проблемы реформирования местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005.

6. International Monetary Fund. 2001. Guidelines for State Finance Statistics [электронный ресурс]. URL: http://www.imf.org. (дата обращения 04.03.2013).

5. Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M., Mironova N. 2005. Problems of local self government reforming: structural and financial aspects. Moscow: IEPP, 2005.

6. International Monetary Fund. 2001. Guidelines for State Finance Statistics [e-resource]. URL: http://www.imf.org (Accessed at March, 4 2013).