

Для цитирования: Коротина Н.Ю. Муниципальные образования как участники отношений экономического федерализма // Социум и власть. 2017. № 6 (68). С. 62–66.

УДК 336.15

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УЧАСТНИКИ ОТНОШЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**Коротина Наталья Юрьевна,**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинский филиал, заведующая кафедрой экономики, финансов и бухгалтерского учета, кандидат экономических наук, доцент, Челябинск, Россия.  
E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

*Аннотация*

В статье исследуется вопрос состава участников отношений экономического федерализма. Автор аргументирует позицию учета муниципальных образований в качестве самостоятельных участников этих отношений.

*Ключевые понятия:*

экономический федерализм, муниципальные образования.

Федеративное государственное устройство предполагает присвоение организационно-правового статуса территориальным частям государства, что влечет за собой формирование взаимоотношений органов власти территорий с центральными властями.

С точки зрения федерализма, как формы государственного устройства, важны следующие принципы взаимоотношений центра и регионов: 1) формирование государства как единого целого из территорий – членов Федерации; 2) наличие у субъектов Федерации возможности внутренней самоорганизации и особых прав; 3) разграничение компетенций между федерацией и её субъектами федеральной Конституцией [2].

Анализируя научные труды, посвященные исследованию экономических проблем в федеративном государстве, можно отметить разные подходы авторов к вопросу состава их участников.

В ряде работ как отечественных, так и зарубежных авторов [3, 6, 8, 9], участниками отношений экономического федерализма называются, с одной стороны, федеральный центр, играющий доминирующую роль, а с другой – регионы. То есть федерализм рассматривается преимущественно как система, состоящая из двух элементов, между которыми складываются двусторонние отношения. Муниципальные образования при таком подходе являются составной частью регионов и как самостоятельные участники в отношении не вступают. Типичным для этого подхода является следующее определение федерализма: «федерализм – отношения в государстве с федеративным устройством между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними» [6].

Другие авторы [1, 5, 7] указывают муниципальные органы власти в качестве участников федеративных отношений, но не подчеркивают их отдельной самостоятельной роли. Например, «федерализм – конституционно-правовая модель разграничения компетенции между федеральным, региональным и местным уровнями власти в целях обеспечения целостности и государственно-правового единства федерации, свободного развития личности, территориальных и национальных сообществ» [5, с. 26].

В данной статье отстаивается позиция, что муниципальные образования выступают

полноправными самостоятельными участниками экономических отношений федерализма. Эта позиция исходит из понимания местного сообщества как базовой единицы локального сектора экономики и подхода к муниципальным органам власти как к самостоятельному уровню управления.

Экономика региона представляет собой систему взаимодействующих муниципальных образований: все муниципалитеты территориально входят в состав регионов Российской Федерации, а территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных образований: муниципальных районов и городских округов; территория городов федерального значения – на внутригородские территории городов федерального значения.

Большое количество муниципальных образований не позволяет игнорировать их интересы. В России на сегодняшний момент существуют 22923 единицы муниципальных образований. Во всех федеративных странах функционирует большое количество муниципалитетов. Так, в США 89055 муниципальных единиц, в Австралии – 571, в Австрии – 2357, в Бельгии – 589, в Германии – 12141, в Канаде – 3643, Швейцарии – 2551.

В России система муниципальных образований имеет сложную структуру: применяется два вида территориального деления: для упорядоченного осуществления функций государственного управления принято административно-территориальное устройство. Этот тип устройства закреплен в Общероссийском классификаторе объектов административно-территориального деления (ОКАТО). В соответствии с административно-территориальным делением на муниципальном уровне выделяют районы; города; внутригородские районы; посёлки городского типа; сельские поселения; сельские населённые пункты.

Для организации местного самоуправления принято муниципальное устройство. Этот тип устройства закреплен в Общероссийском классификаторе объектов административно-территориального деления (ОКТМО).

С позиций муниципального устройства система местного самоуправления в Российской Федерации является двухуровневой: территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных районов и городских округов, в малонаселенных местностях могут обра-

зовываться межселенные территории, территория городов федерального значения поделена на внутригородские территории городов федерального значения. Муниципальные районы состоят из городских и сельских поселений, городские округа с внутригородским делением в составе имеют внутригородские районы. В состав городских округов не могут входить другие муниципальные образования.

В соответствии с этой системой муниципального устройства городские округа, городские округа с внутригородским делением, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения относятся к муниципальным образованиям верхнего уровня. К муниципальным образованиям низового (поселенческого) уровня относят городские поселения, сельские поселения и внутригородские районы городских округов с внутригородским делением.

В соотношении административного и муниципального деления применяется два основных подхода<sup>1</sup>:

- совмещение двух видов деления – границы муниципальных районов совпадают с границами административных районов. Примером такого подхода служит административно-территориальное деление Челябинской области;

- юридическое разведение двух видов деления – границы административных и муниципальных единиц могут меняться независимо, в границах административного района могут действовать два муниципальных района или муниципальный район и городской округ. По такому принципу складывается административно-территориальное деление Свердловской области.

Кроме того, в субъектах Федерации могут создаваться дополнительные административные уровни. Например, административно Москва делится на 12 административных округов – административный уровень, отсутствующий в муниципальной схеме деления. С точки зрения муниципального деления, Москва делится на 146 внутригородских территорий города федерального значения.

Сложная муниципальная структура также не является исключительной особенностью России. Например, в США выделяют шесть традиционных видов административно-территориальных единиц со своими органами местного самоуправления: графства; города; бороу; виллиджи; тауны;

<sup>1</sup> Кокотов, А.Н., Саломаткин, А.С. Муниципальное право России – М.: Юрист, 2005. – 384 с.

тауншипы, а также две нетрадиционные: специальные и школьные округа. Их классификация зависит от численности населения, степени урбанизации территорий, которые могут значительно колебаться. В состав графств могут входить другие административно-территориальные единицы.

Двухуровневая система местного самоуправления действует в Австрии, Бразилии. Еще более сложная система органов местного самоуправления в Индии, там реализуется трехзвенная иерархичная система местного самоуправления [4, с. 17].

В позиций отношений федерализма муниципальные образования верхнего и низового уровней отличаются друг от друга составом компетенций и полномочий, а также составом доходных источников, обеспечивающих реализацию этих полномочий. Между муниципальными образованиями верхнего и низового уровней складываются самостоятельные экономические взаимоотношения.

Различные схемы финансовых взаимоотношений в отношениях федерализма подразумевают разные формы взаимоотношений каждого из уровней муниципалитетов с субъектом Федерации. Таким образом, муниципальные образования каждого уровня участвуют в отношениях федерализма автономно.

Признание муниципальных образований активными участниками отношений федерализма основывается на следующих моментах.

Во-первых, муниципальные образования реализуют собственные, возложенные на них Федерацией, полномочия. На городские округа возложены 44 полномочия, на муниципальные районы – 40, на городские поселения – 39, на сельские поселения – 13, на внутригородские районы – 13. Собственные полномочия отсутствуют только у внутригородских территорий городов федерального значения.

Во-вторых, муниципальные образования участвуют в осуществлении государственных полномочий, переданных им с регионального и федерального уровней в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Два федеральных государственных полномочия – формирование списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета там, где нет военных комиссариатов, переданы всем органам местного самоуправления на по-

стоянной основе. Еще 30 федеральных государственных полномочий в соответствии с 15 федеральными законами переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования). Чаще всего таким образом передаются полномочия по регистрации актов гражданского состояния, а применительно к отдельным годам – полномочия по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения, Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

В 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя) органы местного самоуправления в том или ином объеме наделены государственными полномочиями субъектов Российской Федерации с выделением из бюджетов субъектов Российской Федерации субвенций на их осуществление. Адресатами делегированных полномочий являются все без исключения городские округа и муниципальные районы, а в некоторых субъектах Российской Федерации, как правило, выборочно, – также городские и сельские поселения, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – все внутригородские муниципальные образования.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления оказываются полномочия в сфере опеки и попечительства, а также полномочия по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, по отлову и содержанию безнадзорных домашних животных, а также делегируемые муниципальным районам полномочия по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Несколько реже передаются органам местного самоуправления полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), здравоохранения, социальной защиты и транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

В-третьих, муниципальные образования имеют собственную экономическую базу. К экономической базе муниципальных образований относят муниципальную собственность и средства местных бюджетов. Муниципальная собственность вклю-

чает в себя муниципальные земли, местные природные ресурсы, муниципальные хозяйствующие субъекты, муниципальные банки, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные социально-культурные учреждения, имущество органов местного самоуправления и другое движимое и недвижимое имущество.

Средства местных бюджетов формируются за счет налоговых доходов, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов. К налоговым доходам местных бюджетов относят доходы от местных налогов, отчисления от федеральных налогов, установленные федеральным законодательством, отчисления от федеральных и региональных налогов, установленные региональным законодательством. К неналоговым доходам относятся доходы от использования имущества в виде арендной платы от сдачи муниципального имущества в аренду, доходов от оказания платных услуг, доходов от продажи материальных и нематериальных активов, платежей при пользовании природными ресурсами, штрафов, административных платежей и сборов. Безвозмездные поступления осуществляются в виде дотаций, субсидий и субвенций, причем в соответствии с российским законодательством дотации и субсидии относятся к собственным источникам ресурсов муниципалитетов.

В-четвертых, муниципальные образования выполняют функцию конечных исполнителей программ и проектов федеральных и региональных правительств.

Вышеперечисленные аргументы подтверждают отличительную роль органов местного самоуправления в отношениях федерализма и позволяют считать их (органы местного самоуправления) полноценными самостоятельными участниками отношений федерализма.

Таким образом, в отношениях экономического федерализма в России складываются три отдельные независимые группы экономических отношений:

- «федеральный центр – субъекты Федерации»;
- «субъекты Федерации – муниципальные образования верхнего уровня»;
- «муниципальные образования верхнего уровня – муниципальные образования низового уровня».

Особенностью российского федерализма является отсутствие непосредственных экономических взаимоотношений между федеральным центром и муниципальными

образованиями. Административное регулирование заключается в установлении федеральным законодательством перечня полномочий, перечня и основных элементов местных налогов, принципиальных подходов к использованию муниципальной собственности. В финансовых отношениях обязательным посредником выступает субъект Федерации, это касается безвозмездных поступлений в виде межбюджетных трансфертов, передачи полномочий с федерального уровня предоставления бюджетных кредитов.

Вышеперечисленные отношения экономического федерализма существуют не в отрыве друг от друга, а в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Изменения в отношениях федерального центра и субъектов Федерации влекут за собой изменения в отношениях регионов с муниципальными образованиями, а также районных муниципальных структур и поселенческими. Признание муниципальных образований полноценными участниками, необходимым элементом конструкции экономического федерализма способствует развитию экономически независимого института местного самоуправления.

Признание наличия у муниципалитетов собственных локальных интересов позволит более полно удовлетворить социально-экономические потребности населения и реализовать инвестиционный потенциал бизнеса конкретных территорий, так как именно власти локального уровня имеют более определенное понимание настроений, предпочтений и потребностей местного населения и бизнес-структур.

1. Алиев Б.Х., Сулейманов М.М. Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор повышения эффективности налоговой системы // *Налоги и финансовое право*. 2011. № 7. С. 178–182.

2. Данилова И.В. Закономерности пространственного фискального регулирования в институциональной среде. Монография. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2004. 349 с.

3. Дорждеев А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: обеспечение единства интересов центра и регионов // *Проблемы теории и практики управления*. 2000. № 4. С. 48–56.

4. Емельянова Н.Н. Развитие муниципальной системы управления в современной Индии: политологический аспект: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2011. 24 с.

5. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2010. 470 с.

6. Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 2016. № 9. С. 48–53.

7. Родионова В.М. Современные требования к бюджетному федерализму // Финансы. 1998. № 7. С. 50–55.

8. Kozakou-Marcoullis Erato. Understanding Federalism: Different models-Different Challenges Advantages-Disadvantages At the roundtable discussion: "Federal States in the EU: Challenges and Opportunities" 21 December 2015. URL: <http://www.europarl.europa.eu/cyprus/resource/static/files/understanding-federalism--advantages-and-disadvantages.pdf>. (дата обращения: 20.06.2017).

9. Law John. How Can We Define Federalism? Perspectives on Federalism, Vol. 5, issue 3, 2013. URL: [http://www.on-federalism.eu/attachments/169\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/169_download.pdf). (дата обращения: 20.06.2017).

#### References

1. Aliev B.H., Sulejmanov M.M. (2011) *Nalogi i finansovoe pravo*, no. 7, pp. 178–182 [in Rus].

2. Danilova I.V. (2004) *Zakonomernosti prostranstvennogo fiskal'nogo regulirovanija v institucional'noj srede*. Cheljabinsk, Izdatel'stvo JuUrGU, 349 p. [in Rus].

3. Dorzhdeev A. (2000) *Problemy teorii i praktiki upravlenija*, no. 4, p. 48–56 [in Rus].

4. Emel'janova N.N. (2011) *Razvitie municipal'noj sistemy upravlenija v sovremennoj Indii: politologicheskij aspekt*. Moscow, 24 p. [in Rus].

5. Zametina, T.V. (2010) *Federalizm v sisteme konstitucionnogo stroja Rossii*. Saratov, 470 p. [in Rus].

6. Igudin, A.G. (2016) *Finansy*, no. 9, pp. 48–53 [in Rus].

7. Rodionova, V.M. (1998) *Finansy*, no. 7, pp. 50–58 [in Rus].

8. Kozakou-Marcoullis Erato (2015). Understanding Federalism: Different models-Different Challenges Advantages-Disadvantages At the roundtable discussion: "Federal States in the EU: Challenges and Opportunities" 21 December 2015, available at: <http://www.europarl.europa.eu/cyprus/resource/static/files/understanding-federalism--advantages-and-disadvantages.pdf> (accessed 20.06.2017) [in Eng].

9. Law John (2013). How Can We Define Federalism? Perspectives on Federalism, vol. 5, issue 3, available at: [http://www.on-federalism.eu/attachments/169\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/169_download.pdf). (accessed 20.06.2017) [in Eng].

*For citing:* Korotina N.Yu.

Municipal entities as participants of economic federalism relationships // *Socium i vlast*. 2017. № 6 (68). P. 62–66.

UDC 336.15

## MUNICIPAL ENTITIES AS PARTICIPANTS OF ECONOMIC FEDERALISM RELATIONSHIPS

**Korotina Natalya Yuryevna,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

Chelyabinsk branch,

Head of the Department Chair of Economics, Finance and Accounting,

Cand.Sc. (Economics), Associate Professor, Chelyabinsk, Russia.

E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

#### Annotation

The article considers the question of the number of the participants of economic federalism relationships. The author gives reasons for the viewpoint to consider municipal entities as independent participants of these relations.

#### Key concepts:

economic federalism, municipal entities.