

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ И ФИНАНСОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ¹

Р.Ф. Туровский

Туровский Ростислав Феликсович. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Кривоколенный пер., д. 3, Москва, 3103070, Россия.
Эл. почта: RFT777@mail.ru. ORCID 0000-0001-8496-3098

Аннотация. В статье проведен анализ общественно значимых функций поселенческого уровня местного самоуправления в России на основе статистических данных Минфина РФ о доходах и расходной политике поселений за последнее десятилетие в целом и в разрезе отдельных регионов. Главной целью исследования было выявление реально действующих функций (которые могут отличаться от закрепленных в законодательстве) местного самоуправления на поселенческом уровне. Наряду с этим предполагалось определить степень финансовой зависимости поселений от вышестоящих уровней власти и объем их государственной поддержки. Методология исследования основывалась на теории принципал-агентских отношений, исходя из того, что местное самоуправление на поселенческом уровне способно выступать в роли агента как государства, так и местного сообщества, но в условиях централизованной системы управления скорее выполняет ограниченный набор функций, определенных (и частично финансируемых) государством. Исследование продемонстрировало наличие неустойчивой ситуации с государственной поддержкой поселений и структурой его расходов, что не позволяет сделать поселенческий уровень устойчивым звеном в многоуровневой системе властных отношений в России. Низкое политическое влияние поселений взаимосвязано с изменением политики государства на более прагматичную — с переходом от активной поддержки поселений к их относительной финансовой автономизации, но с низким уровнем бюджетных доходов. В то же время в последние годы государство стало следовать логике политического бизнес-цикла, усилив поддержку поселений перед президентскими выборами 2018 г. Как показало исследование, в России минимизирована реализация поселениями социальных функций, в то время как приоритет отдан инфраструктурным вопросам (ЖКХ, дорожное хозяйство) и отмечаются непропорционально высокие расходы на содержание органов власти. Выявлено значительное региональное разнообразие функций и влияния поселений, что свидетельствует о наличии множества региональных моделей, сложившихся в связи с подходами региональных властей.

Ключевые слова: местное самоуправление, поселенческий уровень, бюджетный федерализм, расходная политика

Теоретические аспекты исследований поселенческого уровня местного самоуправления

Финансовые основы местного самоуправления (МСУ) являются предметом интереса для экономической географии, политологии, государственного и муниципального управления и т.д. Данный вопрос непосредственно связан с тематикой полномочий МСУ, которые и создают его расходные обязательства. Полномочия местного самоуправления напрямую исходят из его места в общей системе управления в государстве. Очевидно, что задачи МСУ можно разделить на те, которые локальное сообщество считает необходимым выполнять, и те, что ему делегированы

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект №17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития». Автор выражает благодарность А.Трудолюбову за помощь в написании данной статьи.

вышестоящими уровнями власти. Эта тема являлась важной для ранних теорий МСУ: разные подходы предполагали различный характер отношений между государством и общинами. Так, теория свободной общины англо-саксонского типа, разработанная Алексисом де Токвилем, включала в список задач муниципалитетов охрану общественного порядка, попечительство над бедными, образование, инспекцию дорог и т.д., а также установление и сбор налогов и сохранность казны – всего 19 задач, каждой из которых соответствовала отдельная должность (де Токвиль, 1992). Такой список обусловлен фактическим отсутствием исполнительной власти на уровне штатов в то время, а значит, и административной централизации.

Привлекшая в России большое внимание общественно-хозяйственная теория МСУ полагала, что полномочия местного самоуправления могут быть полностью отделены от государственных, так как касаются исключительно внутренних дел общины (Ильин, Стялова, 2012). Теория подверглась критике со стороны авторов «государственной» теории МСУ, полагавшей, что оно является просто представителем государства на местах, а значит и список его задач неотделим от задач государственной власти. Последнее соответствует остаточному принципу передачи полномочий, при котором центральное правительство передает на нижний уровень только те полномочия, которые сочтет релевантными именно для локального уровня. В рамках «юридической» теории МСУ; позиция несколько иная: во-первых, отрицался тезис об однозначно негативном влиянии административной централизации на свободу МСУ, во-вторых, заявлялось, что полномочия местного самоуправления полностью отделить от государственных невозможно. В список задач МСУ включались местное хозяйство, безопасность, благосостояние (максимально широкое понятие, включавшее в себя в том числе широкий список социальных обязательств) и общие государственные дела (Чичерин, 1894). Реализация этих полномочий должна происходить за счет местных налогов и повинностей, доходов от собственности. Законодательство предполагало, помимо указанного, непосредственное привлечение местных жителей на работы, использовались натуральные повинности, денежные сборы за пользование услугами МСУ (аналогичны государственным пошлинам), пособия от государственной казны и кредит. Указывалось на существование двух систем обложения: самостоятельные налоги и несамостоятельные, существующие в виде надбавок к государственным налогам (Архипкин, Караваева, 2011).

Также стоит упомянуть марксистские подходы к теории местного самоуправления («локальное государство», «дуалистичная политика», «неравномерное развитие»). Основная идея состояла в передаче МСУ полномочий, которые господствующий класс не считает важными для себя, а потому готов делегировать их местным властям, дабы они выступили в качестве буфера между ним и угнетаемыми слоями (Harloe, Pickvance, Urry, 2006).

В литературе принято считать, что при определении полномочий МСУ стоит придерживаться ряда принципов, таких как: фискальная равноценность (требование отдельной юрисдикции для каждой предоставляемой услуги); соответствие (требование большого числа пересекающихся юрисдикций); теорема децентрализации (каждая услуга должна предоставляться юрисдикцией, контролирующей минимальную территорию); субсидиарность (максимальное количество функционала должно быть на максимально низком уровне, за исключением тех случаев, когда это невозможно; подход противоположен остаточному принципу) (Boadway, Shah, 2009).

Конкретный список полномочий МСУ является предметом отдельных теоретических построений. Так, локалисты отдают этот вопрос на усмотрение самого локального сообщества. Индивидуалисты, выступающие с праволиберальных позиций, считают, что количество полномочий и их реализация должны регулироваться рыночными законами (желание гражданина платить за больший объем услуг или за меньший — его законное право). Централисты полагают, что объем услуг должен диктоваться центральным правительством, а мобилизационная теория (левые) выступает за максимально широкий объем расходных статей МСУ с целью обеспечить таким образом развитие человеческого капитала (Miller, Dickson, Stoker, 2000).

Далее стоит обратиться к теоретическим разработкам по фискальному федерализму. Для федерализма, как системы децентрализованного принятия решений свойственно вертикальное распределение власти между уровнями (федеральный — региональный — местный), при котором существуют как автономные сферы исключительной компетенции, так и сферы совместной деятельности различных уровней власти. Система подкрепляется существованием у каждого из уровней своих собственных источников доходов, на основании которых они реализуют свои задачи. К подобным позициям подходит и теория децентрализации, которая, руководствуясь принципом субсидиарности, рекомендует нагрузить местное самоуправление максимальным объемом полномочий. Данный принцип, правда, является предметом напряженных споров в научном сообществе, где количество голосов за уравнивается количеством голосов против (Boadway, Shah, 2009).

Отдельным вопросом является размер муниципалитетов, который во многом определяет их способность к предоставлению некоторых достаточно дорогостоящих услуг. А. Токвиль считал идеальным размер американской общины в 2500 чел., но община в его понимании заведовала небольшим списком вопросов, а малый размер скорее способствовал сохранению единства локальных сообществ. Б. Чичерин в этом плане различал города и села. Размер сел, с его точки зрения, не является важным, так как государство через региональные власти всегда могло заведовать на локальном уровне вопросами, стоимость которых превышала ресурсы отдельных общин. В то же время, считая самоуправление плотью и кровью городской жизни и учитывая больший объем городских ресурсов, Б. Чичерин полагал, что город в состоянии брать на себя больший объем полномочий, а его статус следует закрепить законодательно, допуская при этом вариант выделения городов из состава областей (Чичерин, 1894).

В современной литературе дискуссия не утихает. В основе ее лежат четыре основных вопроса.

1. Муниципалитет какого размера расходует средства эффективнее?
2. В каком муниципалитете участие граждан в политике выше (вопрос демократичности)?
3. Какой муниципалитет эффективнее справляется с перераспределением доходов?
4. Зависит ли экономическое развитие на территории муниципалитета от численности его населения? (Judge, Stoker, Wolman, 1995).

Вопросы демократичности в данной статье не затрагиваются. Отвечая же на первый вопрос, современная наука утверждает, что график эффективности муниципальных трат имеет форму, схожую с перевернутой параболой, в которой траты неэффективны в слишком больших и слишком маленьких муниципалите-

тах. Пиковую точку определяют примерно на уровне в 100 тыс. чел. (Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, 2017), т.е. речь идет все же о сравнительно крупных городах. Логично утверждать, что в малых поселениях объем полномочий либо должен быть существенно меньше, либо должны присутствовать некоторые альтернативные практики, например, передача части полномочий НКО, что неплохо себя показывает в городах среднего размера (Lankina, Hudalla, Wollmann, 2008).

В мировой практике доходы муниципалитетов принято делить на три категории: собственные доходы (местные налоги и сборы, дивиденды и т.д.), доходы из бюджетов верхних уровней (доли в совместных налогах, трансферты, гранты и т.д.) и прочие доходы (например, местные облигации). К местным налогам принято относить в первую очередь налог на собственность (земля, строения и т.д.), налог на продажу недвижимости, налоги на местные продажи, местные налоги на прибыль, на туризм (отели, рестораны), пошлины на рекламу, лицензирование и т.д. Трансферты принято подразделять на нецелевые и целевые. Совместными налогами обычно являются НДС, подоходный и корпоративный налоги (Farvacque-Vitkovic, Koranyi, 2014). Также существует система «performance grants», которая предполагает стимулирование местных властей к реформам и лучшей работе.

Следует обратить внимание на две классические модели фискального федерализма, сделав акцент на местном самоуправлении: децентрализованную американскую и кооперативную германскую.

Американская модель фискального федерализма предполагает систему «один уровень — один налог». Местное самоуправление в ее рамках получает доходы от налогов на собственность (землю в первую очередь), продажи, доходы и др. Основную часть налоговых доходов (более 70%) муниципалитеты в США получают от налогов на собственность. Также существует система межбюджетных трансфертов, которые в структуре местных доходов составляют около трети. Важным является тот факт, что Соединенные Штаты дополнительно используют систему специальных округов, которые часто значатся как муниципальные образования. Обычно это школьные округа, но возможна ситуация, когда несколько округов как бы наслаиваются друг на друга, забирая у муниципалитетов часть полномочий (Donovan, Smith, Mooney, 2013).

Германская модель предполагает существование еще и совместных налогов, в которых каждый из уровней обладает своей законодательно закрепленной долей. К ним относятся в первую очередь подоходный налог (42,5% — федерации и землям, 15% — муниципалитетам), корпоративный налог (по 50% — землям и федерации), НДС (пропорции динамичны, у МСУ — около 2%), существует также практика отчислений в бюджеты федерации и земель с промыслового и земельного налогов, собираемых на муниципальном уровне (Кузнецов, Кузнецова, 2015).

Российская модель фискального федерализма в целом схожа с германской, значимую роль в ней играют совместные налоги. Так бюджеты поселений получают 100% от налогов на землю и имущество физических лиц, а также 10% от подоходного налога (НДФЛ) и 50% от единого сельскохозяйственного налога. Муниципальные районы при этом получают те же 100% с земельного и имущественного налога с межселенных территорий, а также 10% от НДФЛ, 50% от единого сельскохозяйственного налога. Система трансфертов в РФ состоит из дотаций (на выравнивание и сбалансированность), субсидий (целевые трансферты) и субвенций (компенсация

стоимости реализации полномочий верхних уровней). Трансферты из бюджетов регионального уровня идут через систему фондов, либо финансовой поддержки поселений и финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов; или же фонд поддержки поселений создается на уровне районов и финансируется за счет субвенций. Также существует практика отказа муниципальных образований от дотаций в пользу дополнительных отчислений от НДФЛ. «Performance grants» в нашей стране существовали в течение 2000-х гг. (Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов), однако муниципалитеты получали гранты только в период с 2006 по 2009 г. (до этого они зачислялись в региональные бюджеты); планка численности населения муниципального образования, претендующего на грант, находилась на уровне 200 тыс. чел., затем опустилась до 100 тыс. чел. (Данилова, Лавров, Онищенко, Покатович, 2015).

В Российской Федерации согласно 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» существует двухуровневая модель МСУ. Вся территория субъектов федерации (за исключением городов федерального значения) разделена на городские округа (более крупные города региона) и муниципальные районы; районы в свою очередь включают в себя городские (малые города и поселки) и сельские поселения (один или несколько близлежащих населенных пунктов в сельской местности), также существуют городские округа с внутригородским делением и, соответственно, внутригородские районы, но это отношения к нашей теме не имеет². Под описание компактных общин подходит именно поселенческий уровень.

В список вопросов местного значения городских и сельских поселений входят:

- установление местных налогов и сборов;
- пользование имуществом, находящимся в собственности поселений;
- обеспечение теплоснабжения (ЖКХ);
- организация и содержание библиотек, культурных учреждений;
- содержание муниципального дорожного фонда;
- ритуальные услуги;
- содержание и развитие муниципального жилого фонда.

Остальные вопросы часто прописаны в форме «оказания содействия», «создания условий для...» и т.д. Также поселениям предоставляется право решать еще ряд вопросов, самыми крупными из которых можно назвать содержание музеев, муниципальной пожарной охраны, создание условий для туризма. Как можно увидеть, список полномочий поселенческого уровня МСУ в РФ довольно мал, в нем практически отсутствуют образование, здравоохранение, обеспечение общественной безопасности и т.д.

Тем не менее общая ситуация с бюджетами поселенческого уровня в Российской Федерации на данный момент довольно тяжелая. В целом по муниципальным образованиям исследователями часто отмечается «трансфертозависимость» по причине острой нехватки собственных доходов (Кириллова, Чиликин, 2010). В работах прошлых лет отмечалось, что на момент 2011 г. в структуре налоговых доходов поселений НДФЛ составлял 54,3%, а земельный налог — 38,4%, налоговые

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации^ Закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 30.10.2017) // Российская газета. 2003. № 202.

доходы при этом составляли более 2/3 собственных доходов поселений. При этом собственные доходы имели долю лишь 40,1% от всех доходов. Что касается структуры трансфертов на тот период, то дотации имели долю в 42%, субсидии — 30%, субвенции — 4%, а 23% средств поступало от прочих трансфертов. По структуре расходов поселенческого уровня в 2011 г.: ЖКХ — 45,5%, общегосударственные вопросы — 21,7%, культура — 14,1%, остальные статьи расходов незначительны (Кузнецова, 2015).

Таким образом, прежде чем перейти к эмпирической части статьи, можно сделать следующий вывод — поселенческий уровень местного самоуправления в Российской Федерации обделен полномочиями и имеет крайне малый объем собственных доходов, не обеспечивающий ему финансовой автономии даже в том узком круге вопросов, которым он заведует. Во многом это объясняется наличием еще и районного уровня МСУ. Получается, что поселения попадают в логику остаточного принципа распределения полномочий между уровнями власти. Также с таким спектром дополнительных полномочий, который он может на себя взять, он не соответствует, например, рыночной теории индивидуализма, так как даже при наличии финансовых возможностей и желания граждан, конкретные поселения не в состоянии реализовывать дополнительные по-настоящему серьезные полномочия. Скорее российские поселения оказываются функционирующими согласно теории принципал-агентских отношений (Laffont, Martimort, 2002), но возникает вопрос, чьим агентом они являются: местного сообщества, которое выбирает органы власти в поселениях, или вышестоящих органов власти, прежде всего — государства (в лице в первую очередь региональной власти). В данном исследовании мы предполагаем, что определение полномочий поселенческого уровня местного самоуправления посредством федерального закона и их фактическое уточнение с помощью как региональных законов, так и конкретных практик выделения средств делает поселения агентом государственной власти, а также создает определенный баланс в их отношениях с вышестоящим уровнем местного самоуправления — районным, который находится в схожем политическом и финансовом положении. Ранее мы уже проводили исследование на базе теории принципал-агентских отношений для российского местного самоуправления в целом (Туровский, 2015) и теперь сосредоточимся на поселенческом уровне.

Бюджетные доходы российских поселений: бедность и самостоятельность

В настоящем исследовании мы провели анализ доходов и расходной политики поселенческого уровня местного самоуправления в России, сделав самостоятельные расчеты на основе официальной информации, представленной на сайте Минфина (www.minfin.ru) и Федерального казначейства (www.roskazna.ru). Наши задачи состояли в том, чтобы определить место и вес поселений в бюджетной системе, исследовать динамику, а также выявить реальные функции поселенческого уровня на основании анализа его расходов. В связи с проблемами доступности открытой и сопоставимой бюджетной статистики по поселениям мы вынуждены были ограничить свое исследование десятилетием (данные с 2007–2008 гг. по 2017 г. включительно). Но этот период как раз имеет важное значение. Дело в том, что в 2008 г. завершился длительный процесс вступления в силу нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в России, принятого в 2003 г. Этот закон определил обязательный характер

двухуровневого местного самоуправления с делением муниципальных районов на городские и сельские поселения. В свою очередь, это как раз и привело к формированию поселенческого уровня местного самоуправления в его нынешнем виде в связи с созданием большого числа поселений в тех районах, где населенные пункты до реформы не являлись муниципальными образованиями или ранее утратили этот статус. Иными словами, поселенческий уровень в рассматриваемый период стал широко распространенным, а в ряде регионов был просто создан с нуля.

В то же время число поселений и проживающих в них жителей в рассматриваемый период менялись, что важно учитывать при анализе статистики. Так, по данным Росстата, численность жителей поселений по всей стране достигала 58,1 млн. чел. по состоянию на 1 января 2012 г. Далее произошло некоторое сокращение, и в 2012–2014 гг. численность населения, проживающего в поселениях, составляла 57,3–57,5 млн. чел. Затем началось явное сокращение и числа самих поселений (в связи с их укрупнением и с созданием единых муниципальных образований — городских округов на базе бывших муниципальных районов), и численности проживающих в них людей, — до 56,1 млн. чел. на 1 января 2016 г., 55,8 млн. чел. на 1 января 2017 г. и, наконец, 53,3 млн. чел. на 1 января 2018 г. (данные, опубликованные на официальном сайте Росстата www.gks.ru). По этой причине и при анализе финансовой динамики будет корректным использовать показатели на душу населения с тем, чтобы нивелировать влияние постоянно меняющейся численности поселений и их жителей.

Анализ доходов поселенческого уровня демонстрирует волнообразную картину, что связано как с влиянием финансово-экономических кризисов, так и с частыми решениями государства по поводу перераспределения налоговой базы между уровнями власти (табл. 1). В частности, рост доходов поселений, превосходящий инфляцию, отмечался в 2009 и 2010 г., но в 2011 г. темпы роста уступили инфляции. Затем рост вновь отмечался в 2012 и 2013 гг., после чего на поселенческом уровне начались наиболее явные за всю его историю кризисные процессы. Так, рост доходов в 2014 г. вновь оказался ниже инфляции, а в 2015 и 2016 гг. происходил уже спад и в абсолютном выражении. Даже принимая во внимание происходившее в то же самое время снижение численности самих поселений, приходится констатировать, что и с учетом этой поправки объем бюджетных доходов в поселениях все равно падал. Наихудшая для поселений бюджетная динамика была отмечена по итогам 2015 г., но она стала немного выправляться в 2016 г. и, наконец, вновь продемонстрировала позитивную динамику в 2017 г. Последнее можно также связать с логикой политического бизнес-цикла, предусматривавшего попытки улучшения финансово-бюджетной ситуации на местах в преддверии президентской кампании 2018 г. Как видно, в отношении поселений эта логика полностью сработала.

Финансовое благополучие поселений, учитывая слабость их собственной доходной базы, сильно зависит от межбюджетных трансфертов. В этой связи тем более важно обратить внимание на динамику ситуации с собственными налоговыми и неналоговыми доходами поселений (табл. 2). Эта динамика в основном повторяет ситуацию с доходами в целом, но у нее есть и свои нюансы. Так, резкий рост собственных доходов поселений — почти в полтора раза (если не вводить поправку на инфляцию) отмечался в 2009 г., как раз по завершении формирования пореформенного поселенческого уровня МСУ, когда новая система полностью заработала.

Таблица 1. Динамика доходов поселенческого уровня местного самоуправления в России
Table 1. Budget revenues' annual change in Russia's settlements

Год	Объем доходов поселений, млрд., р.	Динамика доходов поселений к предыдущему году, %	Динамика доходов поселений с поправкой на инфляцию, %	Доходы поселений на душу населения, р.	Динамика доходов поселений на душу населения, %	Динамика доходов поселений на душу населения, с поправкой на инфляцию, %
2009	242,4	122,5	111,7	Нет данных	—	—
2010	267,4	110,3	100,6	Нет данных	—	—
2011	282,5	105,6	99,2	4 984	—	—
2012	322	114	106,5	5 616	112,7	105,3
2013	351,1	109	102	6 137	109,3	102,3
2014	368,5	104,9	93	6 427	104,7	92,8
2015	353	95,8	83,4	6 293	97,9	85,3
2016	348,7	98,8	93,5	6 252	99,3	94
2017	367,3	105,3	102,7	6 893	110,3	107,5

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

Рост продолжился и в 2010 г., но в 2011 г., как и в случае с доходами в целом, он был уже ниже инфляции. Новый и тоже заметный рост собственных доходов происходил не только в 2013 г., но и (в отличие от доходов в целом, где картину испортило сокращение трансфертов) в 2014 г., причем в последнем случае этот рост все-таки превзошел немалую тогда инфляцию. Однако за этим в 2015 г. последовал серьезный спад, продолжившийся (но уже не в таких масштабах) в 2016 г. И, наконец, новое улучшение финансового положения поселений было достигнуто только в 2017 г.

Изучая доходную базу поселений, следует учитывать, что их собственные доходы находятся в высокой зависимости от считанного числа налогов (табл. 3). Как известно, Налоговый и Бюджетный кодексы закрепляют за поселениями (как и за местным самоуправлением в целом) только два налога — земельный налог и налог на имущество физических лиц. В условиях двухуровневого местного самоуправления эти налоги делятся в определенной пропорции между бюджетами муниципальных районов и поселений. В то же время известно, что основную часть налоговых поступлений органы местного самоуправления получают от подоходного налога, который делится между региональным и муниципальным уровнями власти. В связи с гораздо большими объемами сборов от этого налога именно он оказывается основным.

Проведенный нами анализ показал, что доля подоходного налога в доходах поселений находилась в рассматриваемый период на уровне 14–17%. Рост этой доли происходил непрерывно в 2011–2014 гг., достигнув в 2014 г. пика (17,1%). Затем этот показатель немного упал до 15–16%.

Таблица 2. Динамика собственных (налоговых и неналоговых) доходов поселенческого уровня местного самоуправления в России
Table 2. Own tax and non-tax revenues's annual change in Russia's settlements

Год	Объем собствен- ных доходов поселе- ний, млрд. р.	Динамика собствен- ных доходов к предыду- щему году, %	Динамика собственных доходов к предыду- щему году, % с поправкой на инфляцию	Объем собствен- ных доходов поселений на душу населе- ния, р.	Динамика объема собствен- ных доходов поселений на душу населения к предыду- щему году, %	Динамика объема собственных доходов поселений на душу населения к предыду- щему году, с поправкой на инфляцию, %
2009	98,5	147,9	134,9	Нет данных	—	—
2010	108,9	110,6	100,9	Нет данных	—	—
2011	113,2	103,95	97,6	1 998	—	—
2012	137,4	121,3	113,3	2 396	119,9	112
2013	155,2	113	105,7	2 713	113,2	105,9
2014	184,7	119	105,5	3 222	118,8	105,3
2015	171,1	92,6	80,6	3 050	94,7	82,5
2016	169,5	99,1	93,8	3 039	99,6	94,2
2017	178,6	105,4	102,7	3 352	110,3	107,5

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

В то же время самые большие колебания связаны с поступлениями от земельного налога, что объясняется повышением его ставок и более активными действиями властей по его внедрению и повышению его собираемости. Для поселений роль земельного налога оказалась и критически важной, и растущей. И здесь необходимо отметить, что с 2015 г. доля земельного налога в доходах поселений впервые превысила долю подоходного налога. Сама эта доля росла в 2009–2010 гг., но немного упала в 2011 г. После этого происходил непрерывный рост до 2015 г., когда и был достигнут наблюдаемый и поныне пик (18–19%). Для сравнения: в 2008 г. доля составляла только 7,6%, и последующая динамика свидетельствует о росте и объемов, и значимости земельного налога для поселений. Отмечается также рост значимости налога на имущество физических лиц, но пока поступления от этого налога в России очень малы, и он не способен стать надежной опорой для бюджетной системы поселенческого уровня. Тем не менее с 2014 г. доля этого налога в доходах поселений хотя бы превышает 2% и в самое последнее время стала приближаться к 3%.

С учетом критической важности поступлений от подоходного и земельного налогов становится понятной зависимость финансового благополучия поселений именно от этих налогов. Так, резкий спад поступлений от подоходного налога в 2015 г. и обусловил наибольшее в истории сокращение финансовой базы по-

Таблица 3. Доля основных налогов в доходной части бюджета поселений
Table 3. Share of own revenues in the whole amount of revenues in the settlements

Год	Подходный налог,%	Земельный налог,%	Налог на имущество физических лиц,%
2008	13,7	7,6	1,2
2009	15,4	11,2	1,9
2010	14,8	12	1,7
2011	15,3	10,85	0,5
2012	16,7	12,2	1,6
2013	16,9	13,4	1,9
2014	17,1	15,5	2,2
2015	15,2	19	2,55
2016	15,7	18	2,3
2017	15,8	19	2,9

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

селений. Напротив, в 2009 и 2012 гг. отмечался значительный рост поступлений этого налога, что позитивно сказалось на поселениях. Что касается земельного налога, то поступления от него падали только в 2011 и 2016 гг., а в остальные годы отмечался рост.

Таким образом, финансовые основы поселенческого уровня местного самоуправления в России нельзя признать устойчивыми. С одной стороны, на них влияет политика государства, когда оно перераспределяет налоги между уровнями власти. В первую очередь поселенческий уровень уязвим по отношению к решениям, связанным с перераспределением подходного налога. С другой стороны, не является устойчивой сама налоговая база. Она зависит, в частности, от ставок и администрирования земельного налога, но в этом случае как раз можно говорить об общей тенденции роста (в аналогичном положении, но с гораздо меньшими объемами сборов находится налог на имущество физических лиц). Также она зависит от ситуации с доходами и зарплатами жителей поселений. В целом государство продемонстрировало заинтересованность в том, чтобы в поселенческих бюджетах возрастала роль именно тех налогов, которые прямо отнесены к муниципальному уровню власти в соответствии с законодательством.

Традиционно принято считать, что поселения являются финансово самым слабым уровнем российской власти. Однако этот тезис нуждается в уточнении. Дело в том, что по формальному уровню финансовой самостоятельности поселения выглядят неплохо, и уровень их дотационности не следует преувеличивать. Наиболее высоким уровнем дотационности отличаются в России не поселения, а вышестоящий уровень — муниципальные районы, в которые они входят. Дело в том, что поселения выполняют весьма ограниченный набор функций, в связи с чем их бюджеты и не должны быть велики. И особенность российской многоуровневой бюджетной системы такова, что поселения в значительной степени обеспечивают себя сами — на том уровне доходов, который им необходим для реализации их функций. Для

Таблица 4. Доля собственных налоговых и неналоговых доходов в бюджетных доходах поселений и муниципальных районов

Table 4. Shares of own revenues in the whole amount of revenues in settlements and municipal districts

Год	Поселения, %	Муниципальные районы, %
2008	33,6	26,9
2009	40,6	24,9
2010	40,7	25,5
2011	40,1	24,4
2012	42,7	25,3
2013	44,2	25,9
2014	50,1	23,2
2015	48,5	25,2
2016	48,6 (58,6 — городские поселения, 40,7 — сельские поселения)	26
2017	48,6 (57,4 — городские поселения, 41,3 — сельские поселения)	25,9

Примечания. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

сравнения: районы выполняют более масштабные задачи и не в состоянии себя обеспечить, в связи с чем у них гораздо больше и бюджеты, и дотационность.

Проведенный нами анализ финансовой самостоятельности поселений (доля собственных доходов в общей доходной базе, табл. 4) свидетельствует о резком росте этой самостоятельности в 2009 г. и дальнейшем ее повышении вплоть до пика в 2014 г. Причем в 2014 г. первый и последний раз доля собственных доходов у поселений даже чуть превысила 50%. В самые последние годы уровень дотационности поселений немного вырос, но все равно собственные доходы составляют почти половину от всех доходов поселений. В статистике 2016–2017 гг., где приводятся отдельные данные для городских и сельских поселений, можно найти основания для ожидаемого вывода о том, что большей самостоятельностью характеризуются городские поселения, которые обеспечивают себя сами более чем наполовину.

С муниципальными районами ситуация совершенно иная, и она к тому же практически не меняется. Уровень финансовой самостоятельности муниципальных районов колеблется в изучаемый период вокруг 23–27%, т.е. составляет лишь около четверти, а все остальное обеспечивают трансферты из регионального бюджета. Поселения представляют собой заведомо самое слабое (с точки зрения объемов доходов и расходов) звено российской территориально-политической системы, но из этого отнюдь не следует его активное финансирование государством. Скорее задача государства видится сегодня в том, чтобы стабилизировать финансовое положение поселений на определенном уровне.

При этом налицо большие различия в степени финансовой автономии поселений. С этой точки зрения формально наиболее самостоятельными являются

поселения в совсем небогатой Псковской области, где более 80% их доходов составляют собственные доходы (расчеты проведены нами по итогам 2017 г.). Более 70% достигает этот показатель в таких очень разных регионах, как Московская и Саратовская области. Очевидно, что в этих регионах государственная власть не склонна дотировать поселения, но в некоторых случаях у них могут быть и свои неплохие доходы, например, от земельного налога (как в Подмоскowie). Напротив, минимальной финансовой самостоятельностью характеризуются поселения Ингушетии (доля собственных доходов едва более 5%), где и сам поселенческий уровень МСУ формировался с опозданием. Также крайне велика дотационность (собственные доходы составляют менее 20%) у поселений в Чечне, Якутии, Сахалинской и Свердловской областях. Из этого перечня уже понятно, что финансовая самостоятельность поселений зависит не от богатства и бедности региона и не от его географического положения, а в первую очередь от политического курса региональной власти в отношении местного самоуправления. В одних случаях поселения более или менее сносно существуют за счет дотаций, а в других являются бедными, но формально финансово самостоятельными.

Тем не менее трансферты все равно, конечно, играют огромную роль в финансировании поселений. Но возникает вопрос, в какой степени государство готово к финансированию, учитывая мизерное политическое влияние поселенческого уровня, которым в худшей ситуации можно и пренебречь. Проведенный нами анализ межбюджетных трансфертов показывает, что государство наращивало финансовую помощь поселениям после финансового кризиса и в течение 2009–2012 гг. (табл. 5). Положение немного изменилось в 2013 г., когда трансферты вновь выросли, но этот рост уже отставал от инфляции. Качественно иная ситуация с трансфертами возникает с 2014 г., когда государство, оказавшись в сложных геополитических и финансовых условиях, ежегодно стало сокращать трансферты поселениям и делало это вплоть до предвыборного 2017 г. Поэтому в условиях последнего финансово-экономического кризиса, в отличие от предыдущего, очевидно, что финансовая помощь поселениям оказалась на одном из последних мест среди государственных приоритетов. Опять же в логике политического бизнес-цикла помощь была увеличена к президентским выборам (но, что примечательно, не к думской кампании 2016 г., а только к президентской 2018 г.).

Тем временем существуют заметные различия в динамике поддержки поселений для различных видов межбюджетных трансфертов. В частности, государство не очень склонно к тому, чтобы поддерживать поселения с помощью дотаций. Это косвенно свидетельствует о том, что бюджетная ситуация на уровне поселений признается приемлемой, что позволяет государству сокращать свои обязательства. Наш анализ показывает, что объемы дотаций поселениям в рассматриваемый период чаще всего сокращались. Причем снижение их объема отмечалось не только в проблемный период 2014–2016 гг. (особенно резко — в 2014 г., который был неплохим для собственных доходов поселений), но еще и в 2009 и 2012 гг. И только один раз (в 2011 г.) рост дотаций оказался выше инфляции.

Тем самым поселения в высокой степени зависят от колебаний других видов трансфертов, которые, в свою очередь, больше уязвимы к ситуативным решениям, лоббизму и манипуляциям. В частности, сильнее всего меняется год от года размер субсидий. Крупный рост субсидий отмечался в 2009 и 2012–2013 гг. Напротив, в 2011

Таблица 5. Динамика межбюджетных трансфертов (% к предыдущему году; в скобках приведены те же данные с поправкой на инфляцию)

Table 5. Annual change of interbudgetary transfers (in % to the previous year, inflation-adjusted figures in brackets)

Год	Все межбюджетные трансферты, %	Дотации, %	Субсидии, %	Иные межбюджетные трансферты, %
2009	108,9 (99,3)	99,1 (90,4)	120,15 (109,6)	121,8 (111,1)
2010	110,7 (101)	104,2 (95,1)	110,4 (100,7)	136,3 (124,3)
2011	108,5 (101,9)	113,6 (106,7)	94,3 (88,5)	120,5 (113,1)
2012	109 (101,8)	94,25 (88)	137,5 (128,5)	100 (93,4)
2013	106,05 (99,2)	103,4 (96,7)	113 (105,7)	104,9 (98,1)
2014	94,1 (83,4)	98,9 (87,7)	89 (78,9)	95,35 (84,5)
2015	98,7 (86)	99,4 (86,6)	91,3 (79,5)	115,3 (100,4)
2016	99,15 (93,8)	98,9 (93,6)	100,3 (94,9)	99,2 (93,9)
2017	105,2 (102,5)	100,4 (97,9)	105,7 (103)	112,3 (106,4)

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

и 2014–2015 гг. государство предоставляло поселениям гораздо меньше субсидий. В год думских выборов (2016 г.) ситуация стабилизировалась в том смысле, что объемы трансфертов в целом и по их отдельным разновидностям почти не изменились в абсолютном выражении. А в 2017 г. государство уже наращивало финансовую поддержку поселениям за счет субсидий. Схожим является и положение с иными межбюджетными трансфертами, составляющими значительную часть бюджетных доходов поселений. В их случае большой рост продолжался в 2009–2011 гг. и был также отмечен уже на фоне последнего кризиса, в 2015 г., а также в 2017 г. Сокращение оказалось наиболее заметным в 2014 г.

Проведенный анализ показывает, что государственная власть в России так и не выработала какой-либо единый подход к финансированию поселений. При возникновении у государства финансовых трудностей поселения оказываются самым слабым и маловлиятельным звеном и, как правило, поддержку им сокращают (это ярко продемонстрировала ситуация сразу после 2014 г.). В то же время в преддверии крупных федеральных избирательных кампаний внимание к поселениям опять возрастает, что продемонстрировали события 2017 г. Общая ситуация выглядит довольно хаотичной, о чем свидетельствуют значительные колебания объемов различных видов трансфертов год от года. Причем общая картина на самом деле является еще очень сглаженной: на уровне отдельных субъектов федерации эти колебания гораздо больше и хаотичнее. Значительную роль в финансировании поселений играют целевые трансферты, такие как субсидии. Иными словами, средства предоставляются поселениям не столько для решения их общих бюджетных проблем (дотации), сколько под те или иные проекты. И в таком случае возрастает значимость индивидуального подхода, поскольку объемы субсидий не всегда определяются по прозрачным правилам, и нередко выигрывают те поселения, которые находятся в особых отношениях с региональными (или районными) властями. В этих условиях бюджетная обеспеченность на уровне отдельных поселений и объ-

Таблица 6. Динамика бюджетных расходов поселений (в скобках приведены данные с поправкой на инфляцию)

Table 6. Annual change of budget expenditures in settlements (inflation-adjusted figures in brackets)

Год	Расходы, млрд. р.	Расходы на душу населения, р.	Динамика расходов, % к предыдущему году	Динамика расходов на душу населения, % к предыдущему году
2008	192,7	Нет данных	144,2 (125,1)	Нет данных
2009	236,2	Нет данных	122,6 (111,8)	Нет данных
2010	262,9	Нет данных	111,3 (101,5)	Нет данных
2011	280,6	4 828	106,75 (100,2)	Нет данных
2012	317,8	5 523	113,2 (105,8)	114,4 (106,9)
2013	343,5	5 999	108,1 (101,1)	108,6 (101,6)
2014	365,9	6 385	106,5 (94,4)	106,4 (94,3)
2015	355,2	6 331	97,1 (84,6)	99,1 (86,3)
2016	354	6 346	99,7 (94,3)	100,2 (94,8)
2017	368,3	6 911	104 (101,4)	108,9 (106,2)

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

емы бюджетных доходов могут резко меняться год от года. Поэтому полагаться поселениям приходится скорее на собственные доходы, которых, однако, немного.

Расходная политика поселений: компетенции формальные и фактические

В условиях недофинансирования очевидно, что поселениям сложно выполнять на устойчивой основе какие-либо общественно значимые функции. Это подтверждает проведенный нами анализ расходной политики поселенческих бюджетов (табл. 6).

Общая динамика расходов яснее всего свидетельствует о наличии двух периодов — условно благополучного и неблагоприятного. Первый период захватывает 2008–2013 гг., когда расходы поселений стабильно росли, и все эти годы их динамика превосходила уровень инфляции. Самый резкий рост расходов отмечался в начале этого периода — в 2008 и 2009 гг. Заметим, что поселенческий уровень не был затронут кризисными процессами 2008–09 гг., когда доходы и расходы здесь росли.

Неблагополучный период начинается в кризисном 2014 г., когда рост расходов поселений не превысил уровень инфляции, а в 2015–2016 гг. расходы уже снижались в абсолютном выражении. Правда, в 2014 г. был достигнут пик расходов поселений в расчете на душу населения, но в реальных ценах эти цифры были ниже, чем в 2013 г., который, вероятно, можно признать кульминацией роли поселений в реализации общественно значимых функций, связанных с расходной политикой. Важно помнить, что в 2015–2016 гг. происходит сокращение числа поселений, но расходы все равно снижались еще быстрее. Этот период был прерван только в 2017 г., что мы склонны связывать с активизацией государственной политики, направленной на поддержку нижестоящих уровней власти, в преддверии президентской кампании. Но вряд ли это свидетельствует о начале нового, «благополучного» периода.

Наконец, ключевым вопросом в условиях неустойчивой финансовой ситуации и зависимости поселений от буквально всех вышестоящих уровней власти — от федерального до районного — становится формирование набора общественно значимых функций, которые способны реализовывать поселения. Учитывая политическую и финансовую зависимость поселений, их целесообразно рассматривать в соответствии с началами теории «принципал-агент», считая поселения в первую очередь агентом региональной государственной власти. Такое положение вызвано тем, что поселения сильно зависят от региональных трансфертов, а их функции определяются тоже фактически за счет решений государственной власти с учетом баланса отношений между поселениями и муниципальными районами.

Анализ расходной политики показывает, что на практике поселения выполняют очень ограниченный набор функций (табл. 7). Первое место в структуре расходов поселений устойчиво занимает жилищно-коммунальное хозяйство, но его доля может существенно меняться в зависимости от значимости некоторых других функций. Кроме того, понятно, что ЖКХ — это не прерогатива поселений, и в данной сфере функции распределены между всеми уровнями власти. Стабильную роль играют и расходы по статье «культура». Это связано с тем, что именно на поселенческий уровень зачастую возложено содержание бюджетных учреждений в этой сфере, и, кстати, по остаточному принципу.

Зато очень важной новой функцией поселений стало содержание части муниципального дорожного хозяйства — эта функция появилась у поселений как раз в связи с улучшением их финансового положения в начале десятых годов XXI в. Одновременно, но в гораздо меньших масштабах выросла роль поселений в финансировании физкультуры и спорта, т.е. в содержании своей части соответствующих муниципальных учреждений. Напротив, поселения свели к минимуму свою роль в поддержке сферы образования, которая и изначально была небольшой. Тем самым в структуре социальной бюджетной сферы поселениям досталась в первую очередь сфера культуры, а в наибольшей степени они сконцентрировались на решении вопросов ЖКХ и (позднее) дорожного хозяйства.

Проведенный анализ показывает, что ЖКХ всегда было ключевой функцией поселенческого уровня местного самоуправления в России. Его доля в бюджетных расходах поселений достигла пика в 2010–2011 гг. (на уровне около 45%), но затем стала падать, снизившись в итоге до уровня около 35%. Произошло это отчасти в связи с появлением с 2012 г. в структуре бюджетных расходов поселений такой значимой статьи, как дорожное хозяйство, доля которого с тех пор превышает 10% и к 2017 г. достигла пика, превысив 16%. По совокупности эти инфраструктурные направления получают более половины средств, расходующихся поселениями.

При этом динамика расходов поселений на ЖКХ в целом соответствует общероссийским тенденциям, когда финансирование этой сферы стало целенаправленно сокращаться. Резкий рост расходов произошел в 2008 г., когда и сама значимость поселений в этой сфере вышла примерно на нынешний уровень. Рост продолжался и в 2009–2011 гг. Ситуация с финансированием ЖКХ начинает принципиально меняться с 2012 г., когда его объемы в абсолютных величинах стали сокращаться (исключение составили 2014 и 2017 гг., но тогда рост расходов поселений на ЖКХ не превысил размеры инфляции).

Дорожное хозяйство, напротив, буквально «ворвалось» в структуру фактических полномочий поселений в 2012 г., сразу заняв там одно из главных мест. Это произо-

Таблица 7. Расходы поселений на основные статьи (доля статьи расходов,%, в скобках — динамика расходов, % к предыдущему году без поправки на инфляцию)

Table 7. Principal items of expenditures (shares of items in%, annual change in% in brackets — not inflation-adjusted figures)

Год	ЖКХ, %	Общегосударственные вопросы, %	Культура, %	Дорожное хозяйство, %	Физкультура и спорт, %	Образование, %
2007	33,75	24,35	11,2	Отсутствуют	1,36	7,2
2008	39,85 (170,2)	22,6% (133,6)	11,05 (142,5)	1,34	1,71 (180,7)	5,5 (110,3)
2009	42,65 (131,2)	21,75 (118,2)	11,2 (124,7)	1,46 (132,7)	1,69 (121,6)	3,7 (83,2)
2010	45,25 (118,1)	20,8 (106,6)	11,2 (110,6)	1,85 (141,6)	1,84 (120,8)	3,4 (100,8)
2011	45,5 (107,3)	21,7 (111,05)	13,6 (130,4)	1,26 (72,4)	2,4 (137,2)	3,2 (100,2)
2012	39,1 (97,45)	21,6% (112,7)	13,4 (111,2)	11,2 (рост в 10,1 раз)	2,35 (112,8)	2,4 (85)
2013	36 (99,5)	22 (110)	14,6 (117,7)	13,1 (126,8)	2,45 (112,7)	1,8 (80,2)
2014	36,4 (107,5)	21,9 (106,3)	15,1 (110,3)	12,7 (103,1)	2,7 (116,1)	1,45 (87,2)
2015	36,2 (96,6)	23,1 (102,3)	14,8 (95,3)	12,75 (97,4)	2,95 (107,3)	1,4 (93,8)
2016	35,1 (96,7)	22,35 (96,4)	14,6 (98)	15,6 (122,2)	2,6 (87,8)	1,7 (122,7)
2017	34,4 (101,9)	22 (102,5)	15,6 (111,1)	16,1 (106,9)	2,8 (110,9)	1,7 (101,8)

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

шло в связи с изменением государственной политики в отношении финансирования дорожного хозяйства, позволившей создание на местах дорожных фондов: поселения в результате этого процесса самостоятельно включились в финансирование строительства и ремонта своих муниципальных дорог. Рост расходов на эту сферу продолжился в 2013 г., но затем свою роль стали играть финансовые ограничения — рост расходов в 2014 г. был незначительным, а в 2015 г. и вовсе произошел спад. Однако в 2016–2017 гг. обращает на себя внимание новый существенный рост расходов на дороги, в результате которого и сама доля этой сферы в расходах поселений достигла своего исторического максимума. Возможно, это событие было связано с общим ростом внимания государства к решению инфраструктурных проблем перед выборами, в соответствии логике политического бизнес-цикла.

Примечательно, что в России собственно социальная сфера относится к поселенческому уровню в существенно меньшей степени. Как мы уже отмечали, на

поселения была возложена главным образом нагрузка по содержанию наименее «крупной» подобной сферы — муниципальных культурных учреждений. Доля этой сферы в расходах муниципалитетов кардинально не менялась, но выросла в 2011 г., и с 2013 г. составляет около 15%. Сами расходы поселений на эту сферу непрерывно росли в 2008–2013 гг., но в 2015–2016 гг. происходил уже спад в абсолютных величинах, преодоленный опять-таки в 2017 г. Тем самым бремя содержания учреждений культуры в условиях острой фазы кризиса было для поселений неподъемным. В гораздо меньших масштабах поселения финансируют физкультуру и спорт. Причем доля расходов на эту сферу стала значимой не сразу, превысив 2% с 2011 г., но никогда в период наблюдений не превосходила 3%.

В то же время содержание наиболее затратных социальных направлений для поселений оказывается невозможным. Как известно, содержание здравоохранения оказалось неподъемным и для местного самоуправления в целом, в связи с чем его финансирование целиком перешло на уровень регионов. Но как раз поселения этой сферой вообще не занимались. Частично в их фактическом ведении находилось образование, причем как общее, так и дошкольное. Но в этой связи как раз показательно то, что эта функция в условиях бюджетных ограничений поселениями была почти полностью утрачена. Если в 2007 г. доля расходов на образование составляла хотя бы 7,2%, то с 2013 г. она уже не превышает 2%. Правда, в 2016–2017 гг. отмечался рост расходов поселений на образование после продолжавшегося несколько лет спада, что, вероятно, тоже связано с избирательным циклом. В любом случае расходы поселений на образование остались очень скромными.

Напротив, характерной чертой поселенческого уровня местного самоуправления в России является очень высокая доля расходов на общегосударственные вопросы, т.е. фактически на содержание собственной бюрократии. На всех других уровнях власти в России эта доля гораздо ниже. И это не только важный показатель финансовой слабости поселенческого уровня, но и повод задаться вопросом об эффективности его функционирования. Ведь с экономической точки зрения странной выглядит ситуация, когда органы местного самоуправления собирают налоги для того, чтобы платить самим себе зарплаты, и вряд ли у населения есть смысл содержать такие органы власти. Доля расходов на общегосударственные вопросы у поселений стабильно превышает 20%, причем сокращение этих расходов в абсолютных величинах произошло только один раз — в 2016 г. Наиболее масштабный рост таких расходов отмечался в 2008–2009 и 2011–2013 гг. Если учитывать, что поселения наполовину зависят от трансфертов, то получается, что на содержание органов власти там уходит едва ли не половина собственных доходов. Причем в некоторых регионах эта доля еще более высокая (табл. 8).

Оценивая общий вклад поселений в расходную политику государства, стоит заметить, что доля поселений во всех расходах консолидированного регионального бюджета является очень низкой, находясь в диапазоне 3–4% (табл. 8). За весь рассматриваемый период она лишь в 2010 г. составила ровно 4%, а во все другие годы была ниже (минимум в этот период был отмечен в самом его начале (в 2008 г.) — 3,1%).

Исследование также показывает, что ни одна из сфер поселения в рамках региона не выделяется при их финансировании. Наиболее важную роль в регионах (и в целом) поселения играют при финансировании сферы культуры, где их доля в некоторые годы приближалась к 20%. Роль поселений в финансировании ЖКХ

Таблица 8. Доля поселений в бюджетных доходах и расходах консолидированного регионального бюджета, %

Table 8. Shares of settlements in budget revenues and expenditures of consolidated regional budgets, in %

Год	Доходы	Собственные доходы	Расходы в целом	Культура	ЖКХ	Общегосударственные вопросы	Дорожное хозяйство	Физкультура и спорт
2008	3,2	1,4	3,1	12,6	7,5	9,8	0,6	3,2
2009	4,1	2,3	3,8	16,1	11,8	11,3	0,9	4
2010	4,1	2,2	4	16,4	14,2	11,4	1,3	4,7
2011	3,7	1,9	3,65	18,2	13,2	13	0,8	4,6
2012	4	2,15	3,8	18,55	14,1	13,5	5,5	4,8
2013	4,3	2,4	3,9	19,3	13,7	13,7	6,2	4,9
2014	4,1	2,6	3,9	19,1	14,7	13,7	6,6	5,1
2015	3,8	2,2	3,75	18,85	15	13,6	6,1	5,4
2016	3,5	2	3,6	16,8	13,3	12,7	6,4	4,35
2017	3,4	2	3,4	15,5	11,2	12,3	6,3	4

Примечание. Расчеты проведены автором на основе официальной статистики Минфина РФ и Федерального казначейства (www.minfin.ru и www.roskazna.ru).

значительна, но все же весьма ограничена, составляя около 11–15%. При всей значимости расходов поселений на дорожное хозяйство в масштабах региона это все-таки очень немного, и доля поселений оказалась на уровне 5–6% от всех объемов регионального финансирования. В том же положении находятся физкультура и спорт, доля которых лишь в отдельные годы превосходила 5%. И при этом бросается в глаза чрезмерная доля поселений в региональных расходах на общегосударственные вопросы, которая после 2009 г. стабильно превышает 10% и временами приближается к 14%. Это еще один критерий низкой эффективности поселенческой бюрократии, что, конечно, подталкивает государство к принятию решений об оптимизации поселенческой структуры МСУ.

В системе двухуровневого местного самоуправления важную роль играет также формирование баланса в отношениях между поселениями и муниципальными районами. И здесь налицо безусловное доминирование районного уровня. Так, рассчитанный нами показатель отношения объема доходов поселений к объему доходов муниципальных районов установился к 2009 г. и с тех пор мало изменялся. В среднем районы получают в России в три раза больше средств, чем поселения. Однако с собственными налоговыми и неналоговыми доходами ситуация иная, поскольку районы получают и гораздо больше трансфертов из регионального бюджета. В данном случае показатель отношения приближается к 0,5 и в 2014 г. даже составил 0,55, т.е. налоговые и неналоговые доходы районов больше аналогичных доходов поселений примерно в два раза.

Интересные результаты дает сравнительный анализ общественно значимых функций районного и поселенческого уровней власти. Мы провели его, сопоставляя

объемы бюджетных расходов на те или иные направления и доли этих направлений в расходах по итогам 2017 г.

Интересно, что поселения играют более значимую или сопоставимую роль в финансировании ЖКХ и дорожного хозяйства. Соотношение расходов оказывается в пользу поселений в случае ЖКХ и примерно одинаковым для дорожного хозяйства. Очень существенно отличается доля этих направлений в расходах: для ЖКХ это — 34,4% в бюджетах поселений и только 6,5% — в бюджетах районов, для дорожного хозяйства — 15,6% у поселений и 3,9% — у районов.

Напротив, принципиально иная ситуация возникла в сфере образования, где расходы поселений на два порядка меньше, чем расходы районов. Причем именно сфера образования является основной для расходной политики муниципальных районов, на нее тратится 57,6% средств. В сфере здравоохранения сейчас незначимы и поселения, и районы. Что касается социальной политики (как отдельной статьи расходов), то у районов это небольшая, но все-таки значимая функция (8,5% расходов), а у поселений ее фактически нет.

В остальных значимых для поселений сферах они все-таки отстают по объемам расходов от районного уровня власти. Например, районы тратят на культуру в целом больше, чем поселения, хотя доля культуры в их расходах невелика (4,7%, у поселений — 15,6%). В два раза больше средств расходуют районы на физкультуру и спорт.

Таким образом, в решении всех социальных вопросов муниципальные районы оказываются значимее поселений. Фактически в двухуровневом МСУ социальная сфера находится на содержании у районных властей. На поселенческий уровень в российской практике частично перенесена финансовая нагрузка, связанная с локальным инфраструктурными вопросами — ЖКХ и дорогами.

В то же время в России не сложилась единая практика наделения поселенческого уровня какими-либо определенными полномочиями. Приведенные выше усредненные данные скрывают огромные межрегиональные различия. Например, по расчетам за 2017 г., расходы на ЖКХ абсолютно доминируют в расходах поселений, составляя более 50%, в некоторых северных регионах — на Чукотке и Сахалине, но к ним присоединяются также Республика Марий Эл и два региона Центральной России — Калужская и Тульская области. Напротив, в Туве эта доля не превышает 10%, а в Кабардино-Балкарии составляет только 5,9%.

Столь же огромные различия связаны с финансированием дорожного хозяйства. У поселений уже отмеченной Кабардино-Балкарии эта доля, наоборот, является рекордной, превышая 40%. Более 30% составляют эти расходы в Самарской, Смоленской и Омской областях. А в Туве поселения этой сферой практически не занимаются (менее 1,1%), в Чечне расходов на нее в 2017 г. не было вообще, а в Республике Алтай, Республике Коми и Курской области доля не превышает 5%.

В сфере культуры поселения играют самую большую роль в Карачаево-Черкесии (более 30% расходов). Напротив, на Чукотке, в Ненецком АО и Марий Эл поселения на эту сферу не расходовали никаких средств, а в Смоленской области доля не превышала 1%. Расходами же поселений на физкультуру и спорт особенно выделяются Республика Алтай и Северная Осетия (более 10%), значительно опережая все прочие регионы.

Встречаются и ситуации, когда поселения в отдельных регионах играют важные роли в финансировании направлений, которые в целом этому уровню сейчас не свойственны. Особенно интересна ситуация со сферой образования, где выделяются

два региона: поселения Татарстана расходуют на эту сферу 23,4% средств, а Челябинской области — 10,8%. Нигде больше регионы и близко не подходят к таким результатам (только в Ингушетии и Новосибирской области доля превышала 5%).

Есть также регионы с заметными тратами поселений на другие «нетипичные» сферы. Например, расходами на социальную политику выделяются поселения Ненецкого АО (более 9%), Адыгеи (более 7%), Оренбургской и Томской областей (более 6%), Камчатки (более 5%). На Чукотке поселения, учитывая специфику удаленного региона, направляют более 8% расходов на транспорт (эта доля составляет более 6% еще и в Калининградской области). В Мордовии поселения расходуют более 7% средств на сельское хозяйство и рыболовство, более 2% составляет этот показатель в Омской и Самарской областях.

Отдельное внимание стоит обратить на огромные различия в доле расходов на общегосударственные вопросы. В Туве она превышает 70%, а в Чечне — 50%, что, по сути, делает бессмысленным существование там поселенческого уровня, если бюджетные средства уходят главным образом на содержание местных органов власти. Близок к тому же состоянию еще ряд регионов с расходами на уровне более 40% — Республика Алтай, Бурятия, Дагестан, Республика Коми, Забайкальский край, Орловская, Тюменская области, Еврейская АО и Ненецкий АО. Заметим, что и этот список разнообразен — в нем немало республик, есть ряд северных и восточных регионов, но ими дело не ограничивается. В то же время в Тульской области, в отличие от соседней Орловской, ситуация принципиально иная, и эти расходы не превышают 10%.

Таким образом, на фоне условной общероссийской картины можно говорить о множестве региональных моделей фактического наделения поселений тем или иным функционалом. В отдельных регионах поселения играют значимые роли и в социальной сфере. В удаленных и других своеобразных районах у поселений могут появляться и иные специфические функции. Но есть региональные модели, где поселения, по сути, вообще не занимаются решением общественно значимых задач, тратя основную часть средств на содержание органов власти. Тем самым речь идет о стихийно сложившемся региональном разнообразии, которое к тому же не имеет какой-то ярко выраженной территориальной привязки. По сути, формирование поселенческого функционала связано с конкретными региональными практиками и решениями региональных властей, и его география имеет хаотичный характер.

В целом же поселения, несмотря на сравнительно высокий формальный уровень финансовой автономии (хотя бы в сравнении с районами), не обрели какого-то ясно определенного места в системе распределения общественных благ в России. Их конкретный функционал в России приобрел специфические черты — в нем меньше социальных вопросов (хотя, казалось бы, именно поселения географически расположены ближе всего к гражданам) и больше инфраструктурных. Но при этом выделяется разнообразие региональных моделей с разным уровнем финансовой автономии и разной структурой расходной политики поселений. Весь этот функционал реализуется в условиях финансовых ограничений и слабой поддержки государства, что было особенно очевидным после 2014–15 гг., когда система поселений фактически вновь начала свертываться и через сокращение финансирования, и через уменьшение числа самих поселений. Хотя политический бизнес-цикл в 2016 и особенно в 2017 гг., связанный в первую очередь с президентскими выборами 2018 г., способствовал небольшому росту значимости поселений в решении социально значимых задач, здесь скорее можно говорить о временной

благоприятной конъюнктуре, которая как раз в логике политического бизнес-цикла может вновь измениться в худшую сторону.

Библиографический список

- Архипкин, И., Караваева, И. (2011). Зарождение отечественной теории местных финансов. *Вестник Института экономики Российской академии наук*, 3, 273–283.
- Данилова, Я. А., Лавров, А. М., Онищенко, В. В., Покатович, Е. В. (2015). Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*, 5, 5–25.
- Ильин, О. Ю., Стялова, И. К. (2012). Сущность местного самоуправления в теориях дореволюционных российских исследователей. *Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика*, 5, 148–154.
- Кириллова, Л. Н., Чиликин, А. Ю. (2010). Особенности управления муниципальными финансами в России. *Экономический журнал*, 19, 116–126.
- Кузнецов, А. В., Кузнецова, О. В. (2015). *Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии*. Москва: ИМЭМО РАН.
- Кузнецова, О. В. (2015). *Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности*. Москва: «Книжный дом ЛИБРОКОМ».
- Токвиль, А. де. (1992). *Демократия в Америке*. Москва: Прогресс.
- Туровский, Р. Ф. (2015). Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. *Полис. Политические исследования*, 2, 35–51.
- Чичерин, Б. Н. (1894). *Курс государственной науки. Тома I–III*. Москва: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Donovan, T., Smith, D. A. & Mooney, C. Z. (2013). *State and Local Politics: Institutions and Reform*. Boston: Wadsworth.
- Farvacque-Vitkovic, C. D. & Kopanyi, M. (Eds.). (2014). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington: World Bank Publications.
- Harloe, M., Pickvance, C. G. & Urry J. (Eds.). (2006). *Place, Policy and Politics: Do Localities Matter?* London: Unwin Hyman.
- Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (Eds.). (1995). *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lankina, T., Hudalla, A. & Wollmann, H. (2008). *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. Basingstoke: Palgrave.
- Miller, W., Dickson, M. & Stoker, G. (2000). *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. London: Palgrave.
- Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. (2017). Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en
- Nordhaus, W. D. The Political Business Cycle. (1975). *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 169–190.

Статья поступила в редакцию 22.09.2018

Статья принята к публикации 6.11.2018

Для цитирования: Туровский Р. Ф. Поселенческий уровень местного самоуправления в России: общественные функции и финансовые возможности. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2018. Т. 19. № 4. С. 69–91.

SETTLEMENT LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: SOCIAL FUNCTIONS AND FINANCIAL OPPORTUNITIES

R. F. Turovsky

Rostislav F. Turovsky, National Research University Higher School of Economics,
Krivokolennyj per., 3, Moscow, 103070, Russia.

E-mail: RFT777@mail.ru. ORCID 0000-0001-8496-3098

Acknowledgements. This article is a result of the study supported by Russian foundation for basic research, project № 17-03-00566 "Settlement level of local government in Russia: political status and problems of development".

Abstract. In this article the author analyzes the socially important powers of the settlement level of local self-government in Russia using statistical data of the Russia's Ministry of Finance on the regional revenues and expenditures during the last decade both for all the settlements in Russia and for the particular regions. The main research goal was to define the really working functions (being probably different from those prescribed by law) of local self-government in the settlements. Besides it was important to study the degree of financial dependency of settlements and the volume of state support for them. The methodology is based on the theory of principal-agent relations which means that the local self-government in settlements can act as an agent of both the state and the local community. However in a centralized system it acts rather as an agent of the state dealing with the limited set of powers defined and partly sponsored by the state. The study shows rather unstable state support of the settlements and ever-changing structure of their expenditures. As a result settlements still cannot find an appropriate place in the system of multilevel government in Russia. Tiny political influence of settlements is entwined with the change of the state policy towards more pragmatism — from active state support of settlements to relative financial autonomy but with very small budget revenues. At the same time the state has moved to the policies of political business cycle recently, rising up the financial support of the settlements before the 2018 presidential elections. The study also shows that Russia's settlements are mostly deprived of social functions while giving priority to infrastructure (housing, communal services, roads etc) and spending high shares of money on the maintenance of local administrations themselves. Finally the author reveals huge regional diversity of powers and influence of settlements which is the evidence of many regional models evolving according to the local policies of different regional governors.

Keywords: local government, settlement, fiscal federalism, expenditure policy

DOI: 10.31429/26190567-19-4-69-91

References

- Arhipkin, I., Karavaeva, I. (2011). Zarozhdenije otechestvennoj teorii mestnyh finansov [The Beginning of Russia's Theory of Local Finances]. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossijskoj Akademii Nauk* [Bulletin of Institute of Economy of Russian Academy of Sciences], 3, 273–283.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Chicherin, B. N. (1894). *Kurs gosudarstvennoj nauki* [A Course of the Science of the State]. Moscow: Tipografija tovarischestva I. N. Kushnerev.
- Danilova, Ya. A., Lavrov, A. M., Onischenko V. V. & Pokatovich, Ye. V. (2015). Stimulirovanie subnatsional'nyh vlastej v provedenii budzhetyh reform: rossijskij opyt [Incentives for Subnational Authorities to Promote Fiscal Reforms: Russian Experience]. *Nauchno-issledovatel'skij finansovyj institut. Finansovyj zhurnal* [Scientific Financial Institute. Journal of Finance], 5, 5–25.
- Donovan, T., Smith, D. A. & Mooney, C. Z. (2013). *State and Local Politics: Institutions and Reform*. Boston: Wadsworth.
- Farvacque-Vitkovic, C. D. & Kopanyi, M. (Eds.). (2014). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington: World Bank Publications.

- Harloe, M., Pickvance, C. G. & Urry J. (Eds.). (2006). *Place, Policy and Politics: Do Localities Matter?* London: Unwin Hyman.
- Ilyin, O. Yu., Stjalova, I. K. (2012). Suschnost' mestnogo samoupravlenija v teorijah dorevolucionnyh rossijskikh issledovatelej [The Essence of Local Self-government in Theories of Russian Pre-revolutionary Scholars]. *Gosudarstvennoje i municipal'noe upravlenie v XXI veke: teorija, metodologija, praktika* [State and Municipal Government in XXI Century: Theory, Methods, Practice], 5, 148–154.
- Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (Eds.). (1995). *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Kirillova, L. N., Chilikin, A. Yu. (2010). Osobennosti upravlenija municipal'nymi finansami v Rossii [The Features of Management in Municipal Finances in Russia]. *Ekonomicheskij zhurnal* [Journal of Economy], 19, 116–126.
- Kuznetsov, A. V. & Kuznetsova, O. V. (2015). *Regional'naja politika: zarubezhnyj opyt i rossijskije realii* [Regional Policy: Foreign Experience and Russian Reality]. Moscow: IMEMO RAN.
- Kuznetsova, O. V. (2015). *Regional'naja politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti* [Russia' Regional Politics: 20 years of Reforms and New Opportunities]. Moscow: Knizhnyj dom LIBROKOM.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lankina, T., Hudalla, A. & Wollmann, H. (2008). *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. Basingstoke: Palgrave.
- Miller, W., Dickson, M. & Stoker, G. (2000). *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. London: Palgrave.
- Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. (2017). Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en
- Nordhaus, W.D. The Political Business Cycle. (1975). *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 169–190.
- Tocqueville, A. (1992). *Demokratija v Amerike* [Democracy in America]. Moscow: Progress.
- Turovsky, R. F. (2015). Rossijskoje mestnoje samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovanija i grazhdanskoj passivnosti [Russia's Local Self-government: an Agent of State Authorities in a Trap of Poor Financing and Civic Inactivity]. *Polis. Politicheskije issledovanija* [Polis. Political Studies], 2, 35–51.

Received 22.09.2018

Accepted 6.11.2018

For citation: Turovsky R. F. Settlement Level of Local Government in Russia: Social Functions and Financial Opportunities. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2018. Vol. 19. No. 4. Pp. 69-91.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).