

УДК 332: 342.25

UDC 332: 342.25

**МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

**MODERNIZATION OF THE LOCAL SELF-
MANAGEMENT AS THE FACTOR OF SOCIO-
ECONOMIC DEVELOPMENTS OF
TERRITORIES**

Петрова Елена Михайловна
к.э.н., доцент
*Ставропольский государственный аграрный
университет, Ставрополь, Россия*

Petrova Elena Mikhailovna
Cand.Econ.Sci., associate professor
Stavropol State Agrarian University, Stavropol, Russia

В статье дается оценка влияния основных направлений совершенствования системы местного самоуправления на социально-экономическое развитие территорий. Обоснованы направления модернизации местного самоуправления

In the article, the estimation of influence of the basic directions of perfection of system of local government is given on socio-economic development of territories. Directions of modernization of local government are proved

Ключевые слова: МУНИЦИПАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ, СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ, МЕСТНЫЙ
БЮДЖЕТ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ,
МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА

Keywords: MUNICIPALITIES, SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT, LOCAL BUDGET, LOCAL
GOVERNMENT, MUNICIPAL REFORM

Снижение дифференциации в уровне социально-экономического развития территорий в нашей стране и как следствие повышение качества жизни населения во многом обусловлены происходящими в обществе процессами развития и совершенствования существующей системы местного самоуправления. Реализация Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в совокупности с правовыми актами, принятыми в рамках бюджетной и административной реформ, привела к системному изменению модели организации местного самоуправления. Однако на практике ряд направлений муниципальной реформы и ее поэтапная реализация неоднозначно повлияли на потенциал развития муниципальных территорий.

К позитивным последствиям муниципальной реформы можно отнести: четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; появление стимулов у органов местного самоуправления к мобилизации доходов в местный бюджет; возможность реа-

лизации приоритетов муниципальной политики; привлечение местного общества к решению вопросов местного значения и развитию муниципального образования. В то же время созданные определенные институциональные механизмы способствовали обострению существовавших в организации местного самоуправления проблем.

В соответствии с первоначальной редакцией Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введение новой системы местного самоуправления на всей территории страны было назначено на 1 января 2006 г. На практике реализация реформы столкнулась с рядом серьезных проблем, связанных с недостаточностью правового обеспечения реформы; неготовностью ряда институциональных механизмов; параллельным проведением ряда реформ в государственном управлении; дефицитом квалифицированных кадров; и др. В результате были перенесены сроки реализации реформы и установлен переходный период до 1 января 2009 г. (в Республике Ингушетии и Чеченской Республике до 2010 года). При этом следует отметить, что за период после принятия Федерального закона №131-ФЗ в него было внесено около 400 изменений и дополнений.

До начала реализации муниципальной реформы в 1995-1999 гг. в территориальной организации местного самоуправления выделялось семь типов муниципальных образований: города (областные центры), городские районы, районы, города (районные центры), поселки, сельские округа, другие поселения. При этом администрация субъекта Федерации самостоятельно принимала решение о выборе административно-территориального устройства муниципалитетов. В ряде субъектов Федерации существовали сложные системы, одновременно включавшие в себя 5-6 типов разнотипных муниципальных образований, что порождало колоссальное количество управленческих проблем и делало практически невозможным реальное функционирование прозрачной системы бюджетного федерализма.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ произошло выделение трех основных типов муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (сельские и городские). При этом в сельской местности была установлена двухуровневая модель местного самоуправления: на одной территории создавались органы местного самоуправления двух типов – поселений и муниципальных районов. Основное новшество в сфере территориальных преобразований состояло в распространении поселенческого типа муниципальных образований на подавляющую часть территории страны.

В результате реформы число муниципальных образований в целом по стране увеличилось в 2 раза в 2009 году по сравнению с 2005 годом: с 12,6 тыс. до 24,5 тыс. При этом в 11 регионах в результате проведения реформы число муниципальных образований незначительно уменьшилось, в 17 регионах осталось на дореформенном уровне или выросло несущественно (меньше чем на 10%), в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, а в 18 регионах – более чем в 10 раз. Изменения в территориальной организации продолжались в последующие годы и по состоянию на 1 сентября 2010 года в Российской Федерации насчитывалось 23,7 тыс. муниципальных образований, в том числе 0,5 тыс. городских округов (2,2%), 1,8 тыс. муниципальных районов (7,7%), 1,7 тыс. городских поселений (7,3%) и 19,3 тыс. сельских поселений (81,8%). Был сформирован перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципального образования. Тем самым решался вопрос о приближении местной власти к населению и созданию благоприятных условий для социально-экономического развития территорий.

Реформирование территориальной организации местного самоуправления широко обсуждалось в экспертном сообществе. Серьезные вопросы вызывала двухуровневая модель местного самоуправления, несмотря на то, что достаточно широко распространена в международной практике. Теоре-

тически преимущества двухуровневой модели местного самоуправления перед любой другой состоят в том, что она дает возможность одновременно получать экономию на масштабе, обеспечивать финансовое выравнивание и учитывать локальные потребности и интересы местных сообществ. Вместе с тем на практике в полной мере реализовались недостатки этой модели, проявившиеся в усилении централизации, возникновения объективного конфликта интересов между районной и поселенческой властями при распределении и использовании ресурсов территории [1]. Районы получили достаточно много рычагов административного давления на поселения, например, возможность принуждения поселений к заключению соглашений о передаче полномочий. В этих условиях значительная часть органов местного самоуправления поселений лишилась возможностей оказывать какое-либо существенное влияние на организацию жизнедеятельности людей, что в ряде случаев привело к падению их престижа. Особенно обострились данные проблемы применительно к территориям, где находится и районная, и поселенческая власть, и возникают наиболее сильные пересечения полномочий. Также такая модель создает неопределенность для налогоплательщиков и инвесторов в отношении того, какой орган ответственен за решение каких вопросов.

В последние годы международными и отечественными экспертами двухуровневая модель признана наиболее конфликтной системой местного самоуправления и в нашей стране среди экспертного и муниципального сообщества возникли дискуссии, характерные началу 2000-х годов, о модели муниципальной реформы в целом [2]. Большинство из них предлагают поддержать трансформацию территориальной организации местного самоуправления в одноуровневую. Предлагается два варианта ее решения: 1) превращение муниципального района в уровень государственной власти и сохранение местного самоуправления на уровне городов и сельских поселений с запретом передачи государственных полномочий на уровень

местного самоуправления; 2) сохранение муниципального статуса района при условии резкого ограничения закрепленных за ним вопросов местного значения и финансовых ресурсов [3]. Безусловно, предложения требуют дальнейшего обсуждения и в настоящее время внедрение одноуровневой модели без перехода к заявительному принципу формирования муниципальных образований представляется достаточно сложной задачей.

Следует отметить, что в ходе проведения территориальных преобразований не учитывалось динамичное изменение сложившейся системы расселения, одним из основных факторов которого выступает неравномерность экономического развития в условиях сокращающейся численности населения. В центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Проблематика же городов, вопросы их конкурентоспособности не играли существенной роли в проводимой реформе. Вместе с тем, доля городского населения в общем числе жителей страны составляет 73,1%, рост численности населения пригородных территорий наблюдается почти повсеместно, активно формируются городские агломерации, что позволяет говорить о преимущественно городском характере самоуправления. В результате человеческий капитал концентрируется в «точках роста», где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. При этом снижение численности населения происходит во всех малых городах и поселках городского типа.

В сельской же местности обезлюживание территории сочетается с тенденцией к поляризации в системе расселения: растет доля как крупнейших сел с населением более 5 тыс. человек (менее 1% сельских населенных пунктов), так и мельчайших. При этом доля сел с населением менее 500 человек составляет 88% сельских населенных пунктов. В результате на депрессивных территориях поселения формировались либо с малой численностью населения, что усиливало экономические потери от недо-

статка масштаба, либо на основе объединения территориально разбросанных населенных пунктов, что увеличивало транспортные расходы и усложняло процесс управления.

Последний экономический кризис почти не изменил сложившуюся пространственную картину нашей страны, продолжается сжатие обитаемого и экономического пространства вследствие устойчивой депопуляции. Изменение системы расселения оказывает определяющее влияние на социально-экономическое развитие территорий и требует адекватного учета при реализации государственной и муниципальной политики. В сложившихся условиях важнейшей задачей становится стимулирование использования объективных конкурентных преимуществ территорий [4].

Одной из ключевых заявленных целей реформы местного самоуправления было обеспечение финансово-экономической независимости местного самоуправления, приведение в соответствие экономической и финансовой базы муниципальных образований и объемов полномочий. За прошедшие годы перечень полномочий муниципалитетов подвергался корректировке 19 раз и непрерывно расширялся без соответствующего изменения финансово-экономических основ местного самоуправления. Количество закрепленных источников пополнения местных бюджетов за период реформы было значительно сокращено. В результате изменений налогового и бюджетного законодательства с 2005 года местных налогов осталось два: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Одновременно были сокращены нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов. Более того, в ходе реформирования налоговой системы возможности органов местного самоуправления по управлению доходной базой были сведены к минимуму.

В итоге радикального улучшения ситуации в системе местных бюджетов не наблюдается. В целом по Российской Федерации в 2009 и 2010 годах местные бюджеты исполнены с дефицитом [5]. В 2010 году в общем

количестве муниципальных образований 46,1% исполнены с профицитом, 50,9% - с дефицитом и 3% сбалансированы по доходам и расходам. При этом усилилась зависимость муниципалитетов от решения и финансовых ресурсов вышестоящих уровней бюджетной системы. Доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов составила около 60%. Следует отметить, что включение в состав собственных доходов бюджетов безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов создают иллюзию относительно сбалансированности бюджетов после осуществления муниципальной реформы. Вместе с тем речь может идти лишь о сбалансированности «по цифрам».

Основным источником налоговых доходов муниципальных образований всех типов является налог на доходы физических лиц, в 2010 году его удельный вес составил 65,1%. На администрирование данного налога органы местного самоуправления фактически не имеют возможности оказать влияние. Земельный налог, который на поселенческом уровне является во многих случаях значимым источником финансирования местных бюджетов, оказывается таковым за счет средств, взимаемых с предприятий, а не с населения. Усилия муниципалитетов, предпринимаемые для обеспечения экономического развития, оказывают косвенное влияние на бюджетные доходы муниципальных образований и в основном определяют доходные источники регионального бюджета.

Собственная доходная база местных бюджетов весьма неравномерно распределяется между типами образований. На бюджеты поселений - самой важной новации муниципальной реформы - приходится 13,2% собственных доходов местных бюджетов в целом. Лишь 9,9% налоговых доходов местных бюджетов аккумулируется в бюджетах поселений. Получается, что при такой высокой зависимости от межбюджетных трансфертов разница между собственным бюджетом и сметой, которую имели до ре-

формы сельские и городские администрации, носит чисто технический характер.

Почти трехкратное увеличение доли расходов на исполнение делегированных полномочий отражает ликвидацию нефинансируемых мандатов в ходе муниципальной реформы. Однако межбюджетные трансферты местным бюджетам на обеспечение собственных полномочий органов местного самоуправления в 2010 году составили 59,3% общего объема межбюджетных трансфертов и 46,3% объема собственных доходов местных бюджетов. Это свидетельствует о достаточно большой нагрузке на органы местного самоуправления по исполнению переданных государственных полномочий, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на качестве решения непосредственно вопросов местного значения.

В последние годы две трети трансфертов, поступающих в местные бюджеты, носит целевой характер. Условием получения трансфертов для муниципалитетов зачастую является софинансирование за счет средств местных бюджетов. Т.е. недостаток собственных финансовых средств в местных бюджетах приводит к тому, что органы местного самоуправления муниципальных образований вынуждены руководствоваться при формировании бюджета теми приоритетами, которые определяются вышестоящими уровнями публичной власти. Масштабы и организация перераспределения бюджетных ресурсов таковы, что практически все муниципалитеты поставлены в зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы и не имеют реальной возможности проводить самостоятельную бюджетную политику.

Фактическое отсутствие финансовой самостоятельности приводит к незаинтересованности муниципальных образований в проведении большинства реформ, нацеленных на повышение эффективности управления в общественном секторе, повышение качества и эффективности предоставления услуг населению. Сформированная система муниципальных финан-

сов в лучшем случае стимулирует муниципальные образования поддерживать исполнительскую дисциплину в реализации законов и норм, но не повышать эффективность расходования бюджетных средств или совершенствовать институциональную среду. Как следствие, в сфере управления бюджетными расходами на муниципальном уровне сохраняется ряд нерешенных проблем: стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием; не созданы условия для мотивации органов местного самоуправления и бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов; отсутствуют действенные методики оценки эффективности использования органами местного самоуправления финансовых ресурсов; формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты; остается ограниченным опыт внедрения муниципальных заданий; и др. По данным мониторинга, проводимого Министерством финансов РФ по итогам 2009 года, отмечается общий объем неэффективных расходов местных бюджетов в сумме 177 млрд рублей, наибольшая доля неэффективных расходов приходится на сферу общего образования - 53%.

Недостаток собственных финансовых средств у органов местного самоуправления, их зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы является объективным препятствием на пути модернизации экономики. Большинство происходящих на разных уровнях дискуссий о перспективах реализации муниципальной реформы посвящено проблеме повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований. Для ее решения предлагаются как собственно финансовые инструменты, так и предусмотренные реформой механизмы, в частности в сфере изменения территориальной структуры.

Одним из основных условий, необходимых для развития муниципальных территорий, является перестройка принципов межбюджетных от-

ношений. Из малоэффективного инструмента для выравнивания бюджетной обеспеченности, межбюджетные трансферты должны стать инструментом социально-экономического развития территорий и повышения в перспективе доходного потенциала муниципальных образований. В ближайшей перспективе необходимо решить вопрос о передачи муниципальным образованиям дополнительных источников собственных доходов, прежде всего, налоговых: закрепление за местными органами власти налога на недвижимость, налогов на малый и средний бизнес; отмена установленных на федеральном уровне льгот по местным налогам; передача на местный уровень дополнительных нормативов по НДФЛ, взимания его по месту жительства, а также передача муниципальным образованиям части отчислений от налога на прибыль.

В настоящее время во многих регионах продолжают процессы оптимизации числа муниципальных образований поселенческого типа. По состоянию на начало 2011 года их число чуть более 23,3 тысячи, что почти на 1 тысячу меньше, чем в начале 2010 года. К основным причинам проводимых территориальных изменений относятся: необходимость сокращения количества дотационных сельских поселений; оптимизация местных бюджетов; стремление выстроить структуру органов местного самоуправления в соответствии с изменениями в размещении производства, трудовых ресурсов, транспортной сети. Однако процесс укрупнения муниципальных образований неоднозначный. Позитивные изменения могут быть там, где имеются предпосылки для создания органа управления территории, имеющей сложившийся или складывающийся экономический центр. Процесс укрупнения «за кампанию» или по административному указанию региональной власти с целью усиления управляемости территориями, как правило, оценивается негативно муниципальным сообществом.

Муниципальная реформа вызвала ожидания, связанные с активизацией роли местного сообщества в обеспечении развития территории. Важ-

ное место отводилось развитию разнообразных форм гражданского участия - территориальное общественное самоуправление, сельская кооперация и др. Однако, по мнению экспертов, отношение у граждан к идее принять участие в деятельности органов местного самоуправления является стабильно безразличным. Более половины населения не доверяет местной власти или безразличны к данной проблематике [6]. Существует ряд моментов, которые препятствуют активному участию местного сообщества: муниципальные интересы не превалируют в шкале ценностей многих категорий граждан; уравнительное распределение ограниченных ресурсов подрывает экономические стимулы к самоуправлению; неверие населения в возможность оказывать влияния на принимаемые решения; дефицит властных полномочий органов местного самоуправления делает их малопривлекательными для населения участвовать в их деятельности; недоверие граждан к органам и должностным лицам местного самоуправления и др. Географически приблизив власть к населению, муниципальная реформа не смогла обеспечить раскрытие потенциала местного сообщества, а именно не создала стимулы для участия местных жителей в решении проблем организации собственной жизнедеятельности. Пока финансирование деятельности органов местного самоуправления осуществляется за счет источников, не имеющих прямого отношения к местному сообществу, отчуждение местной власти и населения неизбежно [7].

Таким образом, влияние основных мероприятий муниципальной реформы на социально-экономическое развитие территорий неоднозначно. Реорганизация административно-территориального и бюджетного устройства местного самоуправления, законодательное закрепление единых принципов функционирования данных уровней публичной власти имело огромное положительное значение с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы Российской Федерации, организации взаимодействия разных уровней публичной власти в стране на основе единых принципов и

процедур. Вместе с тем, введение неоправданного единообразия организации местного самоуправления на всей территории страны не позволило полностью раскрыть потенциал развития и самоорганизации населения на тех территориях, где для этого есть предпосылки, и возложило необоснованно большой объем полномочий на депрессивные, деградирующие сообщества. В этой связи необходим качественно иной подход в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста, должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории – гарантии государственной поддержки. Современные проблемы в социально-экономическом развитии муниципальных территорий являются системными и решение их невозможно без дальнейшей модернизации местного самоуправления.

Список литературы

1. Петрова Е.М. Проблемы социально-экономического развития сельских территорий в условиях муниципальной реформы // Вестник АПК Ставрополя. 2011. №1. С.82-86.
2. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 32). М.: Институт Гайдара. 2011. 592 с.
3. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика // <http://2020strategy.ru/g12>.
4. Агаларова Е.Г. Инструменты маркетинга в решении социально-экономических проблем сельских территорий // Научные труды Вольного экономического общества России. 2010.Т. 130. С.13-18.
5. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года // http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/.
6. Доклад о развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС // http://www.vsmsinfo.ru/doklad_2011.html.
7. Стародубровская И., Миронова Н. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. М.: Институт Гайдара. 2010. 116 с.