

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Научная статья

УДК 336.14:338.24.021.8(571.6)

ДИНАМИКА СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ГОДЫ РЕФОРМЫ

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская 153, г. Хабаровск, 680042,
e-mail: Leonov@ecrin.ru

Выявлено преобладание низкой финансовой самостоятельности бюджетов городских округов и муниципальных районов Дальнего Востока на фоне снижения возможности свободного распоряжения бюджетными ресурсами для всех типов муниципалитетов за годы реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, муниципальный бюджет, Дальний Восток.

Образец цитирования: Леонов С.Н. Динамика состояния муниципальных бюджетов дальневосточных субъектов федерации за годы реформы // Региональные проблемы. 2022. Т. 25, № 3. С. 135–138. DOI: 10.31433/2618-9593-2022-25-3-135-138

С принятия в 1991 г. Закона РФ «О местном самоуправлении» [4] в России стартовала муниципальная реформа, имевшая целью формирование в стране реального института местного самоуправления (МСУ). Предполагалось, что новый институт, базирующийся на идеях Европейской хартии местного самоуправления [3], будет выполнять свои функции в рамках рыночной экономики [2, 8] и обеспечит решение финансовых проблем муниципалитетов, повысив степень их «самоокупаемости» [1, 9]. Подобный подход в развитии МСУ в настоящее время с теми или иными вариациями соответствует устремлениям большинства федеративных и унитарных государств [10, 14].

Реформа обрела собственную законодательную базу после принятия в октябре 2003 г. 131-ФЗ, ставшего основным законом МСУ [11]. Ориентиром реформы выступал опыт развитых стран, свидетельствовавший, что в стабильной рыночной экономике уровень развития налоговой системы и межбюджетных отношений способствует формированию в целом самостоятельных региональных и местных бюджетов, ориентированных на удов-

летворение потребностей населения [13, 15].

Следует отметить, что за годы реформы в России не удалось преодолеть проблемы в финансировании органов МСУ, поскольку нормой деятельности в стране остается значительное их недофинансирование. Так, если в 2007 г., на старте реформы, доля МСУ в доходах консолидированного бюджета РФ равнялась 10,7%, а в расходах – 13% (расчитано по [12]), то по итогам 2016–2018 гг. доли доходов и расходов муниципальных бюджетов в государственном консолидированном бюджете РФ составляли в среднем 11,4% и 12,3% (расчитано по [6]) соответственно. Это хотя и лучше российских показателей 2007 г., но значительно ниже мировых показателей для федеративных государств, где они составляют 14,5% и 13,5% соответственно [5, с. 25]. То, что доля расходов муниципальных бюджетов в РФ в настоящее время на 0,9 п.п. превышает доходы МСУ, означает «перегруженность» российского муниципального уровня власти обязательствами при недофинансировании выполняемых полномочий.

Особенности финансового обеспечения развития МСУ на Дальнем Востоке (ДВ) предопределены территориальной организацией дальневосточных муниципальных образований (МО). В 2021 году на ДВ в 11 субъектах РФ насчитывалось 164 муниципальных района (МР) и 66 городских округов (ГО).

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 2020 гг. позволяет сделать ряд выводов о свойствах бюджетов дальневосточных муниципалитетов.

Во-первых, изменение величины реальных подушевых доходов и расходов бюджетов МО за 2011–2020 гг. показывает, что на ДВ объемы доходов и расходов бюджетов МР и 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 2020 г. и расчете медианных реальных подушевых расходов и доходов муниципалитетов Дальнего Востока за 2011–2020 гг. Медианные реальные подушевые доходы и расходы дальневосточных муниципалитетов за 2011–2020 гг. не только не выросли, но даже сократились на 4 п.п. по доходам и на 14,9 п.п. по расходам.

Во-вторых, на ДВ фиксируется низкая финансовая самостоятельность местных бюджетов, как ГО, так и, в особенности, – МР, что значительно сокращает возможности территориального развития муниципалитетов [5] и финансовой поддержки предпринимательства в регионах [7].

Большинство средств бюджета муниципалитеты ДВ получают от субъектов РФ или из федерального бюджета. В настоящее время на ДВ в бюджетах ГО 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 МР хотя и растет, но остается на крайне низком уровне (19,2–24,1%) (рассчитано по [6]). Для сравнения следует отметить, что в мире в федеративных государствах доля собственных доходов в бюджетах муниципалитетов в среднем составляет 60% [14].

Практически сложившаяся ситуация означает, что современное финансовое положение

МР, как и ГО, на ДВ зависит не столько от их собственных усилий, сколько от финансовых возможностей субъекта РФ и величины межбюджетных трансфертов. В большинстве случаев дотации требуются МР, хотя и ГО в последние годы демонстрируют тенденцию снижения доли собственных доходов в бюджете.

Третья особенность МО ДВ является прямым следствием снижения финансовой самостоятельности и касается сокращения для дальневосточных МО возможности свободного распоряжения бюджетными ресурсами. Возрастающие в последнее время объемы субсидий и субвенций составляют уже большую часть всех трансфертов, поступающих в местные бюджеты, и приближаются к половине доходов бюджетов ГО, а в МР субсидии и субвенции формируют почти 60% доходов бюджетов.

Проблема состоит в том, что особенностью субсидий и субвенций является обязательность использования их только на конкретно вмененные муниципалитету полномочия. Доля дотаций, которые дают муниципалитету относительную свободу распоряжения финансовыми ресурсами (как нецелевой трансферт, дотации повышают бюджетную обеспеченность, позволяя самостоятельно направлять полученные средства на решение важных для региона проблем), сократилась на ДВ за анализируемый период у МР более чем на 8,6 п.п. (с 24,5% в 2011 г. до 15,9% к 2020 г.), а у ГО оказалась сведена к малозаметным 1,8% всех доходов бюджетов (рассчитано по [6]).

Это говорит о растущей ограниченности муниципалитетов обеспечивать потребности населения в муниципальных услугах как в смысле их эффективности, так и общей результативности. Практически это означает, что бюджетное законодательство в части МСУ за годы реформы становится все более консервативным – «разрешено тратить бюджетные средства под контролем и только на то, на что выделены субсидии и субвенции».

Фактически в РФ идет процесс «инфляции» местного самоуправления как системы общественных отношений, когда раздутые полномочия муниципалитетов не имеют соответствующего финансового покрытия для их реализации. МСУ в стране как институт публичной власти постепенно мутирует в известное с советских времен государственное управление на местах, на практике превращаясь в «муниципальное управление», под которым проглядывают контуры «государственного управления в границах МО».

ЛИТЕРАТУРА:

1. 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
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2015, 240 с.
3. Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (дата обращения: 22.03.2022).
4. Закон РФ от 06.07.1991 г. №1550-1 «О МСУ в РФ». URL: <https://base.garant.ru/3961383/> (дата обращения: 22.03.2022).
5. Казанцев К.И. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / К.И. Казанцев, А.Е. Румянцева; под ред. М.О. Комина. М.: ЦПУР, 2020. 67 с.
6. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov> (дата обращения: 22.03.2022).
7. Леонов С.Н. Стимулирование предпринимательской активности: инвестиционные полюса // Развитие экономики Дальнего Востока России: эффекты государственной политики: монография / отв. ред. П.А. Минакир, С.Н. Найден. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2021. С. 23–44.
8. Леонов С.Н. Особенности реформы местного самоуправления в России // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. М.: ГУУ, 2021. С. 275–278.
9. 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
10. 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.
11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 22.03.2022).
12. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации 2007. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (дата обращения: 22.03.2022).
13. Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, F.J. Venables. Cambridge (Mass.), 2000. 367 p.
14. 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 (дата обращения: 22.03.2022).
15. Temple M. Regional Economics. London: St. Martin's Press, 1994. 301 p.

REFERENCES:

1. Bukhvald E.M., Valentey S.D., Odintsova A.V. Economic problems of federalism, regional policy and local self-government. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, 2020, no. 1, pp. 51–76. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10003 (In Russ.).
2. *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* (Report on the state of local self-government in the Russian Federation), E.S. Shugrina, Ed. Moscow: Prospect Publ., 2015, 240 p. (In Russ.).
3. *Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya* (The European Charter of Local Self-Government). Available at: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (accessed: 22.03.2022). (In Russ.).
4. *Zakon RF ot 06.07.1991 g. №1550-1 «O MSU v RF»* (Law of the Russian Federation No. 1550-1 of 06.07.1991 «On LSG in the Russian Federation») Available at: <https://base.garant.ru/3961383/> (accessed: 22.03.2022). (In Russ.).
5. Kazantsev K.I. *Ot izbraniya k naznacheniyu. Otsenka effekta smeny modeli upravleniya munitsipalitetami v Rossii* (From election to appointment. Assessment of the effect of changing the management model of municipalities in Russia), K.I. Kazantsev, A.E. Rummyantseva; M.O. Komina Ed. Moscow: CAMS, 2020. 67 p. (In Russ.).
6. *Konsolidirovannye byudzhety sub"ektov RF i byudzhetrov territorial'nykh gosudarstvennykh vnebyudzhethnykh fondov* (Consolidated budgets of subjects of the Russian Federation and

- budgets of territorial state non-budgetary funds). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov> (accessed: 22.03.2022). (In Russ.).
7. Leonov S.N. Stimulating entrepreneurial activity: investment poles, in *Razvitie ekonomiki Dal'nego Vostoka Rossii: efekty gosudarstvennoi politiki: monografiya* (Development of the economy of the Russian Far East: effects of state policy: monograph), P.A. Minakir, S.N. Naiden Ed. Khabarovsk: Khabarovsk: IER FEB RAS, 2021, pp. 23–44. (In Russ.).
 8. Leonov S.N. Features of the reform of local self-government in Russia / S. N. Leonov, in *Rol' mestnogo samoupravleniya v razviti gosudarstva na sovremennom etape: materialy VI Mezhdunar. nauch.-prakt. Konf.* (The role of local self-government in the development of the state at the present stage: proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference). Moscow: SUM, 2021, pp. 275–278. (In Russ.).
 9. Leonov S.N. Financial results of the local self-government reform. Experience of the regions of the Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, 2021, vol. 14, no. 6, pp. 160–175 (In Russ.).
 10. Markwart E. Organization of local self-government in Germany and the applicability of the German experience to Russian realities. *Prob-lemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 2011, vol. 4, no. 2, pp. 25–36 (In Russ.).
 11. *Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* (Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation»). Available at: <http://base.garant.ru/186367/> (accessed: 22.03.2022). (In Russ.).
 12. *Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii 2007* (Formation of local self-government in the Russian Federation 2007). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (accessed: 22.03.2022). (In Russ.).
 13. Fujita M. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade* / M. Fujita, P. Krugman, F.J. Venables. Cambridge (Mass.), 2000. 367 p.
 14. *OECD/UCLG (2019) 2019 Report of the World Observatory on Sub-national Government Finance and Investment – Key Findings*. 109 p. Available at: http://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf (accessed: 22.03.2022).
 15. Temple M. *Regional Economics*. London: St. Martin's Press. 1994. 301 p.

DYNAMICS OF THE MUNICIPAL BUDGETS STATE IN THE FAR EASTERN REGIONS FOR THE PERIOD OF THE REFORM

S.N. Leonov

In the work, the author reveals the predominance of low financial independence of urban and municipal budgets of the Far East districts, against the background of a decrease in the possibility of free disposal of budgetary resources for all types of municipalities for the entire period of local government reform.

Keywords: local self-government reform, municipal budgets, Far East.

Reference: Leonov S.N. Dynamics of the municipal budgets state in the Far Eastern regions for the period of the reform. *Regional'nye problemy*, 2022, vol. 25, no. 3, pp. 135–138. (In Russ.). DOI: 10.31433/2618-9593-2022-25-3-135-138

Поступила в редакцию 28.03.2022

Принята к публикации 15.09.2022