

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

УДК 338.24:352(470)

© Дядик В.В.

Институциональные причины экономических проблем российского местного самоуправления

Статья посвящена исследованию институциональных причин экономических проблем местного самоуправления в России. На основе анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов федерации получены выводы о неадекватности реальных стимулов региональных органов государственной власти целям развития территорий. Определены принципиальные направления модернизации формальных государственных институтов, реализация которых приведет к усилению заинтересованности администраций субъектов федерации в развитии экономической базы местного самоуправления.

Местное самоуправление, государственные институты, муниципальные бюджеты.



**Владимир Владимирович
ДЯДИК**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН
Vdyadik2006@rambler.ru

Вопросам эффективного распределения доходов между этажами государственной системы посвящено огромное количество теоретических и эмпирических исследований. Особенно остро этот вопрос стоит в контексте взаимоотношений «регион – муниципальные образования». Недостаточная обеспеченность муниципалитетов доходами, имеющая всероссийский масштаб, ставит под угрозу стабильность жизнедеятельности и развития местных сообществ, дискредитирует саму идею местного самоуправления. Примечательно, что политический и хозяйственный топ-менеджмент всех типов отечественных

муниципальных образований безоговорочно называет недостаток средств проблемой номер один [2].

Почему отечественным муниципалитетам недостаточно доходов, нормально такое положение вещей или его необходимо менять? В полемику на эту тему широко вовлечены ученые, политики, управленцы, экономисты-практики.

Высказываемые различными сторонами оценки разнятся от полного одобрения и принятия за единственно верную концепции «трансфертного» финансирования муниципальной экономики до категорического неприятия действующей модели

организации российского местного самоуправления вообще и системы его финансирования в частности. У каждой точки зрения своя аргументация.

Главный довод в пользу идеи изъятия с местного уровня доходов и последующего их перераспределения имеет преимущественно экономическую природу и основывается на том, что доходный потенциал муниципалитетов крайне неоднороден. Даже расположенные неподалеку друг от друга поселения одного типа могут обладать абсолютно несопоставимой экономической базой.

Межтиповые диспропорции в экономическом потенциале поселений еще выше. При таком положении дел одинаковые нормативы зачисления доходов из одних и тех же источников гарантированно создают перекосы в бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Логичным способом решения проблемы, успешно реализуемым в большинстве российских регионов, является централизация большей части доходов с территорий муниципальных образований и последующий их «возврат» через систему межбюджетных трансфертов.

Однако трансфертная модель финансирования неизбежно создает риски возникновения экономической и политической зависимости органов местного самоуправления от региональных властей. Поэтому главным аргументом ее противников является тезис о необходимости соблюдения конституционных принципов самостоятельности местного самоуправления и его независимости от органов государственной власти.

К сожалению, экономическая основа для реализации идей бюджетной самостоятельности местного самоуправления явно недостаточна. Учитывая ограниченный перечень доходных источников, которыми в силу закона располагают местные бюджеты, можно констатировать, что

единственной альтернативой прочной дотационной зависимости для них является право претендовать на часть доходов регионального бюджета.

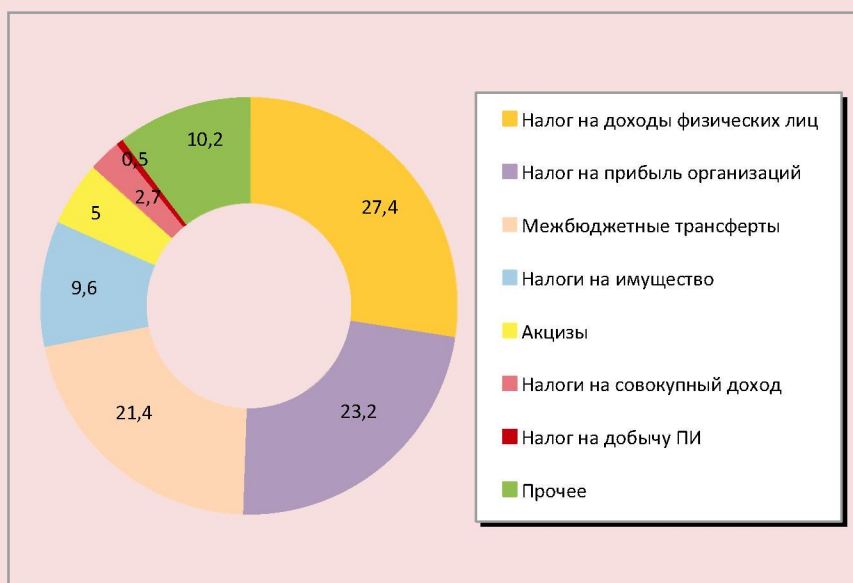
Очевидно, что передача части доходов бюджета субъекта федерации «вниз» — наиболее цивилизованный и демократичный путь укрепления экономических основ местного самоуправления.

Идеи бюджетной децентрализации полностью созвучны идеям децентрализации административной, предложенным Президентом в послании Федеральному собранию и на заседании Госсовета в декабре 2011 года. Но вот насколько готовы сами субъекты федерации отдавать муниципалам что-то сверх того минимума, который полагается последним в соответствии с Бюджетным кодексом, — большой вопрос. Попытке ответа на него, поиску системных причин экономических проблем отечественного местного самоуправления, а также обоснованию предложений по модернизации порождающей их институциональной конструкции и посвящена настоящая статья.

Методология исследования

Консолидированный бюджет региона в равной мере является экономической базой функционирования как непосредственно субфедерального уровня государственной иерархии, так и всех муниципальных образований субъекта. Минимальные нормативы зачисления доходов в местные бюджеты установлены Бюджетным кодексом. При этом субъекты федерации располагают законной возможностью замены дотаций дополнительными нормативами отчислений по налогу на доходы физических лиц, а также правом установления единых нормативов распределения между собственным и местными бюджетами всех видов налоговых поступлений, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет региона.

Рисунок 1. Укрупненная структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2010 году, %



Наиболее существенными источниками налоговых доходов для консолидированных региональных бюджетов (в порядке убывания значимости) на сегодняшний день являются: НДФЛ, налог на прибыль организаций, налоги на имущество, акцизы, налоги на совокупный доход, налог на добычу полезных ископаемых (рис. 1)¹. В отношении любого из перечисленных видов доходов региональные власти вправе принимать решения о передаче определенной его части на муниципальный уровень. В настоящем исследовании проанализированы результаты исполнения консолидированных бюджетов 83 субъектов Российской Федерации (без городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) с точки зрения реализации регионами такого права.

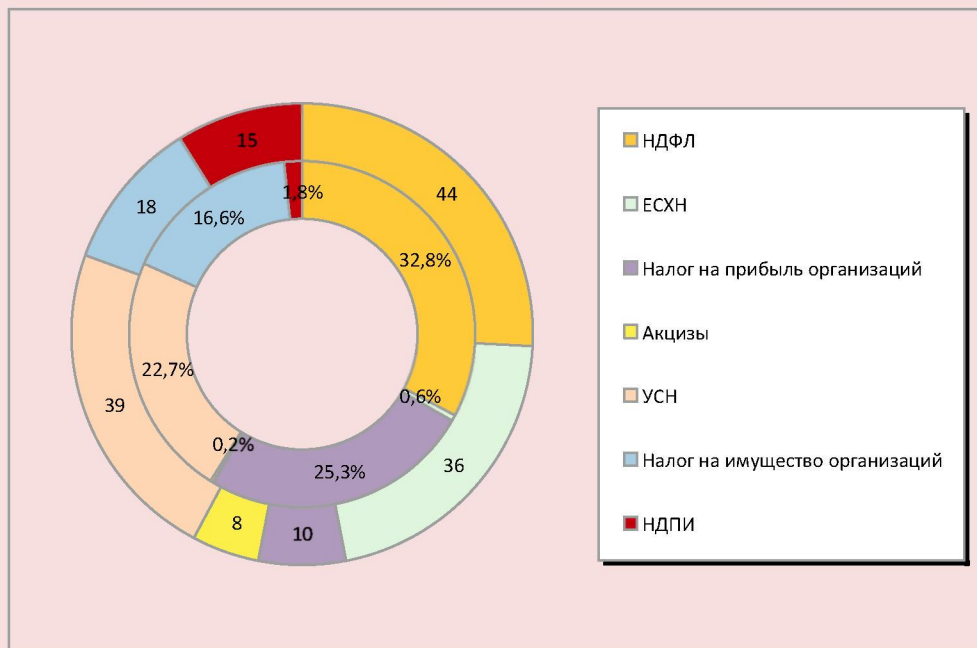
В ходе анализа данные о фактическом поступлении доходов в разрезе каждого из выбранных источников в бюджет региона

¹ Эмпирические данные, анализируемые в настоящей статье, получены из источников [3], [4], [5].

и консолидированный бюджет расположенных на его территории муниципальных образований попарно сопоставлялись. Полученные соотношения сравнивались с минимальными нормативами зачисления налоговых доходов в местные бюджеты, установленными Бюджетным кодексом, и, в случае превышения последних, фиксировался факт передачи регионом на местный уровень дополнительных доходов.

Для обеспечения прозрачности результатов анализа необходимо сделать некоторые методологические уточнения. Во-первых, следует отметить, что результаты анализа нормативов распределения НДФЛ имеют некоторую ошибку консолидации, так как дополнительные нормативы зачисления налога в местные бюджеты, установленные в соответствии с частью 2 статьи 58 БК РФ, могут быть разными для различных муниципальных образований одного региона. Во-вторых, по группе доходов «Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации» (далее – акцизы), данные об исполнении бюдже-

Рисунок 2. Дополнительные налоговые доходы местных бюджетов в 2010 году



тов также проанализированы в сводке, что нивелирует возможность рассмотрения нормативов зачисления в отдельности для каждого из видов акцизов. Вместе с тем, полагая конечной целью исследования получение выводов относительно передачи муниципалитетам дополнительных доходов, указанные допущения можно считать несущественными, поскольку частью 3 статьи 58 БК РФ минимальным уровнем ограничены в том числе и дополнительные нормативы зачисления НДФЛ, а акцизы вообще полностью отнесены к доходным источникам региональных бюджетов. Следовательно, фиксацию факта передачи на местный уровень дополнительных доходов можно в первом случае осуществить на основании сопоставления данных о фактическом исполнении региональных и местных бюджетов с совокупными² минимальными нормативами

² Установленными в размерах, определенных статьями 61, 61.1, 61.2 БК РФ с учетом требований части 3 статьи 58 БК РФ.

зачисления, а во втором — при любом прецеденте получения местными бюджетами доходов в форме акцизов.

Наблюдения и выводы

Как показывают результаты анализа, главными источниками дополнительных поступлений в местные бюджеты в 2010 году были НДФЛ, налог на прибыль организаций, налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налог на имущество организаций. Структуру дополнительных доходов муниципалитетов в национальном масштабе и данные об общем количестве фактов передачи регионами налоговых доходов (в разрезе видов налогов) иллюстрирует диаграмма на *рисунке 2*.

Интересно отметить, что доля различных налоговых источников в общем объеме дополнительно передаваемых на местный уровень доходов (внутреннее кольцо диаграммы) не всегда прямо пропорциональна количеству фактов передачи соответствующих налогов (внешнее кольцо).

В силу разницы в мощности налоговой базы эффективность передачи разных налогов существенно отличается. Так, в отношении НДС, налога, уплачиваемого в связи с применением УСН, и налога на имущество организаций количество фактов передачи доходов сопоставимо с местом источника в структуре поступлений. В то же время доля единого сельскохозяйственного налога, акцизов и налога на добычу полезных ископаемых в общем объеме дополнительно передаваемых доходов гораздо менее существенна при относительно большом количестве фактов передачи (36, 8 и 15 соответственно).

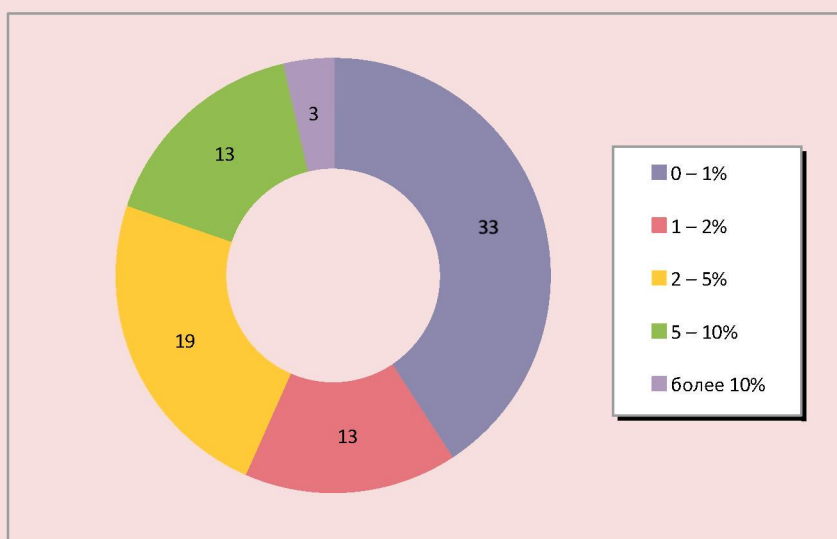
Особняком в ряду прочих стоит налог на прибыль организаций. В 2010 году он является своеобразным лидером по эффективности передачи на местный уровень – всего 10 фактов его передачи обеспечили муниципальным бюджетам более четверти общего объема дополнительных поступлений.

Расчеты показывают, что в целом совокупная доля дополнительных доходов в общем объеме доходов консолидирован-

ных муниципальных бюджетов составила в 2010 г. 2,91%. Если сопоставить потенциал этого источника с объемом дотационной поддержки муниципалитетов, то обнаружится более чем четырехкратное его отставание: по итогам 2010 г. дотации составили 12,63% общего объема доходов консолидированного бюджета всех муниципальных образований страны.

На практике для местных бюджетов подавляющего большинства регионов (65 из 81, или 80,2%) доля доходов, извлекаемых из дополнительных налоговых источников, не превышает 5% (рис. 3). А порог в 10% перешагнули только три субъекта федерации: Пермский край, Республика Хакасия и Красноярский край. При этом в 33 регионах дополнительные поступления обеспечили менее 1% доходов муниципальных бюджетов. Эти данные дополняет картина, характеризующая интенсивность использования регионами налогового механизма дополнительного финансового обеспечения местного самоуправления. В 2010 году совсем не пользовались этим правом 14 регионов.

Рисунок 3. Распределение субъектов Федерации по удельному весу поступлений по дополнительным нормативам в общем объеме доходов местных бюджетов



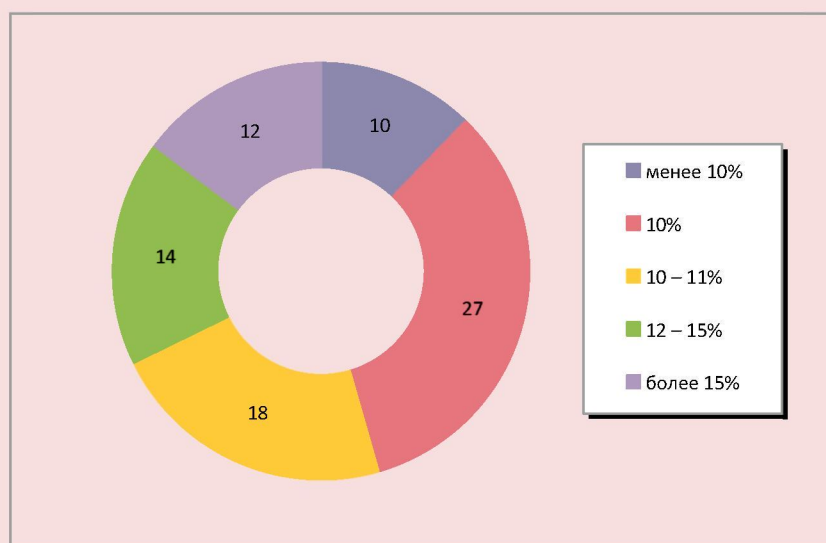
По 1 факту передачи зафиксировано в 17 субъектах федерации, по 2 – в 19, по 3 – в 18, по 4 – в 6, по 5 – в 4. По 6 дополнительных доходных источников передали муниципалитетам Пензенская область, республики Алтай и Адыгея.

Пальма первенства по частоте случаев установления дополнительных нормативов зачисления в местные бюджеты принадлежит НДФЛ и налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН (дополнительный НДФЛ передавался в местные бюджеты 44 раза, УСН – 39). На третьем месте находится единый сельскохозяйственный налог. В 2010 году минимальный норматив его зачисления в местные бюджеты был превышен в 36 субъектах федерации. Однако в силу меньшей мощности этого источника доходов доля дополнительных поступлений ЕСХН в общем объеме дополнительных поступлений составила только 0,6%. В отношении налога на имущество организаций, занимающего четвертое место в этом рейтинге, в 2010 году зафиксировано 18 случаев перераспределения в пользу муниципалитетов. В совокупности на долю перечис-

ленных источников приходится 73,4% общего объема дополнительных налоговых доходов муниципалитетов. Поскольку база этих налогов относительно немобильна, практика их передачи регионами «вниз» обоснованна и логична. В муниципалитеты попадают именно те доходы, на генерацию которых местные власти могут влиять.

Системообразующим доходным источником для бюджетов всех типов муниципальных образований, безусловно, является налог на доходы физических лиц. В качестве дополнительного источника поступлений НДФЛ передавался на местный уровень в 2010 году 44 раза и обеспечил 32,8% дополнительных налоговых доходов муниципальных бюджетов. Вместе с тем разные регионы «делились» этим налогом с муниципалитетами крайне неодинаково (рис. 4). В то время как в бюджеты муниципальных образований почти половины субъектов федерации налог поступал в объеме, не превышающем минимальной планки, установленной Бюджетным кодексом, муниципалитеты других регионов получили существенные дополнительные доходы.

Рисунок 4. Распределение субъектов Федерации по доле НДФЛ, зачисленной в местные бюджеты в 2010 году в соответствии с ч. 3 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ



Доля зачисления НДСЛ в местные бюджеты, действовавшая в 2010 году, составляла 30% (для городских округов и консолидированных бюджетов муниципальных районов). Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ в 2010 году субъектами федерации должны были предусматриваться единые и (или) дополнительные нормативы отчислений НДСЛ в местные бюджеты в размере не менее 10% налога, поступающего в консолидированный бюджет региона.

На деле эта норма не была исполнена в 10 регионах: республиках Марий Эл и Тыва, Краснодарском и Приморском краях, Калужской, Курской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской и Челябинской областях³. В 27 регионах доля НДСЛ, зачисленная в местные бюджеты сверх базового 30-процентного норматива, составила 10%. То есть муниципальные образования этих субъектов федерации получили только гарантированную законом часть налога. В 18 регионах минимальный норматив был превышен не более чем на 1%, в 14 — на 2 — 5% и только в 12 — более чем на 5%. Таким образом, несмотря на абсолютное «лидерство» НДСЛ по частоте фактов передачи на местный уровень, доля передаваемых доходов в подавляющем большинстве случаев оставалась незначительной.

Осторожность властей в вопросах передачи дополнительных источников доходов муниципалам вполне понятна. Главный риск, сопутствующий передаче части любого налога, пусть даже и с относительно гомогенной (в территориальном измерении) базой, заключается в опасности

³ Очевидно, данная ситуация связана с выбором рядом муниципальных образований перечисленных субъектов федерации дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в качестве альтернативы дополнительным нормативам отчислений по НДСЛ в соответствии со ст. 137, 138 Бюджетного кодекса РФ.

нарастить диспропорции в бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями, обладающими разным налоговым потенциалом. Поэтому можно предположить, что размеры дополнительных нормативов отчислений по любому налогу должны тесно коррелировать с уровнем дифференциации соответствующей налоговой базы в конкретном регионе.

То есть, опираясь на тезис о необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности, органы государственной власти субъекта федерации должны тем более внимательно подходить к вопросу установления дополнительных нормативов, чем более неоднородна налоговая база расположенных на его территории муниципалитетов.

В контексте этих рассуждений интересно сопоставить дополнительные нормативы зачисления НДСЛ в местные бюджеты со статистическими показателями, характеризующими уровень дифференциации оплаты труда в регионах, — коэффициентом фондов и индексом Джини⁴. Значение коэффициента корреляции, полученного в результате сопоставления первых двух информационных массивов, составляет 0,224, в результате сопоставления массива дополнительных нормативов и индекса Джини — 0,195.

⁴ Следует учесть, что при расчете обоих показателей учитывается самый широкий спектр денежных доходов населения, не все из которых являются объектами обложения НДСЛ. Однако основные элементы денежных доходов населения — доходы от предпринимательской деятельности (в 2010 году в среднем по России составляют 9,3% денежных доходов), заработная плата (40,6%) и доходы от собственности (6,3%) входят в состав налоговой базы по НДСЛ, а не облагаемые данным налогом социальные выплаты (17,8%) характеризуются невысоким уровнем колебаний, что позволяет рассматривать коэффициент фондов и индекс Джини как показатели, с определенным допущением характеризующие уровень дифференциации налоговой базы по НДСЛ.

Как ни странно, между долей переданного на муниципальный уровень налога и степенью дифференциации его базы не только не существует ожидаемой устойчивой отрицательной корреляции, но и, наоборот, имеется положительная взаимосвязь. По всей вероятности, такие результаты не иллюстрируют каких-либо системных мотивов региональных органов государственной власти, а являются следствием стихийно принимавшихся на протяжении ряда лет решений.

Менее распространенной, как видно из диаграммы на рис. 2, является практика передачи на местный уровень дополнительных доходов по налогу на добычу полезных ископаемых, налогу на прибыль организаций и акцизам (15, 10 и 8 фактов, соответственно). Главная причина меньшего энтузиазма региональных властей в использовании этих источников доходов консолидированных бюджетов как средства перераспределения, скорее всего, заключается в «очаговой» природе соответствующей налоговой базы. Значения норматива зачисления налога на прибыль в местные бюджеты колеблются от 5% в Воронежской и Калужской областях,

Краснодарском крае до 50% в Магаданской области. Все 8 фактов передачи муниципалитетам акцизов, отмеченные в 2010 году, связаны с налогообложением спиртосодержащей продукции, а доля зачисления этого вида доходов в местные бюджеты находилась в диапазоне от 0,3 в Ямало-Ненецком АО до 12% в Республике Адыгея.

В отношении НДСПИ потенциальными получателями дополнительных доходов являются населенные пункты, которым посчастливилось иметь на своей территории находящиеся в промышленной разработке месторождения. Справедливости ради надо отметить, что большая часть регионов, передавших часть НДСПИ на местный уровень, воспользовалась этим правом только в части налога, взимаемого за добычу общераспространенных полезных ископаемых, т.е., как правило, разного рода песчано-гравийного сырья, сырья для производства строительных материалов и воды. И только в Челябинской области, Еврейской АО, Забайкальском и Алтайском краях и в Республике Алтай региональные власти пошли дальше, передав муниципалам часть доходов по налогу, взимаемому за добычу других групп полезных ископаемых (таблица).

Налог на добычу полезных ископаемых, переданный в 2010 году на местный уровень

| Субъект РФ | Налог на добычу полезных ископаемых, тыс. руб. | В т.ч. налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, тыс. руб. | Доля, % |
|--------------------------------|--|--|---------|
| Республика Башкортостан | 49 861 | 49 861 | 100,0 |
| Удмуртская Республика | 6 462 | 6 462 | 100,0 |
| Чувашская Республика (Чувашия) | 10 976 | 10 919 | 99,5 |
| Республика Саха (Якутия) | 80 515 | 80 515 | 100,0 |
| Алтайский край | 79 591 | 9 995 | 12,6 |
| Воронежская область | 62 802 | 62 802 | 100,0 |
| Ивановская область | 12 186 | 12 186 | 100,0 |
| Смоленская область | 18 671 | 18 671 | 100,0 |
| Томская область | 10 740 | 10 740 | 100,0 |
| Челябинская область | 258 639 | 73 489 | 28,4 |
| Ярославская область | 18 608 | 18 502 | 99,4 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 4 945 | 4 945 | 100,0 |
| Республика Алтай | 14 840 | 3 364 | 22,7 |
| Еврейская АО | 1 024 | 0 | 0,0 |
| Забайкальский край | 324 063 | 22 250 | 6,9 |
| ИТОГО: | 953 922,58 | 384 700,52 | 40,3 |

Логично предположить, что именно невысокая стоимость общераспространенных полезных ископаемых и, как следствие, узкая налоговая база переданного на местный уровень налога является главной причиной его скромного места (1,8%) в ряду прочих дополнительных доходов местных бюджетов.

Итак, можно сделать некоторые выводы относительно основных тенденций практики передачи регионами налоговых доходов на муниципальный уровень.

Во-первых, это явная ее недостаточность. Главные иллюстрации данного тезиса — наличие 14 регионов, в которых вообще ни один налог не был дополнительно перераспределен в пользу муниципалитетов, и 33 региона, в которых доля доходов от переданных региональных налогов составляет менее 1%.

Во-вторых, бессистемность принимаемых решений, а точнее — отсутствие видимых (по крайней мере, в рамках экспресс-анализа) экономических оснований для их принятия. Одним из наиболее очевидных свидетельств тому является отсутствие устойчивой отрицательной корреляции между дополнительными нормативами зачисления в местные бюджеты НДФЛ и показателями неравномерности распределения доходов (коэффициент фондов и индекс Джини).

В-третьих, налицо недостаточное внимание регионов к необходимости анализировать возможности расширения практики передачи доходов «вниз». Об этом говорит, к примеру, тот факт, что в местные бюджеты налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых передан только в 15 субъектах федерации, в то время как этот вид доходов есть в консолидированных бюджетах 80 из 83 рассмотренных в рамках данного исследования российских регионов. И специфика объекта налогообложения заключается в его тесной взаимосвязи

с экономикой именно локального уровня управления — работой дорожно-ремонтных и строительных управлений, водоканалов и т.д., что является серьезным основанием для постановки вопроса о целесообразности передачи данного источника.

Как показывает анализ, органы государственной власти субъектов федерации явно недостаточно используют возможности формирования доходов муниципалитетов за счет дополнительных налоговых источников, отдавая предпочтение «трансфертной» модели финансирования муниципальной экономики.

В условиях движения в сторону бюджетной и административной децентрализации эта косная и контрпродуктивная конструкция межбюджетных отношений становится серьезным препятствием на пути развития института российского местного самоуправления, демотивирует муниципалитеты к повышению собственной экономической самостоятельности и ответственности и ставит их в жесткую экономическую и политическую зависимость от решений региональных органов государственного управления.

Институциональные корни неэффективных бюджетных решений

Общенациональный масштаб проблемы неготовности (или нежелания) регионов к отказу от политики «дотационной иглы» и переходу к более прогрессивным методам экономического обеспечения развития местного самоуправления указывает на существование системных причин сегодняшней ситуации. Хорошо понимая пользу, которую несет муниципалитетам замена дотаций дополнительными налоговыми источниками, губернаторы, тем не менее, воздерживаются от активного внедрения практики передачи доходов.

Мотивы такого поведения имеют выраженную институциональную природу, в основе которой, с одной стороны, сово-

купность формальных институтов — законных и подзаконных норм, регулирующих работу региональных администраций, с другой — сформировавшаяся за последнее десятилетие государственная идеология, являющаяся, по сути, неформальным институтом с собственными ответами на вопросы «что такое хорошо и что такое плохо».

Краеугольными камнями российской модели административно-территориальной и финансовой субординации, определяющими законные основы взаимодействия между субъектами федерации и муниципальными образованиями, выступают федеральные законы от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ. Сформированная ими конструкция, пришедшая на смену либеральной доктрине государственного управления 1990-х, создавалась для повышения управляемости и противодействия центробежным процессам, угрожавшим экономической безопасности и территориальной целостности страны⁵. Задача повышения управляемости нашла адекватное отражение в основных принципах, реализованных в этих законах. Ими стали централизация финансовых ресурсов и тотальная унификация источников доходов и полномочий муниципалитетов.

Практика последующей эксплуатации этой модели управления обнаружила ряд существенных проблем, дискуссия о неизбежности возникновения которых велась, впрочем, еще с момента введения перечисленных законов в действие [8].

⁵ Подробнее на эту тему: [1], [7].

Но, безусловно, главная проблема унификации заключается в том, что гарантированная законом экономическая база муниципалитетов явно недостаточна для качественного выполнения закрепленных за ними полномочий. А расширять ее, как нам удалось убедиться в ходе предшествующего анализа, регионы не спешат.

Следующая важная особенность отечественной модели госуправления — подчинение целей регионального развития идеологии централизации политических, административных и финансовых ресурсов и решений. Отмена прямых выборов губернаторов, работа над созданием на региональном уровне политической вертикали, участие в реализации приоритетных национальных проектов и других федеральных инициатив на протяжении десяти лет стимулировали региональных чиновников к повышению роли субординации в отношениях с местным самоуправлением. Необходимо отметить, что идея подчинения местного самоуправления влиянию региональной администрации очень созвучна природе субординированных систем вообще. Так, по мнению Дж. Стиглица, «централизованные системы с трудом подвержены самоограничению. Например, если центральная власть имеет возможность вмешаться, она вряд ли будет связывать себя обязательствами не вмешиваться» [9].

Результатом реакции региональных управленцев на перечисленные дефекты институциональной среды стало возникновение особой, альтернативной по отношению к официально декларируемой государством, системы административных стимулов, главными из которых являются:

- стремление к первоочередному решению «собственных» вопросов, закрепленных федеральным центром, без должного внимания к стратегическим целям

регионального развития; причем решение это зачастую может быть формальным, необходимым и достаточным только для целей хорошего отчета «наверх»;

- стремление перетянуть на себя «одеяло» консолидированного бюджета, вызванное недостаточностью собственных доходов и подкрепленное возможностями в области регулирования межбюджетных отношений, предоставленными регионам бюджетным законодательством;

- стремление субординировать отношения с муниципалитетами, спроецировав на местное самоуправление идеи «вертикали власти».

Очевидно, что ни один из этих стимулов не мотивирует субъекты федерации к передаче на местный уровень дополнительных доходов в целях укрепления экономической самостоятельности органов местного самоуправления.

Закономерный результат работы региональных менеджеров в условиях альтернативной мотивации — несимметричный финансовый результат исполнения бюджетов регионального и местного уровней. По итогам исполнения бюджетов за 2009 год 58 из 83 субъектов Российской Федерации (70%) констатировали дефицит регионального бюджета, в 2010 году дефицит зафиксирован в 61 субъекте федерации (73%). Консолидированный дефицит муниципальных бюджетов в 2009 году имел место в 73 (88%) российских регионах, в 2010 году — в 74 (89%).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в целом финансовое положение субъектов федерации, как правило, лучше положения муниципалитетов. И в условиях наличия в руках региональных властей рычагов для выравнивания ситуации это — еще одно свидетельство отсутствия у последних реальных мотивов к повышению бюджетной обеспеченности муниципалов.

Модернизация формальных институтов и новые стимулы для регионов

Институциональные первопричины проблем местного самоуправления в России предполагают необходимость поиска институциональных решений. Как представляется, главной точкой приложения усилий здесь должна стать мотивация региональных топ-менеджеров к укреплению экономической базы местного самоуправления. Необходимы реальные стимулы, которые будут побуждать органы государственной власти субъектов федерации к передаче на местный уровень дополнительных источников доходов.

К сожалению, неразвитые гражданские институты современного российского общества не позволяют рассчитывать на появление в ближайшем будущем такого рода стимулов в ходе политической дискуссии и диалога между властью и обществом. Функция целеполагания российских чиновников формируется в системе координат, определенных высоко субординированной моделью госуправления, когда все значимые решения принимаются с оглядкой на Москву. Не учитывать эту специфику нельзя. Поэтому, размышляя, как заинтересовать регионы в системном укреплении налоговой базы муниципалитетов, необходимо понимать, что единственно действенным в настоящий момент является «вертикальный» способ мотивации региональных администраций. Для того чтобы новые стимулы были адекватно восприняты и одинаково эффективны в отношении органов государственной власти всех российских регионов, можно рассмотреть вопрос о включении индикаторов их достижения в официальную систему оценки эффективности работы губернаторов [6].

Как было показано ранее, результатом неправильной мотивации региональных

элит являются явная недостаточность практики передачи субъектами федерации налоговых доходов «вниз», бессистемность принимаемых решений и недостаточное внимание регионов к необходимости анализировать возможности работы в этом направлении.

Проблемы определяют цели. Модернизация официального механизма оценки работы региональных администраций должна продвигаться навстречу этим вызовам. Главная задача новых правил — поставить органы государственной власти перед необходимостью постоянной рефлексии на тему достаточности собственных действий по обеспечению муниципалитетов доходами, а не дотациями.

Основными направлениями для мониторинга соответствующих параметров региональной бюджетной политики могут стать, например, общие объем и количество доходов, дополнительно переданных регионами на местный уровень, а также соотношение объема доходов, дополнительно переданных на местный уровень в форме налогов и сборов, и объема доходов муниципалитетов в виде трансфертов из регионального бюджета, не связанных с выполнением делегированных госполномочий.

Надо уточнить, что обсуждение методологических нюансов разработки конкретных индикаторов оценки, равно как и формирование конкретных предложений по внесению изменений в действующие

документы, не является целью настоящей статьи. Эта задача — предмет самостоятельного серьезного исследования. Главная цель последних рассуждений и выводов — определение принципиальных участков работы региональных органов государственного управления, которые должны находиться в фокусе внимания федерального центра. Закономерный результат подъема на поверхность проблематики финансовой зависимости местных властей от субфедерального уровня госуправления и создание инструментов официального мониторинга эффективности работы региональных администраций по преодолению этой проблемы — мощный стимул к повышению ответственности регионов за решения в области распределения доходов консолидированных бюджетов.

Модернизация системы официальной оценки качества работы «на местах» способна дать импульс к переосмыслению преобладающих на сегодня ментальных установок региональных элит, результатом которых являются централизация бюджетных ресурсов и «вертикализация» отношений между этажами управления. Его восприятие на региональном уровне предполагает отказ от субординационных клише в отношениях региона с муниципалитетами, либерализацию административной и бюджетной составляющих «муниципальной» политики субъекта федерации, устойчивое развитие института местного самоуправления в России.

Литература

1. Евстигнеева, Л. Трансформационные риски российской экономики / Л. Евстигнеева, Р. Евстигнеев // Вопросы экономики. — 2006. — № 11.
2. Исследование Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления на тему «Взаимодействие власти и общества на местном уровне» при участии ГУ «Высшая школа экономики». — URL: <http://www.vsmsinfo.ru/article.html#n452>
3. Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов федерации за 2009 и 2010 годы. — URL: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

4. Статистический ежегодник «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009»: Р32 стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – 990 с.
5. Статистический ежегодник «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010»: Р32 стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 996 с.
6. Указ Президента РФ от 28.06.2007 №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
7. Швецов, А. Государственная региональная политика: хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации / А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2007. – № 11-12.
8. Швецов, А. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации / А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3.
9. Stiglitz J., 1994, 'Wither Socialism?', Cambridge, MA: The MIT Press. – Series "The Wicksell lectures".