
Ирина Мысляева, Тамара Науменко

СПЕЦИФИКА ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Статья посвящена выявлению основ проявления негативных тенденций в развитии местного самоуправления в России. Внимание обращено на то, что во многих регионах муниципальные бюджеты по-прежнему остаются дефицитными, и это явление начинает принимать хронический характер. Основной исследовательской задачей статьи является выявление глубинных причин сложившейся ситуации в области формирования местных бюджетов. Обобщая опыт их формирования на протяжении последних двадцати лет, авторы приходят к выводу, что тенденции обусловлены особенностями развития местного самоуправления. Именно данный вывод позволяет понять почему преимущественно дефицитное состояние местных бюджетов не может быть сглажено частичными реформами системы налогообложения или совершенствованием механизмов межбюджетного выравнивания на субрегиональном уровне. Наличие негативных тенденций в развитии местного самоуправления обусловлено игнорированием теоретических представлений относительно самой природы местного самоуправления и экономических механизмов его реализации. Чтобы решить практическую задачу, связанную с наполняемостью местных бюджетов, необходимо, в первую очередь, уточнить ряд важных теоретических вопросов. В частности, обратиться к выявлению сущности местного самоуправления как особой сферы управления, отделенной от государственного управления, выявить особенности формирования и использования финансовых ресурсов,

Ирина Николаевна Мысляева – д.э.н., профессор, факультет космических исследований, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия. Электронная почта: Myslaeva@cosmos.msu.ru

Тамара Васильевна Науменко – д.ф.н., профессор, факультет глобальных процессов, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия. Электронная почта: t-naumenko@yandex.ru

которыми местное сообщество распоряжается самостоятельно. Только на этой основе можно сформировать устойчивую финансовую базу для развития местных сообществ в России. Авторами также сделан вывод о том, что финансовые механизмы местного самоуправления нуждаются в коренном реформировании, прежде всего на институциональном уровне. Выявлено, что решение этой задачи может быть обеспечено за счет развития процессов демократизации бюджетного процесса на местном уровне, а также посредством формирования новых институтов, способствующих реализации этой цели.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовые механизмы местного самоуправления, местные налоги, местный бюджет, инициативное бюджетирование

DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-1-69-82

В современном мире социальная сфера во всех ее аспектах и проявлениях является той важнейшей областью деятельности любого общества, которая способна обеспечить (или не обеспечить) производство и воспроизводство человеческого капитала. Однако успешное и устойчивое развитие социальной сферы невозможно без ее материального обеспечения, которое во многом определяется грамотной бюджетной политикой, как федерального правительства, так и региональных властей, а также политикой органов местного самоуправления. В России одним из главных факторов, сдерживающих выполнение органами власти своих социальных обязательств, является хронический дефицит бюджетов органов местного самоуправления. Хотя и другие уровни бюджетной системы – федеральный бюджет, а также бюджеты субъектов – играют важную роль в выполнении целого ряда социальных обязательств, именно на местные бюджеты ложится основной груз их финансирования. Поэтому, если стоит задача расширить финансовую базу решения социальных вопросов, стоит уделить самое серьезное внимание не только анализу состояния местных бюджетов и выявлению причин их дефицитности, но и определить возможные меры по увеличению их наполняемости.

Тот факт, что в России остро стоит проблема наполнения местных бюджетов, свидетельствует преимущественно дефицитное их исполнение на протяжении многих лет. Так, по данным Департамента межбюджетных отношений Минфина РФ, на 01.01.2017 г. в 46 субъектах РФ муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом. Причем, если на 01.01.2016 г. общий размер дефицита местных бюджетов в целом по стране составлял 63,2 млрд руб., то на 01.01.2017 года он возрос до 163,1 млрд руб. При этом размер муниципального долга увеличился на 6,5% (Министерство финансов РФ 2017). Такая тенденция сохраняется уже в течение многих лет, даже несмотря на то, что за последнее годы предпринято немало шагов по исправлению этой ситуации. В частности, Бюджетным кодексом РФ установлены обяза-

тельные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты (от налога на доходы физических лиц и акцизов на бензин, дизельное топливо и моторные масла); усовершенствована методика оценки налогового потенциала муниципального образования, которая использовалась при определении размера дотаций, выделяемых из разного рода региональных фондов (Регионального фонда финансовой поддержки поселений, муниципальных образований, Районного фонда финансовой поддержки поселений и др.). Однако несмотря на эти решения, нельзя с уверенностью сказать, что те цели, которые заявлены при принятии Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный Закон 2003), реализованы.

Как известно, данным законом, в первую очередь, предусматривалось проведение реформы местного самоуправления в РФ с целью обеспечения финансово-экономической самостоятельности местных органов власти и оптимизации их деятельности. Решить эти задачи планировалось с помощью преобразования действующей территориальной структуры местного самоуправления, введения новой классификации муниципальных образований. По сравнению с Федеральным законом от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон 1995) предполагалось также определить исчерпывающий список вопросов местного значения для каждого из видов муниципальных образований, ввести более четкое разграничение полномочий между уровнями власти, усовершенствовать финансовую базу местного самоуправления. Однако итоги реализации нового законодательства нельзя назвать успешными, учитывая растущий дефицит местных бюджетов.

Отмечаемые негативные тенденции не являются исключительно результатом несовершенства действующих механизмов межбюджетного выравнивания на субрегиональном уровне, которые на сегодняшний день сложились в Российской Федерации. Во многом они имеют более глубокую основу, связанную с игнорированием важных теоретических представлений относительно самой природы местного самоуправления и экономических механизмов его реализации. Именно этот факт, по нашему мнению, является главным препятствием на пути выстраивания эффективной финансовой модели местного самоуправления в РФ. И если его игнорировать, то продвинуться в сторону построения эффективной системы местного самоуправления не сможем. Поэтому, прежде чем ответить на главный вопрос: как решить проблему наполняемости местных бюджетов, следует уточнить сущность местного самоуправления.

Местное самоуправление как особая форма управления

Местное самоуправление – это особая форма управления, которая имеет специфическую природу, отличную от природы государственного

управления. Становление институтов местного самоуправления и их широкое распространение в XX в. явилось не только результатом политических компромиссов и развития институтов гражданского общества, но и вызвано острой экономической необходимостью децентрализации хозяйственной жизни в условиях усложнения экономических связей. На местном уровне проще и эффективнее было решать многие экономические проблемы, а также вопросы регулирования хозяйственной жизни. Но одновременно при этом такая форма позволяла в полной мере реализовать принципы демократии. Европейская хартия о местном самоуправлении гласит:

Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств– членов Совета Европы демократическим принципам... это право непосредственно может быть осуществлено только на местном уровне (Европейская хартия местного самоуправления 1985).

Местное самоуправление – это особая форма управления, когда население, проживающее на определенной территории, непосредственно или через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления, участвует в принятии решений. Однако местное самоуправление не сводится только к этому. Оно предполагает сложный механизм «воспроизводства» местного сообщества через участие граждан в распоряжении ресурсами (прежде всего финансовыми) и создаваемого им продукта (Sintomer 2012: 15). В этой связи предлагается сравнение, раскрывающее природу местного самоуправления – это сопоставление местного самоуправления с функционированием предприятий с собственностью работников:

на такого рода предприятиях работники не только участвуют в управлении посредством различных форм (прямое управление, управление на основе прав собственности – участие в капитале, приобретение имущества и т.п.), но и влияют на распределение результатов производства, определяя его размеры и формы (Мысляева 2006: 42).

На таких же принципах может быть построена и система местного самоуправления. Если управление на местном уровне мы действительно рассматриваем как систему самоуправления, то в обязательном порядке должны существовать формы участия граждан в распоряжении финансовыми и иными ресурсами местного сообщества. Если таких механизмов нет, то нельзя говорить о том, что оно существует.

Исходя из этого теоретического основания, можно с уверенностью сказать, что в России до сих пор не сложилось целостной системы местного самоуправления, которая опиралась бы на собственный финансовый механизм. И в этом смысле справедливо утверждение:

если участие в управлении граждан не сопровождается последующим распределением созданного общего продукта между ними, то рано или

поздно происходит отчуждение народа от власти и противопоставление интересов населения локального сообщества и органов управления (Мысляева 2006: 43).

Результатом становится увеличение и так высокого для России показателя дистанции власти, что в еще большей мере тормозит экономические реформы и отрицательно влияет на устойчивое развитие экономики. Такое отчуждение населения местных сообществ от власти проявляется, в том числе, и посредством финансовых механизмов местного самоуправления. Более того, они свидетельствуют о его реальной зависимости от государственной власти, нежели о ее самостоятельности. Об этом красноречиво свидетельствуют, как минимум, два факта. Во-первых, отсутствие какой-либо налоговой самостоятельности местных органов власти. В настоящее время федеральным законодательством установлено три местных налога: налог на имущество физических лиц, земельный налог и торговый сбор. Причем, в отношении исчисления, определения льгот и порядка взимания каждого из перечисленных налогов у местных органов власти прав не так много. Что касается части федеральных и региональных налогов, поступающих в доходы местных бюджетов, то она всецело зависит от решений региональных властей и не носит постоянного характера. Исключение составляют лишь два налога: налог на доходы физических лиц и акцизы на бензин, дизельное топливо и моторные масла, по которым в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (Федеральный закон 1998: ст. 58), за органами государственной власти субъектов РФ закреплены обязательные нормативы отчислений в местные бюджеты: 15% и 10% соответственно.

Во-вторых, наличие существенной доли межбюджетных трансфертов в составе доходов местных бюджетов. Так, по данным Департамента межбюджетных отношений Минфина РФ на 01.01.2017 г. налоговые доходы в составе доходов местных бюджетов составляли 28,9%, неналоговые доходы – 7,6%, в то время как межбюджетные трансферты – 63,5% доходов местных бюджетов. В составе межбюджетных трансфертов значительную долю занимают субвенции – 56%, субсидии составляют 23,1%, а дотации – 14%. Причем за последние годы быстрее всего росли именно дотации. Так, на 01.01.2017 г. рост дотаций по сравнению с 2016 г. составил 7%, в то время как субсидии выросли на 1,4%, а субвенции на 4,4% (Министерство финансов РФ 2017).

Если строгую централизацию при определении перечня налогов и порядка их взимания еще можно объяснить необходимостью сохранения контроля федеральных властей за налоговой системой, то высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов, на наш взгляд, не совсем оправдана. Более того, такая ситуация ставит под сомнение само существование местного самоуправления как самостоятельного, отделенного от государства, уровня управления. Если большая часть межбюджет-

ных трансфертов осуществляется в форме целевых субсидий и субвенций, то это неизбежно ограничивает самостоятельное использование имеющихся ресурсов местным сообществом, то есть вынуждает органы местного самоуправления действовать в соответствии с региональными, а не собственными приоритетами, что в значительной степени тормозит использование конкурентных преимуществ регионов, хотя и предохраняет от злоупотребления бюджетными средствами на местах.

Действующая в России кооперативная модель бюджетного федерализма также ставит под сомнение самостоятельность местного самоуправления. По сути, на местном уровне реализуется такая же схема распределения межбюджетных трансфертов, что и на региональном уровне. Но если во взаимоотношениях федерального и региональных бюджетов такое перераспределение вполне оправдано, поскольку оно осуществляется по разным уровням государственной власти, то перечисление трансфертов из региональных бюджетов в местные бюджеты, по сути, означает движение денежных средств между органами государственной власти и уровнем управления, который собственно государственным не является, но при этом значительно снижает экономическую эффективность за счет роста транзакционных издержек.

Финансовая ограниченность местного самоуправления в РФ определяется также тем, что на сегодняшний день муниципальные образования сталкиваются с множеством проблем, которые требуют значительных капиталовложений (например, изношенность транспортной и инженерной инфраструктуры, объектов ЖКХ). Зачастую органы местного самоуправления не в состоянии их осуществить самостоятельно. Они вынуждены привлекать частные инвестиции. Однако, учитывая, что инвестиционная привлекательность муниципальных проектов невелика (Спицына 2014: 153), при выполнении таковых муниципалитетам приходится вновь обращаться за помощью в вышестоящие бюджеты. Местное самоуправление напрямую не заинтересовано в поддержке бизнеса на своей территории, так как доходы от основных налогов, получаемых от организаций (на прибыль организаций, на имущество организаций) практически не поступают в доходы местных бюджетов. Среди неналоговых доходов местных бюджетов значительную роль играют доходы от использования муниципальной собственности. Однако и здесь полномочия органов местного самоуправления ограничены. Согласно ст. 50 ФЗ-131, в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов местного самоуправления (Федеральный закон 2003). Поэтому местные органы власти не могут иметь имущество, которое можно использовать для коммерческого использования.

Перечисленные факты свидетельствуют о том, что финансовые механизмы формирования местных бюджетов не позволяют говорить о наличии местного самоуправления как самостоятельного уровня управления.

Пути повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления

Известно, что в соответствии с решением Конгресса местных и региональных властей Европы принцип финансовой самостоятельности органов муниципальной власти может быть реализован в том случае, если собственные доходы (под ними Конгресс понимает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными властями собственных решений) составляют 75 % всех поступлений в местные бюджеты (Ивлев, Попова 2003: 118). В России же лишь 2,5 % муниципальных образований в состоянии обеспечить свои расходные обязательства за счет собственных доходов (Там же: 127). Большинство муниципальных образований в нашей стране находятся в зависимом от органов государственной власти положении, что нарушает нормы о самостоятельности местного самоуправления в финансовой сфере, утвержденные Конституцией РФ (1993: ст. 12), а также Европейской хартией местного самоуправления (1985). В результате нарушается статья 12 Конституции РФ и не выполняется ряд принципов Бюджетного кодекса РФ о самостоятельности и сбалансированности бюджетов разного уровня (1998: ст. 28).

Финансовые механизмы местного самоуправления нуждаются в коренном реформировании, и, прежде всего, на институциональном уровне. В первую очередь это касается совершенствования налоговой системы. Как уже отмечалось, в соответствии с Налоговым кодексом РФ, к числу местных налогов отнесены: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Однако, если посмотреть на реальную структуру доходов местных бюджетов, то кроме перечисленных, доходы местных бюджетов формируются также за счет налога на доходы физических лиц, налогов на совокупный доход, акциз на нефтепродукты и др. Причем, наибольшую долю доходов местных бюджетов составляет федеральный налог на доходы физических лиц. По данным Департамента межбюджетных отношений Минфина РФ на 01.01.2017 г., доля этого налога в доходах местных бюджетов в РФ составляла в среднем 62,7%. Второе место занимает земельный налог – 14,8%. Налоги на совокупный доход составляют 12,7%. На долю налога на имущество физических лиц приходится всего 2,7%; 3,8% составляют акцизы на нефтепродукты (Министерство финансов РФ 2017). Такая структура налоговых доходов местных бюджетов не позволяет говорить о налоговой самостоятельности местных бюджетов, поскольку существенная доля НДФЛ была достигнута посредством законодательного закрепления части этого налога, которые субъекты РФ обязаны сегодня в обязательном порядке передавать на местный уровень (не менее 15%). То же самое касается и акцизов на нефтепродукты.

Более соответствующим принципом налоговой самостоятельности местных бюджетов является решение о закреплении 100% доходов от нало-

га, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, а также единого сельскохозяйственного налога в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2012 г. № 94-ФЗ (Федеральный закон 2012: ст. 3). То же самое касается и изменения порядка взимания налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой, а не инвентаризационной стоимости. Эти решения позволили не только увеличить доходы местных бюджетов, но и в некоторой степени повысить степень воздействия местных органов власти на формирование доходов своих бюджетов. В настоящее время на уровне Правительства РФ рассматриваются также меры по расширению прав региональных и местных властей по введению и использованию льгот на определенные налоги (Министерство финансов РФ 2017). Однако несмотря на все эти нововведения, налоговая самостоятельность местных органов власти все еще остается на низком уровне. Нужно ли ее увеличивать? Если мы будем двигаться в сторону реализации принципа «один налог – один бюджет», то это может поставить под сомнение саму кооперативную модель бюджетного федерализма, действующую в нашей стране, и которую в ближайшее время вряд ли планируется менять.

В этой связи нам представляется, что увеличение самостоятельности местных органов власти и одновременно расширение возможностей местного сообщества реально влиять на размеры доходов своих бюджетов может быть обеспечено за счет неналоговых доходов. Это можно сделать, в частности, за счет повышения эффективности использования муниципального имущества, если будут внедрены процедуры реального контроля за целевым использованием арендованного имущества. Кроме того, при приватизации муниципального имущества следует более широко использовать проведение конкурсов с обременением, когда на покупателя наряду с покупкой имущества перекладываются и расходы по финансированию социальной и инфраструктурной нагрузки. Повышение доходности местных бюджетов невозможно также без сплошной инвентаризации объектов недвижимого муниципального имущества, инициирование разграничения неразграниченных по формам собственности земельных участков.

Большую роль в увеличении неналоговых доходов местных бюджетов могло бы сыграть привлечение к управлению муниципальных предприятий представителей бизнес-сообщества с четким формированием бизнес-процессов и мотивацией на доходность предприятий. Иными словами, формирование устойчивых финансовых основ местного самоуправления должно опираться на активное взаимодействие местных органов власти с коммерческими и некоммерческими организациями на законной, гласной и прозрачной основе, в том числе путем проведения совместных проектов в социальной сфере, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, но финансируемых совместно с негосударственным сектором.

Важным направлением формирования собственной и одновременно устойчивой финансовой основы местного самоуправления может стать раз-

витие процессов демократизации бюджетного процесса на местном уровне, а также формирование новых институтов, способствующих реализации этой цели. О необходимости демократизации бюджетного процесса в России говорили относительно недавно. Начиная с 2014 г., Минфин РФ ежегодно публикует «Бюджет для граждан». С 2015 г. практика инициативного бюджетирования (система участия граждан в бюджетном процессе) активно развивается в субъектах РФ и муниципалитетах. Например, в таких городах как Пенза, Череповец, Сосновый Бор, Якутск, Железногорск, Магнитогорск и других. В 2017 г. Минфином РФ подготовлен и опубликован Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В этом докладе подробно проанализирован опыт различных регионов России. В частности, отмечается, что:

начиная с 2016 года все 85 субъектов Российской Федерации предоставляют основные положения своих законов о бюджетах в доступной для граждан форме. Кроме того, 2016 год и первая половина 2017 года стали ключевыми для продвижения в регионах практик участия граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств на местном уровне (Министерство финансов РФ 2017).

Это, безусловно, положительный факт. Однако практика инициативного бюджетирования, реализуемая в России, еще очень далека от соответствующей практики в других странах, где систему инициативного бюджетирования еще называют системой партисипаторного бюджетирования (Вагин и др. 2015). В других странах она начала активно развиваться с середины 1980-х гг. Это, прежде всего, страны Латинской Америки, где в более чем 50 городах Бразилии используется такая модель, а также в Аргентине, Уругвае, США и странах Европы.

В нашей стране в основном инициативное бюджетирование направлено на расширение бюджетной грамотности населения или на привлечение дополнительных бюджетных средств населения на реализацию социально значимых проектов (Васильева 2015). Безусловно, доведение необходимой информации о бюджете до населения, разъяснительная работа среди граждан о значении и пользе их участия в бюджетном процессе – это очень важная работа, которую необходимо продолжать. Однако этим не стоит ограничиваться. Следует в большей степени изучить и применить на практике опыт реального вовлечения граждан в бюджетный процесс, который существует в других странах, например, в уже упомянутой Бразилии – опыт города Порту-Аллегри, или опыт партисипаторного бюджетирования, ориентированного на определенные социальные группы, который был реализован в Бостоне в 2014 г. (Гаврилова 2016: 120). Именно эти системы в большей степени ориентированы на вовлечение граждан в бюджетный процесс на низовом уровне – уровне муниципалитетов.

Более того, реальное вовлечение граждан в бюджетный процесс не должно в приказном порядке навязываться сверху (Tsurkana et al. 2016).

Именно такая практика является наиболее распространенной в России. Например, в Докладе о лучших практиках «Бюджета для граждан», на который мы ссылались выше, как положительный упоминается тот факт, что в большинстве случаев программы участие граждан в бюджетном процессе было инициировано Министерством финансов соответствующих субъектов Федерации. Причем, не просто инициировано, но и подкреплено финансами. Так, в 2017 г. Министерством Ульяновской области было выделено 100 млн руб. на реализацию практики поддержки местных инициатив, в Хабаровском крае – 81,6 млн рублей, в Нижегородской области – 186,0 млн руб.

Демократизация бюджетного процесса в России не должна быть также построена по принципу софинансирования социальных проектов с привлечением денег граждан, хотя именно этот факт рассматривается Минфином как положительный и свидетельствующий о реальном участии граждан в бюджетном процессе. В частности, в докладе о лучших практиках «Бюджета для граждан» приводится много фактов, подтверждающих это. Например, отмечается, что в Тульской области

с 2011 по 2016 год в рамках «Народного бюджета» на решение более 3 000 проблем было направлено порядка 2,8 млрд рублей, из которых: доля средств бюджета составила 2,0 млрд рублей, муниципальных бюджетов – 400,0 млн рублей, населения и средств спонсоров – 409,0 млн рублей (Министерство финансов РФ 2017).

В Нижегородской области при реализации проектов поддержки местных инициатив обязательным условием является софинансирование со стороны муниципального бюджета не менее 20% и со стороны населения не менее 5% (Там же). В таком случае непонятно, зачем граждане вообще платят налоги, если их опять пытаются втянуть в систему софинансирования каких-либо проектов, пусть даже и социально значимых.

Заключение

Таким образом, решение такой важной проблемы как наполняемость местных бюджетов не может быть решена без уточнения важного теоретического вопроса о сущности и формах проявления местного самоуправления как такового. Принципиальное отличие местного самоуправления от государственного состоит в том, что оно представляет собой особую сферу экономических отношений по поводу совместного владения, пользования и распоряжения средствами населением, проживающим на обособленной территории. Эти отношения не могут быть реализованы вне активного участия граждан в бюджетном процессе.

Граждане, особенно в муниципальных районах и сельских поселениях, должны осознать, что распоряжение бюджетными средствами, определение приоритетов при их расходовании – это дело местного сообщества, которое

платит налоги и имеет право ими самостоятельно распоряжаться. Граждане не должны также своими средствами участвовать в финансировании тех расходов, которые закреплены за местными бюджетами. Но должны влиять на выбор приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов и иметь возможность контролировать целевое использование бюджетных средств. Только в этом случае финансовые механизмы местного самоуправления могут заработать более эффективно.

Список источников

Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. (2015) Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти. *Власть*, (12): 42–47.

Васильева Н. В. (2015) Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект. *Известия Байкальского государственного университета*, 25 (1): 117–125.

Гаврилова Н. В. (2016) Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования. *Финансовый журнал*, 2 (30): 118–125.

Европейская хартия местного самоуправления (1985) Доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (дата обращения: 03 февраля 2018).

Ивлев В., Попова Т. (2003) Сравнительный анализ традиционного бюджетирования и бюджетирования, основанного на действиях. *Менеджмент сегодня*, (5): 6–11.

Конституция Российской Федерации (1993) Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19 ноября 2019).

Министерство финансов РФ (2017) *Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2017 г.* Доступно по ссылке: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2017.pdf (дата обращения: 3 февраля 2018).

Спицына О. В. (2014) Актуальные проблемы реализации полномочий муниципалитетов: бюджетно-финансовый аспект. *Регион: системы, экономика, управление*, 2 (25): 151–155.

Федеральный закон (1995) *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* N 154-ФЗ от 28.08.1995. Доступно по ссылке: <http://kremlin.ru/acts/bank/8267> (дата обращения: 3 февраля 2018).

Федеральный закон (1998) *Бюджетный кодекс Российской Федерации* № 145-ФЗ от 31.07.1998. Доступно по ссылке: <https://legalacts.ru/kodeks/Bjudzhetnyj-kodeks/> (дата обращения: 19 ноября 2019).

Федеральный закон (2003) *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* N 131-ФЗ от 06.10.2003. Доступно по ссылке: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 3 февраля 2018).

Федеральный закон (2012) *О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации* N 94-ФЗ от 25.06.2012 г. Доступно по ссылке: <http://kremlin.ru/acts/bank/35614> (дата обращения: 3 февраля 2018).

Sintomer Yv. (2012) Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 2 (8): 17–31.

Tsurkana M. V., Sotskovab S. I., Aksininab O. S., Lyubarskayac M. A., Tkacheva O. N. (2016) Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation. *International Journal of Environmental & Science Education*, 11 (15): 1–19.

Irina Myslyaeva, Tamara Naumenko

FINANCIAL MECHANISMS IN LOCAL GOVERNMENT ACROSS THE RUSSIAN FEDERATION

The article examines negative trends in the development of local government in Russia. In many regions, despite the measures taken to avoid this, municipal budgets are still in deficit. Indeed, this phenomenon is becoming chronic in character. The main research objective of the article is to discover whether these trends are a result of fundamental causes that cannot be resolved by using partial tax system reforms or improving inter-budgetary alignment mechanisms at the sub-regional level. Negative trends in the development of local government in Russia is linked to the ignoring of important theoretical ideas about the nature of local government and economic mechanisms of its implementation. One way to avoid these problems is to clarify the nature of local government as a special system of governance separated from public administration. It is also desirable to highlight the particular financial resources that local authorities can deploy. On this basis the authors propose mechanisms that will help to form a stable financial base for the organization of local communities in Russia. It is concluded that the financial mechanisms of the local government system in Russia is in need of radical reform first of all at the institutional level. It is revealed that the solution to this problem can be achieved through the democratization of the budget process at the local level, as well as through the formation of new institutions that contribute to the implementation of this goal.

Keywords: local government, financial mechanisms of local government, local taxes, local budget, proactive budgeting

DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-1-69-82

References

Constitution of the Russian Federation (1993) Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 19 November 2019).

European Charter of Local Self-Government (1993) Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (accessed 3 February 2018).

Federal Law (1995) *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [About the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation] N 154-FZ from 28.08.1995. Available at: <http://krem-lin.ru/acts/bank/8267> (accessed 3 February 2018).

Irina Myslyaeva – Doctor of Economics, Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. Email: Mysliaeva@cosmos.msu.ru

Tamara Naumenko – Philosophy Doctor, Professor, Faculty of Global Studies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. Email: t-naumenko@yandex.ru

Federal Law (1998) *Bjuzdzhetyj kodeks Rossijskoj Federacii* [Budgeting Code of the Russian Federation] N 145-FZ from 31.07.1998 Available at: <https://legalacts.ru/kodeks/Bjuzdzhetyj-kodeks/> (accessed 19 November 2019).

Federal Law (2003) *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii* [About the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation] N 131-FZ from 06.10.2003. Available at: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (accessed 3 February 2018).

Federal Law (2012) *O vnesenii izmenenij v chasti pervuju i vtoruju Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii* [On Amendment of Parts 1 and 2 of the Budgeting Code of the Russian Federation and Several Acts of the Russian Federation] N 94-FZ from 25.06.2012. Available at: <http://kremlin.ru/acts/bank/35614> (accessed 3 February 2018).

Gavrilova N. V. (2016) Zarubezhnye trendy v sfere partisipatornogo byudzhetirovaniya [Foreign Trends in the Field of Participatory Budgeting]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], 2 (30): 118–125.

Ivlev V, Popova T. (2003) Sravnitel'nyy analiz traditsionnogo byudzhetirovaniya i byudzhetirovaniya, osnovannogo na deystviyakh [Comparative Analysis of Traditional Budgeting and Budgeting Based on Actions]. *Menedzhment segodnya* [Management Today], (5): 6–11.

Ministry of Finance (2017) *Dannye ob ispolnenii mestnykh bjuzdzhetrov v Rossijskoj Federacii* [Data on the Execution of Local Budgets in the Russian Federation]. Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2017.pdf (accessed 3 February 2018).

Sintomer Y. (2012) Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2): 17–31.

Spitsyna O. V. (2014) Aktual'nye problemy realizatsii polnomochiy munitsipalitetov: byudzhetno-finansovyy aspekt [Current Problems in Implementing the Powers of Municipalities: The Fiscal and Financial Aspect]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie* [Region: Systems, Economics, Management], 2 (25): 151–155.

Tsurkan M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Lyubarskaya M. A., Tkacheva O. N. (2016) Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation. *International Journal of environmental and Science Education*, 11 (15): 1–19.

Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. (2015) Praktiki iniciativnogo byudzhetirovaniya v dejatel'nosti municipal'nykh organov vlasti [Practices of Initiative Budgeting in Municipalities]. *Vlast'* [Power], (12): 42–47.

Vasilyeva N. V. (2015) Dokhody mestnykh byudzhetov kak zalog finansovoy samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya: pravovoy aspekt [Incomes of Local Budgets as a Pledge of Financial Independence of Local Self-Government: The Legal Aspect]. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Baikal State University] 25 (1): 117–125.