

Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока



Сергей Николаевич

ЛЕОНОВ

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН
Хабаровск, Российская Федерация

e-mail: Leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436; ResearcherID: V-3471-2019

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы и основные результаты 30-летней реформы местного самоуправления, касающиеся позиционирования института местного самоуправления в «вертикали власти», определения структуры его полномочий и прав, а также формирования финансовой базы. Цель работы – определить основные принципы и особенности развития института местного самоуправления и его финансового взаимодействия с государством на примере муниципалитетов крупного макрорегиона, каковым является российский Дальний Восток. Для выявления статистических закономерностей использованы общенаучные методы на основе официальных данных Федерального казначейства Российской Федерации, Министерства финансов, Росстата, региональных органов и местных органов власти дальневосточных субъектов РФ. Проанализирована динамика изменения пространственной классификации муниципалитетов Дальнего Востока за годы реформы, а также состояния и условий формирования бюджетов муниципальных районов и городских округов дальневосточных субъектов Федерации за 2011–2019 гг. Показано, что на Дальнем Востоке положение с финансовой обеспеченностью местного самоуправления определяется не столько местными, сколько общероссийскими тенденциями. Выявлено наличие серьезной стагнации доходов и расходов муниципалитетов; преобладание низкой финансовой самостоятельности бюджетов государственных округов и, особенно, муниципальных районов; снижение возможности свободно распоряжаться бюджетными ресурсами для муниципалитетов Дальнего Востока, поскольку за анализируемый период доля дотаций в доходах бюджетов муниципальных районов сократилась на 8,6 п. п. до 15,9%, а у городских

Для цитирования: Леонов С.Н. Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 6. С. 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9

For citation: Leonov S.N. Financial results of the local self-government reform. Experience of the regions of the Far East. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 6, pp. 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9

округов оказалась сведена до малозаметных 1,8%, при возрастающей доле в доходах бюджетов субвенций и субсидий. В целом за годы реформы законодательное усиление полномочий и прав местного самоуправления, декларируемое на федеральном уровне, не нашло соответствующего финансового подкрепления в регионе. Обоснованы предложения по совершенствованию финансовой составляющей реформы местного самоуправления в рамках эволюционного подхода. Показано, что для реализации конституционных изменений потребуется уточнение федерального законодательства, что может породить ряд скрытых угроз и подорвать принцип организационной обособленности и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Новизна исследовательской задачи актуализируется рассмотрением означенного круга вопросов в сравнении федеральных тенденций и ситуации в макрорегионе в условиях изменений Конституции РФ и возрастающего понимания необходимости укреплять финансовую базу местного самоуправления. Материалы статьи могут быть использованы в образовательной сфере и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, муниципальные бюджеты, Дальний Восток.

Введение

Реформа местного самоуправления (МСУ), начавшаяся 30 лет назад, с принятия в 1991 году Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ»¹, затевалась с целью формирования в России реального института МСУ. Предполагалось, что новый институт в рамках реализации идей Европейской хартии местного самоуправления² будет способен выполнять свои функции в условиях рыночной экономики [1–4] и обеспечивать решение финансовых проблем муниципальных образований (МО) путем их «самоокупаемости» [5–9].

Опыт развитых стран свидетельствует, что в стабильно развивающейся рыночной экономике уровень развития налоговой системы и межбюджетных отношений способствует формированию в целом самостоятельных региональных и местных бюджетов, ориентированных на удовлетворение потребностей населения [10–13]. В связи с этим важно понять причины ряда организационных и финансовых проблем, возникших в ходе реформы МСУ в Российской Федерации.

В России реформа местного самоуправления обрела современную законодательную базу

после принятия в октябре 2003 года 131-ФЗ, ставшего основным законом МСУ³.

За годы реформы неоднократно менялся основной пореформенный закон, вошедший в число наиболее изменчивых федеральных законов⁴, росло разнообразие видов муниципалитетов при общем сокращении их числа, уточнялись границы и полномочия региональных органов власти. В этих условиях следует говорить о результатах реформы местного самоуправления, учитывая ряд моментов.

Во-первых, региональные особенности хода реформы МСУ следует выявлять после анализа тенденций развития данных процессов на национальном уровне, рассматривая развитие региональных процессов МСУ на фоне национальных закономерностей.

Во-вторых, работа охватывает практику становления МСУ с 2003 года, а вопросы развития финансово-бюджетных механизмов функционирования системы местного самоуправления (именно в этой сфере в настоящее время сконцентрированы основные проблемы практики реализации реформы) подробно рассматриваются на периоде 2011–2019 гг.

¹ О местном самоуправлении в РФ: Закон Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1. URL: <https://base.garant.ru/3961383/>

² Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/186367/>

⁴ С октября 2003 по июль 2021 года различные дополнения в 131-ФЗ были внесены 136 нормативно-законодательными актами.

В-третьих, анализ результативности регионального среза реформы МСУ в работе выполнен на примере оценки состояния муниципалитетов дальневосточных субъектов Федерации. Муниципалитеты Дальнего Востока (ДВ) в качестве объекта исследования были выбраны ввиду того, что данный макрорегион традиционно является «экспериментальным» районом, развивается под федеральным патронажем и выступает своеобразной экономической лабораторией по проверке результативности различных методов реализации региональной политики. При этом учитывалось, что за годы реформы границы Дальнего Востока претерпели изменение. С конца 2018 года в состав Дальневосточного федерального округа официально входят Республика Бурятия и Забайкальский край – сложные в социально-экономическом плане «многомуниципальные» субъекты⁵. В статье статистические данные при ретроспективном анализе пересчитаны на «новый», расширенный состав регионов – субъектов ДВ.

Адекватная оценка особенностей реформы МСУ в части динамики территориальной структуры, формирования полномочий МО, доходов и расходов муниципальных бюджетов возмож-

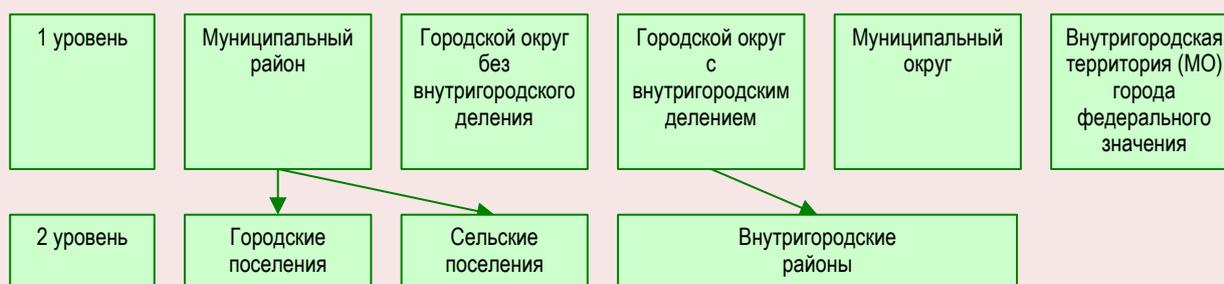
на в процессе сравнительного анализа с общенациональными тенденциями, связанными с реформой.

Общенациональные тенденции реализации реформы местного самоуправления

Рассмотрим национальные тенденции хода реформы МСУ в части ее структурных и количественных результатов, а также степени обеспеченности полномочий муниципальных образований финансово-бюджетными ресурсами.

Структурный результат реформы. За годы реформы изменился видовой состав муниципалитетов. Если в первой редакции ФЗ-131⁶ говорилось о пяти видах муниципалитетов двух уровней, то современная редакция закона позволяет существовать муниципальным образованиям восьми видов двух уровней (рис. 1). Речь идет об утвержденных в первой редакции закона муниципальных районах; городских и сельских поселениях; городских округах без внутригородского деления; внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) в городах федерального значения; а также введенных в более поздних редакциях закона городских округа с внутригородским делением (с 2014 года), внутригородских

Рис. 1. Современная двухуровневая структура МСУ и виды муниципальных образований в России



Источник: ФЗ-131.

⁵ В соответствии с Указом Президента РФ от 03.11.2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» территориальный состав ДФО был расширен за счет включения двух регионов, ранее административно входивших в Сибирский федеральный округ: Забайкальского края и Республики Бурятия. В нашей статье состав ДФО рассматривается в границах названного указа и включает 11 субъектов Федерации: республики Саха (Якутия) и Бурятия, Хабаровский, Приморский, Камчатский и Забайкальский края, Амурскую, Магаданскую и Сахалинскую области, Еврейскую автономную область (ЕАО) и Чукотский автономный округ (ЧАО).

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября. URL: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

районах городского округа с внутригородским делением (с 2014 года) и муниципальных округах (с 2019 года).

Согласно 131-ФЗ МО второго уровня входят в состав муниципалитетов первого уровня (городские и сельские поселения в состав сложно-составных муниципальных образований – муниципальных районов, а внутригородские районы – в состав городских округов с внутригородским делением⁷).

Три вида муниципалитетов относятся к одноуровневым МО.

Городские округа включают один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся МО, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно или через выборные органы.

Внутригородские территории (муниципальные образования) городов федерального значения входят в федеральные города в виде самостоятельных муниципалитетов (муниципальных округов или поселений)⁸.

Муниципальные округа, возможность создания которых появились в 2019 году⁹, в процессе создания объединяют несколько поселений в большее по числу жителей и площади муниципальное образование. Немаловажно, что объединяемые поселения при этом утрачивают муниципальные функции, собственные органы власти и, что особенно важно, бюджеты. Как следствие, значительно упрощается ситуация с межбюджетными трансфертами для выравнивания бюджетной обеспеченности.

⁷ Три городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара и Челябинск) содержат в общей сложности 19 внутригородских районов и получили свой статус в 2014–2016 гг. С тех пор их количество неизменно, а новые проекты образования подобных МО не рассматриваются [14, с. 12].

⁸ Созданы в Москве и Санкт-Петербурге в 2006 году, в Севастополе – в 2014 году. На 1 января 2021 г. в Москве существовало 146, в Санкт-Петербурге – 111, в Севастополе – 10 внутригородских территорий. На момент образования внутригородских территорий городов федерального значения, существующих в основном в виде муниципальных округов, понятие «муниципальный округ» как самостоятельное муниципальное образование в 131-ФЗ прописано не было.

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ.

Следует ожидать дальнейшего увеличения числа муниципальных округов, поскольку постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445¹⁰ предписано до 1 января 2025 года преобразовать городские округа, где менее двух третей населения проживает в городах или иных городских населённых пунктах, в муниципальные округа. Причем на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ.

Изменения, наряду с введенной в апреле 2017 года процедурой преобразования муниципального района в городской округ¹¹, показывают, что говорить о сложившейся структуре МСУ в РФ не приходится. Сложность функционирования двухуровневой системы местного самоуправления связана с необходимостью организации значительных межбюджетных перетоков для ликвидации разрывов в бюджетной обеспеченности муниципалитетов¹². Ставка на городские и муниципальные округа позволяет региональным органам власти сформировать одноуровневую систему МСУ, что уже наблюдается в восьми субъектах Федерации (Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, Магаданской, Сахалинской, Калининградской и Московской областях, Ставропольском крае). Два из названных регионов с одноуровневой системой МСУ (Магаданская и Сахалинская области) сформированы на ДВ.

¹⁰ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445. URL: <http://base.garant.ru/71405474/>

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ. URL: <https://rg.ru/2017/04/05/fz62-dok.html>

¹² Например, бюджетная система Хабаровского края в настоящее время включает 233 бюджета, в том числе краевой бюджет, два бюджета городских округов, 17 бюджетов муниципальных районов, 22 бюджета городских поселений и 191 бюджет сельских поселений. В 2021 году разрыв в обеспеченности собственными доходами 232 муниципальных образований края (доля налоговых и неналоговых доходов в объеме собственных доходов) составил в регионе 45 раз (от 2,1 до 94,5%). При этом почти 60% МО края (137 муниципалитетов из 232) были обеспечены собственными доходами лишь на 30% [15].

Количественный результат реформы связан с динамикой числа муниципалитетов в пореформенный период. Принятый в 2003 году, 131-ФЗ официально вступил в силу в 2006 году, после переходного периода. Согласно п. 3 ст. 85 131-ФЗ границы МО подлежали описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства до 1 января 2007 года. С этого времени Росстат публикует развернутую статистику о состоянии МО¹³.

Ранее мониторинг числа МО осуществлялся Минфином РФ. На старте реформы Минфином России в стране зафиксировано 5,5 тыс. местных бюджетов [16, с. 18].

Пытаясь, пусть и формально, приблизить МСУ к населению, правительство в начале реформ способствовало резкому росту числа муниципалитетов. По итогам мониторинга Минфина РФ, в 2005 году в России насчитывалось 11733 МО. В 2006 году их число возросло до

24210 (на 12251 МО)¹⁴. За 2005–2006 гг. структура МО по видам в РФ претерпела серьезные изменения. Число городских округов сократилось в три раза (с 1601 в 2005 году до 522 в 2006 году) при одновременном увеличении числа муниципальных районов с 902 до 1802 единиц, сельских поселений – с 8789 до 19894, а число городских поселений за 2005–2006 гг. выросло в четыре раза (с 443 до 1756).

В целом за период с начала реформ и до 2007 года общее число МО возросло в 4,5 раза. Однако при этом пришло понимание, что подобный курс на увеличение числа МО противоречит мировой практике укрупнения муниципалитетов [17], так как в современных условиях понятие «доступность» местного самоуправления для граждан ориентируется, помимо «пешеходной доступности», и на иные критерии. Практически уже с 2007 года началось укрупнение муниципалитетов, и к 2021 году их число сократилось до 20,3 тыс. единиц (табл. 1).

Таблица 1. Изменение числа муниципальных образований по видам (на 1 января текущего года), ед.

Тип МО		2007	2010	2015	2020	2021	2021/2007, %
ВСЕГО,	РФ	24200	23907	22923	20846	20303	83,9
	ДФО	2129	2118	2056	1961	1895	89,0
в т. ч.							
муниципальных районов	РФ	1793	1829	1823	1673	1606	89,6
	ДФО	179	177	175	161	151	84,4
городских поселений	РФ	1732	1739	1644	1398	1346	77,7
	ДФО	237	233	214	182	173	73,0
сельских поселений	РФ	19919	19591	18654	16821	16332	82,0
	ДФО	1659	1654	1611	1549	1492	90,0
городских округов	РФ	520	512	535	632	630	121,2
	ДФО	54	54	56	66	66	122,2
городских округов с внутригородским делением	РФ	-	-	-	3	3	...
	ДФО	-	-	-	-	-	-
внутригородских районов	РФ	-	-	-	19	19	...
	ДФО	-	-	-	-	-	-
внутригородских территорий (МО) города федерального значения	РФ	236	236	267	267	267	113,1
	ДФО	-	-	-	-	-	-
муниципальных округов	РФ	-	-	-	33	100	...
	ДФО	-	-	-	3	13	...

Составлено по: данные сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>

¹³ См., например, <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>

¹⁴ Рассчитано по: Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2006 года (период мониторинга – 9 месяцев 2006 года). URL: <https://minfin.gov.ru/common/img/uploaded/library/2007/09/monitoring011006.pdf>

Регистрируемое изменение структуры муниципалитетов различалось по регионам. На Дальнем Востоке, например, отмечалась более плавная динамика. Если за период 2007–2021 гг. общее число МО по России сократилось на 16,1%, то на ДВ «скорость сокращения» была в полтора раза меньше (11%), а число сельских поселений уменьшилось лишь на 10% при 18% в целом по стране. Подобная специфика имеет свои причины, которые будут рассмотрены ниже.

Управленческий результат реформы связан с уточнением механизмов регулирования полномочий и прав органов МСУ и задает структуру полномочий, закрепляемых федеральными законами за конкретным уровнем управления (региональным или муниципальным), предопределяя формирование бюджетных расходов этого уровня власти.

К 2003 году назрела необходимость разрешения противоречия, состоявшего в дублировании базовых полномочий муниципалитетов

и субъектов РФ, что приводило к острым конфликтам, особенно во взаимоотношениях регионов с их «столицами». В 131-ФЗ за органами МСУ были закреплены основные вопросы местного значения¹⁵, а также определена грань между «собственными» и «делегированными» полномочиями (расходными обязательствами) местных органов власти, соответственно, между источниками их финансирования. Признано, что делегированные полномочия должны финансироваться только за счет субвенций.

В дальнейшем в 131-ФЗ был внесен ряд изменений, позволивший расширить перечень вопросов местного значения муниципальных образований. Кроме полномочий по решению вопросов местного самоуправления статьи 14-1, 15-1 и 16-1 закрепили за органами МСУ ряд прав, то есть предоставили МО возможность участвовать в решении вопросов, не отнесенных напрямую к вопросам местного значения (табл. 2).

Таблица 2. Территориальная структура полномочий и прав органов местного самоуправления, закрепленных 131-ФЗ и законами городов федерального значения

Вид МО	Закрепленные в законе 131-ФЗ (число)		
	полномочия МО		права МО
	в исходной редакции закона	в редакции закона от 01.07.2021	
Городское поселение	22	39	15
Сельское поселение	22	13 (оставшиеся 26 вопросов местного значения решаются органами МСУ муниципальных районов)	15
Муниципальный район	20	39	14
Городской округ	27	44	18
Внутригородской район (с 2014)	-	13	6
Муниципальный округ (с 2019)	-	44	18
Городской округ с внутренним делением (с 2014)	-	44	18
Полномочия, закрепленные законами городов федерального значения			
Внутригородские территории в городах федерального значения	Москва – 24; Санкт-Петербург – 44; Севастополь – 12		
Составлено по: 131-ФЗ; Об организации местного самоуправления в г. Москве: Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56. URL: https://basman.mos.ru/about/normativno-pravovye-akty/zakon-g-moskvy-ob-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-g-moskve.php ; Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 23.09.2009. URL: https://docs.cntd.ru/document/891818221 ; О местном самоуправлении в г. Севастополе: Закон г. Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС. URL: https://sevizakon.ru/view/laws/bank/dekabr_20141/o_mestnom_samoupravlenii_v_gorode_sevastopole/tekst_zakona/			

¹⁵ Речь идет об электро-, тепло-, газо- и водоснабжении населения, водоотведении, снабжении населения топливом, образовании, здравоохранении, дорогах, транспортных услугах, первичных мерах пожарной безопасности, создании условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотек, охраны местных объектов культурного наследия, физкультуры, спорта, работы с молодежью.

Динамика расширения полномочий и прав органов МСУ показывает формально возросший за годы реформы их законодательный статус. Акцент в регулировании деятельности органов МСУ в значительной мере смещается с принципа «разрешено только то, что разрешено» к принципу «разрешено то, что не запрещено»¹⁶.

Важно понять, как этот декларируемо возросший «полномочный статус» местной власти в реальности соотносится с положениями бюджетного законодательства о финансировании полномочий муниципалитетов, с тем чтобы в дальнейшем понять, есть ли в этом вопросе специфика у дальневосточных муниципалитетов.

Финансовые результаты реформы. Подразумевается необходимость формирования стабильных и управляемых финансово-бюджетных основ местного самоуправления. Отметим, что подобный подход в развитии МСУ в настоящее время с теми или иными вариациями соответствует устремлениям большинства федеративных и унитарных государств [4; 12; 19; 20].

За годы реформы в России не удалось преодолеть проблемы в финансировании органов МСУ, отмечавшиеся еще на старте реформы. Если в 2007 году доля МСУ в доходах консолидированного бюджета составляла 10,7%, а в расходах — 13%¹⁷, то в настоящее время, ввиду методических недоработок финансовой составляющей концепции реформы, нормой деятельности МСУ в стране остается его значительное недофинансирование. Так, по итогам 2016–

2018 гг. доли доходов и расходов муниципальных бюджетов в государственном консолидированном бюджете РФ составляли в среднем 11,4 и 12,3% соответственно, что хотя и лучше российских показателей 2007 года, но значительно ниже мировых показателей для федеративных государств (табл. 3). Более того, разрыв в уровне расходов и доходов органов МСУ особенно заметен при сравнении российских показателей с показателями стран с высоким уровнем дохода.

Даже среди стран с доходами выше среднего, в группу которых входит РФ [22], видно, что доля российских органов МСУ по объему расходов и доходов в консолидированном бюджете страны оказывается на 40–60% ниже мировых «среднегрупповых» данных. Ситуация, когда баланс долей расходов и доходов муниципальных бюджетов складывается в пользу расходов (они на 0,9 п. п. превышают доходы МСУ), означает «перегруженность» российского муниципального уровня власти обязательствами при недофинансировании выполняемых полномочий.

Особенности регионального среза реформы местного самоуправления

Для адекватной оценки финансовых результатов реформы в отношении муниципалитетов ДВ следует понять, как менялась и что в настоящее время представляет сложившаяся в макрорегионе территориальная структура местного самоуправления, как формируются полномочия муниципальных образований, доходы и расходы муниципальных бюджетов дальне-

Таблица 3. Доли объемов доходов и расходов бюджетов органов МСУ в разных странах, % от консолидированного бюджета в среднем за 2016–2018 гг.

Показатель	Россия	Федеративные страны	Страны с высоким доходом	Страны с доходом выше среднего
Доходы	11,4	14,5	21,8	18,2
Расходы	12,3	13,5	20,9	17,3
Составлено по: [21, с. 25].				

¹⁶ В последнее время, как отмечают участники XX Российского муниципального форума, права органов МСУ на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в интерпретации прокуроров и судов часто трактуется как обязанности. В результате органы МСУ попадают в правовую ловушку: принудительная, по требованию судов, реализация прав МСУ на решение вопросов, не отнесенных к их компетенции, влечет дополнительные расходы, не обеспеченные доходами местных бюджетов, а неисполнение требований судов грозит наложением штрафов [18, с. 76].

¹⁷ Рассчитано по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации 2007. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263>; Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute/?id_65=93449-yezhegodnaya_informatsiya_ob_ishpolnenii_konsolidirovannogo_byudzheta_rossiiskoi_federatsiidannye_s_1_yanvarya_2006_g

восточных субъектов Федерации на фоне выявленных общенациональных тенденций реализации реформы.

Особенности территориальной организации дальневосточных муниципалитетов в значительной мере определяются особенностями дальневосточных субъектов РФ, которые в целом заметно выделяются по площади и плотности населения среди российских регионов. Из десяти крупнейших по площади субъектов Федерации шесть – дальневосточные (Якутия, Хабаровский край, ЧАО, Магаданская область, Камчатский и Забайкальский край), среди пяти субъектов с минимальной плотностью населения четыре региона ДВ (ЧАО, Магаданская область, Якутия и Камчатский край). «Среднее» дальневосточное МО крупнее «среднего» российского муниципалитета по площади в 6,6 раза, а по плотности населения – в 11,2 раза меньше. Причем чем севернее находится МО, тем четче проявляется данная закономерность.

Особенности муниципалитетов Дальневосточного округа формируют более высокую, в сравнении со среднероссийской, потребность в бюджетных расходах на душу населения. Это вынужденная реакция местных и региональных дальневосточных органов власти на снабжение продовольствием и теплом отдаленных территорий, обеспечение достойного уровня образования и оказания медицинских услуг дисперсно размещенному на огромной территории населению.

В ДФО наибольшее число МО фиксируется в Республике Саха (455) и Забайкальском крае (392), наименьшее – в Магаданской (9) и Сахалинской (18) областях. Среднее число муниципальных образований в регионе сохраняет многолетнюю тенденцию к снижению, сократившись со 194 в 2007 году до 172 в 2021 году. В РФ в 2021 году. «плотность муниципальных образований» была почти в полтора раза выше (239 единиц на субъект Федерации).

Динамика изменения числа и структуры муниципальных образований ДФО по видам и уровням представлена в *таблице 4*.

За анализируемый период число муниципальных районов сократилось на 28 единиц, главным образом за счет преобразования муниципальных районов в одноуровневые муниципальные округа¹⁸. Как следствие, на ДВ число МО первого уровня уменьшилось всего на три единицы. Общее сокращение числа МО на ДВ шло за счет муниципалитетов второго уровня: число городских поселений сократилось на 64, сельских – на 167 единиц. При этом процесс оптимизации числа МО в конкретных регионах ДВ осуществляется под воздействием разных факторов.

Сложившийся менталитет местного населения в районах Крайнего Севера формирует тип закрытой общины, что затрудняет принятие решений об укрупнении муниципалитетов¹⁹. В результате, например, в Республике Саха (Якутия) на протяжении всего рассматриваемого

Таблица 4. Изменение числа и структуры муниципальных образований ДФО (на 1 января текущего года)

Вид МО	Уровень МО	Число МО, ед.			Структура МО по видам, %	
		2007	2021	2021–2007	2007	2021
Муниципальный район	I	179	151	-28	8,4	8,0
Муниципальный округ	I	0	13	13	-	0,7
Городской округ без внутригородского деления	I	54	66	12	2,5	3,5
Городское поселение	II	237	173	-64	11,2	9,1
Сельское поселение	II	1659	1492	-167	77,9	78,7
Всего		2129	1895	-234	100	100

Рассчитано по: данные сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ukmb3eKg/munst.htm>

¹⁸ Только в первой половине 2020 года на Дальнем Востоке в муниципальные округа были преобразованы Алеутский район на Камчатке, два района в Амурской области (Белогорский и Ромненский), пять районов в Приморском крае (Лазовский, Октябрьский, Тернейский, Хорольский и Ханкайский) [14].

¹⁹ Согласно 131-ФЗ подобные реорганизации должны проходить обязательно с учетом мнения населения.

мого периода сохраняется 455 муниципальных образований, хотя 2/3 из них имеют численность жителей менее 1 тыс. чел. и расположены в труднодоступных и отдаленных местах [23].

Другая тенденция, проявившаяся на ДВ, – рост за анализируемый период числа городских и муниципальных округов и переход к одноуровневой системе МСУ. Отход от двухуровневой системы МСУ в РФ начался в 2017 году²⁰, когда компактность, шаговая доступность и преобладание городского населения перестали считаться критериями, которым должен соответствовать городской округ. Это позволило начать процесс преобразования территорий в городские округа, а появление в 2019 году муниципальных округов сигнализирует о том, что в России наблюдается окончательная формализация отхода от двухуровневой системы МСУ. На ДВ с 2017 года вся территория Магаданской и Сахалинской областей оказалась распределена между 9 и 18 городскими округами соответственно. При этом в девяти дальневосточных субъектах Федерации сохраняется двухуровневая система МСУ.

Особенности финансового обеспечения развития МСУ на Дальнем Востоке в значительной мере предопределены территориальной организацией дальневосточных муниципалитетов. К 2020 году на ДВ насчитывалось 164 муниципальных района и 66 городских округов в 11 субъектах Федерации (табл. 5).

Анализ динамики изменения душевых доходов и расходов, доли собственных доходов и межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий и субвенций) в доходах бюджетов муниципальных районов и городских округов за 2011, 2015 и 2019 гг. позволяет сделать ряд выводов о свойствах бюджетов дальневосточных муниципалитетов.

Во-первых, изменение величины реальных подушевых доходов и расходов бюджетов МО за 2011–2019 гг. показывает, что на ДВ объемы доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (МР) и городских округов (ГО) на протяжении анализируемого периода находятся в серьезной стагнации. Данный вывод базируется на оценке реальных душевых бюджетных доходов и расходов муниципальных районов и городских округов по каждому из дальневосточных субъектов Федерации в ценах 2019 года и расчете медианных реальных подушевых расходов и доходов муниципалитетов Дальнего Востока за 2011–2019 гг. (табл. 6).

Из данных таблицы 6 видно, что медианные реальные подушевые доходы и расходы дальневосточных муниципалитетов за 2011–2019 гг. сократились на 4 п. п. по доходам и на 14,9 п. п. по расходам.

Поскольку подушевые расходы в ценах 2019 года всего консолидированного бюджета РФ за этот же период увеличились на 11,5 п. п., можно предположить, что с 2011 года в распоряжении дальневосточных муниципальных образований не только не появилось дополнительных средств в сравнении с бюджетами других уровней власти и иных российских регионов, но ситуация с местными бюджетами в макрорегионе в сравнении со среднероссийскими данными ухудшилась.

Во-вторых, на Дальнем Востоке фиксируется низкая финансовая самостоятельность местных бюджетов, как городских округов, так и, особенно, муниципальных районов.

Большинство средств бюджета муниципальные образования ДВ получают от субъектов Федерации или из федерального бюджета. В настоящее время на Дальнем Востоке в бюджетах

Таблица 5. Число муниципальных образований 1 уровня в дальневосточных субъектах Российской Федерации

МО 1 уровня	2011	2015	2019
Муниципальный район	176	175	164
Городской округ	55	56	66
Рассчитано по: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/			

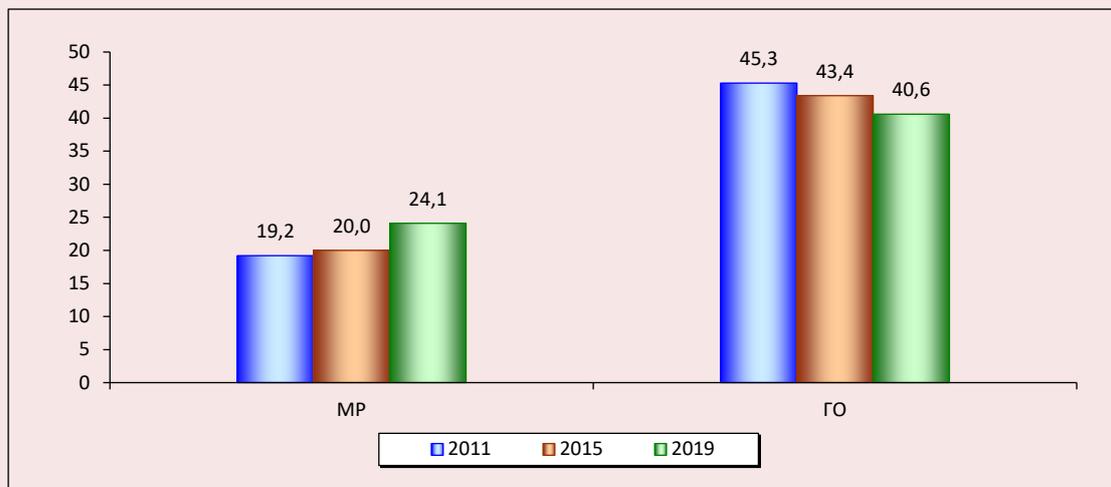
²⁰ Выжutowич В. Укрупнить до округа // Российская газета. Федеральный выпуск. 2019. № 57 (7815). URL: <https://rg.ru/2019/03/14/vyzhutovich-municipalnyj-okrug-eto-ekonomiia-biudzhethnyh-sredstv.html>

Таблица 6. Медианные доходы и расходы муниципальных районов и городских округов дальневосточных субъектов РФ на душу населения (в ценах 2019 года), тыс. руб./чел.

Показатель	2011	2015	2019	2019/2011, %
Душевые доходы бюджетов МР и ГО	44,7	36,2	42,9	96,0
Душевые расходы бюджетов МР и ГО	49,6	36,7	42,2	85,1

Рассчитано по: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>; <http://base.garant.ru/149900/>

Рис. 2. Медиана доли собственных доходов в бюджетах муниципальных районов и городских округов Дальнего Востока, %



Рассчитано по: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

городских округов доля собственных доходов (то есть объем доходов за вычетом субсидий, субвенций и дотаций) составляет в среднем 45–40% с тенденцией к снижению. Медианная доля собственных доходов в бюджетах муниципальных районов хотя и растет, но остается на крайне низком уровне (19,2–24,1%; *рис. 2*). Для сравнения следует отметить, что в федеративных государствах доля собственных доходов в бюджетах муниципалитетов в среднем составляет 60% [12].

Практически сложившаяся ситуация означает, что современное финансовое положение муниципальных районов, как и городских округов, на ДВ зависит не столько от их собственных усилий, сколько от финансовых возможностей субъекта РФ и величины межбюд-

жетных трансфертов. В большинстве случаев дотации требуются муниципальным районам, хотя и городские округа в последние годы демонстрируют тенденцию ухудшения финансовой самостоятельности и снижения доли собственных доходов в бюджете.

Третья особенность муниципальных образований ДВ является прямым следствием снижения финансовой самостоятельности и касается постепенного сокращения для дальневосточных муниципалитетов возможности свободно распоряжаться бюджетными ресурсами. Возрастающие в последние годы в объемах субсидии и субвенции составляют уже большую часть всех трансфертов, поступающих в местные бюджеты, и приближаются к половине доходов бюджетов городских округов, а в муни-

Таблица 7. Структура межбюджетных трансфертов как доли всех доходов бюджета муниципальных образований Дальнего Востока (медианные значения), %

Медианные доли показателя в доходах бюджета	2011		2015		2019	
	МР	ГО	МР	ГО	МР	ГО
Трансферты, всего	81,5	53,0	79,6	57,8	76,0	59
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

Рассчитано по: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

ципальных районах формируют почти 60% доходов бюджетов (табл. 7). Проблема состоит в том, что особенность субсидий и субвенций заключается в обязательности использования их только на конкретно вмененные муниципалитету полномочия.

Как свидетельствуют данные таблицы 7, доля дотаций, которые дают муниципалитету относительную свободу распоряжения финансовыми ресурсами²¹, сократилась за анализируемый период у муниципальных районов ДВ более чем на 8,6 п. п. (с 24,5% в 2011 году до 15,9% в 2019 году), а у городских округов оказалась сведена к малозаметным 1,8% всех доходов их бюджетов.

В результате получается, что практическая возможность свободно распоряжаться имеющимися бюджетными ресурсами, бывшая у дальневосточных муниципалитетов и так невысокой, постепенно сокращается еще больше. Это позволяет говорить о возрастающей ограниченности возможностей муниципалитетов обеспечивать потребности населения в муниципальных услугах, как в смысле их эффективности, так и общей результативности.

Фактически на основе анализа ситуации с бюджетами дальневосточных МО можно утверждать, что ситуация с бюджетным законодательством в части МСУ за годы реформы в регионе становится все более консервативной: «разрешено тратить бюджетные средства под контролем и только на то, на что выделены суб-

²¹ Дотации, являясь несвязанным, нецелевым трансфертом, фактически просто повышают бюджетную обеспеченность регионального бюджета, что стимулирует гибкость в использовании средств, то есть регионы могут самостоятельно направлять полученные средства на выполнение своих расходных обязательств и решение наиболее важных для региона проблем.

сидии и субвенции». Как следствие, политические «послабления», которые декларирует 131-ФЗ относительно расширения полномочий и прав МО, остаются не подкрепленными финансовыми доходами на региональном уровне, что формирует сильный диссонанс между предреформенными ожиданиями и реальностью в части реформирования местного самоуправления. Главным результатом реформы становится формальная неэффективность системы местного самоуправления. Фактически можно говорить, что в Российской Федерации идет процесс «инфляции» местного самоуправления как системы общественных отношений, когда раздутые полномочия муниципалитетов не имеют соответствующего финансового покрытия для их реализации и в общенациональном, и в региональном контексте.

Дискуссионные вопросы

1. Реформа МСУ не завершена, поэтому многие проблемы в становлении местного самоуправления в России хотелось бы списать на «проблемы роста». Однако складывается впечатление, что практические мероприятия и законодательные инициативы, реализующиеся под лозунгом повышения эффективности функционирования МСУ, в реальности ведут к ослаблению данного института и усилению вертикали власти²². Фактически институт МСУ в последнее десятилетие подвергается «ползучей унитаризации». В условиях финансовых проблем, свойственных муниципалитетам Дальнего Востока, переход на одноуровневую систему МСУ Магаданской и Сахалинской

²² Петухов Р. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения 30.03.2021).

областей может явиться не только примером упрощения межбюджетных отношений, но и шагом к интеграции местного самоуправления в вертикаль государственной власти [24]. Подобное предположение требует дальнейшего изучения и обоснования, но исключить его полностью нельзя, т. к. в ключевой поправке новой редакции Конституции²³ (ст. 131) в части территориальных основ МСУ не только исчез приоритет поселенческого уровня, но и появилась возможность полного его упразднения. А введение в Конституцию нормы о праве органов государственной власти напрямую участвовать в формировании органов МСУ, назначать и увольнять должностных лиц МСУ (ст. 131, п. 1.1) подрывает сам принцип организационной обособленности и самостоятельности органов МСУ, постулируемый в ст. 12 Конституции страны²⁴.

Усилению унитаризации Российской Федерации будет способствовать и законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁵ в случае его принятия, внесенный в сентябре 2021 года в Государственную Думу сенатором А.А. Клишасом и депутатом Госдумы П.В. Крашенинниковым. Законопроект предлагает закрепить возможность для губернаторов избираться на свой пост неограниченное число раз. Потерять его они могут только в случае, если станут неуютны президенту. Практически эта законодательная норма, в случае ее принятия, уменьшит субъектность губернаторов и расширит возможности влияния администрации президента.

Анализ хода реформы местного самоуправления и законодательских инициатив позволяет говорить о том, что местное самоуправление в стране как институт публичной власти посте-

пенно мутирует в известное с советских времен государственное управление на местах, на практике превращаясь в «муниципальное управление», под которым проглядывают контуры «государственного управления в муниципальных границах».

2. Укрепление финансово-экономических основ МСУ и межмуниципальное взаимодействие. Реальные результаты реформы сильно отличаются от провозглашенных целей. Ситуация с местным самоуправлением в стране остается сложной, а в дальневосточных муниципальных районах и городских округах – критической, что особенно четко наблюдается в сфере финансов, где актуальность приобретает лозунг «Денег нет, но вы держитесь!». В этих условиях важным вопросом функционирования местной власти является поиск источников дополнительного финансирования местного самоуправления.

Отметим, что в процессе становления и развития местного самоуправления большинство стран сталкивается с финансовыми проблемами [12]. Вопрос зачастую решается с помощью совершенствования налоговой сферы и активного использования межмуниципального взаимодействия.

В качестве целевых направлений и перспектив укрепления финансовых основ функционирования МО следует совершенствовать инструменты развития доходной базы местных бюджетов (в отношении налога на доходы физических лиц (НДФЛ), налоговых доходов от имущественного комплекса, налогообложения малого бизнеса) [5, с. 80]. Речь идет о решенной в значительном числе зарубежных стран проблеме перераспределения НДФЛ с места работы в место проживания налогоплательщика, после начальной уплаты налога по месту работы [26]. Следует внимательно отнестись к предложениям, высказываемым научным сообществом, о придании статуса «местные» всей группе имущественных налогов, поскольку именно органы МСУ могут результативно влиять на их администрирование.

Что касается института межмуниципального взаимодействия, то он зарекомендовал себя инструментом, позволяющим значительно повысить степень удовлетворения потребностей населения, а также обеспечить достижение

²³ Конституция РФ // Официальный сайт «Конституция России. Все редакции». URL: <http://konstitucija.ru/> (дата обращения 30.08.2021).

²⁴ Отметим, что, хотя ст. 12 Конституции РФ фактически запрещает подчинение муниципальных органов власти государственным органам, реальная практика их взаимоотношений свидетельствует о наличии сильного политического и экономического влияния государства на местное самоуправление (подробнее см. [25]).

²⁵ Законопроект № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения 28.09.2021).

постулируемых хозяйственных и социальных задач путем экономии ресурсов местных бюджетов [27; 28; 29].

Для России изучение и использование внутреннего и зарубежного опыта применения различных форм межмуниципального взаимодействия особенно важно, так как может не только способствовать решению вопросов местного значения в обеспечении социально-экономических интересов населения, но и выступить альтернативой череде разъединительных и объединительных процессов в системе муниципальных образований. Можно ожидать, что расширение практики использования различных форм межмуниципального взаимодействия позволит находить решение вопросов местного значения в обеспечении социально-экономических интересов населения в рамках складывающейся системы муниципалитетов, сохраняя формальную независимость последних [9, с. 69–70].

Отметим, что в настоящее время межмуниципальное взаимодействие в России в значительной мере сводится к формальным моментам, поскольку из трех его основных форм (ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные) наибольшее внимание уделяется лишь ассоциативным формам сотрудничества²⁶.

Нельзя сказать, что Правительство РФ ничего не делает для разрешения этой коллизии. В сентябре 2020 года Минэкономразвития подготовило и разместило на федеральном портале проектов нормативно-правовых актов пакет законопроектов, направленных на правовое регулирование развития городских агломераций и совершенствование правовых механизмов межмуниципального сотрудничества²⁷. В составе пакета – проект федерального закона «О городских агломерациях»²⁸ и два законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в Гражданский кодекс РФ в связи с развитием межмуниципального

сотрудничества в агломерациях²⁹. Проект базового закона направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций, а предусмотренная законопроектом модель управления городскими агломерациями основана на формировании механизмов межмуниципального сотрудничества.

Хотя многие вопросы, поднятые в законопроектах, требуют дальнейшей проработки и уточнения³⁰, представляется, что обсуждение и принятие данного пакета законопроектов могут снять значительное число проблем в развитии межмуниципального «хозяйственного» сотрудничества.

3. Развернутый мониторинг хода реформы МСУ. Для достижения декларируемых целей реформы, формирования и уточнения конкретных контуров «регулируемого многообразия» моделей организации местного самоуправления или использования конкретных форм межмуниципального взаимодействия требуется организовать развернутый мониторинг, фиксирующий позитивные достижения реформы и ее недостатки. Развернутый мониторинг хода реформы может явиться инструментом, который позволит выявлять проблемы и не допустить демонтажа местного самоуправления как реального института публичной власти или встраивания его в систему государственного управления.

Выводы

Резюмируя, отметим, что на ДВ положение с финансовым обеспечением МСУ определяется не столько местными или дальневосточными, сколько общероссийскими тенденциями. За годы реформ законодательное усиление полномочий и прав МСУ, декларируемое на федеральном уровне, не нашло соответствия

²⁶ Наиболее значимыми примерами являются Ассоциация сибирских и дальневосточных городов; Союз российских городов; Союз городов Центра и Северо-Запада России и др.

²⁷ https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razvitiy_gorodskih_aglomeracij_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html

²⁸ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>

²⁹ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества».

³⁰ Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества». URL: <https://opcrimea.ru/ekspertiza-zakonoproektov/zaklyucheni-na-proekt-federalnogo-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-otdelnyezakonodatelnye-akty-rossijskoj-federacii-v-chasti-razvitiya-gorodskih-aglomeracij-i-mezhmunicipalnogo-sotrudnichestva.html>

ющего финансового подкрепления в регионе. В последнее десятилетие состояние и условия формирования бюджетов муниципальных районов и городских округов в дальневосточных субъектах Федерации показывают наличие серьезной стагнации доходов и расходов муниципальных образований.

В дополнение к недофинансированности централизация бюджетобразующих налогов на федеральном и региональном уровнях, неуклонный рост доли целевых трансфертов при выделении финансовой помощи из бюджетов других уровней сформировали на Дальнем Востоке низкую финансовую независимость муниципальных бюджетов. Снижение финансовой автономии местного самоуправления означает снижение возможности свободно распоряжаться бюджетными ресурсами для муниципалитетов региона, что сигнализирует о том, что институт публичной власти МСУ может превратиться в «государственное управление в муниципальных границах». Другими словами, это постепенное превращение современного МСУ в нижний уровень государственной власти.

Уточнения и изменения Конституции РФ 2020 года содержат определенные предпосылки к снижению роли и значимости МСУ.

Де-юре нейтральные к местному самоуправлению, для своей реализации они потребуют уточнения федерального законодательства. Результатом де-факто может явиться еще большая финансовая и политическая зависимость МСУ от органов государственной власти, которая окончательно подорвет принципы организационной обособленности и самостоятельности, все еще возлагаемые на органы МСУ Конституцией страны и российским законодательством.

Выполненное исследование вносит вклад в выявление теоретических аспектов становления МСУ в дальневосточном макрорегионе, констатацию актуальных проблем, вызванных ходом реформы, и определение рисков, связанных с возможной утратой финансовой и политической самостоятельности МСУ в новых конституционных условиях. Полученные результаты позволили автору аргументировать предложения по совершенствованию подходов к управлению институтом МСУ, в том числе в части финансово-бюджетных отношений. Практическая значимость исследования обусловлена возможностью применения означенных позиций в деятельности органов власти всех уровней при решении проблем в развитии МСУ в дальневосточном регионе России.

Литература

1. Бабун Р.В. Итоги муниципальной реформы и проблемы развития местного самоуправления в России // Городское управление. 2011. № 10. С. 68–74. URL: <http://emsu.ru/extra/pdf5s/um/2011/10/68.pdf>
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2015. 240 с.
3. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформа и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
4. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 2. С. 25–36.
5. Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 71–88. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5
6. Леонов С.Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска // Известия Байкальского государственного университета. 2021. Т. 31. № 2. С. 129–139. DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139.
7. Политика регионального развития как инструмент преодоления стагнации и обеспечения инновационного развития экономики: научный доклад / науч. рук. проф. Е.М. Бухвальд. М.: ИЭ РАН, 2014. 40 с.
8. Климанов В.В., Казакова С.М., Яговкина В.А. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления // Регионоведение. 2021. Т. 29. № 2. С. 250–282. DOI: 10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282

9. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51–76. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10003
10. Temple M. *Regional Economics*. London: St. Martin's Press, 1994. 301 p.
11. Fujita M., Krugman P., Venables F.J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge (Mass.), 2000.
12. OECD/UCLG (2019) *2019 Report of the World Observatory on Sub-national Government Finance and Investment – Key Findings*. 109 p. URL: http://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf
13. Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития // Федерализм. 2015. № 2 (78). С. 87–100.
14. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. Ю.С. Любимова. М., 2020.
15. Леонов С.Н. Проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пути их решения // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 4. С. 5–21. URL: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.4.5>
16. Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации: доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / рук. авт. колл. С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. М., 2008.
17. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность. URL: http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/per/2013-1/bukhvald.pdf
18. Широков А.Н., Юркова С.Н. Проблемы развития местного самоуправления на современном этапе: взгляд муниципального сообщества // Муниципальная академия. 2020. № 4. С. 74–79.
19. Pokrovskaja N.V., Belov A.V. Tax revenues of local budgets in unitary states: A case study of Japan. *Journal of Tax Reform*, 2020, no. 6 (1), pp. 73–89. DOI: 10.15826/jtr.2020.6.1.07
20. Семеко Г.В. Территориальная реформа 2014–2015 гг. во Франции // Федерализм. 2017. № 3 (87). С. 19–32.
21. Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / под ред. М.О. Комина; Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР, 2020. 67 с.
22. OECD/UCLG (2019) *2019 Report of the World Observatory on Sub-national Government Finance and Investment – Country Profiles*. 539 p. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Observatory-on-SubnationalGovernment-Finance-and-Investment.htm>
23. О ходе разработки методики типологизации населенных пунктов Республики Саха (Якутия) с учетом численности населения, развития транспортной сети, размещения производительных сил и создания новых рабочих мест. Центр стратегических исследований при Главе Республики Саха (Якутия), 2020. 107 с.
24. Леонов С.Н. Структурные аспекты реформирования местного самоуправления в свете поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации // Социально-экономическое развитие Востока России: новые вызовы и стратегические ориентиры: мат-лы междунар. науч.-практ. конф., Хабаровск, 29–30 апреля 2021 года / отв. ред. П.А. Минакир, О.В. Сидоренко; Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, Хабаровский государственный университет экономики и права. Хабаровск: Издательство ХГУЭП, 2021. С. 50–56. DOI: 10.38161/978-5-7823-0746-2-2021-50-56
25. Рой О.М. Бюджетная недостаточность местного самоуправления в условиях централизации власти // Муниципальная академия. 2014. № 3. С. 3–7.
26. Кузнецова О.В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. 2006. № 3. С. 56–67.
27. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации. Хабаровск: Хабаровский государственный университет экономики и права, 2013. 188 с.
28. Одинцова А.В. Укрепление финансовой базы местного самоуправления: уроки зарубежного опыта // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 2. С. 246–251.
29. Armstrong H., Taylor J. *Regional Economics and Policy*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993. 397 p.

Сведения об авторе

Сергей Николаевич Леонов — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований, Дальневосточное отделение РАН (680042, Российская Федерация, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Leonov S.N.

Financial Results of the Local Self-Government Reform. Experience of the Regions of the Far East

Abstract. The article examines the problems and main results of the 30-year reform of local self-government, concerning the positioning of the institution of LSG in the “vertical of power”, the definition of the structure of powers and rights, and the formation of the financial base of LSG. The purpose of the work is to determine the basic principles and features of the development of the LSG institute and its financial interaction with the state on the example of municipalities of a large macro-region, which is the Russian Far East. In order to identify statistical patterns, general scientific methods were used based on official data from the Federal Treasury of the Russian Federation, the Ministry of Finance, Rosstat, regional authorities and local authorities of the Far Eastern constituent entities of the Russian Federation. The analysis of the dynamics of changes in the spatial classification of municipalities of the Far East over the years of reform, as well as the state and conditions for the formation of budgets of municipal districts and urban districts of the Far Eastern constituent entities of the Federation for 2011-2019 is carried out. It is shown that in the Far East the situation with the financial security of local self-government is determined not so much by local or Far Eastern, as by all-Russian tendencies. Revealed the presence of a serious stagnation of revenues and expenditure of the municipalities of the Far East; the prevalence of low financial independence of the budgets of the civil society and, especially, of the municipal districts; a decrease in the possibility of free disposal of budgetary resources for municipalities of the Far East, since during the analyzed period the share of grants-in-aid in the revenues of the budgets of municipal districts decreased by 8.6 percentage points, up to 15.9%, and in the revenues of urban districts — to 1.8%, with an increasing share of subventions and subsidies in budget revenues. In general, over the years of reform, the legislative strengthening of the powers and rights of LSG, declared at the federal level, has not received adequate financial support in the region. Proposals for improving the financial component of the LSG reform in the framework of the evolutionary approach have been substantiated. It is shown that constitutional changes, while remaining formally neutral to LSGs, will require clarification of federal legislation for their implementation, which can give rise to a number of latent threats and undermine the principle of organizational isolation and financial independence of LSG bodies. The novelty of the research task is actualized by considering the aforementioned range of issues in comparison of federal trends and the situation in the macroregion under the conditions of changes in the Constitution of the Russian Federation and an increasing understanding of the need to strengthen the financial base of LSG. The materials of the article can be used in the educational sphere and in the activities of public authorities and LSG.

Key words: local self-government reform, municipal budgets, Far East of Russia.

Information about the Author

Sergei N. Leonov — Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (153, Tikhookeanskaya Street, 680000, Khabarovsk, Russian Federation; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Статья поступила 04.10.2021.