

УДК 330.101.8

## **СТРУКТУРА СТИМУЛОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМА ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ**

**В.П. Фёдоров**

ООО «Управление транспортными активами», г. Москва

Цель исследования состоит в формулировке условий, которые составляют принципиальный барьер против выхолащивания его содержания. Рассматривается проблема собственно экономических стимулов существования такого института как местное самоуправление. Актуальность исследования состоит в настоятельной необходимости анализа местного самоуправления именно с позиции экономической теории как объективно должного института. Анализируются новейшие тенденции развития этого института. Предлагается сбалансированная модель трансформации для оптимизации структуры стимулов. Новизна выдвигаемых положений состоит в попытке увязать доходы муниципалитетов с их измененной принципиальной структурой, которая позволяет рационально минимизировать масштабы выравнивания бюджетной обеспеченности с целью сформировать систему эффективных стимулов.

*Ключевые слова: местное самоуправление, стимулы, бюджет.*

Методология анализа экономики под углом зрения противоречия должного и сущего выводит нас на неожиданный и внешне парадоксальный вопрос: а почему существует местное самоуправление? И должно ли оно вообще существовать? Или, может быть, это только лишь диспозитивная норма. И конкретные формы существования местного самоуправления обусловлены внеэкономическими, например, политическими мотивами. И в её обоснование невозможно привести сколько-нибудь значимых собственно экономических стимулов.

В оправдание целесообразности подобных вопросов позволю себе сослаться на один прецедент из истории науки. В 1937 г. Рональд Коуз задался вопросом: почему существует фирма? [1, с. 15]. И из этого внешне неожиданного вопрошания развился содержательный и важный раздел экономической науки – теория фирмы.

Похожей логикой руководствовался Чарльз Тибу, когда задался вопросом об экономическом смысле автономизации муниципалитетов [2, с. 416–24]. Он пришёл к выводу, что конкуренция между муниципалитетами ведет к предложению ими тех общественных товаров и услуг индивидам, которые им и требуются, а также к эффективному производству этих товаров. Сформулированную таким образом гипотезу Тибу ждал, правда, существенно более сдержанный прием. Критики выдвинули очень серьёзные аргументы

против допущения о неограниченной конкуренции муниципалитетов, которое было положено в основу гипотезы [4, с. 595–596].

Если для сверхмобильного американского общества тезис о неограниченной конкуренции муниципалитетов был поставлен под сомнение, то в российских реалиях он выглядит абсолютно нереалистично. Но тогда будет оправдана более резкая постановка вопроса: а существуют ли вообще экономические стимулы местного самоуправления?

Чтобы выделить глубокие корни вопроса, позволю себя краткий исторический экскурс. Как хорошо известно, поиск истоков местного самоуправления приводит нас к правовой традиции автономии средневековых городов. Изначальные мотивы предоставления городам магдебургского права были сугубо политические. Это был компромисс между феодалами и королевской властью. Компромисс оказался экономически продуктивным. Более того, свободный город стал той площадкой, где и вырос капитализм. Позволю себе процитировать Фернана Броделя: «Чудом было то, что в первые великие века городского развития Европы полнейшую победу одержал именно город, во всяком случае, в Италии, Фландрии и Германии. Он приобрел довольно длительный опыт совершенно самостоятельной жизни – это колоссального масштаба событие, генезис которого отнюдь не удастся очертить с полной достоверностью. Тем не менее, ясно видны огромные его последствия» [3, с. 475].

Таким образом, институт, который возник в результате политического компромисса, который отражал относительную слабость акторов исторического процесса и крайне неразвитые налоговые системы средневековой Европы, оказался в долгосрочной перспективе одним из ключевых элементов становления современного капитализма. Но этот результат получился только в конечном счете. В краткосрочном периоде и король, и феодалы рассматривали свободу городов лишь как вынужденную меру.

Российская история очень наглядно иллюстрирует диспозитивность местного самоуправления для развития капитализма. В 1785 г. – в рамках разделов Речи Посполитой – была составлена на основе магдебургского права «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», которую ввели в действие в малороссийских городах. А в 1831 г. Николай I отменил её действие. Александр II – как хорошо известно – провел земскую реформу. Но уже в 1890 г. Александр III провел частичную контрреформу, существенно укрепив начала – как бы мы сегодня выразились – «вертикали власти».

Как это ни удивительно, но современная Россия продолжает «колебательные» движения в соответствии с исторической традицией. Продолжается политика в стиле «stop-go». Мы ратифицировали «Европейскую хартию местного самоуправления». Как известно, этот документ декларирует, что «существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление...». Наша современная законодательная практика показала, что от декларации до реальной эффективности, как выразился классик, «дистанция огромного размера».

В 90-е гг. местное самоуправление регулировалось достаточно либеральным, но неряшливо написанным законом, который провоцировал регулярные конфликты между областным и муниципальным уровнем власти.

Все уровни управления ждали выверенного и полноценного закона. И федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят в 2003 г. Но ожидания не вполне оправдались. Уже в 2004 г. его начали править; процесс шёл все эти годы непрерывно, и продолжается поныне.

Общий тренд корректировки этого базового закона – сокращение реальных полномочий муниципалитетов, расширение возможностей по делегированию полномочий вверх и формализация поселенческого уровня местного самоуправления. Общий итог современной практики местного самоуправления в России, скорее всего, будет таким: не найдя достаточных ресурсов для наделения органов местного самоуправления **реальными** полномочиями, власти страны пожертвовали приближенностью к гражданам ради экономии на административных издержках.

Последние новации в этой сфере – это расширительная трактовка понятия «городской округ» и обсуждаемая в министерстве финансов инициатива по введению нового понятия «муниципальный округ». В чем состоит суть новации? Расширение понятия «городской округ» состоит в переносе его на муниципальный район, внутри которого свертывается сеть поселений. Наиболее активным поборником этой схемы проявила себя Московская область. Провинциальные области охотно подхватили начинание. Например, в Тверской области, пилотным проектом в этом направлении была трансформация Удомельского района в Удомельский городской округ, в результате которого были ликвидированы городское и сельские поселения внутри района. Далее были реформированы ещё ряд районов. Конечно, эта схема выглядит достаточно «коряво». Бумага все стерпит, но называть поля, леса и озера вокруг Удомли городом можно только в сугубо фигуральном смысле. Для того, чтобы устранить этот диссонанс и продумывается законодательная инициатива с понятием «муниципальный округ».

Каковы стимулы этого процесса ликвидации автономных поселений? Их два – дефицит финансовых ресурсов и дефицит кадров. Дело в том, что структура и плотность поселений были сформированы в 2004 г. (сразу после принятия закона) и были сориентированы на законодательное требование пешеходной доступности органов власти для жителя любого поселения. На практике были просто сохранены структура и плотность сельсоветов; плюс дополнительно были созданы городские поселения в районных центрах. Теоретически модель выглядела красивой. Но на практике процесс вылился в эскалацию значительных административных издержек. На фоне растущей экономики с этим ещё как-то мирились. Но по мере нарастания экономических трудностей неэффективность модели стала абсолютно очевидной.

Итак, практическая целесообразность принятых решений в краткосрочном периоде достаточно прозрачна. Существенно сложнее оценить данные решения с точки зрения перспективы долгосрочной. Вспомним, что в глобальной перспективе вольные средневековые города стали уникальной питательной средой для развития капитализма. А ведь в краткосрочном периоде этот результат никто и предположить не мог.

Таким образом, мы видим, что представление об идеальной институциональной структуре органов власти в Российской Федерации не включает обязательное требование наличия муниципалитета низового уровня.

В угоду сиюминутным финансовым выгодам структуру муниципалитетов существенно упрощают, выхолащивая тем самым саму суть местного самоуправления. Эта тенденция может быть критикуема с разных точек зрения. Нас в этой публикации не интересует вопрос политической целесообразности и оценка демократичности этого тренда. Эластичность нормы, которую мы наблюдаем, открывает возможность более объемного взгляда на реальную структуру стимулов местного самоуправления.

Что такое автономизация муниципалитета с точки зрения теоретической модели? Каков стратегический, долгосрочный стимул поддержания автономии муниципалитета? При каких предпосылках и допущениях автономия муниципалитета будет эффективна? Попробуем предложить свой вариант ответа на эти вопросы.

В общем плане ответ не очень сложен. С экономической точки зрения автономия муниципалитетов может быть оправдана только порождаемой ими реальной конкуренцией местных органов власти за источники доходов. Конечно, не стоит впадать в абсолютизацию этого мотива в стиле Чарльза Тиббу. Но вне этой базовой предпосылки вся конструкция лишается фундамента. Конечно, издержки управления муниципалитетом должны быть меньше, чем издержки прямого государственного управления местными делами. Автономизация муниципалитета должна создавать стимулы к мобилизации доходных источников, эффективному расходованию средств и, в конечном счете, к эффективной конкуренции муниципалитетов за инвесторов и налогоплательщиков.

Краеугольный камень всей этой конструкции – **собственные** налоговые и неналоговые доходные источники. Достаточность данного ресурса определяется процедурами вертикального выравнивания. В его рамках государство должно на долгосрочной и стабильной основе предоставить местному самоуправлению достаточный объем доходных источников.

Реальная ситуация с собственными доходными источниками в Российской Федерации характеризуется фундаментальным перекосом в пользу бюджетов верхнего уровня. Конечно, выбранный баланс может определяться оценкой национальных приоритетов. И если проблемы национальной обороны, безопасности или здравоохранения и образования требуют концентрации финансовых ресурсов на федеральном или региональных уровнях, то это будет сделано. Но вопросы, которые традиционно относятся к местной компетенции, объективно неустраимы. И неизбежно возникает вопрос, а в рамках каких институциональных алгоритмов будет организовано их решение? И здесь мы видим, что принимается конструкция не закрепления достаточного объема собственных доходных источников, а дофинансирование местных бюджетов за счет субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, при наличии альтернативы между текущей минимальной сбалансированностью бюджетов и стимулирующей относительной разбалансированностью принимается первый вариант, который объективно дешевле и гарантирует большую управляемость процесса. Но при этом приглушаются долгосрочные стимулы. А управление территориями требует в качестве замены реальной конкуренции и реального политического процесса разработки и использования разного рода алгоритмов мониторинга

деятельности и внедрение специально конструируемых ключевых показателей эффективности наемного менеджмента.

Есть ли этому решению реальная альтернатива? По нашему мнению, безусловно, да. И она состоит из двух важнейших решений. Во-первых, необходимо наделить местный уровень власти действительно достаточными собственными доходными источниками. И, во-вторых, рационализировать структуру органов местного самоуправления, оптимизировать их размеры, уменьшив административные издержки функционирования этого уровня публичной власти, существенно снизив потребность в необходимых объемах ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности.

Что мы понимаем под закреплением достаточного объема собственных доходных источников? Это пакет из трех решений:

- а) закрепление имущественных и земельных налогов;
- б) уплата НДФЛ по месту жительства плательщика;
- в) использование НДС как регулирующего налога.

Пункт а) не вызывает принципиальных проблем. Трудности с ним начинаются на функциональном этапе. Эти налоги не являются приоритетными для ФНС и, поэтому уровень их собираемости оставляет желать лучшего.

Пункты б) и в) требуют принципиального решения. Если норма про уплату НДФЛ по месту жительства плательщика время от времени хотя бы обсуждается, то НДС традиционно рассматривается как «священная корова» федерального бюджета, которую никак нельзя привлечь к выравниванию бюджетной обеспеченности. В качестве альтернативы часто предлагается использовать налог на прибыль. Но его волатильность накладывает объективные ограничения на использование в качестве инструмента долгосрочного планирования и бюджетного регулирования.

Закрепление собственных доходных источников – это очень важно – не может быть замещено субсидиями на выравнивание бюджетной обеспеченности. Последняя норма может и должна использоваться, но как вторичный выравнивающий инструмент, как инструмент тонкой настройки. И в идеале это должен быть горизонтальный трансферт – от богатых муниципалитетов бедным.

При этом стоит специально подчеркнуть, что горизонтальный трансферт будет очевидным антистимулом для богатых муниципалитетов. Для его корректного применения необходимо соблюдение двух условий: 1) данное выравнивание должно быть относительным, его целью может быть только сокращение дифференциации, но никак не достижение полного итогового равенства; 2) в качестве предварительного условия эффективного применения данного инструмента следует предусмотреть модернизацию сетки административных районов и поселений, имея ввиду рациональное выравнивание стартовых условий.

В принципе сама организационная структура местного самоуправления выглядит сегодня чрезмерно громоздкой. Для иллюстрации приведем общеизвестные данные, например, по Тверской области (табл. 1).

По сравнению с 1913 годом плотность населения на территории Тверской области (губернии) уменьшилась более чем в 2 раза. При этом против 12 уездов дореволюционной России на сегодняшний день функционирует 32 муниципальных районов и 9 городских округов (+ 2 ЗАТО). Количество муниципалитетов

«верхнего» уровня выросло более чем в 3 раза. Таким образом, условная «административная» нагрузка на бюджет выросла более чем в 6 раз.

Т а б л и ц а 1

Динамика плотности населения Тверской области

|                                | Площадь,<br>тыс. кв. км | Население,<br>тыс. чел | Плотность населения,<br>чел/ кв.км |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------------------|
| Тверская губерния,<br>1913 год | 65,1                    | 2351,1                 | 36,1                               |
| Тверская область, 2010<br>год  | 82,4                    | 1353,5                 | 16,4                               |
| Изменения, абс.                | 17,3                    | -997,6                 | -19,7                              |
| Изменения, %                   | 27                      | -42                    | -55                                |

Источник [5]

Конечно, будет справедливым упомянуть, что стандарты современного социального государства нельзя непосредственно накладывать на стандарты дореволюционной России. Но, с другой стороны, – несопоставимы и качество средств коммуникации. Не будет большим преувеличением утверждение, что существующая структура муниципалитетов и поселений унаследована нами от советской сетки районов и сельсоветов. Но управленческая плотность в Советской России была обусловлена спецификой административно-директивной системы управления плановой экономикой. Сегодня той экономики больше нет. А плотность административной сетки сохранена. Она сама по себе становится антистимулом развития.

В связи с вышеизложенным предлагается рассмотреть целевую укрупненную структуру органов местного самоуправления со средним коэффициентом укрупнения – 3. Данная модель предполагает уменьшение количества муниципалитетов верхнего уровня в 3 раза. Аналогичное укрупнение предполагается и на уровне поселений, но в рамках данной статьи мы не будем приводить конкретных иллюстраций, а ограничимся только констатацией. Для того, чтобы отличить укрупненные муниципалитеты, предлагаем их условно называть «уезды» в отличие от ныне существующих муниципальных районов. Для Тверской ситуации конкретная структура уездов будет выглядеть так (табл. 2):

Т а б л и ц а 2

Моделирование структуры уездов Тверской области

| Уезды, ЗАТО, Тверь | Население, всего | Городское | Сельское |
|--------------------|------------------|-----------|----------|
| Нелидовский        | 84002            | 54777     | 29225    |
| Осташковский       | 67418            | 43673     | 23745    |
| Ржевский           | 89035            | 66790     | 22245    |

| Уезды, ЗАТО, Тверь | Население, всего | Городское | Сельское |
|--------------------|------------------|-----------|----------|
| Вышневолоцкий      | 117292           | 82342     | 34950    |
| Торжокский         | 108730           | 69599     | 39131    |
| Старицкий          | 73362            | 13192     | 60170    |
| Конаковский        | 84829            | 66040     | 18789    |
| Удомельский        | 91339            | 53884     | 37455    |
| Бежецкий           | 92555            | 49692     | 42863    |
| Кимрский           | 79746            | 62251     | 17495    |
| Средняя по уездам  | 88830,8          | 56224     | 32606,8  |
| Мах + отклонение   | 28461,2          | 26118     | 27563,2  |
| Мах - отклонение   | -21412,8         | -43032    | -15111,8 |
| ЗАТО «Озёрный»     | 10591            | 10591     | 0        |
| ЗАТО «Солнечный»   | 2166             | 2166      | 0        |
| Тверь              | 414006           | 414006    | 0        |

Источник [5]

Укрупнение муниципальных районов в условные «уезды», так же как параллельное укрупнение поселений в условные «волости» (иллюстрация осталась за рамками данной статьи), решает две взаимосвязанные задачи: во-первых, снижаются административные издержки функционирования местного самоуправления и, во-вторых, за счет большей однородности муниципалитетов уменьшается потребность в объемах горизонтального выравнивания.

Это укрупнение вместе с гипотетическим закреплением достаточного объема собственных доходных источников способно создать систему долгосрочных стимулов эффективного управления на основе конкуренции муниципалитетов при сохранении социально приемлемого уровня равенства, которое гарантирует соблюдение социальных стандартов оказания услуг публичными органами власти.

### **Список литературы**

1. Coase R.H. The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. Vol.4. Nov. (цит. по: Теория фирмы / под ред. В.М.Гальперина. СПб: Экономическая школа, 1995. («Вехи экономической мысли»; Вып. 2). 534 с.
2. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy* 64 (1956): 16–24.

3. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV – XVIII вв. Т.1. Структуры повседневности: возможное и невозможное / пер. с фр. Л.Е. Куббеля; Вступ. ст. Ю.Н.Афанасьева. М. : Издательство «Весь Мир», 2011. 592 с.
4. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / пер. с англ. М. : Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. 720 с.
5. <http://www.tverstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/resources/e53e47804e30d8bbb2a0fe3bf8d20d64> (дата обращения 19.03.19)

## **STRUCTURE OF INCENTIVES OF LOCAL SELF MANAGEMENT IN RUSSIA: THE PROBLEM OF LOCAL BUDGETS EQUALIZATION**

**V.P. Fedorov**

LLC “Management of transport assets”, Moscow

The article considers the problem of economic incentives of local government existence. The relevance of the research consists in the imperative need of the of local government analysis from the position of the economic theory. The research objective consists in a formulation of conditions which make a basic barrier against emasculation of its contents. The author investigates the newest trends of this institution development. The article offers the balanced model of transformation for the optimization of incentives structure. The novelty of the put-forward provisions consists in attempt to coordinate revenues of municipalities and their changed basic structure which allows to minimize rational scales of alignment of fiscal capacity with the purpose to create the system of effective incentives.

**Keywords:** *local government, incentives, budget.*

*Об авторе:*

ФЁДОРОВ Валерий Петрович – доктор экономических наук, исполнительный директор ООО «Управление транспортными активами», г. Москва, e-mail: valpetrfed@gmail.com

*About the author:*

FJoDOROV Valerij Petrovich – Doctor of Economics, Executive Director of Transport Asset Management LLC, Moscow, e-mail: valpetrfed@gmail.com

### **References**

1. Coase R.H. The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. Vol.4. Nov. (Cit. po: *Teorija firmy / pod red. V.M.Gal'perina*. SPb: Jekonomicheskaja shkola, 1995. («Vehi jekonomicheskoy mysli»; Вып. 2). 534 s.
2. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy* 64 (1956): 16–24.
3. Brodel' F. Material'naja civilizacija, jekonomika i kapitalizm, XV – XVIII vv. T.1. *Struktury povsednevnosti: vozmozhnoe i nevozmozhnoe / per. s fr. L.E. Kubbelja; Vstup. st. Ju.N.Afanas'eva*. М. : Izdatel'stvo «Ves' Mir», 2011. 592 s.
4. Stiglic Dzh. Ju. *Jekonomika gosudarstvennogo sektora / per. s angl. M. : Izd-vo MGU: INFRA-M, 1997. 720 s.*
5. <http://www.tverstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/resources/e53e47804e30d8bbb2a0fe3bf8d20d64> (data obrashhenija 19.03.19)