

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доц. Варвара Кулькова, д.эк.н.,
Казанский государственный медицинский университет,
г.Казан, Россия

Аннотация: В представленной статье на основе обобщения зарубежного опыта типов, структур и моделей местного самоуправления, проводится анализ реформирования местного самоуправления в Республике Татарстан, Республике Марий Эл и Свердловской области. Рассмотрены проблемы финансового обеспечения развития региональной и муниципальной экономики. Показано формирование институциональных основ межбюджетного взаимодействия территорий различного уровня в Республике Татарстан.

Ключевые слова: муниципальное управление

FORMATION OF THE INSTITUTE OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The analysis of on-going reforms of local self-governing bodies (municipalities) in the Republic of Tatarstan, the Republic of Mari El and Sverdlovskaya oblast is given in the article below. The analysis was carried out on the basis of accumulated foreign countries experience with regard to the types, structures and modules of local self-governing bodies. Considers the problems of financial support of the regional and municipal economy development. Investigated formation of the institutional basis for budgets interaction between the territories of different levels in the Republic of Tatarstan.

Keywords: local government

В современных условиях новацией прямого действия, проводимой в публичном секторе экономики на субрегиональном уровне в Российской Федерации¹, выступает реформа местного самоуправления (муниципальная реформа). В содержательном аспекте, особенность реформы состоит, прежде всего, в ее комплексном сочетании территориального (структурного) и функционального компонентов трансформаций. Территориальный компонент предполагает структуризацию институтов местного самоуправления наряду с проведением мероприятий по установлению оптимальных границ муниципальных образований под соответствующий набор задач и ответственности. Функциональный компонент направлен на решение ключевых вопросов экономического обеспечения деятельности институтов местного самоуправления, в частности, предусматривает:

- уточнение предметной области расходной и доходной деволюции на субрегиональном уровне: с одной стороны, между органами местного самоуправления, с другой, между органами местного самоуправления и органами власти и управления субъектов Федерации;

- построение модели бюджетного регулирования на субрегиональном уровне.

Однако на практике целостная система местного самоуправления к 2006 году – намеченному старту муниципальной реформы создана не во всех субъектах Федерации. В некоторых субъектах РФ она действует только частично, а в отдельных ее практически нет. Это обстоятельство обусловило перенос начала муниципальной реформы на 2010 год.

Очевидно, что накопленный материал в регионах РФ, приступивших к реализации реформы местного самоуправления, нуждается в глубоком изучении, систематизации, комплексном анализе. Это позволит выработать оптимальную схему преобразований на основе научно-обоснованных положений по совершенствованию стратегии и тактики развития местного самоуправления для тех субъектов РФ, у которых старт реформы отложен до 2010 г.

Актуальность обобщения практик становления местного самоуправления в Российской Федерации, включая его структурную трансформацию и финансовые аспекты муниципальной реформы, обусловила постановку цели, выбор объекта и предмета исследования.

Цель исследования. Мониторинг формирования института местного самоуправления в контексте реализации структурного и функционального компонентов муниципальной реформы.

Объект исследования. Объектами исследования структурного компонента муниципальной реформы выбраны субъекты Российской

¹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ), «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс в части регулирования межбюджетных отношений» (№120-ФЗ) и др.

Федерации, в частности Марий Эл, Республика Татарстан, Свердловская область. Учитывая ограничения, накладываемые информационной доступностью, реализация функционального компонента реформы местного самоуправления анализируется по Республике Татарстан.

Предмет исследования - становление института местного самоуправления в условиях реализации муниципальной реформы в Российской Федерации.

Рабочие гипотезы:

Гипотеза А. Думается, что кроме сложившейся общей дифференциации регионов по реализации положений муниципальной реформы, в условиях дивергенции регионального развития в РФ, в субъектах РФ, осуществивших предполагаемые изменения, должны обнаруживаться различия в стратегиях реализации трансформации местного самоуправления.

Гипотеза Б. На практике реализация процесса доходной и расходной деволюции, предусмотренной муниципальной реформой, приводит к сужению финансовой автономии местного самоуправления, тем самым формируется модель финансовозависимого местного сообщества.

Гипотеза В. Бюджетное регулирование на субрегиональном уровне ориентировано на «дефицитопокрытие».

Используемый инструментарий.

Структурный анализ реализации реформы местного самоуправления. Предполагает проведение сравнительного межстранового анализа моделей построения местного самоуправления в Германии, Канаде, Франции; диагностику структуры муниципальных образований Республик Татарстан и Марий Эл, Свердловской области по новому административному статусу.

Функциональный анализ реализации реформы местного самоуправления предполагает:

1) анализ финансовой базы местного самоуправления, адресованный диагностике финансового состояния местного самоуправления с целью оценки результатов разграничения бюджетных полномочий в субъектах РФ. Предполагаются диагностика дифференциации финансовой базы муниципальных образований в контексте их статуса на основе расчета коэффициента вариации, оценка покрытия «местных» расходов собственными доходами.

2) оценку модели бюджетного регулирования территориального развития на субрегиональном уровне (на примере Республики Татарстан) в рамках которой предусмотрено: дескриптивное моделирование бюджетного регулирования территориального развития на субрегиональном уровне в РТ. Для проверки выдвинутой рабочей гипотезы об ориентации бюджетного регулирования на субрегиональном уровне на «дефицитопокрытие» с помощью корреляционно-регрессионного анализа предоставления межбюджетных грантов предполагается математическое описание конкретного вида зависимостей величиной финансовой помощи на

субрегиональном уровне (γ) от факторных признаков. Для сравнения влияния факторных признаков на величину дотаций по степени их относительной важности и с учетом их вариации будут рассчитаны β -коэффициенты и Δ -коэффициенты.

1. СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Способы и методы самоуправления, используемые в современном мире, довольно разнообразны. Поэтому прежде чем приступить к изучению организации местного самоуправления в конкретных странах, образующих вариацию моделей, следует ознакомиться с существующими типами местного самоуправления². Сравнительный анализ последних представлен в таблице 1.

Таблица 1- Сравнительный анализ типов местного самоуправления (Разработка автора)

№	Модели		Англосаксонская	Континентальная
	Хар-ка			
1	2	3	4	
1	Родоначальники	Великобритания		Франция
2	Страны-Трансляторы	Соединенные Штаты Америки, Австралия, Зеландия и др.	Канада, Новая	Испания, Италия, большинство стран Латинской Америки, франкоязычной Африки и Ближнего Востока
3	Характерная черта	Отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих органы	выборные органы	Наличие чиновников государственной администрации, наблюдающих за деятельностью органов местного самоуправления
4	Контроль	Работа местных властей контролируется косвенно через столичные министерства, а также суды		Высокая степень административного контроля центральных властей над местными органами
5	Полномочия	Муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон		Муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

² Модели рассматриваются как модификации данных типов.

Российский классик муниципальных исследований Л.А.Велихов в своей книге "Основы городского хозяйства" выделяет «два характерных типа муниципальной организации: первый, возникший стихийно в эволюционном развитии местных сил (английский); второй, построенный по определенному принципу и заданию (французский). Остальные муниципалитеты имеют статус смешенных, приближаясь то к первому, то ко второму типу»³. Разумеется, при этом ни одна из форм не существует в чистом виде: между ними можно найти великое множество промежуточных типов. Однако большинство из них, так или иначе, вписывается в две хрестоматийные модели местного самоуправления: "англосаксонскую" и "континентальную".

На практике эффективность местного самоуправления определяется не только типом, задающим институциональный каркас, но и управленческой структурой или структурой муниципального управления. Современные практики позволяют выделить двухуровневую и одноуровневую структуры. Наиболее распространенным типом структуры муниципалитетов является двухуровневая система. Она включает в себя определенное число муниципалитетов низшего уровня или поселенческих муниципалитетов – городов, деревень и поселков – и вышестоящие органы власти на уровне муниципального района. Муниципалитеты низшего уровня несут ответственность за производства благ, распространяемых только на местное сообщество. На уровень муниципального района отводится производство благ, отвечающих следующим критериям: эффект от этих благ распространяется на большую территорию, чем та, что занимает муниципалитет низшего уровня, они генерируют эффекты перелива через границы муниципалитетов низших уровней, их производство выигрывает от экономии на масштабе, подразумевает перераспределение доходов и соответствуют единым стандартам.

Одноуровневые образования представляют собой одну структуру муниципального управления (власти), которая несет ответственность за производство всех муниципальных благ. Выделяют большие и небольшие одноуровневые муниципалитеты. Большие одноуровневые муниципалитеты образуются в ходе вертикального и горизонтального слияний. Вертикальное слияние происходит в результате объединения муниципалитетов низшего уровня в один муниципалитет. Горизонтальное слияние предусматривает административную консолидацию отдельных близлежащих одноуровневых муниципалитетов в один большой. Подобные близлежащие одноуровневые муниципалитеты, характеризуются меньшей территорией и могут существовать автономно, представляя небольшие одноуровневые муниципалитеты. Подчеркнем, что в мировой практике в настоящее время процесс формирования структуры муниципального управления не является завершенным. Свидетельством тому служит всплеск реструктуризации муниципалитетов, включая их слияние, в

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. - Обнинск: 1995. – С. 33.

Канаде⁴, во Франции⁵. Выбор того или иного типа структуры муниципального управления основывается на сравнительном анализе выгод-издержек каждого из них, обобщения результатов которого представлены в таб.2.

Мировая практика организации муниципальных учреждений показывает, что корреспонденция местного самоуправления и государственного управления в локальных образованиях («на местах»), обеспечивается на основе учета исторических, демографических, географических особенностей той или иной территории, формы правления и государственного устройства, политического режима, правовой системы страны и других факторов. Конкретный опыт построения местного самоуправления в каждой стране формирует самостоятельные модели. Из множества моделей организации местного самоуправления мы выделяем для исследования в наших целях варианты, возникшие в Германии, Канаде, Франции в силу следующих соображений. Историческое зарождение и авторитет континентального типа местного самоуправления во Франции, формирование местного самоуправления в России «сверху» и по «принципу» делают французскую систему привлекательной для изучения и учета опыта. Выбор Германии был обусловлен схожестью существующей в РФ модели межбюджетных отношений с германской. В климатических условиях, территориальной протяженности, особенностях расселения в Канаде обнаруживается близость к российским условиям.

Для проведения сравнительного межстранового анализ были выделены следующие критерии⁶: особенности построения местного самоуправления, отображают государственную специфику, общие контуры которой были очерчены выше; принципы построения, описывают правила построения местного самоуправления; административный статус, показывает сформировавшуюся структуру муниципальных образований; функциональные обязательства; финансовые источники. Результаты анализа сведены в (табл. 3).

⁴ Китчен Г. Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта в Канаде? Доклад представлен на семинаре по проблемам реструктуризации муниципальных образований. Региональное развитие //Альманах независимых центров экономического анализа. - 2003. - № 8 .

⁵ Hellmut Wollmann " The social policy responsibilities of the local government levels in France" Draftperot Institutfur Statfor Sehungund Strukturpolitik.Berlin

⁶ При учете их корреспонденции с основополагающими принципами построения местного самоуправления в РФ

Таблица 2 - Сравнительный анализ типов структур муниципального управления

Признаки	Двухуровневая структура	Одноуровневая структура
Недостатки	<ul style="list-style-type: none"> - высокий уровень административных расходов, обусловленных необходимостью содержания двух управленческих структур (администраций или муниципальных советов); - усложнение бюджетных потоков, обусловленное разделением бюджетов местных советов; - повышаются издержки властной координации, связанные с возможным оппортунизмом низшего уровня власти, ведущего к задержкам внедрения процедур, от которых могли бы выиграть налогоплательщики во всей зоне ответственности местных органов власти 	<ul style="list-style-type: none"> - дифференциация выигрыша от экономии на масштабе в зависимости от вида услуг. Поэтому издержки предоставления некоторых видов услуг крупными органами власти могут расти; - устраняется конкуренция между муниципалитетами, что снижает стимулы к росту эффективности и снижению издержек⁷; - в силу увеличения численности населения усложняется коммуникационная доступность органов власти⁸, другими словами происходит отрыв власти от населения

⁷ Однако конкуренция может быть достигнута путем более широкого использования альтернативных способов предоставления услуг, например заключение договоров на предоставления услуг со сторонними организациями.

⁸ Генрих Шоллер подчеркивает, «если более высокая эффективность и рационализация муниципального управления покупаются за счет снижения участия граждан в нем, утрачивается сама сущность самоуправления, сама идея построения демократии снизу вверх»: Scholler H. Grundzuerge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F.Mueller, 1990. p. 47.

<p>Достоинства</p>	<p>-перераспределения в пределах территории; - подотчетность населению позволяет более полно и точно уловить потребности населения, то есть реализовать местные полномочия</p>	<p>- сокращение административных расходов, рост экономической эффективности (например, снижение закупочных цен в связи с большим объемом закупок); - более справедливое финансирование предоставляемых муниципальных услуг возникает из-за того, что расширенная налоговая база ведет к разделению издержек на предоставление услуг между налогоплательщиками всей территории. Для тех услуг, получатели которых сконцентрированы на определенных территориях, могут использоваться территориальные ставки, специальные платежи за благоустройство территорий; - отсутствуют издержки властной координации.</p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Таблица 3 - Модели построения местного самоуправления в Германии, Канаде, Франции*

Критери и сравнен ия	Германия	Канада	Франция
Тип	Смешенный	Англо-саксонская	Континентальный
Особенно сти	Проведение территориальной реформы укрупнение территорий коммун для усиления социально-экономического и управленческого потенциала, необходимого для решения объективно усложняющихся муниципальных задач. В этой сфере признан только институт собственности. Нет института муниципальной собственности, как, впрочем, и института частной и государственной собственности как особых институтов	Несоответствие между размерами территории и численностью населения, неравномерность распределения населения по территории государства ⁹ ; реструктуризация муниципалитетов, в том числе за счет слияния, под эгидой снижения расходов и повышения эффективности наряду с возможностью координации экономического развития	Социальная ответственность низового уровня местного самоуправления, истоками уходящая в 19 век, закрепляемая в статье о всеобщем благосостоянии (general competence clause) ¹⁰ . Социальная солидарность получает распространение на основе реализации интеграции экономически слабых районов для развития всего муниципалитета
Принцип ы	Самоопределение граждан в рамках административно-	Поселенческий принцип. При формировании структуры органов	Самоопределение граждан в рамках административно-

⁹ На расстоянии свыше 150 км севернее от границы с США плотность населения настолько мала, а удельный вес населения, ведущего подвижный образ жизни (оленоводов, охотников) настолько значителен, что отдельные поселки и города здесь достаточно редкое явление.

¹⁰ Муниципальная социальная ответственность реализуется в предоставлении добровольной социальной помощи в различных формах социальной поддержки, по характеру являющейся дополнением к официальной помощи в более разрозненном виде.

	<p>территориальных единиц, организованных по принципу децентрализации</p>	<p>местного самоуправления принцип разделения властей не применяется. В зависимости от численности населения и других факторов муниципалитеты имеют различные объемы предметов ведения, которые закреплены в муниципальном акте.</p> <p>Конституционные акты устанавливают, что деятельность органов местного самоуправления регулируется провинциальным законодательством, а деятельность органов управления двух территорий (Юкон и Северо-Западные территории) - федеральными законами. Подобный подход к законодательному регулированию приводит к тому, что в каждой провинции создается свое обособленное законодательство и во многом уникальная система органов местного самоуправления.</p> <p>Считается, что значительное финансовое участие федерального правительства в форме субсидирования в деятельности органов двух других уровней дает ему право участвовать в политическом регулировании проблем местного самоуправления. В итоге многие важные проблемы на практике решаются за столом переговоров на трехсторонней основе</p>	<p>территориальных единиц, организованных по принципу децентрализации</p>
--	---------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------

Административное деление	Смесь одноуровневых и двухуровневых муниципалитетов, с преобладанием вторых		
Полномочия	<p>Общины получают полную компетенцию в вопросах, касающихся совместного проживания и существования членов общины и имеющих для них значение именно как для членов данного коммунального образования.</p> <p>Задачи самоуправления общин могут носить:</p> <ul style="list-style-type: none"> - добровольный характер (когда общины могут самостоятельно решать, будут ли они вообще заниматься этим вопросом и каким образом (например, строительство спортзалов, музеев и театров); - обязательный характер - необходимость выполнения обязанностей определена в законном порядке, а общины вольны лишь в выборе способов их выполнения. <p>Наряду с задачами самоуправления общины могут также решать вопросы</p>	<p>Состав и полномочия представительных органов местного самоуправления варьирует в каждой провинции.</p> <p>Муниципальные органы осуществляют деятельность в тех сферах, которые могут быть с большой эффективностью выполнены под местным контролем. Они разрабатывают местную политику, заботятся о росте благосостояния и социального обслуживания населения своих территорий. Муниципальные советы во всех провинциях осуществляют полномочия, издавая постановления, утверждая расходы и устанавливая местные налоги</p>	<p>Дополнительная, на добровольной основе, социальная помощь в виде налично-денежного обеспечения и натурального: еда, помощь и уход на дому, обустройства района проживания.</p> <p>Отдельное место занимает вовлечение муниципальных властей в программу социальной помощи безработным «Обеспечение минимальных доходов» RMI (Revenue Minimum d'Insertion) с обеспечением социального исключения с ориентацией на молодых безработных.</p> <p>При делегировании провинциям полномочий по социальной поддержке, муниципальные органы, для учета потребностей избирателей, обрабатывают</p>

	<p>государственного уровня. Государству иногда выгоднее вместо подключения своих инстанций использовать административные возможности и местные преимущества общин. Пока поставленные задачи имеют государственное значение и не трансформируются в коммунальные, государство сохраняет в той или иной степени право на указания, обязательные для исполнения. При постановке задач перед общинами государство несет обязанности по их финансированию.</p> <p>У районов нет конкретной сферы деятельности, непосредственно гарантированной конституцией. Районы отвечают в рамках своей территории за вопросы, которые им определяет законодатель</p>		<p>заявки со стороны граждан, тем самым оказывают коммуникационным проводником доведения интересов граждан-избирателей до регионального управления</p>
<p>Финансовое обеспечение</p>	<p>Для обеспечения различных коммунальных служб общины определяют размеры сборов и взносов, а также получают предусмотренные в конституционно-правовом порядке государственные</p>	<p>В отличие от федерального и провинциальных правительств, которым позволено иметь бюджетный дефицит, муниципальные власти по закону обязаны ежегодно балансировать свои бюджеты, не допуская дефицита бюджета. Это требование</p>	<p>Принятие каких-либо решений, связанных с вопросами налогообложения на местном уровне ограничивается директивами</p>

	<p>дотации. Недостаточная, по мнению общин, величина этих дотаций часто является причиной разбирательств в конституционных судах. Общины имеют право на формирование бюджета развития наряду с бюджетом текущих расходов. Бюджет развития формируется только по инициативе органов власти и не является обязательным.</p> <p>Районы, наоборот, не имеют заслуживающих внимания поступлений от налогов; в значительной степени они финансируются за счет средств входящих в них общин</p>	<p>предопределяет состояние бюджета и порядок его составления: вначале определяется предполагаемая сумма расходов, а затем выясняется, какая часть бюджета поступит от неналоговых источников, т.е. субсидий от других уровней власти, различных платежей и т.д. Оставшаяся часть доходов должна поступить за счет местных налогов (главным образом, на недвижимость). Выделяемые субсидии бывают двух видов: общего и специального назначения. Первые называются дотациями. Они предназначаются в основном для покрытия дефицитов местных бюджетов. Вторые называются субвенциями и носят целевой характер, т.е. направляются в основном на покрытие расходов, одобренных центральным правительством. Они ориентированы главным образом на те цели, ради которых предоставляются, и в связи с этим являются одним из средств государственного управления. Только порядка 10% общей суммы получаемых субсидий могут использоваться муниципалитетами по своему усмотрению.</p>	<p>республиканских и региональных органов. Как правило, местные органы власти вправе корректировать ставки местных налогов в определенных пределах. Местные налоги выполняют перераспределительную функцию, вместе с тем бюджеты каждой территориальной единицы независимы друг от друга.</p> <p>В бюджетном планировании регионального и местного уровней первичным является определение расходов, исходя из чего строится доходная часть бюджетов. Таким образом, выдерживается принцип бюджетного равновесия, то есть бюджеты не могут быть приняты с дефицитом или профицитом. Целевые гранты предоставляются тем муниципалитетам, которые</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>С помощью этой части доходов муниципальные власти могут регулировать свою зависимость от центра, увеличивая или уменьшая ставку налога. Однако независимость имеет прямую связь с недовольством избирателей: существенное повышение налогов сопряжено с риском потерять власть. Памятуя об этом, муниципальные советы всегда стремятся тщательно обосновывать подобные решения и добиваться согласия избирателей</p>	<p>прошли процесс реструктуризации¹¹, согласно ведению в действие политики DSQ (Developpement Social des Quartiers), направленную на интеграцию уязвимых экономически слабых районов для развития всей территориальной единицы.</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Составлено автором с использованием энциклопедической литературы

¹¹ Как правило путем вертикального слияния.

Опыт построения местного самоуправления в развитых демократических странах, при наличии у каждой имманентных особенностей показывает, что детерминантом их успешного развития является продолжение на субрегиональном уровне стратегии децентрализации. Напомним, последняя требует выборности и подотчетность субрегиональных топ-менеджеров населению¹²; детерминирует наличие экономических и финансовых инструментов и механизмов решения стоящих перед субфедеральным правительством задач территориального развития; предполагает наличие действующих независимых институтов судебной власти, гражданских организаций и СМИ, уравнивающих власть и влияние субрегиональной исполнительной власти. Подобные принципы децентрализация формирует социальную ответственность местного самоуправления и постоянную поддержку коммуникационного канала между населением, муниципалитетами и региональными властями. Межбюджетные отношения организуются таким образом, чтобы финансовые возможности местных органов власти отвечали ожиданиям населения. Целевые гранты центрального правительства выделяются преимущественно прошедшим реструктуризацию путем горизонтального или вертикального слияния муниципалитетам. Последствием реструктуризации является сокращение количества муниципалитетов, тем самым снижение административных расходов.

Обобщение зарубежного опыта построения местного самоуправления и его финансовых основ представляется полезным в контексте проведения аналогий, для оценки развития местного самоуправления в Российской Федерации на примере конкретных регионов, среди которых были выбраны Республика Татарстан и Республика Марий Эл и Свердловская область. Исследование реформы местного самоуправления в этих регионах, как представляется, имеет аналитические перспективы.

Республика Татарстан – крупный, высокодоходный субъект Российской Федерации, регион-донор, имеющий особые преимущества и финансовые взаимоотношения с федеральным центром, благодаря политическому и электоральному весу. Свердловская область – один из развитых и крупных индустриальных центров страны, с повышенной экономической активностью населения, активной торговлей, влиятельной высшей школой. Республика Марий Эл – дотационный регион, со значительным распространением бедности,

¹² Здесь следует отметить, что в современном Китае практикой самоуправления доказываются более высокие достижения выборных глав местных администраций, по сравнению с назначаемыми из центра, заключающиеся в снижении налогового бремени на домашние хозяйства наряду с увеличением общественных расходов на душу населения: Xiaobo Zhang, Shengjen Fan, Linxiu Zhang and Jikun Huang. "Local governance and Public Goods Provision in Rural China" Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP) Chinese Academy of Sciences. EPTD Discussion Paper # 93, July, 2002, p 24-27

более низкой обеспеченностью бюджетными ресурсами, с меньшим индексом развития человеческого капитала. Эти регионы демонстрируют различные типы политико-управленческих процессов: жесткая централизация власти в Татарстане на протяжении всего постсоветского периода, конкуренция разных политических сил за власть до середины 2000-х гг. в Марий Эл и относительная развитость демократических институтов в Свердловской области. Немаловажно в рамках проведенного методологического уточнения подхода к территориальным сравнениям то, что Республика Татарстан и Республика Марий Эл, Свердловская область представляют регионы первой группы по реализации положений муниципальной реформы, то есть к началу 2006 года реализовавших предусмотренные процедуры по созданию целостной системы местного самоуправления.

Создание системы местного самоуправления в Татарстане было начато в эпоху «суверенизации» на основе Конституции республики (1992 г.) и Закона РТ «О местном самоуправлении» (1994 г.). К концу 1990-х гг. в республике была сформирована разветвленная система местного самоуправления поселенческого типа. На 1 января 2005 года она включала в себя 941 низовой муниципалитет, из которых 917 были образованы в сельских поселениях, 17 – в поселках, 7 – в городах. Принятие Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» потребовало реформирования этой системы, местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Реализуя на практике положения муниципальной реформы по разделению муниципальных образований, в 2005 году были проведены муниципальные выборы в Республике Татарстан, в результате которых, были сформированы 999 муниципалитетов различного уровня (таблица4).

Таблица 4- Муниципальные образования Республики Татарстан по новому административному статусу

Городской округ	Муниципальный район	Поселение
2	43	954 (38–городские, 916–сельские)
Итого муниципальных образований	999	
<i>Справочно: муниципальных образований до начала реформ</i>	941	

Если раньше в республике существовало только местное самоуправление первого поселенческого уровня в селах, поселках, малых городах, то сегодня создана двухуровневая система. Статус городского округа получили муниципальные образования только двух крупнейших городов: Казани и Набережных Челнов. По мнению наших

экспертов, решение о создании муниципальных районов в составе городов и сельских поселений было принято лично Президентом Республики Татарстан М. Шаймиевым для того, чтобы богатые города несли экономическую и финансовую ответственность за жизнь бедной деревни.

Масштабность формирования муниципальных образований по новому административному статусу в Республике Марий Эл значительно ниже, чем в Республике Татарстан, что вполне закономерно с учетом численность населения: в Республике Марий Эл численность населения на порядок ниже, чем в Татарстане. А именно, на начало реформ численность населения РМЭ составляет 711,5 тыс. чел., против 3 780, 3 тыс.чел. в Республике Татарстан.

Таблица 5 - Муниципальные образования Республики Марий Эл по новому административному статусу

Городской округ	Муниципальный район	Поселение
3	14	181 (15–городские, 180–сельские)

Таким образом, в условиях действующего поселенческого принципа в организации местного самоуправления, в Республике Татарстан и Республике Марий Эл был осуществлен реальный переход к двухуровневой системе институтов местного самоуправления.

В Свердловской области до недавнего времени существовала четырехуровневая система управления, включающая региональные власти, 5 округов (без Екатеринбурга и его агломерации), объединявших органы местного самоуправления в городах и районах, а также 430 низовых сельских администраций. Стратегия реформы в этом регионе направлена на преодоление дробления. В Свердловской области сформировалось 93 муниципальных образования (до реформы было 68) из которых 63 городских округа, 5 муниципальных районов, 21 поселение (5 городских и 16 сельских). Большинство образованных муниципальных районов, относятся к депрессивным и дотационным территориям. По мнению специалистов¹³ получение ими дополнительных бюджетных доходов, гарантирующих тем самым большую самостоятельность в территориальном управлении, не приводит к улучшению социально-экономической ситуации. По-прежнему основанная часть бюджетов поселений формируется за счет дотаций. Вместе с тем произошло усложнение бюджетных потоков: так как дотации поступают из бюджета муниципального района, который, в свою очередь, формируется за счет дотаций из областного бюджета. В

¹³ Истомина Н.А. Итоги и проблемы реализации первого этапа бюджетной реформы на региональном и муниципальном уровне: Опыт Свердловской области //Казанский федералист. - 2006. - № 3 (19) - С. 127.

Республике Татарстан, отметим для сравнения, в муниципальные районы вошли как доноры, так и депрессивные территории. Причем последних в количественном отношении больше, чем в Свердловской области.

Логику предпочтений преобразований в городские округа в Свердловской области проясняет вариация структуры административного управления по типам муниципальных образований. Так, городской округ, сохраняя сложившуюся одноуровневую структуру аппарата управления, имеет большую управляемость и более низкие транзакционные издержки межведомственного взаимодействия. В то время как преобладание в типах муниципальных районов сулит увеличение бремени административных расходов, поскольку в каждом муниципальном районе предусмотрены органы управления, а в составных районных единицах - поселениях - функционирование администрации, возглавляемая главой. В подобной ситуации региональным органам приходится взаимодействовать с большим числом муниципальных образований, их представительных органов и руководителей муниципальной администрации. Тем самым, наблюдается качественное усложнение функций управления социально-экономическим развитием территорий на субрегиональном уровне.

Думается, что преобразованию в городские округа в Свердловской области способствует заложенный муниципальной реформой механизм финансового обеспечения, согласно которому предусмотрено разделение доходных источников между бюджетами районов и поселений в пользу последних, в отличие от городского округа, в котором доходы аккумулируются в один бюджет.

Транслируя зарубежный опыт, например Германии, обращает внимание, что по типу муниципальных административных единиц преобладают районные образования над городскими, в чем обнаруживается сходство с построением муниципальных образований по административному статусу в Республике Татарстан и Республике Марий Эл.

Комментируя дифференциацию административного статуса муниципальных образований в РТ и Свердловской области, обращает внимание, общность тенденции увеличения числа действующих муниципальных образований, что предполагается фабулой реформы местного самоуправления в РФ. Это противоположно тренду интеграции муниципалитетов, принимающему общемировой характер и ведущему к сокращению их численности. Для иллюстрации, приведем результаты реструктуризации муниципальных образований в провинции Онтарио¹⁴ Канады, в которой с июля 1996 по январь 2002 года число муниципальных образований снизилось на 45 % (с 815 до

¹⁴ По российской терминологии провинция идентифицируется с регионом или субъектом РФ.

445)¹⁵, при численности жителей в 11,4 млн. чел. Для сравнения: в РТ 999 муниципальных образований на 3 780, 3 тыс. жителей, а РМЭ – 198 образований на 711,5 тыс. чел. населения. Наш эксперт, министр социального блока Правительства Марий Эл, отметил во время интервью, что в республике создано слишком много муниципальных образований, это не только экономически невыгодно, но и снижает качество услуг в муниципальных учреждениях.

2. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Анализ финансовой базы местного самоуправления

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20 августа 2004 года №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» это трансформации значительно затронувшие механизм финансового обеспечения местного самоуправления. По мнению экспертов¹⁶, изначально указанными законами было установлено достаточно четкое, несмотря и на наличие пробелов, разграничение вопросов местного значения; исключено дублирование полномочий; установлено ограничение и на право владения имуществом, не предназначенного для решения вопросов, отнесенных к компетенции соответствующего уровня местного самоуправления; сокращено количество налогов, доходы от которых распределяются между бюджетами муниципальных образований и иными уровнями бюджетной системы; систематизированы и унифицированы формы межбюджетных трансфертов; определены основные правила их предоставления.

Реформа бюджетных отношений устанавливает единые нормы отчислений по налогам. Думается, что это направлено на снижение напряженности во взаимодействиях между уровнями локальной власти и находит методологическое обоснование в теории public choice¹⁷.

¹⁵ Китчен Г. Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта в Канаде? Доклад представлен на семинаре по проблемам реструктуризации муниципальных образований. 2003. Региональное развитие //Альманах независимых центров экономического анализа. - 2003. - № 8.

¹⁶ Завьялов Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений //Финансы. - 2007. - №3 - С.22; Захарченко А.А. Укрепление финансовых основ местного самоуправления //Финансы. - 2006. - №12 - С.28.

¹⁷ Bardhan, P., D. Mookherjee Capture and Governance at Local and National Levels. American Economic Review, v. 90, No. 2, 2000.

Таблица 6 - Налоговые и неналоговые доходы муниципальных образований РТ за 2004-2009 годы

(млн. руб.)*

Доходы	2004	2007			2008			2009		
	Местные бюджеты	Бюджет ГО	Бюджет МР	Бюджет посел.	Бюджет ГО	Бюджет МР	Бюджет посел.	Бюджет ГО	Бюджет МР	Бюджет посел.
Местные налоги:										
1. Налог на имущество физ. лиц	146,2	58,2	58,6	35,2	75,3	53,4	66,7	107,6	68,0	83,6
2. Земельный налог	1 322,9	1 172,7	1 124	203	1 675,5	905,6	210,5	2110,9	1045,7	314,6
Неналоговые доходы	1 258,2	944	835,8	32,1	2 175,7	636,9	89,2	2320,4	1084,2	99,3
Итого собств. доходы	2 727,3	2 174,9	2 018,4	270,3	3 926,5	1 595,9	366,4	4538,9	2197,9	497,5
Регулирующие налоги:	11467,5	3292,6	3930,1	313,4	3926,7	5182,6	311,5	5381,4	6537,3	435,9
1. НДФЛ	7 050,1	1 609,2	1 896,2	287	2 955,6	4 263,5	304,9	4196,6	5767,8	424,0
2. Налог на прибыль организаций	1 667,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Налог на имущество организаций	1 473,6	769,6	1 130,4	-	-	-	-	-	-	-
4. ЕНВД	630,5	501,5	496,3	-	826,3	591,9	6,6	1036	626	7,1
5. Гос. пошлина	78,2	33,5	-	-	133	130	-	168,5	145,1	-
6. Иные налоги и сборы	567,9	378,8	407,2	26,4	11,8	197,2	-	99,2	13,4	4,8
Всего налоговых и неналоговых доходов	14194,8	5 467,5	5 948,5	583,7	7 853,2	6 778,5	677,9	9920,3	8735,2	953,4
Грантовая помощь:	20		19		7					
в том числе дотации	595,9	5 832,5	734,5	2 535,4	808,6	14 194,7	2 485	8947,5	17878,1	2914,7

	-	-	-	-	1 240,80	3 233,60	2 323,7	1293,4	1367,9	2259,3
субвенции	-	-	-	-	3 038,10	7 063,30	102,451	4843,5	10111,1	601,81
субсидии	-	-	-	-	1 553,20	3 590,20	-	2810,6	6399,1	53,6
прочие поступления	-	-	-	-	1 976,50	307,6	58,8	-	-	-
Общая сумма доходов	34790,7	11300	25683	3119,1	15661, 8	20973,2	3162,9	18867, 8	26613,3	3848,1
*Составлено	и	рассчитано	согласно		данным	Федерального			Казначейства	

На основе данных Федерального Казначейства была описана структура доходов муниципальных образований в Республике Татарстан в разрезе видов налогов, разделенных по статусу: в собственные доходы¹⁸ вошли местные налоги; в регулирующие - федеральные налоги, часть которых по нормативам закрепляется за местным бюджетом (табл. 6). Результаты диагностики видовой структуры доходных источников позволяют констатировать преобладание поступлений от федеральных налогов, сборов и специальных налоговых режимов над местными налогами. Эта тенденция свидетельствует о концентрации федеральных налогов и недостаточности¹⁹ собственных налоговых источников на муниципальном уровне, и, тем самым, ограниченных реальных налоговых полномочиях органов местного самоуправления.

Обнаружено, что доходы бюджетов муниципальных образований значительно различаются в зависимости от видовой структуры местных бюджетов: бюджеты городских округов продемонстрировали большую устойчивость и однородность по сравнению с бюджетами муниципальных районов и поселений. Примечательно, что по результатам анализа дифференциации муниципальных финансов в контексте статуса муниципальных образований в ходе реализации субмуниципальных трансформаций обнаруживается значительная неоднородность доходных источников на душу населения (без учета межбюджетных грантов) по районам и городским округам РТ. Коэффициент вариации доходных источников на душу населения (v) по муниципальным районам и городским округам в РТ в 2006-2009 гг. равен 86%, наряду с однородностью муниципальных районов и городских округов по закрепленным бюджетным расходам на душу населения ($v=21\%$). Подобная ситуация, с одной стороны, отображает территориальную дифференциацию налогооблагаемых баз и тем самым различные возможности аккумулирования доходов муниципальными образованиями. С другой стороны, свидетельствует об унификации функциональных обязательств муниципальных районов и городских округов. Тем самым прослеживается отсутствие зависимости изменения величины расходов по мере изменения размеров доходов, что снижает стимулы к наращиванию налогооблагаемой базы для расширения предоставления локальных государственных услуг.

¹⁸ Согласно сделанным методологическим уточнениям, здесь не используется заложенная в БК концепция собственных налогов, включающих собственные и регулирующие налоги, неналоговые платежи и финансовую помощь (за исключением субвенций из Фонда компенсаций и региональных фондов компенсаций), что искусственно завышает уровень собственных доходов. Под собственными, понимаются налоговые доходы и неналоговые платежи, закрепленные на постоянной основе за соответствующим бюджетом.

¹⁹ Незначительности удельного веса налогов с низким объемом поступлений.

При оценке коэффициента вариации доходных источников на душу населения в разрезе поселений выявлена однородность «внутрирайонных» поселений по закрепленным доходным источникам по сравнению с межрайонной неоднородностью. Кроме того, поселения экономически развитых районов демонстрируют большую однородность доходных источников, нежели депрессивные. По закрепленным бюджетным расходам на душу населения для поселений, как и для муниципальных районов и городских округов, характерно отсутствие дифференциации. Сравнивая коэффициенты вариации доходов и расходов на душу населения в контексте уровней экономического развития, обнаруживается у поселений в экономически развитых районах сближение показателей вариации по доходам и расходам, что нехарактерно для межрайонных сопоставлений.

В ходе реализации реформ на субрегиональном уровне выявлена тенденция незначительного повышения покрытия «местных» расходов собственными доходами (2004 г. – 7,3 %; 2005 г. – 13,7 %; 2006 г. – 12,8%; 2007 г – 14,5 %; 2008 -14,7%; 2009 – 15 %), выявленные низкие проценты значений покрытия прецедентны для мировой практики. Очевидно, что низкая обеспеченность расходов муниципальных образований собственными доходами обусловлена реализуемым в ходе реформ наделением местного самоуправления функциями, без закрепления за ними необходимых доходных источников, и ориентацией покрытия гарантированных населению государственных услуг за счет межбюджетных грантов. Однако, сопоставляя в целом величину доходов с расходами консолидированного местного бюджета, обнаруживается в исследуемом периоде (2006-2009 г.г.) тенденция снижения покрытия расходов доходами (в 2004 г. обеспеченность доходами 93 % расходов, в 2006 г. этот показатель составил 86,2%, в 2007 г. – 98,3 %, в 2008 г. – 94 %, в 2009 г. – 92%), что, в конечном итоге, свидетельствует о недопроизводстве государственных услуг на муниципальном уровне.

2.2. Модель бюджетного регулирования территориального развития на субрегиональном уровне: опыт Республики Татарстан

В Республике Татарстан при построении межбюджетных отношений на субрегиональном уровне учтены новаций, предусмотренные муниципальной реформой. Данные новации заключаются введении:

- во-первых, механизма замены части межбюджетных грантов на дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в целях стимулирования муниципальных образований к наращиванию налоговой базы;
- во-вторых, режима «отрицательных» трансфертов, в общем смысле представляющего финансовые транши от нижестоящих бюджетов

вышестоящим. В исследуемом контексте, распространяется на поселения, муниципальные районы и городские округа, в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы превысили в 1,3 раза средний уровень по Республике Татарстан в расчете на одного жителя, передающие финансы для последующего оказания финансовой помощи проблемным муниципальным образованиям;

- в третьих, сопровождения передачи полномочий на субмуниципальном уровне соответствующей передачей финансов, предусматривающей наличие субвенции на решения вопросов межмуниципального характера.

Все указанные бюджетные новации положены в основу формирования структуры фондов бюджетного регулирования, которые осуществляют предоставление межбюджетных грантов. В республике Татарстан с 2006 года созданы Фонд финансовой поддержки поселений, Фонд финансовой поддержки муниципальных районов, Фонд компенсаций, Региональный фонд софинансирования социальных расходов, Региональный фонд компенсаций.

Фонд финансовой поддержки поселений (ФФПП) образуется в составе бюджета РТ для выравнивания бюджетной обеспеченности поселения по исполнению закрепленных полномочий, так называемое первичное бюджетное выравнивание²⁰. Грант представляется муниципальным районам, в состав которых входят вновь образованные поселения. Из вариации форм предоставления средств из этого фонда, регламентированных бюджетным законодательством²¹, в Республике Татарстан выбрана «делегированная» форма. Предусматривающая, передачу региональных полномочий по распределению дотаций поселениям и субвенций под их исполнение, на уровень районов. Данные субвенции аккумулируются в образованном в составе бюджета муниципального района - Районном Фонде Финансовой Поддержки Поселений, нормативная цель которого выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Примечательно, что в рабочих документах Министерства Финансов РТ, в частности справке «Межбюджетные отношения Республики Татарстан в 2007» отмечается: «Использование тех или иных методов выравнивания не оказывает существенного влияния на объемы помощи, предоставляемой из района, так как в большинстве поселений объем помощи в большей степени зависит от доходных возможностей и расходных потребностей поселений, учитываемых при распределении помощи через иные фонды». Таким фондом выступает Региональный Фонд компенсации, через который

²⁰ Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами.// Институт Восток-Запад, Институт реформирования общественных финансов. – М.: 2006, С. 145.

²¹ Возможно передача средств ФФПП путем замены дотаций установлением дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ

средства поступающей в виде «отрицательных трансфертов» с муниципальных поселений, распределяются между бюджетами поселений, пропорционально численности жителей поселений, не являющихся плательщиками «отрицательных» трансфертов.

Перед Фондом финансовой поддержки муниципальных районов (ФФПМР) ставится задача обеспечения более высокого уровня выравнивания, чем с помощью ФФПП²². Финансовая база ФФПМР формируется за счет средств бюджета РТ и «отрицательного трансферта» с муниципальных районов. Часть средств ФФПМР распределяется пропорционально численности между муниципальными районами и городскими округами, не являющимися плательщиками «отрицательного трансферта». Указанная часть дотаций для муниципальных районов заменяется частично или полностью дополнительным нормативом отчисления от налога на доходы физических лиц из расчета закрепления в местные бюджеты не менее 10% от прогноза поступлений данного налога в консолидированный бюджет РТ. Другая часть средств ФФПМР – в объеме отрицательного трансферта, взимаемого с муниципальных районов, распределяется между муниципальными районами и городскими округами с учетом уровня бюджетной обеспеченности. При распределении используется метод подтягивания «до гарантированного минимума», дотацию получают экономически депрессивные муниципальные образования. Другими словами «беднейшие» по уровню бюджетной обеспеченности подтягиваются до максимально возможного уровня, а регионы с бюджетной обеспеченностью выше среднереспубликанского значения дотаций не получают. Бюджетная обеспеченность муниципальных районов и городских округов определяется в соответствии с методикой, закрепленной Бюджетном Кодексе Республики Татарстан.

Региональный фонд софинансирования социальных расходов предназначен для долевого финансирования приоритетных для региона полномочий местного самоуправления, предусматривающего вложения финансовых средств муниципальным самоуправлением и РТ. Однако часть средств РФССР направляется на субсидирование расходов по предоставлению финансовой помощи поселениям, а другая часть на организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также на организацию отдыха детей в каникулярное время.

²² Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами // Институт Восток-Запад, Институт реформирования общественных финансов, Институт финансово-экономического мониторинга. – М.: 2006. – С. 145.

Региональный фонд компенсаций (РФК) кроме предоставления выравнивающих субвенций образуется в целях финансового обеспечения государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Распределение средств РФК осуществляется с учетом нормативов финансовых затрат на выполнение соответствующих полномочий и численности отдельных категорий граждан.

Обращает внимание, что наряду с институционализацией финансового обеспечения делегированных региональных полномочий для исполнения на муниципальный уровень в форме образования Региональный фонд компенсации, для межмуниципального взаимодействия в контексте муниципальный район - поселения характерны прямые финансовые перечисления из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, под исполнение делегированных муниципальному району полномочий поселений.²³ В частности, здесь речь идет о субвенциях из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на здравоохранение. Расходы, осуществляемые в районах на здравоохранение в расчете на одного жителя, умноженные на количество поселений являются показателем размера субвенций передаваемых поселением в бюджет муниципального района на осуществление данных функций.

Выдвинутая рабочая гипотеза об ориентации бюджетного регулирования на субрегиональном уровне на «дефицитопкрытие» предполагает необходимость формализованного описания модели финансовой помощи в Республики Татарстан. Особую практическую роль и значимость в решении поставленной задачи призван сыграть корреляционно-регрессионный метод. Используя последний можно определить зависимость между величиной финансовой помощи и совокупным влиянием факторов. С этой целью учитывая основы организации бюджетного регулирования в РТ по исходному массиву информации Министерства финансов Республики Татарстан в разрезе 45 муниципальных образований за 2006 -2009 г.г. был осуществлен отбор факторов. Так, для оценки, результативного фактора Y - величины финансовой помощи, был выбран показатель итоговой суммы дотаций по муниципальным районам и городским округам. В качестве факторных признаков выступили: X_1 - итоговая величина дефицита бюджетов муниципальных районов и городских округов; и ключевые критерии, предоставления межбюджетных грантов, в частности:

²³ Даная норма предусмотрена статьей 142.3 БК РФ и ст. 35 ФЗ № 131, если представительные органы местного самоуправления сформированы из представителей поселений, то поселение входящие в состав района обязаны передать средства в бюджет муниципального района на осуществление межмуниципальных функций.

X_2 – численность населения муниципальных районов и городских округов;

X_3 – индекс бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов.

На основе этих данных в рамках корреляционного анализа с использованием пакета прикладных программ «Microsoft Excel» были рассчитаны парные коэффициенты корреляции, служащие мерой линейной статистической зависимости величины финансовой помощи от выбранных факторных признаков (X_1 ; X_2 ; X_3). Полученные результаты корреляционного анализа представлены в таблице 8

Таблица 8 - Оценка степени тесноты связи между величиной финансовой помощи на субрегиональном уровне и факторными признаками в РТ (Расчеты автора по данным Минфина РТ).

Факторные признаки в разрезе муниципальных районов и городских округов	Парные коэффициенты корреляции (r)	Оценка степени тесноты связи по шкале Чеддока ²⁴
итоговая величина дефицита бюджетов	0,79	r€ (0,7-0,9) связь высокая
численность населения	0,77	r€ (0,7-0,9) связь высокая
индекс бюджетной обеспеченности	0,36	r€ (0,3-0,5) связь умеренная

Оценка результатов проведенного анализа по степеням тесноты связи, приведенным в таб.8, позволяет отобрать по наиболее тесным связям с величиной финансовой помощи, следующие факторные признаки: итоговая величина дефицита бюджетов муниципальных районов и городских округов; численность населения муниципальных районов и городских округов. Далее на основе статистической обработки исходных данных с помощью пакета прикладных программ «Microsoft Excel», проведено математическое описание конкретного вида зависимостей величиной финансовой помощи на субрегиональном уровне от факторных признаков с использованием регрессионного анализа, в результате была получена модель регрессии (1):

$$Y = 129553,7 + 0,505 X_1 + 0,569 X_2, \quad (1)$$

²⁴ Общая теория статистики / Под ред. О.Э. Башиной, А.А. Спирина. – М.: «Финансы и статистика», 2001. – С.342

Полученная модель зависимости величиной финансовой помощи на субрегиональном уровне от факторных признаков значима критерию Фишера ($F_p=23,59$; $F_k = 3,10$), а коэффициенты уравнения регрессии по критерию Стьюдента. Анализ данной модели выявил положительное влияние и достаточно тесную связь факторных признаков с результативным признаком (коэффициент множественной корреляции равен 0,879). Коэффициент детерминации равен 0,773, то есть данные факторы объясняют 77,3 % вариации значений зависимой переменной. Принимая во внимание разные единицы измерения факторных признаков, осознается, что прямое сравнение коэффициентов регрессии описанной модели не даст представления о степени влияния факторных признаков на результативной. Для сравнения влияния факторных признаков на величину дотаций по степени их относительной важности и с учетом их вариации были рассчитаны β -коэффициенты и Δ -коэффициенты. Отметим, что β -коэффициенты (β_i) - это нормированные коэффициенты регрессии (формула 1) используемые для приведения коэффициентов регрессии в сопоставимый вид, тем самым позволяющие ранжировать по степени влияния на обобщающий показатель каждый фактор. Коэффициент (β_i) показывает величину измерения результативного фактора в значениях средней квадратической ошибки при изменении факторного признака X_i на одну среднеквадратическую ошибку:

$$\beta_i = a_i (\sigma_{X_i} / \sigma_{Y_i}),$$

(1)

где a_i – коэффициент регрессии при X_i факторе;
 σ_{X_i} – средне квадратическая ошибка факторного признака X_i ;
 σ_{Y_i} – средне квадратическая ошибка результативного признака Y_i ;
 Однако с помощью β -коэффициенты нельзя оценить долю влияния каждого фактора в суммарном влиянии всех факторов. Для этих целей используется дельта- коэффициент (Δ - коэффициент), определяемый по формуле 2:

$$\Delta = r_i \beta_i / R,$$

(2)

где r_i – парный коэффициент корреляции;
 R – коэффициент множественной корреляции.
 Результаты расчетов β -коэффициентов и Δ - коэффициентов приведены в таблице 9.

Таблица 9 - Оценка относительной важности факторов (Расчеты автора по данным Минфина РТ).

Фактор	β -коэффициенты	Δ - коэффициенты
X_1 - итоговая величина дефицита бюджетов	0,313	0,281
X_2 - численность населения	0,209	0,183

Рассмотрение влияния факторов на изменение величины межбюджетных грантов позволило выявить особую роль состояния дефицита бюджетов муниципальных районов и городских округов, на втором месте находится фактор, характеризующий численность населения муниципальных районов и городских округов, незначимость фактора бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Полученные результаты корреляционно-регрессионного анализа предоставления межбюджетных грантов дают основание для подтверждения выдвинутой рабочей гипотезы об ориентации бюджетного регулирования на субрегиональном уровне на «дефицитопкрытие».

Исследование последствий реализации межбюджетных грантов с точки зрения достижения их приоритетных задач, показало, размывание выравнивающей функции (предоставления выравнивающих грантов) по бюджетным фондам в РТ; нереализованность «стимулирующего» компонента в механизме предоставления финансовой помощи из фондов бюджетного регулирования. В бюджетном регулировании была выявлена реализация многоступенчатой финансовой помощи, выделяемой сначала через ФПП, далее ФФПМР, далее РФССР и доказано, что бюджетное регулирование превращается в простое перераспределение финансовых ресурсов с целью покрытия дефицита менее развитых муниципальных образований, что приводит к сокращению количества финансовообеспеченных муниципальных образований. Полученные результаты корреляционно-регрессионного анализа предоставления межбюджетных грантов дают основание для подтверждения выдвинутой рабочей гипотезы об ориентации бюджетного регулирования на субрегиональном уровне в РТ на «дефицитопкрытие». С позиции производства государственных услуг дефицитность бюджета свидетельствует о их недопроизводстве государственные услуги. Ориентация бюджетного регулирования на «дефицитопкрытие» свидетельствует об ограниченных возможностях финансирования производства государственных услуг в объемах, характеризующих минимально допустимый уровень их предоставления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Выявлено, что в ходе построения системы местного самоуправления регионы демонстрируют различие стратегии. **Это дает основания для подтверждения справедливости гипотезы А.** В одних субъектах Российской Федерации был осуществлен реальный переход ко вновь создаваемой двухуровневой системе институтов местного самоуправления. В других создание институтов местного самоуправления осуществлялось путем преобразования в городские округа. Общей тенденцией для регионов явилось увеличение количества действующих муниципальных образований, что предполагается фабулой реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Однако количественное разрастание муниципальных образований в субъектах Российской Федерации приводит к усложнению функций управления социально-экономическим развитием территорий на субрегиональном уровне, обуславливая рост административного аппарата. В результате этого региональным органам приходится взаимодействовать с большим числом муниципальных образований, их представительных органов и руководителей муниципальной администрации. Кроме того, увеличение количества муниципальных образований противоположно по направлению общемировой тенденции интеграции муниципалитетов, которая в количественном аспекте приводит к их сокращению.

2. По оценке структуры налоговых доходов местных бюджетов можно заключить, что действующий механизм формирования финансовых основ местного самоуправления укрепляет модель ограниченной финансовой автономии муниципалитетов. Укрепление модели финансовозависимых муниципалитетов, лишенных мотивации к расширению и стимулированию развития производственного потенциала, усугубляется отсутствием в структуре доходов, закрепляемых за муниципальными образованиями налогов на производство. Таким образом, **гипотеза Б подтвердилась.**

3. Исследование последствий реализации межбюджетных грантов с точки зрения достижения их приоритетных задач показало размывание выравнивающей функции (предоставления выравнивающих грантов) по бюджетным фондам в Республике Татарстан; нереализованность «стимулирующего» компонента в механизме предоставления финансовой помощи из фондов бюджетного регулирования. Анализ влияния факторов на изменение величины межбюджетных грантов позволил выявить особую роль состояния дефицита бюджетов муниципальных районов и городских округов, на втором месте находится фактор, характеризующий численность населения муниципальных районов и городских округов, незначимость фактора бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Ориентация бюджетного регулирования на «дефицитопкрытие» свидетельствует об ограниченных возможностях финансирования производства

государственных услуг в объемах, характеризующих минимально допустимый уровень их предоставления. **Полученные результаты исследования работают на верификацию гипотезы В.**

Библиография

Монографическая литература

Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства. - Обнинск: 1995. - С. 33.

Завьялов, Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений //Финансы. - 2007. - №3 - С.22

Захарченко, А.А. Укрепление финансовых основ местного самоуправления //Финансы. - 2006. - №12 - С.28.

Истомина, Н.А. Итоги и проблемы реализации первого этапа бюджетной реформы на региональном и муниципальном уровне: Опыт Свердловской области //Казанский федералист. - 2006. - № 3 (19) - С. 127.

Китчен, Г. Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта в Канаде? Доклад представлен на семинаре по проблемам реструктуризации муниципальных образований. 2003. Региональное развитие //Альманах независимых центров экономического анализа № 8. 2003.

Общая теория статистики / Под ред. *О.Э. Башиной, А.А. Спирина.* - М.: «Финансы и статистика», 2001. - С.342

Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами // Институт Восток-Запад, Институт реформирования общественных финансов, Институт финансово-экономического мониторинга. - М.: 2006. - С. 145.

Bardhan, P., D. Mookherjee Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*, v. 90, No. 2, 2000.

Elezar. Federal Systems of the World, A handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, Longman Group 1991, London, p 27-28

Hellmut Wollmann " The social policy responsibilities of the local government levels in France" Draftperot Institutfur Statfor Sehungund Strukturpolitik.Berlin

Scholler H. Grundzuerge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F.Mueller, 1990. p. 47.

Xiaobo Zhang, Shengjen Fan, Linxiu Zhang and Jikun Huang. "Local governance anol Public Goods Praision in Kural China" Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP) Chinese Academy of Sciences. EPTD Dicsussion Paper # 93, July, 2002, p 24-27

Законодательные акты

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ - №131 от 6 октября 2003 года

«О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс в части регулирования межбюджетных отношений» ФЗ - №120 от 20 августа 2004 года.