

Валиева Д.Г.

НЕФИНАНСОВЫЕ ПРИЧИНЫ НИЗКОЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Автор выражает благодарность всем участникам исследования за проявленный интерес и готовность к сотрудничеству: руководителям местных органов власти за предоставленные материалы для анализа; сотрудникам региональных и местных администраций и учреждений, а также местным жителям исследуемых муниципалитетов за участие в интервью; сотрудникам лаборатории муниципального управления; авторам отчетов и дневников, подготовленных по итогам поездок в разные муниципалитеты; благотворительному фонду «Хамовники» и факультету государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, чья финансовая поддержка сделала возможным проведение полевых исследований в разных регионах в 2010–2012 гг. Также особую благодарность автор выражает своему научному руководителю Ю.М. Плюснину за научное рецензирование и рекомендации по улучшению содержания статьи.

Аннотация

В статье рассматриваются негативные проблемы финансовой политики муниципальных образований, обусловленные внешними, нефинансовыми причинами. На основе эмпирических исследований, проведенных автором, выделены основные нефинансовые причины, ведущие к неэффективному управлению финансами на муниципальном уровне: (1) особенности сложившейся системы реальных взаимоотношений между государственными и муниципальными властями; (2) негативное влияние личностных характеристик главы муниципалитета на качество управления; (3) отсутствие у муниципальных чиновников стимулов к наращиванию доходной базы. В заключение предложены механизмы оптимизации и повышения эффективности муниципальной финансовой политики.

Ключевые слова: местное самоуправление; местные бюджеты; финансовая самостоятельность; финансовая помощь.

При изучении бюджетного федерализма в России в центре внимания, как правило, оказываются отношения между федеральными и региональными уровнями власти. От того, насколько эффективно происходит разграничение полномочий и распределение финансовых ресурсов между разными уровнями власти, зависит финансовая стабильность бюджетов всех уровней, что, в свою очередь, является неким гарантом своевременного и качественного исполнения органами власти своих полномочий. Вопросы финансовых взаимоотношений между региональными и местными властями чаще остаются за кадром, однако эти проблемы проявляются все ярче и требуют принятия мер для их решения.

В последние годы субфедеральные бюджеты все чаще сталкиваются с проблемой недостаточного финансирования возложенных на них полномочий. Особенно трудное положение складывается на местном уровне. Например, во многих сельских поселениях бюджетных денег едва хватает на покрытие административных расходов (т.е. всего лишь на содержание администрации) и фактически не остается ресурсов на собственно решение вопросов местного значения. Высокая зависимость бюджетов от трансфертов из вышестоящих уровней бюджетной системы подрывает самостоятельность органов местного самоуправления не только в решении финансовых вопросов, но и в других сферах реализации ими своих полномочий.

В таких условиях становится актуальным целенаправленное изучение причин неэффективности финансовой политики на местном уровне. В нашей работе мы фиксируем в качестве предмета исследования определение влияния взаимодействия (чаще – финансового) между разными уровнями власти на реальное положение дел в муниципальных образованиях. Мы предлагаем эмпирически обоснованные ответы на следующие вопросы:

- 1) чем в реальности является для муниципалитетов финансовая помощь из вышестоящих бюджетов – средством для поддержки финансирования производства минимального количества бюджетных услуг, необходимых для выживания населения муниципалитетов, или для обеспечения роста социально-экономических показателей муниципалитета и его процветания?
- 2) служит ли финансовая помощь средством манипуляции и государственного контроля на муниципальном уровне? Каким образом это происходит, и какие последствия для населения имеет?

Для поиска обоснованных ответов мы провели в 2009–2012 гг. несколько полевых исследований в Республике Дагестан, Алтайском крае, Ивановской, Кировской, Костромской, Смоленской и Тверской областях. Все регионы относятся к группе дотационных. Выбор регионов и муниципальных образований в них связан с участием автора в полевых исследованиях по различным проектам, реализуемым лабораторией муниципального управления Высшей школы экономики. Всего в исследовании задействовано 21 муниципальное образование: пять городских округов, семь муниципальных районов, восемь сельских поселений и одно городское поселение (см. табл. 1).

Таблица 1

Характеристика эмпирического материала

Регион	Наименование муниципального образования (МО)	Тип МО*	Численность населения, чел.**
Республика Дагестан	Город Кизилюрт	ГО	43 485
	Город Махачкала	ГО	574 277
	Гунибский район	МР	25 687
	Гергебильский район	МР	19 576
	Село Гуниб	СП	2 267
	Село Согратль	СП	2 537
	Село Гергебиль	СП	5 195
	Кикунь	СП	3 378
Алтайский край	Чарышский район	МР	12 068
	Чарышское	СП	3 258
	Березовка	СП	до 1 000 чел
	Сентелек	СП	до 1 000 чел
Костромская область	Мунтуровский	МР	5 717
	Угорское	СП	321
Ивановская область	Кинешма	ГО	88 164
	Кинешемский	МР	23 258
Тверская область	Кашин	ГП	15 781
	Вышний Волочёк	ГО	51 259
Кировская область	Киров	ГО	498 382
Смоленская область	Демидовский	МР	14 932
	Велижский	МР	12 217

* **Примечание:** МР – муниципальный район, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.

** **Источник:** <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>

Первичным материалом служили постановления региональных и местных законодательных органов власти, тексты отчетов, представленных в контролирующие органы, официальная статистика и статистические данные, полученные в муниципалитетах, паспорта социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности. Основой для обработки материалов стал сравнительный анализ

нормативно-правовых актов, финансовых документов органов управления регионального и муниципального уровня. Был проведен статистический анализ региональных статистических показателей для муниципальных образований, обработаны данные различных отчетов и паспортов, полученных в муниципальных администрациях.

Не все проблемы муниципального финансового менеджмента можно обнаружить по документам и отчетам, так как они не лежат на поверхности и не видны по статистическим данным. Поэтому для более детального изучения очень важными методами нашего полевого исследования были фокусированные интервью с региональными и муниципальными чиновниками; такие же интервью мы провели с местными экспертами. Основные вопросы касались межбюджетных трансфертов и проблем, связанных с их получением, механизмов наращивания собственных доходов, а также методики распределения средств на решение вопросов местного значения в рамках низкой финансовой обеспеченности.

Применяли мы в поездках и метод непосредственного наблюдения жизнедеятельности местного общества, для чего посещали различные учреждения, расположенные в муниципальных образованиях: администрации, поликлиники, ФАПы, школы, библиотеки, дома культуры, клубы, магазины, почту и другие муниципальные учреждения. Используя эти методы, мы опирались на методологию полевых исследований С.Г. Кордонского и Ю.М. Плюснина, изложенную ими, в частности, в статье «Обучение наблюдением: студенты в исследовательском процессе» [15].

В результате был зафиксирован ряд проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования, таких как: отсутствие взаимопонимания между разными уровнями власти, недостаток квалифицированных кадров, страх рисков и потерь, нежелание работать, перекосы в законодательстве о финансовых взаимоотношениях. В определенном отношении они образуют единый комплекс, где проблемы-причины переплетены с проблемами-следствиями:

- 1) нестабильная социально-политическая обстановка в муниципальных образованиях, во многом вызванная неправильной финансовой политикой;
- 2) отсутствие стимулов наращивания доходной базы у муниципальных чиновников из-за несамостоятельности и несбалансированности местных бюджетов;
- 3) отсутствие конструктивного диалога между органами местного самоуправления и государственными органами власти.

Отсутствие конструктивного диалога между органами управления разного уровня власти

Финансовая зависимость от вышестоящих уровней власти приводит к неопределенности и нестабильности, подрывает самостоятельность бюджетов. Региональные власти стремятся максимально контролировать деятельность муниципальных образований через контроль предоставления

финансовой помощи. В итоге получается, что помощь из вышестоящих бюджетов служит не только для достижения цели финансирования осуществления местными органами своих полномочий и выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, но и некоторым механизмом управления и манипулирования местными чиновниками.

Например, в Чарышском муниципальном районе Алтайского края в июле 2011/12 фин. г. администрация сельского поселения была обязана подготовить смету доходов и расходов средств местного бюджета на полгода. На основании данной сметы вышестоящие уровни власти рассчитали дотации не на полгода, как предполагается по смете, а на весь очередной финансовый год. Получилось, что объем финансирования сократился примерно в два раза по сравнению с необходимым и муниципальные чиновники впоследствии вынуждены были затрачивать свое рабочее время на обоснование требуемых объемов трансфертов, необходимых для выполнения муниципалитетами своих полномочий [5]. Такая практика нередко встречается, когда органы местного самоуправления заняты бюрократическими процедурами, связанными с подготовкой финансовой отчетности для государственных органов власти, что занимает 50–70% всего рабочего времени [17] и снижает эффективность решения вопросов местного значения. Администрации разных уровней не слышат или не хотят слышать друг друга.

Проверки и другие бюрократические механизмы могут использоваться органами региональной государственной власти в качестве способа контроля и манипуляции муниципальными образованиями. Бывший глава городского поселения «Город Кологрив» прокомментировал отношения с бывшим губернатором области следующим образом: *«Все главы муниципальных образований должны быть согласны с его (губернатора) политикой. Всех же, кто не согласен, снимают, либо с ними ведется диалог с помощью департамента региональной безопасности, что в конечном счете приводит к вынужденному “согласию”»* [6].

Еще более запутанно сложились отношения между органами местного самоуправления районного и поселенческого уровней. Несмотря на то что, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поселения являются равноправными самостоятельными единицами местного самоуправления, руководители многих, если не всех, районов считают, что администрации поселений должны им подчиняться. Если этого не происходит, то применяются различные санкции, чаще финансовые – сокращают объемы межбюджетных трансфертов или доли налоговых отчислений в бюджеты поселений. Например, в Демидовском и Велижском районах Смоленской области главы муниципальных районов имеют именно такую позицию: *«Строптивые поселения (и таких есть пара штук) делают хуже в первую очередь населению»* [7]. Объяснение видится в том, что многие муниципальные районы являются преемниками советской системы административно-территориального деления, когда сельсоветы были подчинены административным районам [14]. Поэтому и сейчас поселения воспринимаются как структуры, подотчетные муниципальным районам.

Однако некоторые администрации городских и сельских поселений являются вновь созданными и не несут на себе отпечаток старой системы. Они четко указывают на свои права и отстаивают их в спорах с районной администрацией. В Челябинской области Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений ведет активную борьбу за лишение муниципальных районов права распределять самостоятельно субсидии между поселениями: «Ошибочен (ложен и пагубен) тезис о том, что в условиях ограниченности ресурсов в региональном бюджете, дабы более детально контролировать все траты, надо выстраивать отношения с поселениями через районы» [18].

Несмотря на положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на региональном уровне принимаются законы, которые закрепляют финансовые взаимоотношения между региональными и местными органами власти, выделяя муниципальные районы и фактически ставя их в статус низового уровня государственной власти. Так, Законом Смоленской области от 29.09.2005 № 87-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» устанавливаются дополнительные отчисления от налога на доходы физических лиц по нормативу 20% в бюджеты муниципальных районов (помимо установленных Бюджетным кодексом РФ нормативов – по 10% в бюджеты районов и поселений) [4]. Получается, что на региональном уровне законодательно закрепляются дисбалансы в финансовых взаимоотношениях, перекосы в сторону муниципальных районов.

В некоторых регионах государственные органы, наоборот, идут на встречу муниципалитетам. В Кировской области региональные власти заинтересованы в налаживании отношений и поддержке своих муниципальных образований. Согласование объемов межбюджетных трансфертов представляет собой слаженную процедуру, в которой все стороны приводят свои доводы и аргументы в пользу своих позиций и в конечном итоге приходят к консенсусу. Кроме того, несмотря на дотационность регионального бюджета (более 50%) [3], администрация Кировской области постоянно разрабатывает и реализует программы стимулирования развития муниципальных образований. Одним из наиболее успешных и эффективных проектов, по оценкам самих региональных чиновников, признан новый механизм предоставления межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений в целях поощрения положительных результатов от введения и использования средств самообложения граждан для решения вопросов местного значения [8]. Согласно программе, муниципальные образования получают межбюджетный трансферт из областного бюджета, объем которого равен объему средств самообложения граждан, поступивших в бюджет городского (сельского) поселения в отчетном финансовом году [16]. Эта программа стимулирует рост собственных доходов в муниципальный бюджет. Такой опыт может и должен быть использован другими регионами в целях поддержки муниципальных образований. В целом было бы полезно организовать практику обмена пози-

тивными результатами реализации программ в области межбюджетных отношений между регионами.

Влияние индивидуальных особенностей главы муниципального образования на стиль управления

Как известно, местные власти лучше всего проинформированы о проблемах муниципальных образований и могут находить более эффективные способы и методы решения стоящих перед ними задач. От того, насколько финансово обеспечены муниципальные образования, во многом зависит качество предоставления услуг и эффективность выполнения их администрациями своих полномочий. Финансовая несамостоятельность и ограниченность муниципальных образований в распоряжении финансовыми ресурсами для выполнения своих полномочий влияют на отношения местного общества к местной власти. Чаще всего жители муниципальных образований одинаково оценивают работу местных органов: «Плохо!» – но объективно эти оценки различаются. В некоторых поселениях ситуация действительно неблагоприятна и с каждым годом ухудшается (например, в сельском поселении «Березовский сельсовет» Чарышского муниципального района Алтайского края). Встречаются ситуации, когда местные жители плохо оценивают работу своего главы, потому что не видят изменений в лучшую сторону, но при этом признаются, что и хуже не становится (например, в Угорском сельском поселении Мантуровского муниципального района Костромской области).

Негативная оценка работы муниципальных чиновников имеет свои корни. В период СССР жители поселений привыкли, что председатель сельсовета/горсовета являлся главным человеком в поселении и обладал полным набором полномочий и прав, чтобы решать проблемы населения. Это представление о главе муниципального образования сохранилось у людей и в настоящее время, хотя круг его полномочий заметно сократился. Так как местная власть – самая доступная и близкая к народу, к руководителям муниципальных образований обращаются все жители, чтобы пожаловаться или попросить помощи. Но не всегда решение каких-то проблем входит в сферу полномочий местных органов управления, поэтому чиновники отказываются помочь, а это часто воспринимается жителями как нежелание работать и уклонение от исполнения своих обязанностей [9].

Недостаточное финансирование также нелучшим образом сказывается на эффективности решения вопросов местного значения. Это вызывает недовольство местных жителей и негативное отношение к местной власти. В результате получается, что все они одинаково плохо оценивают работу администрации муниципального образования. Такие условия оказываются благоприятными для развития оппозиционных настроений.

В 2009 г. непростая ситуация сложилась в городе Вышний Волочек Тверской области. Результаты работы главы администрации вызывали крайнее недовольство у населения. Особенно негативное отношение сложилось у лиц, занимающихся или планирующих заниматься бизнесом: «Новые

компании не могут осуществлять свою деятельность на территории города, поскольку входной барьер слишком большой – 51% долевого участия в лице мэра города не может позволить себе никто» [2]. Кроме того, по словам местных жителей, работа главы администрации не находила поддержки и у губернатора области, который сократил финансирование различных программ в городе [1]. В итоге на выборах в Вышневолоцкую городскую Думу в октябре 2008 г. наибольшее количество голосов населения получили депутаты оппозиции, с которыми впоследствии у главы складывались самые непростые отношения: «С начала работы городской думы депутатами было принято около 30 законодательных актов, но только два из них были одобрены мэром. По всем остальным решениям, принятым городской думой, ведутся судебные тяжбы» [13]. В городе также появилась оппозиционная организация «Новый город», которая существовала на деньги одного из депутатов городской думы и вела свою деятельность через газету «Точка зрения +». Основной целью организации была отставка действующего мэра.

Социально-политическая обстановка в муниципальном образовании напрямую зависит от качества работы главы: чем качественнее управление на местах, тем более спокойная там обстановка. Одним из критериев эффективности управления являются финансовые показатели местных бюджетов, в частности их доходная база, по которой можно оценить степень финансовой самостоятельности и стабильности муниципального образования. Для выполнения полномочий и решения проблем населения необходимо предоставить муниципалитетам достаточное количество финансовых и других ресурсов. Финансовая стабильность является некоторым гарантом социальной стабильности. В свою очередь, достижение финансовой стабильности и бюджетной обеспеченности часто зависит от эффективности работы органов местного самоуправления и личных качеств главы муниципального образования, в частности его умения договориться с вышестоящими уровнями власти. Если глава администрации профессионально грамотен, предприимчив и смел в отстаивании позиций и интересов муниципалитета, он находит ресурсы для обеспечения финансирования исполнения полномочий. В таких муниципальных образованиях наблюдается спокойная обстановка с минимальным количеством оппозиционных движений. И наоборот, если глава муниципального образования пассивен и не заинтересован в управлении делами, развитии муниципального образования и улучшении его социально-экономического положения, то в таких населенных пунктах растет социальная напряженность.

Отсутствие стимулов наращивания доходной базы у муниципальных чиновников

По словам руководителей муниципальных образований, каждый год региональные власти пытаются сократить финансирование и главе муниципального образования приходится постоянно ездить и объяснять, просить, доказывать, требовать сохранения финансирования в прежних объемах. В Правительстве Республики Дагестан эту ситуацию прокоммен-

тировали следующим образом: «На протяжении последних 20 лет все муниципальные образования были дотационны, чиновники привыкли работать в таких условиях и не пытаются повлиять на ситуацию, содействовать развитию и наращиванию собственных доходов. Муниципальные администрации не прислушиваются к методическим разработкам и рекомендациям региональных властей и стремятся умышленно понизить показатели налоговой базы и прогнозируемые реальные доходы бюджета» [10]. Об этом говорят и отчеты Министерства экономики Республики Дагестан по налоговому потенциалу муниципальных образований.

Пользуясь рекомендациями региональных властей, не всегда удается обеспечить уровень поступлений в местный бюджет, достаточный для покрытия расходных полномочий (при этом объем межбюджетных трансфертов сокращается). В Дагестане с целью наращивания поступлений доходов в муниципальный бюджет министерство экономики предложило муниципальным районам убедить местных предпринимателей зарегистрироваться на территории района. Это должно было привести к повышению уровня собственных налоговых доходов и сокращению объемов межбюджетных трансфертов. Однако реальные доходы оказались значительно ниже запланированных, и у некоторых послушных муниципалитетов не хватило денег на выполнение своих обязательств. Рекомендации министерства оказались неэффективными. При составлении проектов местных бюджетов на очередной финансовый год снова были заложены объемы трансфертов, которые соответствовали уровню до реализации программы министерства [11].

По словам муниципальных чиновников, усилия, которые нужно приложить, чтобы повысить уровень доходных поступлений в бюджет собственных доходов, несопоставимы с результатом. Процесс наращивания доходов трудоемок и занимает много времени. Реализация муниципальных программ, направленных на рост уровня доходов, не всегда оказывается успешной, но требует определенных финансовых ресурсов, которые у муниципальных образований ограничены. Поэтому программы часто оказываются недостаточно проработанными и не являются успешными. И многие муниципальные чиновники признаются в отсутствии стимулов к поиску собственных источников доходов: «Если мы добьемся роста собственных доходов, нам сразу урежут дотации. Поэтому, откровенно говоря, у нас нет стимулов. Нам и так хорошо. Мы все равно продолжаем получать свои дотации» [12].

Действенным инструментом борьбы с кадровыми проблемами на муниципальной службе может послужить принятие государственных программ поощрения наиболее успешных муниципальных образований. Такие программы должны стимулировать развитие отстающих муниципалитетов, при этом не снижая стимулы развития наиболее успешных муниципальных образований. Для оценки работы местной администрации можно использовать такие показатели, как:

- сумма контрактов, заключенных на территории муниципального образования за текущий год (для оценки поддержки местных производителей);

- количество вновь созданных предприятий (для оценки эффективности программ поддержки развития малого предпринимательства);
- оборот товаров собственного производства (для оценки активности экономических агентов и покупательной способности населения).

При этом анализ работы муниципалитетов должен проводиться с учетом не только количественных показателей, но и качественной оценки населением работы органов местного самоуправления.

Самостоятельность и независимость муниципальных образований, в том числе и в решении финансовых вопросов, служит стимулом в полной мере нести ответственность за принимаемые решения. Муниципалитеты должны осознавать ответственность за выполнение своих полномочий, благополучие населения и дальнейшее развитие своей территории.

Что надо сделать для улучшения качества бюджетного процесса на муниципальном уровне?

В результате нашего исследования было установлено, что финансовая помощь муниципальным образованиям используется не только для обеспечения минимального набора бюджетных услуг жителям муниципальных образований, но и является средством контроля деятельности муниципальных образований и манипуляций ими со стороны вышестоящих властей. Органы местного самоуправления оказываются в зависимом от них положении, несмотря на то что по законодательству местное самоуправление не зависит от органов государственной власти. Ограничение финансовой самостоятельности, в свою очередь, ведет к снижению качества администрирования доходов и расходов, неэффективному использованию финансовых средств, влияет на социально-политическую обстановку.

Исходя из наблюдений на местах, мы предлагаем следующие меры для решения накопившихся проблем.

Так как муниципальные служащие наиболее осведомлены о проблемах муниципалитетов, государственные органы власти должны прислушиваться к их мнению и поддерживать инициативы местных властей, направленные на повышение финансовой обеспеченности. Здесь также было бы полезным организовать практику обмена между регионами позитивными результатами реализации программ в области повышения эффективности межбюджетных отношений и управления муниципальными финансами.

Для оптимизации и повышения эффективности работы муниципалитетов необходимо уделять большое внимание кадровому составу муниципальной службы. Профессионально подобранный кадровый состав муниципальных управленцев является залогом эффективной работы местных администраций и решения вопросов местного значения, что, в свою очередь, является одним из гарантированных условий социально-политической стабильности в муниципальном образовании. В качестве одних из основных показателей эффективной работы местной администрации могут служить финансовое благополучие и уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования.

С целью стимулирования муниципалитетов наращивать собственные доходы необходимо принятие государственных программ поощрения наиболее успешных муниципальных образований в тех регионах, где таких программ нет. Такие программы должны стимулировать развиваться депрессивные муниципалитеты и при этом не снижать стимулов развития в наиболее успешных муниципальных образованиях. Кроме того, нужно развивать сотрудничество с целью обмена позитивным опытом в этой сфере между регионами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов А.В. Отчет по поездке в город Вышний Волочек; февраль 2009 г. – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ.
2. Ан А.Л. Отчет по поездке в город Вышний Волочек; февраль 2009 г. – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ.
3. Закон Кировской области от 02.12.2010 № 579-ЗО «Об областном бюджете на 2011 год».
4. Закон Смоленской области от 29.09.2005 № 87-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» // <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW376;n=52003>.
5. Интервью с сотрудником администрации сельского поселения «Сельсовет Чарышский», Алтайский край; 8 июля 2011 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.
6. Интервью с бывшим главой муниципального образования «Город Кологрив», Костромская область; ноябрь 2011 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – О.А. Моляренко.
7. Интервью с главой муниципального образования «Демидовский район», Смоленская область; март 2009 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ (в редакции автора). Интервьюер – В.А. Скалон.
8. Интервью с сотрудником бюджетно-аналитического отдела департамента финансов Кировской области, Кировская область; 24 февраля 2012 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.

9. Интервью с заместителем главы муниципального образования «Город Кинешма», Ивановская область; 18 февраля 2012 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.
10. Интервью с сотрудником управления финансов и налоговой политики министерства экономики Республики Дагестан, Республика Дагестан; 18 августа 2011 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.
11. Интервью с заместителем главы муниципального образования «Гунибский район», Республика Дагестан; 11 января 2012 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.
12. Интервью с заместителем главы муниципального образования «Город Кизилюрт», Республика Дагестан; 13 января 2012 – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ. Интервьюер – Д.Г. Валиева.
13. Кожемякин М. Отчет по поездке в город Вышний Волочек; февраль 2009 г. – База данных ПУЛ муниципального анализа НИУ ВШЭ.
14. Кордонский С.Г. Россия. Поместная Федерация. М.: Европа, 2010. – 312 с.
15. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Моргунова О.М. Обучение наблюдением: студенты в исследовательском процессе // Вопросы образования. М.: НИУ ВШЭ, 2010. – № 4. – С. 54–69.
16. Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. № 40/48 «О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений области по введению самообложения граждан».
17. Скалон В.А. Местное самоуправление: теория и практика с точки зрения институционального подхода // Вопросы государственного и муниципального управления, 2011. – № 1. – С. 43.
18. Стенограмма круглого стола в Законодательном Собрании Челябинской области на тему «Район – поселения. Проблемы территориальной организации, взаимоотношений и повышение эффективности местного самоуправления» от 24.02.2012 // asmo-rus.org/pres-reliz.html.

NON-FINANCIAL REASONS FOR LOW IMPACT OF THE FINANCIAL POLICIES AT THE MUNICIPAL LEVEL

Valieva Djamila G.

Master of Psychology, graduate student of local government,
Lecturer of the Faculty of Public Administration, HSE.
National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: valieva_d@mail.ru

Abstract

The article deals with the negative problems of financial policies of municipalities caused by external, rather than financial reasons. It analyses field researches held in 2009–2012 in the Republic of Dagestan, Altai Krai, Tverskaya oblast, Ivanovskaya oblast, Kirovskaya oblast, Kostramskaya oblast, Smolenskaya oblast. They all belong to the group of endowments. There were 21 municipalities that participated in the research: 5 city circuits, 7 municipal districts, 8 rural settlements and 1 urban settlement.

The research singled out the main non-financial reasons for ineffective management of finances at the municipal level such as: (1) peculiarities of the developed system of real relationships between the state and municipal authorities; (2) negative impact of personal features of the head of the municipality on the quality of management; (3) municipal bureaucrats lack any stimulus to increase the revenue base.

Recommendations: state bodies of power should heed the opinion and support initiatives of local authorities to increase financial security. To stimulate municipalities for increasing their own revenues, it is necessary that state programs for the promotion of more successful municipalities into regions that have no such programs should be adopted. Such programs must stimulate developing of the depressive municipalities without decreasing stimuli to develop in the successful municipalities. Besides, it necessary regions should develop cooperation and exchange positive experience in this field.

Keywords: municipal administration; local budgets; financial independence; financial assistance.

REFERENCES

1. Kordonsky, S.G. (2010). *Rossiya. Pomestnaya Federatsiya* [Russia. The manorial Federation]. Moscow: Evropa.
2. Kordonsky, S.G., Pliusnin, Yu.M. & Morgunova, O.M. (2010). Obuchenie nabliudeniem: studenty v issledovatel'skom protsesse [Training by observation: students in the research process]. *Voprosy obrazovaniya*, n. 4, pp. 54–69.
3. Skalon, V.A. (2011). Mestnoe samoupravlenie: teoriya i praktika s tochki zreniya institutsional'nogo podhoda [Local self-government: theory and practice based on the institutional approach]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 37–52.
4. *Stenogramma kruglogo stola v Zakonodatel'nom Sobranii Chelyabinskoy oblasti na temu «Rayon – poseleniya. Problemy territorialnoy organizatsii, vzaimootnosheniy i povyshenie effektivnosti mestnogo samoupravleniya» ot 24.02.2012* [Transcript of the meeting of the round table in the Legislative Assembly of Chelyabinsk region on «District – settlements. Problems of territorial organization, relationships, and improving the efficiency of local government». 24.02.2012]. Available: asmo-rus.org/pres-reliz.html