

П. Д. КОСИНСКИЙ В. В. МЕРКУРЬЕВ

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Учебное пособие

КЕМЕРОВО 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Кузбасский государственный технический университет
имени Т. Ф. Горбачева»

П. Д. КОСИНСКИЙ В. В. МЕРКУРЬЕВ

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Учебное пособие

КЕМЕРОВО 2016

УДК 352(075.8)

Рецензенты

Доктор экономических наук, доцент кафедры теоретической экономики, экономического моделирования и права ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт» Н. С. Бондарев

Доцент кафедры маркетинга ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет», кандидат экономических наук А. Г. Чупрякова

Глава Ленинск-Кузнецкого района Кемеровской области кандидат экономических наук А. В. Харитонов

Косинский, П. Д. Муниципальное управление и местное самоуправление : учеб. пособие / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев ; КузГТУ. – Кемерово, 2016. – 265 с.

ISBN 978-5-906805-88-1

Рассмотрены правовые основы, регламентирующие деятельность муниципального управления и местного самоуправления; современные подходы к муниципальному управлению; финансово-экономические основы местного самоуправления. Дана оценка развития местного самоуправления в Кемеровской области. Систематизированы проблемы, сдерживающие развитие местного самоуправления, дано обоснование формирования агломераций муниципальных образований как формы совершенствования муниципального управления, представление о муниципальном управлении и самоуправлении как научной дисциплины в области практической деятельности.

Предназначено для студентов направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Печатается по решению редакционно-издательского совета КузГТУ.

УДК 352(075.8)

© КузГТУ, 2016

©Косинский П. Д.,

Меркурьев В. В., 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
1.1. Законодательные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации	8
1.2. Содержание понятия «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент»	22
1.3. Типология муниципальных образований для целей муниципального управления	39
1.4. Концептуальные основы муниципального управления	46
ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	63
2.1. Муниципальное образование как объект муниципального управления: системный и ситуационный подходы	63
2.2. Система муниципального управления: подходы, функции и основные принципы	2
2.3. Маркетинговый подход к муниципальному управлению	85
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	99
3.1. Теория местного самоуправления	99
3.2. Муниципальное управление и местное самоуправление в развитых странах мира	103
3.3. Эволюция развития местного самоуправления в России	112
ГЛАВА 4. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	118
4.1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления	118

4.2. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования	125
4.3. Управление муниципальным имуществом	142
ГЛАВА 5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ	159
5.1. Проблемы становления местного самоуправления в регионе	159
5.2. Налоговая составляющая в деятельности местного самоуправления региона	168
5.3. Факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в регионе	181
ГЛАВА 6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ АГЛОМЕРАЦИЙ	193
6.1. Формирование агломераций муниципальных образований в регионе: экономическое обоснование	193
6.2. Методика оценки агломерационного эффекта	204
6.3. Подходы к управлению социально-экономического развития агломераций муниципальных образований	211
6.4. Агломерация муниципальных образований как основа совершенствования местного самоуправления региона	230
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	241
ПРИЛОЖЕНИЯ	251

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российская Федерация в современных условиях переживает свойственные рыночным отношениям процессы децентрализации управления, увеличения числа частных собственников, поэтому совершенствование системы местного самоуправления важно, чтобы обеспечить поворот от формализации и алгоритмизации управления к искусству принятия решений, к работе в команде, от чисто субъектно-объектного подхода к партнерству, от патернализма к самоорганизации.

Для эффективного функционирования муниципальных образований в условиях рыночных отношений и разных форм собственности требуется иная, нежели применявшаяся при плановой экономике концепция управления на местном уровне. Если раньше основным субъектом управления являлось государство, то в современных условиях на местном уровне происходит слияние субъекта и объекта управления. В современных условиях меняется само содержание управления на местном уровне, следовательно, в соответствии с диалектикой формы и содержания, меняется и его форма, под которой в философском смысле понимаются связи элементов внутри системы. Следует заметить, что оптимальность развития любой системы достигается только при взаимном соответствии содержания и формы.

В связи с этим, основной задачей органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению интересов населения. Чем богаче и благополучнее будут эти хозяйственные субъекты, тем полнее будет местный бюджет и удовлетворение потребностей местного населения. В настоящее время в каждом регионе РФ в развитии муниципальных образований существует ряд проблем, тормозящих процесс развития местного самоуправления. К ним относятся: отсутствие единой концепции развития органов местного самоуправления на федеральном уровне; недостаточная нормативно-правовая база на уровне субъектов

РФ: финансово-экономические, организационные, кадровые, информационно-методические проблемы, а также недостаточная активность населения в решении вопросов местного значения. Практика переходного периода в системе органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ. поставила перед специалистами в области муниципального управления проблемы методологического и методического характера по обеспечению преобразований в системе органов местного самоуправления.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Муниципальное управление и местное самоуправление представляет собой дисциплину, формирующую базовые знания для освоения дисциплин: «Управление социально-экономическим развитием региона», «Государственная и муниципальная служба», «Государственное и муниципальное управление».

Целью изучения дисциплины «Муниципальное управление и местное самоуправление» является приобретение студентами базовых знаний теории и практики муниципального управления и местного самоуправления, сущности и формах местного самоуправления, его роли в современном обществе, проблемах местного самоуправления и перспективах их решения.

Основными задачами изучения дисциплины являются:

- формирование у студентов представления о роли и месте местного самоуправления в политической системе общества, формах и моделях организации местного самоуправления;
- формирование знаний об основных теориях местного самоуправления;
- способствовать формированию навыков владения методами, технологиями и механизмами управления местными финансами;
- способствовать формированию навыков владения методами, технологиями и механизмами управления развитием муниципальных образований;

- выработать навыки применения теоретического инструментария к решению практических задач управления функционированием и развитием муниципальных образований.

В пособии рассмотрены теоретические и практические аспекты муниципального управления и организации местного самоуправления, проведена оценка развития местного самоуправления в регионе.

Данное пособие предназначено для студентов, магистрантов, преподавателей, лиц, повышающих квалификацию, практиков в области местного самоуправления, аспирантов и специалистов органов государственной и муниципальной власти.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Законодательные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление в РФ строится на основе Конституции РФ и федеральных законов, регламентирующих построение структуры муниципальных органов и их компетенции, а также распределение ресурсов между органами государственной власти и муниципальными управления. Термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

В теории муниципальных права еще в 1990-е годы появилось понятие «основы местного самоуправления». Появление этой научной категории, перекочевавшей и в законодательство, было вызвано необходимостью объяснить, на чем держится этот во многом новый для России институт. Существуют разные подходы к названию основ местного самоуправления. Например, чаще всего выделяется правовая, территориальная, финансово-экономическая и организационная основы самоуправления¹. Также можно встретить выделение правовой, территориальной, организационной и экономической основ².

Согласно ФЗ № 131³ *правовую основу местного самоуправления составляют:*

¹ Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Р. В. Бабун. – М.: КноРус, 2188. – С. 34, 47, 156.

² Система муниципального управления: учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление» / под ред. В. В. Зотова. – СПб.: Питер, 20118.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 1, ст. 4.

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними, и иные федеральные нормативные правовые акты;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Правовая основа местного самоуправления имеет важнейшее значение, так как в современном обществе роль права как регулятора общественных отношений все более возрастает. Соответственно территориальная организация местного самоуправления, его финансовые, экономические и организационные основы находят свое непереносимое отражение в праве. Без закрепления и конкретизации в нормативных и правовых актах невозможна их реализация.

Как видим, законодатель выделяет четыре уровня нормативно-правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

- ✓ надгосударственный (нормы международного права);
- ✓ федеральный (федеральные нормативные правовые акты);
- ✓ субъектов Федерации (нормативные правовые акты субъектов РФ);
- ✓ местный (нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, а также решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан).

Нормы международных актов, действующие в сфере местного самоуправления

Согласно ч. 4, ст. 15 Конституции РФ⁴ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если в отношении об-

⁴ Конституция Российской Федерации. Ч. 4, ст. 15.

щепризнанных принципов и норм международного права в среде отечественных ученых-правоведов нет единства о том, на каком основании и какие принципы и нормы считать частью правовой системы нашей страны, то в отношении международных договоров никаких разногласий не возникает.

Европейская Хартия местного самоуправления

Наиболее значимым международным правовым актом, имеющим непосредственное отношение к становлению и развитию местного самоуправления в России, является *Европейская Хартия местного самоуправления*⁵ 1985 г., ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г.

В ч. 4, ст. 15 Конституции РФ⁶ закрепляется правило: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, никакие положения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении не могут противоречить Европейской Хартии. Кроме того, так как Хартия является актом прямого действия, она может применяться судами РФ при разрешении отдельных споров в области местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления состоит из преамбулы и трех частей. Основное значение для местного самоуправления имеет часть первая Хартии, где содержатся основные принципы и гарантии местного самоуправления, которые по возможности должны быть отражены во внутреннем законодательстве государств, ратифицировавших Хартию⁷, в том числе:

➤ определение местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения – данное право реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного,

⁵ Европейская Хартия местного самоуправления.

⁶ Конституция Российской Федерации. Ч. 4, ст. 15.

⁷ Европейская Хартия местного самоуправления. Ст. 2.

равного, прямого и всеобщего голосования⁸;

➤ сочетание форм представительной и непосредственной демократии в системе местного самоуправления⁹; указание на то, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, что не исключает предоставления органам местного самоуправления иных полномочий для выполнения конкретных задач¹⁰;

➤ самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий¹¹;

➤ субсидиарность в решении вопросов местного значения¹²;

➤ допущение изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом; в этом положении закреплён принцип стабильности территории местного самоуправления¹³;

➤ организационная самостоятельность местного самоуправления, многообразие форм его организации¹⁴;

➤ недопустимость произвольного вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, при сохранении за органами права административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в соответствии с законом¹⁵;

➤ закрепление права органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; эти финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным

⁸ Европейская Хартия местного самоуправления. Ст. 3.

⁹ Там же. Ч. 2, ст. 3.

¹⁰ Там же. Ч. 1, ст. 4.

¹¹ Там же. Ч. 2, ст. 4.

¹² Там же. Ч. 3, ст. 4.

¹³ Европейская Хартия местного самоуправления. Ст. 5.

¹⁴ Там же. Ч. 1, ст. 6.

¹⁵ Там же. Ст. 8.

конституцией или законом¹⁶;

➤ закрепление права органов местного самоуправления на осуществлении своих полномочий в рамках закона сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес¹⁷;

➤ закрепление права органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления¹⁸.

Нужно отметить, что в тексте Европейской хартии местного самоуправления сделана оговорка о том, какое количество принципов должно быть включено в законодательство о местном самоуправлении присоединившимися к ней государствами – не менее двадцати. Многие положения Хартии нашли отражение и получили дальнейшее развитие в российском законодательстве РФ.

Конституция РФ 1993 г. и иные федеральные нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления

В системе нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, особое место занимает Конституция РФ. В ней местное самоуправление признается одной из основ конституционного строя Российской Федерации и гарантируется на всей территории государства. Закрепляется также, что оно самостоятельно в пределах своих полномочий.

В ст. 12 Конституции РФ¹⁹ сказано о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако отметим, что организационная обособленность органов местного самоуправления не означает утраты ими государственно-правовой природы. Данный принцип следует понимать как особый критерий разделения власти – по вер-

¹⁶ Европейская Хартия местного самоуправления. Ст. 9.

¹⁷ Там же. Ч. 1, ст. 10.

¹⁸ Там же. Ст. 11.

¹⁹ Конституция Российской Федерации.

тикали – ²⁰. Иными словами, местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от государства. Оно является низовым уровнем публичной власти в государстве. Органы местного самоуправления, в отличие органов государственной власти, имеют другие цели и задачи.

В Конституции Российской Федерации нашел отражение ряд важнейших принципов местного самоуправления, в частности:

- ✓ признание и равная защита муниципальной собственности наряду с иными формами собственности²¹;
- ✓ гарантированность самостоятельного управления муниципальной собственностью органами местного самоуправления²²;
- ✓ самостоятельность формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установление местных налогов и сборов²³;
- ✓ гарантированность права населения самостоятельно определять структуру и формировать органы местного самоуправления²⁴;
- ✓ гарантированность судебной защиты прав местного самоуправления.

Согласно п. «н» ч. 1, ст. 72 Конституции РФ²⁵ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этой нормой 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На протяжении десяти лет он являлся правовой основой для организации местного самоуправления на всей территории России.

Ход административной и муниципальной реформ обусловил необходимость принятия нового закона о местном самоуправлении. И 6 октября

²⁰ Муниципальное право. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Эксмо, 2005. – С. 91.

²¹ Конституция Российской Федерации. Ч. 2, ст. 8.

²² Конституция Российской Федерации. Ст. 130 и 132.

²³ Там же. Ч. 1, ст. 132.

²⁴ Там же. Ч. 2, ст. 130.

²⁵ Там же. Ч. 1, ст. 72.

2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131). Ему должны соответствовать федеральные нормативные правовые акты, а также нормативные правовые акты субъектов Федерации в области местного самоуправления, поскольку именно этот законодательный акт на сегодняшний день является правовой основой местного самоуправления в нашей стране.

Закон состоит из 12 глав, объединяющих 86 статей. Значительный объем правового материала не позволяет исследовать его на страницах настоящего учебного пособия. Отметим некоторые ключевые положения Закона.

В нем нашли закрепление и дальнейшее развитие основы местного самоуправления, указанные в Конституции РФ, Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., которые являются общими и одинаковыми для всех субъектов Федерации.

В нормах Закона:

- даны определения многих категорий теории местного самоуправления; перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления;
- закреплены принципы территориальной организации местного самоуправления;
- подробно перечислены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению;
- подробно изложен порядок и условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- закреплено большое количество форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- введена система органов местного самоуправления;
- перечислены виды муниципальных правовых актов;

- четко описана финансово-экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере;
- установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- закреплены формы надзора и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

По своему характеру ФЗ № 131 является отраслеобразующим, т.е. все нормативные правовые акты, прямо или косвенно затрагивающие вопросы организации местного самоуправления на территории всей Российской Федерации или ее отдельного субъекта, должны соответствовать этому Закону. На сегодняшний день организация и осуществление местного самоуправления регулируется также *рядом федеральных законодательных актов.*

Необходимо обратить внимание на федеральные законы, регламентирующие порядок участия граждан в формировании представительных органов местного самоуправления. В 2002 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁶.

Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г.²⁷ определен порядок приватизации объектов муниципального имущества, а также компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в этом вопросе.

Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г.²⁸ регулируется порядок подготовки к регистрации и сама процедура регистрации уставов муниципальных

²⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 февраля 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 25 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2253; 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3427.

²⁷ О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

²⁸ О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3108.

образований, а также вносимых в них поправок. Кроме того, им закреплена необходимость ведения государственного реестра уставов муниципальных образований.

Большое значение для развития местного самоуправления имеет и Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2 марта 2007 г.²⁹, в котором установлен статус института муниципальной службы и муниципальных служащих, определены основы доступа граждан к муниципальной службе и порядок ее прохождения, установлена система должностей муниципальной службы и т.д. Этот законодательный акт принят в соответствии с Федеральным законом ФЗ № 131 и дополняет его нормы.

Подавляющее большинство законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления имеют региональный характер, т.е. являются законами субъектов Российской Федерации.

Нужно сказать, что правовую основу местного самоуправления в России составляют не только те федеральные законы, в названии которых непосредственно содержатся слова «местное самоуправление», «местный» или «муниципальный». Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регулирует основы проведения муниципальных выборов и местных референдумов; Закон РФ «О средствах массовой информации»³⁰, которым фактически регулируется порядок создания и деятельности муниципальных СМИ, хотя в тексте этого закона такой вид средств массовой информации не упоминается.

В этой связи также можно назвать:

✓ Налоговый кодекс РФ, которым определяются конкретные местные налоги и сборы, предназначенные для введения органами местного само-

²⁹ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³⁰ О средствах массовой информации: Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. ФЗ от 13.01.1995, № 6-ФЗ от 06.06.1995 № 87-ФЗ, от 19.07.1995 № 114-ФЗ, от 27.12.95 № 211-ФЗ, от 02.03.98 № 30-ФЗ // Кодексы и Законы Российской Федерации. – СПб.: ИД «Весь», 2007. – С. 684-696.

управления на территории муниципального образования³¹;

✓ Федеральный закон «О защите конкуренции» содержит прямой запрет органам местного самоуправления принимать правовые акты, ограничивающие конкуренцию³².

Таким образом, федеральные законодательные акты, составляющие правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть условно разделены на следующие группы:

✓ федеральные законы, непосредственно регулирующие общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу организации и осуществления местного самоуправления;

✓ федеральные законы, основным предметом регулирования которых являются общественные отношения, не связанные напрямую со сферой местного самоуправления, но косвенно регулирующие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу осуществления местного самоуправления;

✓ федеральные законы, прямо не регулирующие отношения в сфере местного самоуправления, но создающие необходимые условия для развития и существования института местного самоуправления в России.

Кроме того, к группе нормативных правовых актов, регламентирующих на федеральном уровне организацию местного самоуправления, следует относить соответствующие *указы Президента РФ и постановления Правительства РФ*.

По состоянию на июль 2008 г. в Российской Федерации принято и действует около 1500 правовых актов федерального уровня, так или иначе регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления³³.

Особое место среди источников муниципального права занимают *решения Конституционного Суда РФ* в форме постановлений и определений.

³¹ Налоговый кодекс Российской Федерации.

³² О защите конкуренции: Федеральный Закон РФ от 26 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Кодексы и Законы Российской Федерации. – СПб.: ИД «Весь», 2007. – С. 420–438.

³³ Муниципальное право. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Эксмо, 2005. – С. 108.

За последние пятнадцать лет Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал дела, связанные с вопросами организации и осуществления местного самоуправления. Этим органом конституционного контроля сформированы важные правовые позиции, позволяющие однозначно трактовать неурегулированные и спорные вопросы нормативно-правового регулирования функционирования института местного самоуправления в нашей стране.

При этом можно отметить, что решения Конституционного Суда РФ были направлены в основном на обеспечение гарантий организационным и территориальным основам местного самоуправления.

Отметим некоторые наиболее значимые решения Конституционного Суда Российской Федерации, объектом защиты в которых являлись те или иные основы местного самоуправления.

Так, в результате проверки конституционности ряда положений Устава Читинской области Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П сформулировал правовую позицию защиты принципа самостоятельности формирования населением органов местного самоуправления и выбора структуры органов местного самоуправления³⁴.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П³⁵ была сформулирована правовая позиция, которая имеет концептуальное значение для развития института местного самоуправления в России. Суд постановил, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации и население не может быть лишено этого права на основании решения органов государственной власти.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П от 01.02.1996. По проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области // СЗ РФ. № 7. Ст. 700.

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П от 24.01.1997. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской области от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

№ 3-П³⁶ было подтверждено право населения самостоятельно формировать органы местного самоуправления и невозможность со стороны органов государственной власти его ограничения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П было сформулировано и подтверждено сразу несколько правовых позиций³⁷:

✓ определена невозможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на основе подзаконных нормативных правовых актов субъекта Федерации;

✓ определена невозможность передачи органам государственной власти полномочий местного самоуправления, которые должны осуществляться населением или органами местного самоуправления;

✓ определена невозможность самостоятельного отказа населения от своего конституционного права на местное самоуправление.

Конституции (уставы) субъектов РФ и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

На региональном уровне вопросы организации местного самоуправления находят закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ, законодательстве субъектов РФ, а также в подзаконных нормативных правовых актах.

Согласно ст. 6 ФЗ № 131-ФЗ³⁸ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

✓ правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ;

✓ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ор-

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П от 15.01.1998. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 «Закона Республики Коми от 31 декабря 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ 3 15-П от 30.11.2000 // СЗ РФ. 200. № 50. Ст. 4943.

³⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

ганов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

✓ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ;

✓ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

✓ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Соответственно в этих областях органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения, оформляемые в виде *нормативных правовых актов*.

Как правило, в конституции или уставе субъекта Федерации содержится закрепление института местного самоуправления в соответствии с требованием федерального законодательства, а также перечисляются соответствующие необходимые атрибуты и принципы местного самоуправления: неотъемлемое право населения, самостоятельность, обособленность от государственного аппарата, принципы территориальной организации и финансово-экономической самостоятельности и т.д.

Во всех субъектах Российской Федерации на сегодняшний день приняты специальные законодательные акты, регламентирующие организацию и порядок осуществления местного самоуправления на территории субъекта.

Принятие нового Федерального закона о местном самоуправлении обусловило необходимость для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и прежде всего законодательной (представительной) власти предпринять необходимые меры законодательного регулирования, связанные с реформой местного самоуправления на региональном уровне.

Также отдельные вопросы организации местного самоуправления на территории субъекта Федерации могут регулироваться *подзаконными нормативными правовыми актами субъекта РФ*.

Необходимо подчеркнуть, что законодательство субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления является важным элементом системы правового регулирования этого демократического института. Дело в том, что каждый субъект Федерации имеет свои исторические и культурные традиции, что непременно отражается на организации местного самоуправления. Все эти особенности не представляется возможным учесть на федеральном уровне.

Также возможны случаи, когда органы государственной власти субъектов РФ устанавливают гарантии местного самоуправления, дополнительные к тем, которые содержатся в федеральном законодательстве.

Таким образом, в соответствии с ФЗ № 131 в под местным самоуправлением в Российской Федерации понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»³⁹.

³⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ст. 1, п. 2.

1.2. Содержание понятия «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент»

В раскрытии понятия «муниципальное управление» большое значение принадлежит толкованию обеих его составных частей – «муниципальное» и «управление».

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Слово «муниципалитет» происходит от латинского «*municipium*». «*Munus*» по латыни означает тяжесть, тягота, бремя, а «*capio*» – беру, принимаю. В России этот термин применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Что касается термина «управление», то с точки зрения кибернетики – науки об управлении:

➤ управление – это функция муниципального образования (как организованной системы), обеспечивающая достижение стоящих перед ним задач сохранения структуры и деятельности как самоуправляющейся территориальной целостности;

➤ управление – это внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются субъект (органы местного самоуправления) и объект (само муниципальное образование), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления;

➤ управление служит интересам взаимодействия элементов этой системы (субъектов и объектов) и составляющих единое целое (муниципальное образование), с общими для всех элементов целями и задачами;

➤ управление – это управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему, в данном случае муниципальное образование, обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления;

➤ управление предполагает, как внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, так и множество взаимодействий с системами различного иерархического уровня (субъект федерации, район в городе, поселок в районе). Оно предполагает существование управленческих функций как внутрисистемного (в самом муниципальном образовании), так и межсистемного характера (субъект федерации – муниципальное образование – ТОС), где система верхнего уровня выступает в роли субъекта управления по отношению к системе нижнего уровня, являющегося объектом управления.

Таковы характерные черты управления. Они полностью приемлемы для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения, в нашем случае это муниципальное образование.

Следовательно, управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие населения на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах местного самоуправления), так и через специально созданные структуры – органы муниципального управления (рис. 1).



Рис. 1 – Содержание понятия «муниципальное управление»

Муниципальное управление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти.

Муниципальное управление осуществляется в пределах муниципально-го образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Из перечисленных характеристик следует, что муниципальное управление – это деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, что направленно на обеспечение жизнедеятельности населения, решения вопросов местного значения, включая и вопросы организации своей работы, муниципальной службы (рис. 2).

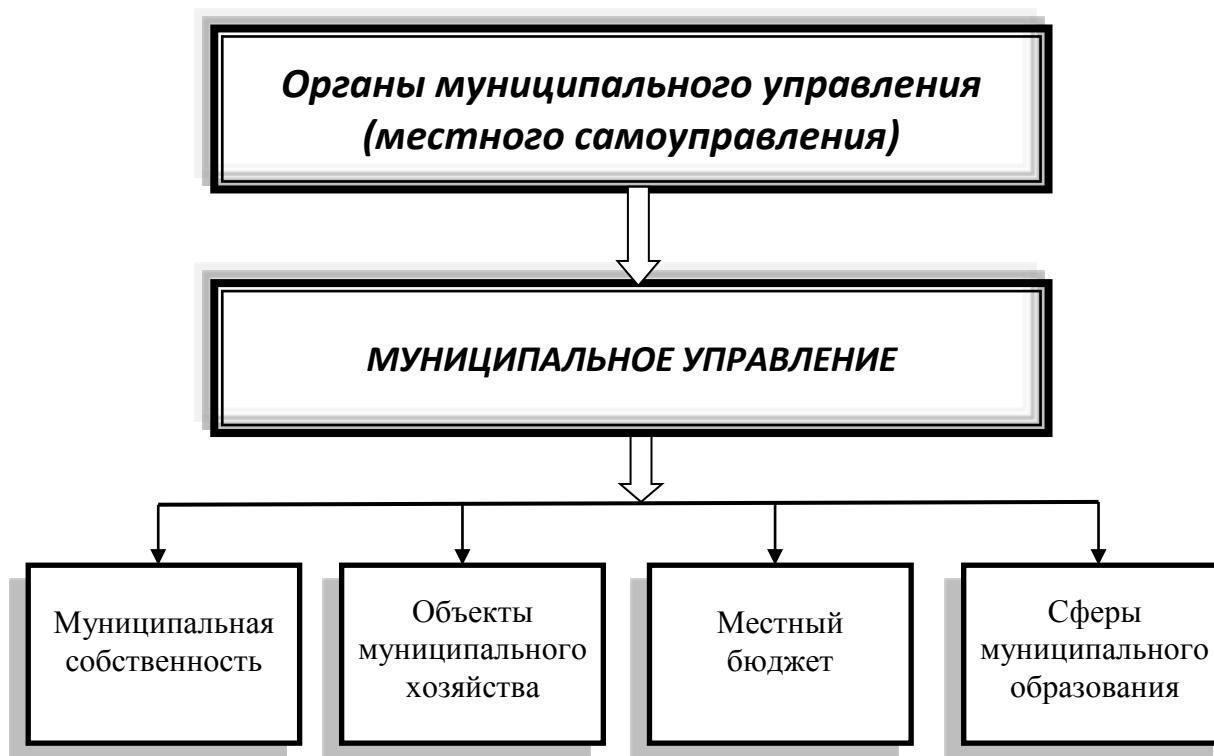


Рис. 2 – Объекты муниципального управления

Особенно тесно связано муниципальное управление с экономической географией и регионалистикой. Он дополняет и углубляет знания экономической географии и регионалистики.⁴⁰

В целом можно утверждать, что муниципальное управление – это управленческая деятельность, базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной службе и муниципальной собственности.

Рассматривая разные трактовки термина «муниципальное управление», следует отметить, в первую очередь, социальную их значимость.

«Муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства».⁴¹

⁴⁰ Цит. по Васильев А. А. Муниципальное управление. – Н. Новгород: Гладкова О. В., 2000. – С. 13.

⁴¹ Постановление Межрегиональной Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества». Приложение декларации и «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества» // Межрегиональный бюллетень межпарламентской Ассамблеи Государств – участников СНГ. 1995. № 6. С.85-89.

«Муниципальное управление, как было отмечено выше, представляет собой составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно (в рамках Конституции) определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность и т.д. Однако в рамках, определенных законодательством, муниципальное управление реализуется самостоятельно. Другими словами, муниципальное управление входит в общую децентрализованную систему управления государством. Для муниципального управления, так же, как и для местного самоуправления, в «чистом виде» характерно самостоятельное формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т.д., но в данном случае все это делается в рамках законодательной базы государства и общегосударственного устройства. Если так понимать самоуправление, то оно равнозначно понятию «муниципальное управление». Если под местным самоуправлением понимать то, что было сказано выше, в этом случае будет иметь место местное самоуправление в «чистом виде». Следует отметить, что при устранении в муниципальном управлении возможности самостоятельного целеполагания, выбора органов власти и управления и т.д. такое муниципальное управление преобразуется в элемент государственного управления в рамках конкретной территории».⁴²

Содержание понятия «муниципальный менеджмент»

Кроме термина «муниципальное управление» в настоящее время стал широко использоваться модный термин «муниципальный менеджмент» со схожим содержанием. Вот как он трактуется авторами учебника «Муниципальный менеджмент».

Муниципальный менеджмент тождественен местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью. Не оспаривая соответствие содержания учебника его наименованию, рассмотрим

⁴² Декларация о принципах местного самоуправления в Российской Федерации // Народный депутат. 1993. № 12.

второе составляющее этого словосочетания – «менеджмент», как он трактуется некоторыми авторами.

«Термин «менеджмент», как правило, трактуется очень широко. С некоторой степенью приближения можно сказать, что это система текущего и перспективного планирования и организации производства, реализации продукции и услуг в целях получения прибыли».⁴³

«В российской экономике в широком употреблении слово «менеджмент» появилось в связи с переходом на рыночные отношения и необходимостью руководствоваться принципами рыночной экономики в управлении российскими предприятиями.

Деятельность, заключающуюся в управлении персоналом фирмы, ее работниками принято называть менеджментом».⁴⁴

«Менеджмент обычно охватывает три сферы деятельности организации: производство, финансы и сбыт».⁴⁵

«Менеджмент (англ. в переводе – управление, заведование, организация) – система теоретических и практических знаний о принципах, методах, средствах и формах управления производством в целях повышения его эффективности и увеличения прибыли».⁴⁶

Менеджмент – это умение добиваться поставленных целей, используя труд, интеллект, мотивы поведения других людей. Менеджмент – по-русски «управление» – функция, вид деятельности по руководству людьми в самых разнообразных организациях. Менеджмент – это область человеческого знания, помогающего осуществить эту функцию. Наконец, менеджмент как со-

⁴³ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Закон от 28 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // Сборник законодательства Российской Федерации. № 49. 96 с.

⁴⁴ О внесении изменений в Федеральный Закон «Об общих принципах органов местного самоуправления в Российской Федерации» Закон от 26 ноября 1996 г. № 141-ФЗ // Сборник законодательства Российской Федерации. № 49. 96 с.

⁴⁵ Гражданский Кодекс Российской Федерации.

⁴⁶ Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

бирательное от менеджеров – это определенная категория людей, социальный слой тех, кто осуществляет работу по управлению.

Возникает вопрос – можно ли считать, что английское понятие «менеджмент» и русское «управление» и соответственно «менеджер» и «руководитель» – это одно и то же. Есть отличия в трактовке и применении этих понятий, интересные, правда, в основном лишь специалистам. Однако два отличия представляются существенными. Во-первых, говоря о «менеджменте», американцы почти всегда подразумевают фигуру «менеджера» – человека, субъекта управления, действующего в некоторой организации. В более общем смысле они применяют термины «администрация», «администрирование» (administration), которые в большей степени отражает обезличенную систему управления. Во-вторых, когда говорят «менеджер», то по большому счету, имеют в виду профессионального управляющего, осознающего, что он представитель особой профессии.

Термин «менеджмент» применим к любым типам организаций, но, если речь идет о государственных органах любого уровня (а в нашем случае органы местного самоуправления выполняют делегированные им государственные полномочия – примечание авторов), более правильно использовать термин public administration – «государственное управление».⁴⁷

«Английское слово «management», означающее в переводе на русский язык «управление», менее универсально в сравнении с русским и относится только к административному управлению, руководству (administration, direction). Управление государством в английском языке характеризуется термином «government», управление разными техническими средствами звучит как «control», «driving», «piloting».

Поэтому слово «менеджмент» (management) следует интерпретировать в русском языке не как управление в широком смысле, а как руководство, администрирование, организация дела.

⁴⁷ Федеральный Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации от 8 января 1998 г. // Сборник законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 224. 1999. № 16. Ст. 1933.

Соответственно термин «менеджмент» не исчерпывает и содержание понятия «управление», которое включает и государственное регулирование экономики, и управление предприятиями, производственными коллективами, и управление производством, технологией, качеством.

Итак, менеджмент – это часть управления экономикой, распространяющая свое воздействие на управление предприятиями, персоналом, производственными процессами в масштабах предприятия, компании, фирмы, проекта. Следует также иметь в виду, что «управление» и «менеджмент» относятся к категории «размытых», не поддающихся точному определению понятий». ⁴⁸

«Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанционную специфику субъектов управления, исходя из чего, разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий – государство), менеджмент (субъект управляющих воздействий – предприниматель, собственник, хозяин дела), общественное управление (субъект управляющих воздействий – общество и его структуры). В качестве своеобразной подсистемы управления рассматривают также местное самоуправление (муниципальное управление). Существует членение и общественного управления, в котором наряду с управлением со стороны общественных объединений указывают общественное самоуправление, посредством которого, люди сами формируют и практически реализовывают управляющие воздействия». ⁴⁹

И так, можно сделать следующие выводы, что в «менеджменте» субъектом является «менеджер», объектом – фирма, ее персонал или процесс, а целью является получение прибыли и соответственно существует своя правовая база.

⁴⁸Федеральный Закон «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления от 11 апреля 1998 г. // Сборник законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁴⁹Основы положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. // Сборник законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

В муниципальном управлении субъектом являются органы местного самоуправления, объектом – муниципальное образование, а главной целью – повышение уровня и качества жизни населения. В местном самоуправлении субъект и объект – население муниципального образования, цель – решение вопросов местного значения. Все это регулируется нормами муниципального права.

Исходя из всего перечисленного, напрашивается вывод, что «муниципальный менеджмент» отнюдь не тождественен «муниципальному управлению» и тем более «местному самоуправлению». Под «муниципальным менеджментом» можно понимать только лишь использование принципов и методов, средств и форм менеджмента в муниципальном управлении, таких как маркетинг, стратегическое планирование и управление, управление по результатам и другие. В большей степени «муниципальный менеджмент» может относиться к управлению муниципальными предприятиями или отдельным сферам общественной жизни, а не к муниципальному образованию в целом (рис. 4).

Следовательно, можно утверждать, что муниципальное управление – это только использование инструментов менеджмента в муниципальном управлении.

Управление муниципальным образованием, как и любая управленческая деятельность, подчиняется общим закономерностям осуществления управленческих процессов, конечно, с учетом особенностей, комплексности, масштаба или уровня объекта управления и других его признаков. Это позволяет определить теоретические основы управления данной сложной системой⁵⁰.

По П. Друкеру – «Управление – это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу. Управление как таковое является и стимулирующим

⁵⁰ Омаров, А. М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. – М.: Мысль, 1980. – 269 с. – С. 4-7.

элементом социальных изменений, и примером значительных социальных перемен»⁵¹.

С точки зрения системного подхода управление – «это процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов»⁵².

Понятие управления достаточно широкое. Основными видами социально-экономического управления являются корпоративное и административное управление⁵³. Под корпоративным управлением понимается управление хозяйственной деятельностью в рамках коммерческого предприятия (корпорации). При этом термин «управление» все чаще заменяется термином «менеджмент», охватывающий весь комплекс вопросов обеспечения эффективного функционирования предприятия в условиях рынка.

Административное управление – деятельность органов исполнительной власти по управлению административно-территориальными образованиями различного размера от страны в целом до муниципального образования. В соответствии с федеративным устройством РФ имеется три уровня административного управления: федеральный, субфедеральный и муниципальный.

Выделяют также территориальное управление, которое «представляет собой деятельность, осуществляемую профессионалами – государственными служащими в том или ином регионе с целью организации производства, размещения и развития производительных сил, а также совершенствование способов вовлечения в оборот природных ресурсов исходя из народнохозяйственных интересов»⁵⁴.

⁵¹Peter F. Drucker. A New Discipline, Success! January-February 1987. – P. 18; цит. по: Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – М.: Дело, 1992.

⁵²Лебедев, О. Т. Основы менеджмента / О. Т. Лебедев, А. Р. Каньковская; под ред. О. Т. Лебедева. – СПб.: ИД «МиМ», 1997. – 192 с.

⁵³Сапожков, А. А. Научно-методические принципы эффективного управления городским промышленным муниципальным образованием // Материалы II Всерос. науч.-практ. семинара-совещания «Казначейское исполнение бюджета – основа системы эффективного управления муниципальным образованием. Опыт и пути дальнейшего развития». 27–28 февраля 2002 г. – Братск, 2002. <<http://www.bratsk-city.ru/seminar/index.html>>

⁵⁴Шумянкova, Н. В. Муниципальное управление: учеб. пособие / Н. В. Шумянкova. – М.: Экзамен, 2002. – С. 20.

Сложность проблемы управления муниципальным образованием и ее практическая значимость для развития реформ в России обусловили необходимость формирования самостоятельной составляющей в общей теории административного управления – теории муниципального менеджмента. Она базируется на положениях общей теории менеджмента, государственного управления, а также достижениях корпоративного менеджмента и маркетинга. Муниципальный менеджмент определяется как «научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление региональных социально-экономических систем на микроуровне»⁵⁵.

Таким образом, управление муниципальным образованием следует рассматривать с одной стороны как научное направление в форме теоретического муниципального менеджмента, с другой стороны – как вид научно обоснованной практической деятельности в форме прикладного муниципального менеджмента. Теория муниципального менеджмента как отрасль административного управления рассматривает вопросы эффективной исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления в процессе решения вопросов местного значения⁵⁶.

Существует огромное количество управленческих проблем, связанных с эффективной организацией системы местного самоуправления в России. Переход к рыночной экономике и демократическим принципам управления государством и обществом означает введение в систему управления элементов саморегулирования.

Система управления на муниципальном уровне, как и любая система, включает в себя субъект и объект управления, а также такие элементы, как механизм, методы, структура и процесс управления.

⁵⁵ Муниципальный менеджмент / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

⁵⁶ Сапожков, А. А. Научно-методические принципы эффективного управления городским промышленным муниципальным образованием // Материалы II Всерос. науч.-практ. семинара-совещания «Казначейское исполнение бюджета – основа системы эффективного управления муниципальным образованием. Опыт и пути дальнейшего развития» 27–28 февраля 2002 г. – Братск, 2002. <<http://www.bratsk-city.ru/seminar/index.html>>

Под объектом местного самоуправления понимаются вопросы местного значения, которые возникают на муниципальном уровне в ходе деятельности населения муниципального образования. Эти вопросы, хотя и имеют локальное значение, носят комплексный характер, так как затрагивают все стороны жизни муниципального образования – экономическую, финансовую, социальную, культурную и т.д. Такие отношения, в первую очередь, должны определяться управлением – совместными действиями граждан и хозяйствующих субъектов по комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования для повышения качества жизни, комфортности проживания населения.

Субъектом местного самоуправления является население, проживающее на территории муниципального образования.

В научной литературе в настоящее время существует большое количество определений местного самоуправления. Этот термин не имеет единого толкования, что связано также и с тем, что авторы дают определения исходя из особенностей осуществления местного самоуправления на конкретной территории, в конкретной стране⁵⁷.

В ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как «...форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

⁵⁷ Лютенко, А. А. Местное самоуправление и развитие имущественных отношений муниципальных образований (на примере Московской области): дис... д-ра эконом. наук / А. А. Лютенко. – М., 2001.

Муниципальное образование можно рассматривать как систему местного самоуправления, что требует выделения из нее 2-х составляющих: внешнее окружение и внутреннюю структуру системы местного самоуправления. Системный подход к решению задач местного самоуправления позволяет значительно повысить качество принимаемых управленческих решений.

Понятие «муниципальное образование» для современной России является относительно новым. Определение муниципального образования официально впервые было дано в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

То есть и маленький сельский район, и большой город имели один и тот же статус муниципального образования, и обустройство жизни людей, а также компетенция местной власти в них регламентировались одними и теми же правилами. Между тем, проблемы крупного города существенно отличаются от проблем маленького города или сельского района. Поэтому стало целесообразно разделить муниципальные образования по типам и в соответствии с этим определять модели организации местного самоуправления, особенно это касалось законодательных основ формирования бюджетов и компетенции органов местного самоуправления.

В 2003 году был разработан и принят новый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сущность концептуальных изменений в базовый закон заключается в следующем⁵⁸.

Согласно новому Федеральному закону под муниципальным образова-

⁵⁸ Шипов, В. Мы хотим создать эффективную систему / В. Шипов, И. Орехова // Муниципальная власть. – Май-июнь 2002 г. – С. 27-35.

нием понимается «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

В отличие от ранее действующего закона о местном самоуправлении новый предусматривает существование различных видов муниципальных образований. Вводится двухуровневая система местного самоуправления. Муниципальными образованиями 1-го уровня являются городские и сельские поселения. Муниципальными образованиями 2-го уровня – муниципальные районы. В состав муниципальных районов входят территории городских и сельских поселений, а также межселенные территории. Наиболее крупные города получают статус городских округов. В городских округах осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

В связи с введением двухуровневой системы местного самоуправления закон предусматривает выделение в круге вопросов местного значения вопросов межпоселенческого характера, решение которых относится к ведению муниципальных районов. За каждым типом закрепляются свои полномочия по вопросам местного значения. За муниципальным районом закрепляются полномочия, в основном связанные с межмуниципальными функциями, а все, что в принципе может выполнять любой населенный пункт, относится к категории полномочий, закрепляемых за муниципалитетами.

Муниципальной собственностью наделены все муниципальные образования – как городские и сельские поселения, так и муниципальные районы. Принадлежность собственности тому или иному муниципальному образованию определяется теми полномочиями, которые оно исполняет.

Кроме официального определения муниципального образования, существуют и иные дефиниции, отражающие различные аспекты этого понятия.

Н. В. Шумянкина дает следующую формулировку: «муниципальное образование подпадает под общее понятие организации, является социально-

экономической системой, в которой реализуется специфический вид управления – местное самоуправление»⁵⁹.

По мнению Т. Г. Розановой⁶⁰, муниципальное образование – это не просто место совместного проживания людей. Муниципальное образование объединяет сообщество в систему, состоящую из элементов (экономика, культура, политика, социальные отношения), функционирование которых направлено на достижение генеральной цели – рост качества жизни каждого человека. Среди элементов, составляющих структуру системы муниципального образования, особо выделяется роль экономической сферы как сложной относительно самостоятельной системы, выполняющей ведущую роль в жизнедеятельности населения.

Основываясь на приведенных определениях муниципального образования и используя системный подход, можно сделать вывод, что в современных социально-экономических и политических условиях муниципальное образование – это определенная территория (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения), представляющая собой открытую социально-экономическую систему, в которой реализуется специфический вид управления – местное самоуправление, и функционирующую в целях максимального удовлетворения жизненных потребностей проживающего на данной территории населения. Кроме того, муниципальное образование представляет собой совокупность субъекта и объекта управления, управленческой и управляющей подсистемы.

В контексте решения задач развития на первый план выходят инструменты и методы муниципального управления. Специфика управления отдельными предметами ведения местного сообщества проявляется в структуре методов управления. Однако это происходит не в виде новых или особых об-

⁵⁹ Шумянкova, Н. В. Муниципальное управление: учеб. пособие / Н. В. Шумянкova. – М.: Экзамен, 2002. – С. 22.

⁶⁰ Розанова, Т. Г. Экономика региона: теория и практика / Т. Г. Розанова – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2004. – С. 138.

разований, а путем модификации, изменения «весов» различных методов и силы их воздействия в конкретных условиях.

Совокупность методов управления получает статус подсистем обеспечения (экономическая, организационная, правовая, социально-психологическая) взаимодействия субъекта и объекта управления, в качестве которых выступают органы местного самоуправления и определенные виды деятельности людей на территории муниципального образования (рис. 3).

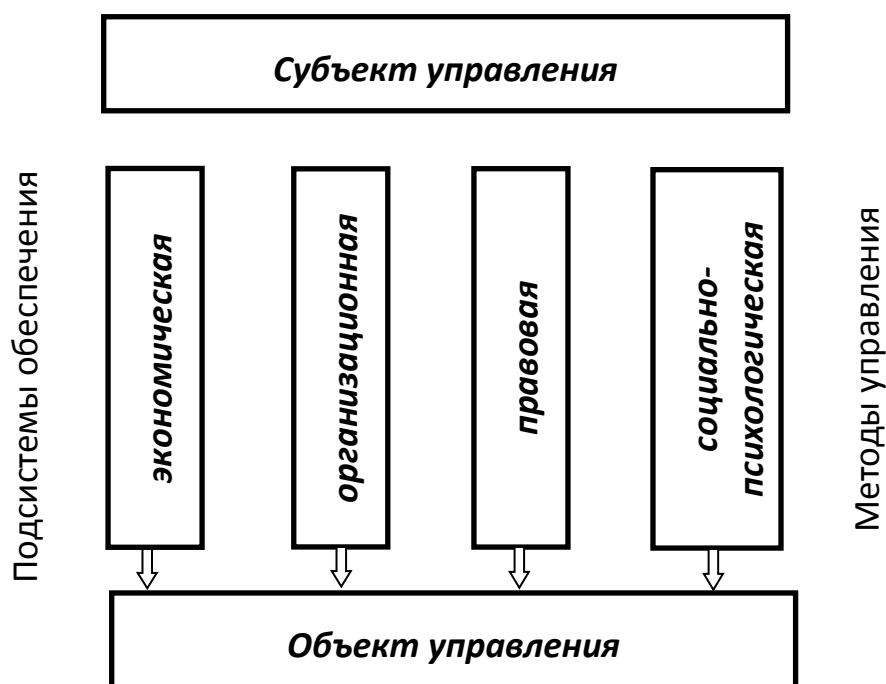


Рис. 3 – Взаимодействие субъекта и объекта управления через подсистемы обеспечения

Основным методом муниципального управления в рыночной экономике становится выработка экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов (интересов сообщества граждан) в целях социально-экономического развития муниципального образования в пределах выделенных полномочий и ресурсов. Рассматривая систему управления муниципаль-

ного образования, целесообразно остановиться на влиянии на нее взаимодействующих факторов внутренней и внешней среды (рис. 4).

Важными методами управления муниципальными образованиями становятся программно-целевые и инновационно-эвристические методы, обеспечивающие ускоренное развитие муниципального образования.

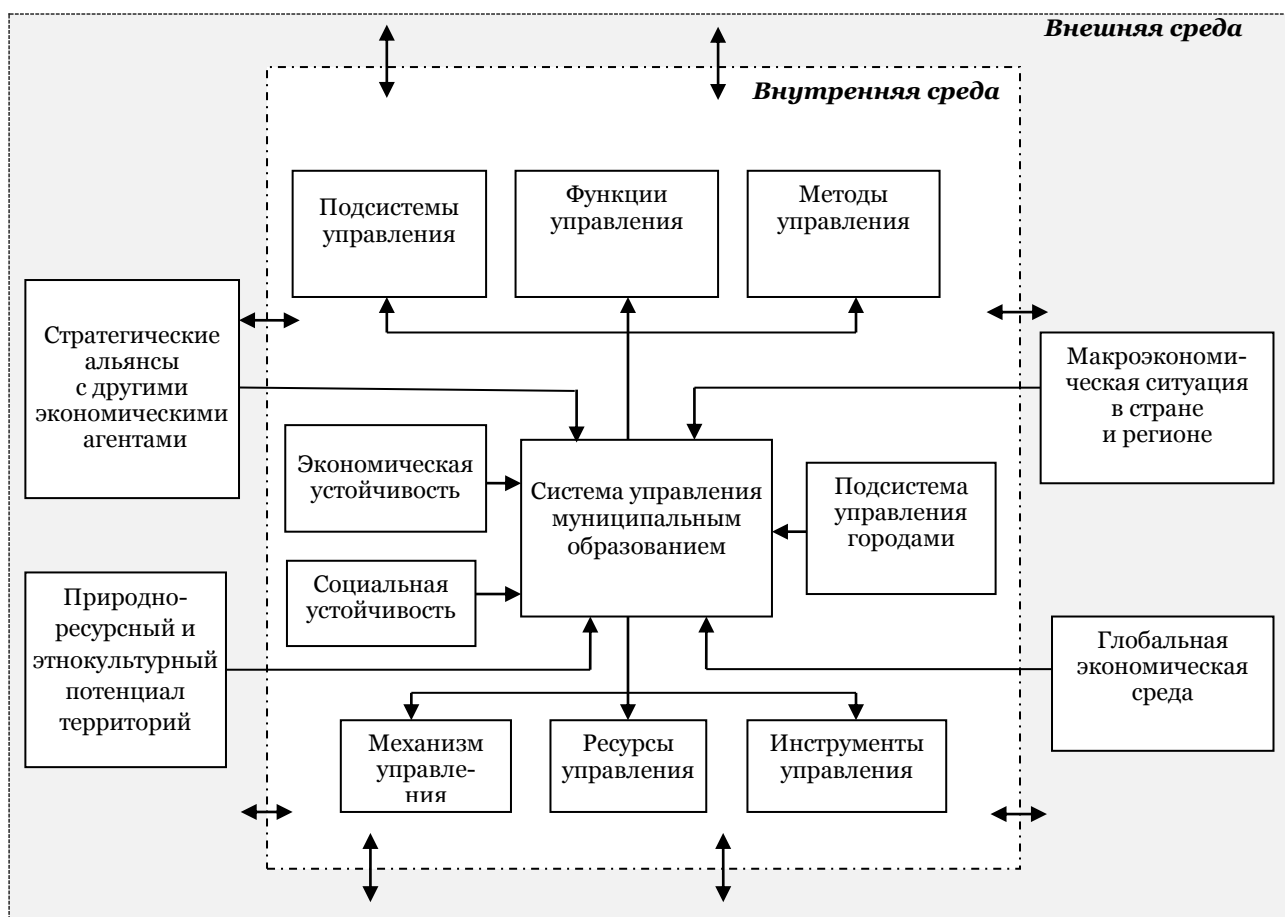


Рис. 4 – Типовая модель системы управления муниципальным образованием

Осуществляя выбор методов управления муниципальным образованием, необходимо учитывать следующее:

- 1) в каждом конкретном муниципальном образовании может применяться свой набор методов для достижения целей развития;
- 2) в практической деятельности органов местного самоуправления используются не отдельные методы, а совокупность нескольких, наиболее эффективных в той или иной обстановке;

3) постоянно изменяющиеся внешние и внутренние условия определяют необходимость разработки новых методов воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в муниципальном образовании.

Таким образом, в условиях рыночной экономики органы местного самоуправления должны создать такой механизм, который позволит управлять развитием муниципального образования преимущественно экономическими методами на основе взаимодействия со всеми хозяйствующими субъектами, расположенными на данной территории.

1.3. Типология муниципальных образований для целей муниципального управления

Муниципальное образование является первичным элементом системы регионального управления. Выделение его как самостоятельной подсистемы такой суперсистемы как Российское государство обусловлено необходимостью повышения эффективности регионального управления за счет реальной самоорганизации и самоуправления социума, конкретизации в решении взаимосвязанных производственных и социальных задач для каждого представителя локального сообщества. Социально-экономические цели функционирования муниципального образования по существу детализируют цели развития области, края, но с учетом местных исторических, экономических, природно-климатических, демографических и других условий.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ⁶¹ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Исходя из этого, можно говорить о наличии в нашей стране муниципальных образований, существенно различающихся по определенным характеристикам. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

⁶¹ Конституция Российской Федерации. – Новосибирск: Сибирское университетское издательство, 2003. – С. 43.

Федерации», вступающим в силу с 01.01.2006, муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Термин «муниципальный» в переводе с латинского означает «принимаю, беру на себя тяжесть, бремя забот». Применительно к территории это может означать поселение с правами самоуправления, берущее на себя заботу о жизнедеятельности населения.

М. М. Прусак, А. Г. Воронин, М. В. Глазырин рассматривают муниципальное образование как производственно-социальный комплекс, на базе которого образуется первичная территориальная административно-хозяйственная единица, обладающая достаточными экономическими возможностями и властными полномочиями, позволяющими наиболее полно и самостоятельно удовлетворять большую часть жизненно важных потребностей населения в труде и социальных благах⁶². Данная трактовка отражает двойственность природы муниципального образования (как хозяйствующего субъекта и субъекта власти). Кроме того, она указывает на функциональное назначение муниципального образования, но в ней не устанавливается критерий достаточности экономических возможностей и властных полномочий, а так же пределов этих полномочий. Недостатком этого определения, как нам видится, является и выпадение из рассмотрения муниципальных образований курортного, туристического, музейно-исторического типа, а также наукоградов, которые не подходят под определение «производственный».

В системе муниципального управления муниципальное образование можно представить и как социально-экономическую систему, включающую субъекты и объекты управления, каждый из которых имеет свое функциональное назначение и зону ответственности. Функциональное назначение реализуется в результатах, обеспечивающих социально-экономическое развитие ареала.

⁶² Прусак, М. М. Новгородский опыт реформ экономики региона и муниципальных образований / М. М. Прусак, А. Г. Воронин, М. В. Глазырин; под ред. В. А. Макарова. – Москва – Великий Новгород, 1998. – 302 с.

Исходя из системного подхода, мы считаем, что муниципальное образование представляет собой сложную, открытую, локализованную в пространстве совокупность самостоятельных динамичных объектов, находящихся между собой в довольно жестком вещественно-энергетическом и информационно-управленческом взаимодействии, выступающих в процессе своего функционирования по отношению к окружающей среде как единое динамичное целое, функционирующее в пространстве и времени ради достижения общесистемных целей и получения качественных общесистемных результатов, и прежде всего роста качества жизни населения. В данном случае определение позволяет говорить о муниципальных образованиях как о сложных системах управления, имеющих территориальные границы, круг постоянных жителей и определенную материально-финансовую базу (имущественный комплекс). Наличие ресурсов, а также органов управления позволяет относить муниципальные образования к полноценным участникам не только гражданско-правовых, но и социально-экономических отношений и позволяет проводить им самостоятельную политику во многих областях и сферах местной жизни, относящейся к вопросам ведения муниципальных образований.

Многообразие муниципальных образований порождает потребность их классификации. В соответствии с признаками одномерных группировок муниципальные образования можно классифицировать следующим образом:

– *По типу поселения* муниципальные образования подразделяются на городское, сельское поселение, образующие муниципальный район, а также городской округ, внутригородскую территорию города федерального значения. Кроме того, в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введено новое понятие – «межселенная территория».

Термин «поселение» имеет широкое значение. С. И. Ожегов «поселение» определяет как «населенный пункт, а также вообще место, где кто-то живет, обитает»⁶³.

Согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

- сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

⁶³ Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.

Данная классификация позволяет описать принадлежность территории к определенному типу поселения. Кроме того, большое значение эта классификация имеет с точки зрения хозяйственной практики, так как обобщенно характеризует структуру муниципальных полномочий. Общая схема классификации муниципальных образований по данному признаку представлена на рис. 5⁶⁴.



Рис. 5 – Общая схема классификации муниципальных образований по типу поселений

– По уровню бюджетообразующего потенциала можно выделить следующие муниципальные образования:

- муниципальные образования – реципиенты;
- муниципальные образования – доноры;
- самообеспечивающиеся муниципальные образования.

Данная классификация также важна для целей муниципального менеджмента особенно в условиях передачи конкретных расходных полномочий с соблюдением принципа subsidiarity на нижестоящие уровни иерархии управления.

⁶⁴ Чупрякова, А. Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов / А. Г. Чупрякова. – Томск: Изд-во Томского гос. пед. ун-та, 2008. – С. 38–39.

– По отраслевому (или градообразующему) критерию муниципальные образования можно подразделить на две базовые группы – многоотраслевые и моноотраслевые. В этой связи можно, по нашему мнению, не согласиться с В. Г. Игнатовым и В. В. Рудым, которые предлагают классифицировать муниципальные образования⁶⁵ по функциональному критерию на многофункциональные и монофункциональные, так как абсолютно все муниципальные образования, по крайней мере, российские, призваны осуществлять целый спектр функций.

Мы считаем, что к многоотраслевым муниципальным образованиям относятся такие, которые имеют на своей территории разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в различных отраслях производства и сферах экономики. К моноотраслевым относятся муниципальные образования, хозяйственная деятельность которых определена одним-двумя крупными предприятиями, расположенными на данной территории, либо несколькими предприятиями одной отраслевой принадлежности, функционирующими в пределах соответствующего муниципального образования.

– По численности населения. На основании проведенного анализа научных и учебных источников, до недавнего четкого критерия разграничения муниципальных образований по численности населения не было. Регламентом или Уставом Главного Магистра впервые в 1721 г. российские города были официально классифицированы на пять групп⁶⁶:

- большие главнейшие города: Санкт-Петербург, Москва, Новгород, Казань, Рига и др., в которых дворов от двух до трех тысяч и выше;
- города, в которых от 1 до 1,5 тыс. дворов;
- города, в которых от 500 до 1 тыс. дворов;
- небольшие города, в которых от 250 до 500 дворов;

⁶⁵ Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: учеб. пособие / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – С. 38.

⁶⁶ Регламент (или Устав) Главного Магистра от 16 января 1721 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. I, Т. IV. № 3708.

- все малые города и слободы, «где какие обретаются».

В современных научных и периодических изданиях классифицируются города по численности населения так:

- малые – до 50 тыс. человек;
- средние – 50–100 тыс. человек;
- большие – 100–250 тыс. человек;
- крупные – 250–1000 тыс. человек;
- крупнейшие – свыше 1 млн. человек.

– По степени остроты проблем социально-экономического развития можно выделить:

- муниципальные образования депрессивного характера (отличающиеся наибольшей остротой проблем);
- муниципальные образования стагнирующего характера (с меньшей остротой социально-экономических проблем);
- муниципальные образования с относительно устойчивым состоянием.

Такая классификация муниципальных образований для целей муниципального управления позволяет определить направления работы администрации муниципального образования по снятию социального напряжения и разработке механизма решения проблем социально-экономического развития конкретного муниципального образования.

Для наглядности данные подходы к классификации, сведенные воедино, целесообразно представить схематично на рис. 6⁶⁷.

Рассмотренные варианты классификации важны с точки зрения общих подходов к решению муниципальных проблем, возможного применения к ним единых методов разработки и реализации концептуальных основ их функционирования, стратегий их социально-экономического развития.

Кроме того, классификация муниципальных образований важна с точки зрения исследования методов повышения эффективности местного само-

⁶⁷ Чупрякова, А. Г. Типология муниципальных образований для целей муниципального менеджмента // Научный альманах. – 2015. – № 9(11). – С. 346.

управления, а также для целей сравнения эффективности функционирования российских муниципальных образований с эффективностью функционирования муниципальных образований развитых стран мира.

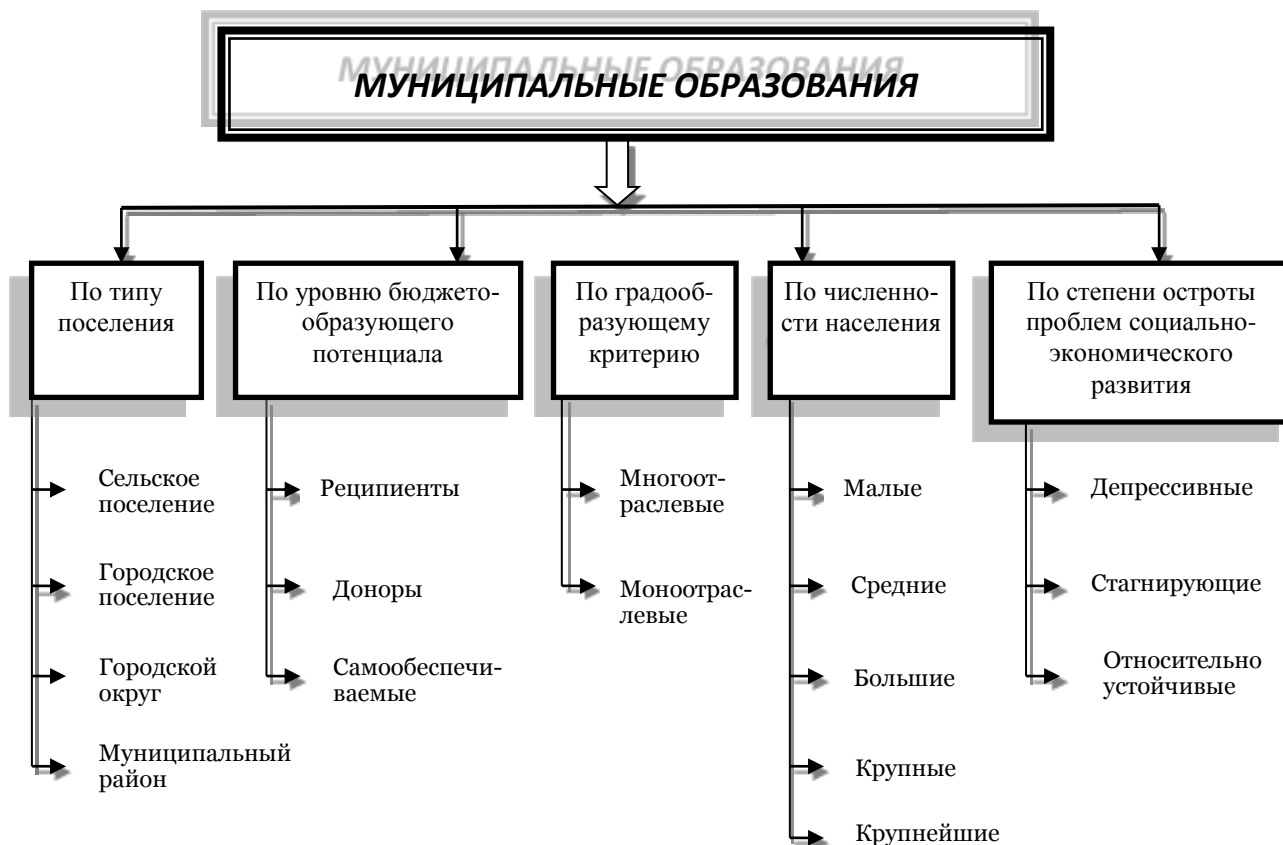


Рис. 6 – Типология муниципальных образований для целей муниципального управления

1.4. Концептуальные основы муниципального управления

На основании систематизации материала научных источников, следует отметить, что академической наукой декларировано существование научной дисциплины «Муниципальное управление». Но концептуальной, многоаспектной ее проработки, на наш взгляд, еще нет. Исследователи раскрывают в основном отдельные аспекты, акцентируют отдельные проблемы территориальной организации жизнедеятельности социора. Практика же диктует необходимость формирования концепции муниципального управления, методологическую основу которого наряду с общенаучными знаниями должны составлять специальные теории территориальной социально – экономической

организации, к числу которых можно отнести экономгеографические школы, концепции урбанизации и деурбанизации, социальные теории, а так же теории общего и специального менеджмента.

Концепция (от латинского *conception* – понимание, система) – это определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности⁶⁸.

В современных условиях можно констатировать факт наличия условий и предпосылок для формирования современной системы муниципального управления.

Рыночные отношения и преобразования всей системы регионального управления в РФ диктуют необходимость коренных изменений в системе управления как на уровне РФ в целом, так и на уровне отдельных муниципальных образований. Планово-директивные методы управления территориальным хозяйством к данному моменту разрушены. В рамках проводимой реформы местного самоуправления создается система новых отношений внутри подсистемы первого и подсистем последующих уровней, изображенных на рис. 1 в первой главе работы, основанных на партнерстве.

Мы убеждены, что все преобразования должны начинаться с первичного звена: для отраслевого менеджмента это отдельно взятое предприятие, а для регионального управления этим звеном является муниципальное образование. С учетом адаптации к рыночным условиям формируется система муниципального управления, в которой взаимодействуют субъекты, стремящиеся к большей экономической самостоятельности.

Для выявления субъектов муниципального управления, прежде всего, необходимо остановиться на содержании этого понятия. В общепhilosophическом смысле под субъектом понимается «активно действующий, ... облада-

⁶⁸ Философский энциклопедический словарь / ред. кол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев [и др.]. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.

ющий сознанием и волей индивид или социальная группа – ⁶⁹. Под субъектом управления О. Т. Лебедев и А. Р. Каньковская понимают физическое или юридическое лицо, от которого исходит властное воздействие⁷⁰. Данное определение сводит понятие управления к власти, что по нашему мнению не достаточно правомерно. Мы согласны с теми авторами, кто считает, что субъектом управления муниципальным образованием является его население, которое передает часть своих функций и полномочий созданным им органам местного самоуправления. В этом случае органы местного самоуправления рассматриваются в качестве номинального субъекта управления, точнее управляющей системы.

Другая трактовка понятия «субъект управления» дана в Большом экономическом словаре: субъект управления – это «управляющий элемент в системе управления, оказывающий воздействие на другие элементы»⁷¹. При использовании такого подхода субъект управления определяется уже не по наличию у него властных полномочий, а по управляющим воздействиям. Придерживаясь этого подхода, рассмотрим, какие субъекты задействованы в процессе муниципального управления.

По мнению О. Тимофеевой субъектами муниципального управления являются: органы государственной власти (федеральные и субъекта федерации); органы местного самоуправления; хозяйствующие субъекты и собственно население, то есть сообщество индивидов⁷². Но приведенная формулировка, как нам видится, не позволяет достаточно четко определить реального обладателя сознания и воли, выделить лицо, принимающее решение, от которого зависит развитие муниципального образования.

Таким образом, считаем, что правомерно рассматривать высшее должностное лицо муниципального образования как основного муниципального

⁶⁹ Краткая философская энциклопедия. – М., 1994. – 399 с.

⁷⁰ Лебедев, О. Т. Основы менеджмента: учеб. пособие / О. Т. Лебедев, А. Р. Каньковская; под ред. проф. О. Т. Лебедева. – СПб.: ИД МиМ, 1998. – 192 с.

⁷¹ Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 1997. – 864 с.

⁷² Тимофеева, О. Субъекты управления развитием города и их взаимоотношения / О. Тимофеева // Городское управление. – 2001. – № 9. – С. 35–40.

менеджера, поскольку ему предоставлены соответствующие полномочия представительным органом, избранным населением и на него возложена ответственность за реализацию этих полномочий. Высшее должностное лицо, представляя к рассмотрению и утверждению цели и задачи, стратегические направления развития муниципального образования, осуществляя экономическое регулирование отраслей инфраструктурного комплекса и т.д., уполномочено организовать взаимодействие других, упомянутых выше, субъектов управления развитием муниципального образования. Тем самым этот муниципальный менеджер в пределах своих полномочий задает параметры функционирования системы, именуемой муниципальным образованием. Высшее должностное лицо (высшее руководство) муниципального образования задействовано на всех этапах управленческого цикла: в планировании, организации, мотивации, регулировании и контроле. К этому вопросу автор еще вернется.

Что касается объектов управления, то к их числу можно также отнести население и весь социально-экономический комплекс муниципального хозяйства, а именно: земельные угодья, жилой и нежилой фонд, здания и сооружения, относящиеся к муниципальной собственности, предприятия, организации, учреждения муниципальной собственности, социальные объекты муниципальной собственности, нематериальные активы, продукты интеллектуальной собственности в виде авторских прав, результатов научных разработок, духовно-культурных ценностей, а также финансовые ресурсы, акции и другие ценные бумаги, принадлежащие муниципальным образованиям и прочее.

В современных условиях становится все более очевидным, что муниципальная деятельность охватывает весь спектр взаимоотношений на определенной территории и в силу этого носит комплексный, многоплановый характер. Каждое муниципальное образование ориентируется на решение социальных проблем, на воспроизводство условий, обеспечивающих высокое качество и высокий уровень жизнедеятельности человека; стремится к согла-

сованному и сбалансированному сочетанию текущих и долгосрочных целей; создаются условия для реализации принципов экономической свободы и хозяйственной самостоятельности каждого хозяйствующего субъекта, функционирующего на территории данного муниципального образования. Следует вспомнить, что при плановой экономике основным субъектом управления выступало государство в лице партийных органов и правительства, при рынке в отраслевом ракурсе основной субъект управления – это собственник, а в муниципальном управлении – это население.

Следует отметить, что все школы управления ориентировались на поиск наиболее эффективных с их точки зрения способов воздействия субъекта на объект управления. Но мы считаем, что концепция «субъект – объект управления» в менеджменте постепенно уступает место концепции самоорганизации, на которой основывается муниципальный менеджмент. По мнению представителей отечественной (С. Курдюмов, С. Капица, Д. Чернавский) и зарубежных (Г. Хакен, В. Эбиленг) школ синергетики, прозвучавшему на международном симпозиуме «Синергетика в решении проблем человечества XXI века – диалог двух школ» (июнь 2004 г.), именно синергетический подход может решить те задачи, которые оказались не под силу административно-принудительным методам, свойственным ранее применяемой практике управления на местном уровне.

Авторами работы «Основы современного муниципального управления» А. Г. Гладышевым, В. Н. Ивановым отмечается, что категория «муниципальное управление» по своим масштабам шире «местного самоуправления» и включает в себя⁷³:

– государственное управление на местном уровне, то есть федеральные и региональные органы государственной власти, осуществляющие на местах ряд функций государственной политики в области финансов, налогообложения, землеустройства, занятости населения и др.;

⁷³ Муниципальное управление: учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко [и др.]. – М.: Изд-во «Муниципальный», 2002. – 560 с.

- местное самоуправление как форму народовластия;
- муниципальное управление как систему действий по налаживанию партнерских отношений между органами местного самоуправления, населением и частным капиталом в целях обеспечения поступательного социально – экономического развития муниципального образования.

С такой формулировкой позволим себе не совсем согласиться. По нашему мнению, следует согласиться с высказыванием профессора Б. З. Мильнера, который считает, что один из самых драматичных и дорогостоящих уроков прошедших пяти–шести лет заключается в том, что ни исполнительная власть, ни законодательные органы не разработали концепцию создания национальной системы управления, адекватную рыночному механизму⁷⁴. Это особенно актуально для такого уровня управления как муниципальный.

Исходя из этого, по нашему мнению, *муниципальное правление* следует трактовать как особый, специфический вид менеджмента, представляющий собой совокупность принципов, методов и средств воздействия на социально-экономическую деятельность на уровне муниципального образования, то есть это специфическое регулирование социально-экономических процессов на данной территории в условиях рынка. Муниципальное управление предполагает разработку и реализацию конкретных научно обоснованных действий по эффективному управлению муниципальной собственностью, полноценному решению вопросов местного значения, а также координации и регулированию социально-экономических отношений, проявляющихся в процессе развития муниципального образования, что, в конечном счете, должно привести к повышению качества жизни населения.

Считаем принципиальными и то, что для отечественной практики управленческой деятельности недопустимо полное отождествление понятий «менеджмент» и «управление». Понятие «менеджмент» является более ши-

⁷⁴ Мильнер, Б. З. Управление: пути преодоления кризиса / Б. З. Мильнер // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 36–47.

роким понятием, чем понятие «управление», которое для российских условий по максимуму сводится к администрированию. Администрирование, как часть целого, входит в менеджмент, но менеджмент администрированием не ограничивается. Можно утверждать, что существует своего рода «переток» (в менеджмент и наоборот), как в сообщающихся сосудах, суммарного управленческого потенциала: то есть при увеличении количества приказов, распоряжений, команд растет доля администрирования и снижается доля менеджмента, а при предоставлении дополнительных экономических и гражданских прав и свобод растет самосознание людей, соответственно, неизбежно растет доля менеджмента и уменьшается доля администрирования. Следует отметить, что насилие и управление будет всегда (милиция, тюрьмы, армия, фискальные органы и пр.), но соотношение долей менеджмента и администрирования – величина не постоянная. А процесс «перетока» не скоротечен. Это динамичный процесс, связанный со сменой поколений.

Переход к муниципальному управлению должен способствовать повышению уровня экономического развития территории и уровня жизнедеятельности ее населения, должен обеспечить гибкое регулирование социально-экономических процессов и наращиванию конкурентных преимуществ муниципального образования в изменяющихся рыночных условиях.

Становление муниципального управления обусловлено, как нам видится, и разделением труда в управлении, поэтому в структуре муниципального управления можно выделить относительно самостоятельные направления: муниципальное управление инвестициями, управление кадрами, финансами и т.д.

На этапе формирования муниципального управления необходимо решить следующие задачи:

- становление новой культуры управления и самоуправления на уровне муниципальных образований;
- формирование новой функционально-командной структуры управления;

– разработка методов повышения эффективности муниципального управления;

– переход от традиционных методов статистики к муниципальному мониторингу с использованием современной информационной базы для осуществления системного анализа и контроля ситуации.

– В число основных задач собственно муниципального управления следует отнести:

1. Повышение самоорганизации системы – муниципального образования.

2. Обеспечение роста качества жизни жителей муниципального образования.

3. Обеспечение роста экономического потенциала муниципального образования.

4. Повышение образовательного, культурного, научного, духовного потенциала муниципальных образований.

5. Обеспечение всех видов безопасности.

6. Улучшение качества городской среды.

В процессе формирования муниципального управления следует четко представлять собственный потенциал муниципального образования, под которым следует понимать способность открытой сложной социально-экономической системы достигать сформулированных целей, выполнять поставленные задачи. Он определяется объемом, структурой и полнотой использования ресурсов муниципального образования.

Эффективность муниципального управления во многом зависит от соблюдения его принципов, к которым относятся: децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции⁷⁵.

⁷⁵ Общий специальный менеджмент: учебник / общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 292.

Принцип децентрализации. Его действие проявляется через делегирование функций управления «сверху вниз», через полицентрическую систему принятия решений, сочетание в принимаемых управленческих решениях централизации и децентрализации. При этом необходимо оптимальное сочетание указаний извне (сверху) и указаний, вырабатываемых внутри данной группы элементов (подсистем) ОССЭС.

Принцип партнерства. Его действие проявляется через взаимодействие объектов и субъектов муниципального управления как юридически равных партнеров.

Принцип subsidiarности. Его действие проявляется через такое распределение функций, при котором на более высокий уровень передаются лишь те, которые не могут быть реализованы на более низком уровне. В данном случае этот принцип следует рассматривать в тесной связи с принципом *функциональности*, который предполагает, что любая структура тесно связана с функцией системы и ее подсистем, и исследовать структуру необходимо после определения характера функций в этой системе. На практике этот принцип, в частности, означает, что в случае придания ОССЭС новых функций целесообразно пересмотреть ее структуру, а не пытаться втиснуть новую функцию в старую структуру. Результатом этого становится соблюдение принципа *мобильности и адаптивности*. В рамках соблюдения этого принципа предполагается постоянная трансформация функциональной и организационной структуры.

Принцип выделенной компетенции. Этот принцип означает закрепление функций субъектов муниципального управления на основе ресурсного обеспечения реализации каждой функции.

В данном случае, традиционные функции управления в новых условиях наполняются новым содержанием. В частности это касается функций целеполагания, регулирования и стимулирования.

Детализируя изложенное ранее, следует отметить, что исходя из миссии муниципального образования, понимаемой, прежде всего, как повыше-

ние качества жизни населения, важными целями функционирования муниципального образования являются:

- всемерное удовлетворение потребностей местного населения посредством повышения уровня общественного обслуживания и создания условий для развития производства товаров и услуг, пользующихся спросом;
- обеспечение бесперебойного функционирования всех сфер местного хозяйства, создание нормальных условий жизнедеятельности населения;
- рост общей деловой активности населения на территории;
- рост его покупательной способности.

Кроме того, муниципальные менеджеры, формируя иерархию целей развития муниципального образования, должны четко выделять три уровня целей: цели-задачи, что решает краткосрочное планирование; цели-вехи, что является прерогативой долгосрочного планирования; цели-идеалы – это амбициозные цели, которые во многом не могут быть достижимы, но к которым следует стремиться. Таким образом, *функция целеполагания* обусловлена необходимостью осуществления научного прогнозирования социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальное управление должно охватывать всю деятельность муниципального образования. Ранее отмечались основные объекты управления муниципальным образованием. Это – население, его нужды, жилой фонд, коммунальное хозяйство, муниципальные земли, муниципальные предприятия, организации и учреждения, социальная сфера и так далее. Все они взаимодействуют между собой в сложных сочетаниях, комбинациях, взаимозависимостях, что проявляется в особенностях протекания социально-экономических процессов в конкретном муниципальном образовании. Интересы всех участников социально-экономических отношений должны быть сбалансированы, отношения должны быть отлажены посредством регулирования. В реализации *функции регулирования* муниципального управления могут использоваться методы как прямого, так и опосредованного воздействия. При этом степень воздействия субъекта муниципального управления на кон-

кретный объект может постоянно изменяться. То есть объем и полнота реализации функции регулирования находится в определенной зависимости от степени зрелости рыночных отношений.

В силу того, что в современных условиях в муниципальном хозяйстве функционируют предприятия и организации разных форм собственности, методы непосредственного воздействия муниципального управления правомерны относительно объектов муниципальной собственности. На другие объекты распространяются лишь методы опосредованного воздействия и, прежде всего, через стимулирование хозяйствующих субъектов. Вместе с тем, постановка задачи по организации управления развитием муниципального образования, как единым организмом, сегодня актуальна. То есть *стимулирующая функция* муниципального управления дает субъекту управления средства реализации интересов представителей местного сообщества.

Кроме описанных функций муниципального управления предлагается дополнить одну из базовых функций управления – функцию учета и контроля – *мониторингом* (анализом) состояния, так как исследовательская составляющая этого понятия играет в современных условиях крайне важную роль в изучении, анализе, отслеживании, предвосхищении тенденций и явлений в развитии муниципального образования.

Предлагая дополнить традиционные функции управления, следует исходить из того, что наименование функций остаются прежними, но изменяются их содержание, процедуры, способы реализации.

Систему муниципального управления предлагается рассматривать как сложную совокупность трех подсистем: организационно-распорядительной, информационно-пропагандистской и подсистемы самоорганизации и саморазвития, выделение которых обусловлено особенностями деятельности муниципальных образований и приведенными выше предпосылками формирования муниципального управления. В основу такого деления целесообразно положить известные в мире, но пока слабо применяемые в отечественной практике теории организационных изменений: теорию «Е» и теорию «О».

Целью изменений согласно теории «Е» являются экономические цели, предполагается автократичное лидерство, а объектом изменений выступает структура организации. Целью изменений по теории «О» является развитие организационных способностей, лидерство – партисипативное (участвующее), а объект изменений – организационная культура. Данную теорию характеризует высокий уровень вовлеченности работников и сотрудничества, что является существенным для создания партнерства, доверия и обязательств, необходимых при создании долгосрочных улучшений.

Организационно-распорядительная подсистема в большей степени базируется на положениях теории «Е» и включает совокупность управленческих органов, выполняющих закрепленные за ними функции и решающие поставленные перед ними задачи, а также совокупность традиционных методов, с помощью которых осуществляется управленческое воздействие. Эта подсистема муниципального управления должна быть серьезно проработана, поскольку включает в себя соединение организационной структуры, технологии и методов управления.

Изучение принципов и особенностей муниципального управления позволяет выделить вторую подсистему – *информационно-идеологическую*, которая содержит в себе ценностные ориентации; организационную культуру; идеологию менеджмента; управленческие исследования; интересы, мотивы, стимулы муниципальных служащих; информационное обеспечение аппарата управления; открытость информации об управленческой деятельности для населения.

В процессе становления и развития муниципального управления наглядно проявляются такие качества как адаптивность, гибкость, стремление к нововведениям, ориентация на новые более высокие результаты, поиск и разработка новых инструментов и их непосредственное практическое использование. Эти качества обусловили очертания новой подсистемы муниципального управления, не свойственной применяемой до недавнего времени системе управления на местном уровне. Это *подсистема саморазвития*, которая тесно взаимосвяза-

на с указанными ранее подсистемами, как бы проецирующаяся на них и их подпитывающая. Эту подсистема основана на положениях теории «О».

Основными задачами подсистемы саморазвития можно назвать такие:

- обоснование и введение стимуляторов и катализаторов, побуждающих систему муниципального управления к самосовершенствованию;
- мониторинг возможностей и опасностей внешней среды муниципального управления;
- выявление новых проблем, тенденций развития в рамках муниципального управления;
- выработка путей саморазвития с обоснованием процесса перехода в обновленное состояние системы муниципального управления.

Предлагаемая подсистема саморазвития базируется на понятии корпоративной культуры в широком смысле слова, то есть на философии, определяющей и смысл существования организации (администрации муниципального образования), моральный и социальный климат в муниципальном образовании в целом, проявляющийся во внутренней атмосфере и взаимодействии с внешней средой.

Любое управление осуществляется с помощью системы методов, которая представляет собой определенную совокупность приемов целенаправленного воздействия на объекты для поддержания их функционирования или приведения в новое состояние. Методы муниципального управления должны обеспечивать формирование механизма управления.

Исходя из материала первой главы, под механизмом понимается взаимосвязь компонентов в системе муниципального управления, при которой воздействие одного или нескольких из них приводит к изменению остальных компонентов системы. Таким образом, базой современного механизма муниципального управления служит системный подход и ситуационный анализ.

Рассматривая понятие муниципального управления, следует иметь в виду следующие важнейшие аспекты его значения: во-первых, это – профессиональное управление местной экономикой, местным хозяйством; во-

вторых, это – использование инструментов и достижений современного управления, призванных наиболее полно реализовывать идеи и принципы истинного самоуправления местного сообщества, то есть это специфическая концепция; в-третьих, это – новая специфическая форма территориального управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования; в-четвертых – это междисциплинарная область знаний; в-пятых – это концепция поведения в деловом мире; и наконец, исходя из высказываний П. Друкера, – это не столько само руководство, сколько специфический подход к руководству.

Характеризуя муниципальное управление, мы считаем необходимым отметить, что это, прежде всего, практическая деятельность, связанная с множеством мыслительно-аналитических и организационно-методических процессов:

- мониторингом ситуации;
- определением приоритетных целей, задач, основных зависимостей, противоречий;
- разработкой альтернативных вариантов действий;
- оценкой каждой альтернативы и выбором наиболее эффективной в конкретных условиях;
- разработкой программ действий;
- обоснованием концепций развития муниципального образования и т.д.

Следует акцентировать то, что для каждого конкретного муниципального образования концептуальные положения муниципального управления должны браться на вооружение одновременно с тщательной отладкой и настройкой, то есть в процессе многократных итераций.

Система муниципального управления достаточно сложна и своеобразна с точки зрения устоявшихся традиций в российском управлении, организационного построения, решаемых задач, внутренней среды, внешнего окружения, факторов развития. Имеющиеся особенности обусловлены самой новой

природой муниципальных образований, новым содержанием муниципальных функций, возросшим значением общественных услуг, реальным состоянием местной экономики и кадров и другими факторами (опытом, традициями).

Для обеспечения поступательного развития открытых сложных социально-экономических систем (ОССЭС) требуется постоянное совершенствование муниципального управления, представляющее собой, по нашему мнению, не разовое преобразование отдельных элементов или даже отдельных подсистем системы муниципального менеджмента в целом, а непрерывающийся динамичный процесс решения проблем и задач, диктуемых современностью, сопровождающийся постоянной ротацией кадров. Только при осознании сути новой концепции муниципального управления можно преодолеть противоречие между прогрессивной идеей реформы местного самоуправления и реалиями обустройства жизни людей на местах.

Таким образом, развитие муниципального управления следует рассматривать как разворачивающийся во времени процесс постепенного и непрерывного перехода из одного состояния в другое, на качественно новом уровне, вносящий при этом характерные, а чаще коренные, преобразования в функционирование конкретного муниципального образования, направленные на достижение главной его цели – повышения уровня и качества жизни населения.

Практические задания по 1 главе

1. Вопросы для самоконтроля

1. Каковы важнейшие документы федерального уровня, регламентирующие деятельность местного самоуправления?
2. Что понимается под местным самоуправлением в соответствии с Хартией о местном самоуправлении?
3. Могут ли, в соответствии с Хартией, центральные или региональные органы власти ограничить полномочия органов местного самоуправления?

4. В какой степени органы местного самоуправления, в соответствии с Хартией, обладают свободой действий для реализации собственной инициативы?

5. Что такое правовая база местного самоуправления и ее состав?

6. Какие вопросы деятельности местного самоуправления регулируются законодательством субъектов Российской Федерации?

7. В какой степени органы местного самоуправления, в соответствии с Хартией, обладают свободой действий для реализации собственной инициативы?

8. Какие требования содержатся в Хартии в отношении финансовых ресурсов местного самоуправления?

9. Какие формы собственности признаются и защищаются в приоритетном порядке в соответствии с Конституцией РФ?

10. Входят ли органы местного самоуправления в систему органов государственной власти?

11. Принадлежит ли органам местного самоуправления право законодательной инициативы в Государственной Думе РФ?

12. Содержится ли в Европейской Хартии местного самоуправления требование признания принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве государств – участников Совета Европы?

13. Из каких нормативно-правовых документов состоит правовая база местного самоуправления на муниципальном уровне?

14. В чем состоят отличия в понятиях «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент»?

15. Что является объектом и субъектом муниципального управления?

16. Каким образом осуществляется взаимодействие между объектом и субъектом управления на муниципальном уровне?

17. Дайте характеристику типов муниципальных образований в Российской Федерации.

18. Назовите цели и основные задачи муниципального управления.

19. С какой целью и по каким критериям классифицируются муниципальные образования?

20. Дайте характеристику принципов и функций муниципального управления.

21. От чего зависит эффективность деятельности органов местного самоуправления?

22. Назовите концептуальные основы муниципального управления.

2. Задание

1. Сформулируйте и охарактеризуйте внешние и внутренние факторы развития местного самоуправления в Российской Федерации.

2. Выявите сходства и отличия в процессах формирования местного самоуправления в период от «земства» до настоящего времени.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Муниципальное образование как объект муниципального управления: системный и ситуационный подходы

Одна из главных особенностей современного научного познания заключается в подходе к объектам исследования как к системам. Любой вид человеческой деятельности, и в особенности интеллектуальной, по своей сути является системной деятельностью, предусматривающей использование совокупности взаимосвязанных системных процедур на пути от постановки целей и задач к нахождению и реализации решений. Системный подход к исследованию проблем – это следствие интеллектуализации наций, а также необходимости решения различных проблем с помощью научных подходов, методов, технологий. Системный анализ – это наиболее последовательная реализация системного подхода к решению проблем в различных сферах человеческой деятельности. Характерным для системного подхода является поиск оптимального решения проблемы определения и упорядочения целей системы, при функционировании которой возникла данная проблема. Эпоха зарождения основ системного анализа была характерна для рассмотрения чаще всего систем естественного происхождения. При этом постулат (Аристотеля): «Важность целого превышает важность его составляющих» сменился через много столетий новым постулатом (Галилея): «Целое объясняется свойствами его составляющих». В современных условиях главный вопрос системного анализа лежит в области внешнего (исследовательского) проектирования сложных систем и касается как приемов формирования критериев оптимальности и путей поиска оптимальных решений, так и обоснования оптимального состава и структуры этих систем. Значение общей теории систем, идею которой выдвинул профессор Людвиг фон Берталанфи в 1937 г., для исследований в области управления объясняется несколькими основными причинами. Многие традиционные научные дисциплины – философия, психология, социология

и др. – в настоящее время существенно трансформировали предметы своего рассмотрения в сторону исследования целостных образований, а управленческая наука тесно связана с этими дисциплинами. Кроме того, технический прогресс, в частности компьютеризация, способствует тому, что основными объектами современного проектирования оказались системы управления, выступающие в качестве типичных образцов системных объектов.

Наибольший вклад в развитие системного анализа, системного мышления внесли такие ученые, как Ф. Бэкон, А. И. Берг, А. А. Богданов, Л. Берта-ланфи, Н. Винер, Р. Декарт, И. Кант, Н. Н. Моисеев, И. Ньютон, И. Пригожин, Ф. Энгельс и другие. Из работ ученых, становится очевидным, что системный анализ – это теоретико-прикладное направление исследований, основанное на определенной методологии, характеризующееся конкретными принципами и пр.

В. Н. Садовский приводит около 40 определений понятия «система», получивших распространение в литературе к середине 70-х годов прошлого века.⁷⁶

По мнению авторов, наиболее полным определением с точки зрения охвата организационных, технических, социально-экономических подсистем, составляющих иерархическую совокупность взаимосвязанных элементов, дополняющих друг друга при решении основных задач, является определение, данное Гамидовым Г. С., где сказано, что «сложная система является искусственным образованием, которое представляет собой локализованную в пространстве совокупность самостоятельных динамичных объектов, находящихся между собой в жестком вещественно-энергетическом и информационно-управленческом взаимодействии, выступающих в процессе своего функционирования по отношению к другим системным формированиям и окружающей среде как единое динамичное целое, функционирующее в пространстве и времени ради достижения общесистемных целей и получения каче-

⁷⁶ Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. – М.: Наука, 1974. – С. 77–106.

ственных общесистемных результатов»⁷⁷. Данное определение в полной мере применимо к рассматриваемой нами системе, именуемой муниципальным образованием.

Таким образом, системный анализ можно представить как систематизированные методы оказания лицам, принимающим решения, помощи при выборе курса действий путем изучения всей проблемы в целом, определения конечных целей и различных путей их достижения с учетом возможных последствий.⁷⁸

Характеризуя методологию системного анализа, используем определение методологии науки, данное в Большой советской энциклопедии:⁷⁹ «методология науки дает характеристику компонентов научного исследования, его объекта, предмета анализа, задачи исследования (или проблемы), совокупности исследовательских средств, необходимых для решения задачи данного типа, а также формирует представление о последовательности движения исследования в процессе решения задач.»

Объект системного анализа можно представить, исходя из определения его сути, с двух точек зрения. С точки зрения теории – это процесс подготовки и принятия решений, то есть применение общих закономерностей проведения исследований, направленное на поиск наилучших решений на основе системного подхода; определение целей и их ранжирование, дезагрегирование системы, определение взаимосвязей между элементами системы. Это также применение принципов интегрирования различных методов и приемов, разработанных как в рамках системного анализа, так и в рамках других научных направлений в стройную, взаимообусловленную совокупность методов системного анализа. С точки зрения прикладных аспектов – это различные

⁷⁷ Гамидов, Г. С. Основы инноватики и инновационной деятельности / Г. С. Гамидов, В. П. Колосов, Н. О. Османов. – СПб.: Политехника, 2000. – С. 166.

⁷⁸ Косинский, П. Д. Муниципальное образование как объект муниципального менеджмента: системный и ситуационный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // Научный альманах. – 2015. – № 9(11). – С. 201.

⁷⁹ Большая советская энциклопедия. Т. 16. С. 479.

конкретные проблемы, возникающие при функционировании систем, в частности такой системы, как муниципальное образование.

Наиболее важными признаками системы, раскрывающими ее сущность как экономической категории, являются:

- *целостность, связность* (это наиболее существенная количественная характеристика системы). С исчезновением связности исчезает и сама система, хотя элементы системы и даже некоторые связи, отношения между ними могут быть сохранены. Достижению целостности системы – муниципального образования – обычно способствует деятельность городского совета народных депутатов и администрации города;

- *наличие подсистем и связей между ними или наличие структуры системы* (это наиболее существенная качественная характеристика системы), с исчезновением подсистем или связей между ними может исчезнуть и сама система. К числу подсистем муниципального образования относятся, как уже отмечалось, различные подразделения (жилищно-коммунальное хозяйство, горэлектросеть и другие), без функционирования которых само существование муниципального образования становится под вопросом;

- *возможность обособления или абстрагирования от окружающей среды*, т.е. относительная обособленность от тех факторов среды, которые в достаточной мере не влияют на достижение цели. Например, муниципальное образование, входящее в состав Приморского края, Республики Саха (Якутия) или же Кемеровской области РФ могут абстрагироваться в достижении цели наращивания промышленного потенциала города.

- *связи с окружающей средой по обмену ресурсами*. Например, муниципальное образование с профилирующей металлургической отраслевой направленностью реализует продукцию металлургии в обмен на энергоресурсы, товары народного потребления и многое другое, необходимое для нормальной жизнедеятельности этого муниципального образования;

- *подчиненность всей организации системы некоторой цели* (как это, впрочем, следует из определения системы). Так, одной из основных целей

функционирования муниципального образования является повышение качества жизни населения. На достижение этой цели направлена деятельность всех подсистем данного муниципального образования;

- *эмерджентность или несводимость свойств системы к простой совокупности свойств ее элементов.*

Следует подчеркнуть, что объектом нашего внимания, прежде всего, будут именно органичные, динамичные, искусственные, многоцелевые, открытые сложные социально-экономические системы – муниципальные образования. Открытые – это системы, которые обмениваются материально-информационными ресурсами с окружающей средой регулярно, то есть открытая система подчиняется динамическому взаимодействию с окружающим миром. Развитие открытой системы сопровождается повышением уровня специализации ее элементов и усложнением структуры, нередким расширением границ системы. Это особенно актуально в связи с современным подходом к разграничению функций между центром (суперсистемой) и субъектами РФ (подсистемами), между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Все системы, в том числе и муниципальное образование, имеют вход, трансформационный процесс и выход.

Вход, как первая часть системы, состоит из элементов, классифицируемых по их роли в процессах, протекающих в системе. Первый элемент входа тот, над которым осуществляется некоторый процесс (например, информация). Второй элемент входа – это внешняя среда, под которой будем понимать совокупность факторов и явлений, воздействующих на процессы системы и не поддающиеся прямому управлению. Факторы внешней среды можно условно разделить на случайные (характеризуемые законами распределения, либо действующие без всяких законов) и факторы, находящиеся в арсенале суперсистемы, то есть более крупной системы (например, нормативно-правовые документы государства). Третий элемент входа – это то, что задает правила ее функционирования, ограничительные условия и пр.

Второй частью системы является трансформационный процесс, который можно представить как своего рода канал, через который проходят элементы входа, и в результате определенного воздействия на каждый вход достигается желаемый результат на выходе.

Третья часть любой системы – это выход, то есть результат деятельности системы.

Открытые системы имеют, однако, некоторые специфические черты. В частности, это признание определяющей роли взаимозависимости между системой и внешней средой.

Возвращаясь к приведенному ранее определению системы, следует подчеркнуть отличительные особенности открытых сложных социально-экономических систем (ОССЭС), которые необходимо рассматривать в их диалектической взаимосвязи:

1. Наличие целей функционирования ОССЭС.

Эти цели определяют основное назначение ОССЭС и характер ее функционирования. Каждая подсистема этой ОССЭС имеет свою специфическую цель (подцель), и в то же время она проектируется таким образом, чтобы система работала ради достижения единой цели (целей), стоящей перед суперсистемой в целом. ОССЭС создаются для удовлетворения тех или иных потребностей общества, отдельных его групп, слоев. Соответственно, муниципальное образование функционирует ради удовлетворения потребностей представителей местного сообщества, руководствуясь их интересами. Стремление к возможно более полному удовлетворению этих потребностей является целью данной системы или ее целевым назначением. В этом смысле ОССЭС обладают свойством целенаправленности, под которым понимается способность к выбору поведения в зависимости от своей цели (внутренней цели), в качестве которой в муниципальном образовании обычно значится стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения в процессе устойчивого развития муниципального образования. Выходные характеристики ОССЭС опре-

деляются не только внешним воздействием (взаимодействием с окружающей средой), но и целью или исходя из целевого ее назначения.

2. Наличие управления.

Здесь под управлением понимается процесс целенаправленного формирования поведения ОССЭС и ее подсистем. Само управление может непосредственно осуществляться человеком без или с использованием автоматизированных систем. Основная цель управления заключается в создании необходимых и достаточных условий для эффективного функционирования и развития ОССЭС. Создание условий в данном случае предполагает:

- получение необходимой информации о самой ОССЭС, о подсистемах и элементах, окружающей среде (информация о состоянии);
- выработку решения (переработку, преобразование информации и принятие решения на ее основе);
- постановку задач перед суперсистемой и ее подсистемами (передача командной и управляющей информации) и контроль исполнения.

Функционирование таких ОССЭС как муниципальных образований невозможно без обмена информацией между составляющими их элементами, между элементами и подсистемами с окружающей средой, что приводит к их обновлению, пополнению или их изменению. Управление исходит из целевого назначения сложной социально-экономической системы.

3. Непрерывное изменение состояния элементов и подсистем суперсистемы без изменения структурного состояния ОССЭС в целом. Так, при совершенствовании структуры управления, а именно реорганизации отделов и оптимизации их функций на градообразующем предприятии муниципального образования, может измениться структурное состояние самого предприятия, но при этом не изменится ни политический режим государства, ни экономическая политика муниципального образования.

4. ОССЭС имеют определенную иерархическую структуру. Основным признаком иерархического выделения подсистем должно быть их целевое назначение.

Детального рассмотрения заслуживают факторы, определяющие эффективность управления в системах. В данном случае *эффективность* системы в Большом экономическом словаре под редакцией А. Н. Азрилияна⁸⁰ определяется, как способность этой системы в процессе ее функционирования производить экономический эффект. В экономической энциклопедии под редакцией Л. И. Абалкина сказано⁸¹, что экономическая эффективность отражает обусловленность затрат общественного труда и полученного обществом полезного результата в виде материальных благ и услуг, это итоговый качественный показатель развития и функционирования экономики. Таким образом, эффективной считается система управления, которая в наибольшей мере способствует решению стоящих перед обществом экономических и социальных задач.

К числу этих факторов, определяющих эффективность системы, можно отнести:⁸²

– *Фактор агрегирования*, заключающийся в «свертывании», «сжатии» числа источников информации об элементах (участниках) системы, ее подсистемах по мере увеличения числа уровней иерархии. Наличие агрегирования информации характерно для иерархических систем управления.

– *Экономический фактор*, заключающийся в изменении финансовых, материальных и других видов ресурсов системы при изменении состава элементов (участников) системы, обладающих собственными интересами. В общем случае экономический фактор отражает баланс ресурсов в задачах формирования состава системы.

– *Фактор неопределенности*, заключающийся в зависимости информированности участников системы о существенных внутренних и внешних параметрах их функционирования от используемого механизма управления.

⁸⁰ Малый экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2000. – С. 920.

⁸¹ Экономическая энциклопедия / науч.-ред. совет изд-ва «Экономика»; Институт экономики РАН; гл. ред. Л. И. Абалкин. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 1055 с.

⁸² Новиков, Д. А. Механизмы функционирования многоуровневых организационных систем / Д. А. Новиков. – М.: Фонд «Проблемы управления», 1999. – С. 11–13.

Существование этого фактора обусловлено тем, что в ОССЭС участники верхних уровней иерархии в составе управленческой функции осуществляют еще и информационную функцию, регулируя информационные потоки между подчиненными, в том числе – «замыкая» через себя обмен информацией между отдельными управляемыми объектами, а также между управляемыми объектами и окружающей средой, тем самым, с одной стороны, увеличивая их информированность, а с другой – снижая перерабатываемые ими объемы информации (см. фактор агрегирования и информационный фактор).

– *Организационный фактор*, заключающийся в изменении отношения власти, то есть в выделении полюсов управления (на уровне суперсистемы – государства – этим центром можно считать Парламент, Правительство; на уровне отдельного муниципального образования центром может выступать горсовет, администрация и т.д.). То есть это такие элементы системы, которые обладают возможностью устанавливать «правила игры» для других элементов.

– *Информационный фактор*, заключающийся в изменении информационной нагрузки на участников системы. Именно объективно ограниченная способность элементов открытых сложных систем по переработке информации традиционно считается условием, порождающим иерархию, то есть порождающим разделение функций (см. фактор агрегирования и фактор неопределенности).

Разделение фактора неопределенности и информационного фактора обусловлено следующей причиной: если фактор неопределенности отражает требование необходимости *обладания субъектом определенной информацией* для успешного осуществления своей деятельности, то информационный фактор отражает *возможности субъекта по переработке этой информации*.

В рамках рассмотрения действия указанных выше факторов следует учесть, что конкретное муниципальное образование имеет свой элементный состав, потоки информации и набор управляющих воздействий, а также отличается информированностью участников системы о себе, о других участ-

никах и об окружающей среде, возможностями по переработке информации и принятию решений. Поэтому можно считать, что экономический фактор отражает состав показателей оценки деятельности участников системы, фактор агрегирования – потоки информации «снизу вверх» системы, организационный фактор – потоки информации и воздействие «сверху вниз», фактор неопределенности – информированность участников, информационный фактор – их возможности по переработке информации.

2.2. Система муниципального управления: подходы, функции и основные принципы

Следует признать, что к муниципальному образованию как предмету исследования применимы различные подходы. Подходы с точки зрения экономики организации рассматривались в работах С. Бира, Я. Зеленецкого, К. Менара и др.; с точки зрения экономико-математического моделирования – в работах К. А. Багриновского, А. Н. Гранберга, С. А. Суспицына, В. Т. Дементьева, Г. Г. Малинецкого, Г. С. Поспелова и др. Кроме того, иерархическая структура разного рода систем привлекала внимание многих исследователей: Ю. Антомонова, Е. И. Ефимова, Б. Г. Ильясова, В. В. Миронова, Н. И. Юсупова, В. Ю. Крылова, Д. Миллера и др. С точки зрения общей теории систем подходы к пониманию сути открытых сложных систем излагались в работах Р. Акофа, А. Г. Мамиконова, М. Месаровича, В. С. Михалевича, У. Р. Эшби и др.

Системный анализ выдвигает ряд подходов, применение которых в комплексе и взаимосвязи дает верное понимание сути открытых сложных социально-экономических систем. Этими подходами, по мнению Г. С. Гамидова, являются следующие⁸³:

– *Системно-компонентный подход*, который отражает исследование сложной социально-экономической системы на основе выделения ее основных элементов и подсистем, взаимодействие которых обеспечивает прису-

⁸³ Гамидов, Г. С. Основы инноватики и инновационной деятельности / Г. С. Гамидов, В. П. Колов, Н. О. Османов. – СПб.: Политехника, 2000. – С. 171.

щие только этой системе новые качественные особенности. Принципы выделения основных элементов и подсистем определяются самой структурой данной сложной системы и задачей исследования, а также охватом учитываемых факторов.

– *Системно-структурный подход*, который предполагает изучение внутренних связей и взаимодействий элементов и подсистем сложной социально-экономической системы. Структура такой системы зависит от параметров ее элементов, связывает и образует их, придавая целостность системы, и обуславливает возникновение новых качеств, не присущих ни одному из элементов и подсистем системы. Структурные свойства сложной социально-экономической системы определяются характером и устойчивостью взаимосвязей между элементами и подсистемами.

– *Системно-функциональный подход*, который предусматривает изучение функциональных зависимостей между элементами и подсистемами сложной социально-экономической системы, представляющих собой интегрированный результат функционирования образующих эту систему компонентов. Функциональная зависимость может быть между компонентами данной системы, между исследуемой сложной социально-экономической системой и сверхсистемой, в состав которой она входит, или внешней средой. Функции компонентов по отношению к сложной социально-экономической системе – сверхсистеме должны носить целесообразный характер и согласовываться во времени и пространстве, формируя систему как единое целое. Функциональное описание элементов сложной социально-экономической системы имеет иерархическую структуру и содержит координирующие аспекты – согласование функций компонентов по горизонтали и субординирующие – согласование функций компонентов по вертикали. Субординация определяет подчиненность функций одних компонентов другим, указывает специфическое место и неодинаковую значимость каждого из компонентов в осуществлении функций сложной социально-экономической системы в целом.

Современный системный анализ, являясь методологией научного познания и социальной практики, в основе которой лежит рассмотрение объектов как целостных формирований, исходит из того положения, что каждая сложная система всегда есть компонент другой, более высокого уровня сложности системы – суперсистемы; сама, в свою очередь, образована из компонентов, подсистем более низкого уровня.

При исследовании ОССЭС необходимо опираться на ряд основополагающих системных принципов, таких как:

1. Принцип иерархичности познания, требующий трехуровневого изучения ОССЭС: изучение самой сложной социально-экономической системы, так называемый собственный уровень; изучение этой системы как подсистемы (элемента) более широкой системы – «вышестоящий» уровень и – наконец изучение этой системы в соотношении с составляющими данную ОССЭС компонентами – «нижестоящий» уровень.

2. Принцип интеграции, заключающийся в изучении интегративных свойств и закономерностей систем и их комплексов, раскрытии базисных механизмов интеграции целого.

3. Принцип формализации, который показывает, что системный анализ нацелен на получение количественных характеристик, создание методов, сужающих неоднозначность понятий, определений, оценок и т. п.

4. Принцип физичности, одним из основных постулатов которого является постулат целостности. Его сущность состоит в том, что композиция, т. е. объединение подсистем в сложную социально-экономическую систему, и декомпозиция, т. е. ее членение на подсистемы в любом из вариантов, должны осуществляться в направлении генерирования полной информации. Принцип физичности определяет причинно-следственные связи сложных систем.

5. Принцип моделируемости заключается в том, что любая ОССЭС может быть представлена конечным множеством моделей, каждая из которых отражает определенную грань (сторону) ее сущности. Этот принцип дает возможность исследовать определенное свойство (или группу свойств) при по-

мощи одной или нескольких узко ориентированных моделей таких систем. Принцип моделируемости опирается на постулаты дополнительности и действия.

Постулат дополнительности предполагает, что ОССЭС, находясь в различных средах (ситуациях), могут проявлять различные системные свойства. Постулат действия предполагает, что реакция ОССЭС на внешнее воздействие имеет пороговый характер, то есть некое предельное значение.

6. Принцип целенаправленности. Под целенаправленностью в данном случае будем понимать функциональную тенденцию, направленную на достижение ОССЭС некоторой конечной цели, некоторого состояния, либо на усиление (сохранение) некоторого процесса. При этом данная система должна оказаться способной противостоять внешнему воздействию.

Следствием принципа целенаправленности является постулат выбора. ОССЭС обладают способностью к выбору поведения, и следовательно, однозначно предсказать способ действия и экстраполировать их состояние затруднительно.

Исходя из изложенного выше материала, можно с полным основанием представить муниципальное образование как территориальную социально-экономическую систему расширенного воспроизводства условий и качества жизни населения. Ее исследование с точки зрения системного анализа и подхода необходимо для целенаправленного воздействия, прогнозирования развития, устранения нежелательных явлений, повышения общей эффективности функционирования.

Основой жизнедеятельности всякой системы является кооперация, то есть согласованное взаимодействие элементов системы. В то же время любая социальная система, в том числе и муниципальное образование, может функционировать и развиваться успешно, если, с одной стороны, кооперация будет добровольной, основанной на учете интересов социальных и экономических субъектов, а с другой – воздействие внешнего организующего фактора будет содействовать достижению ее целей.

В муниципальной воспроизводственной системе можно выделить такие экономические субъекты, как домашние хозяйства, производственные предприятия, неприбыльные хозяйства, то есть бюджетные организации, благотворительные и иные фонды, а также экосистему и прочее. Сложная совокупность субъектов жизнедеятельности, объединенных единым пространством, порождает специфическое потребление, а следовательно, и необходимость производства благ, удовлетворяющих эти специфические потребности. Это различные качественные и количественные формы совместного потребления таких благ, как воздух, вода, земля, электроэнергия, канализация и т.п. Кроме того, это потребности и блага, обусловленные пространственным положением субъектов жизнедеятельности, такие как транспорт, связь и т.п. А также необходимость координации во времени и пространстве воспроизводства этих благ.

Описывая муниципальное образование как территориальную воспроизводственную систему, следует помнить, что процесс развития муниципального образования, как ОССЭС, вызывает ряд проблем, связанных с условиями проживания населения, развитием экономики, загрязнением окружающей среды, управлением коммунальным хозяйством и т.д. Поэтому в современных условиях, по нашему мнению, следует усилить координирование муниципальных процессов на базе системного подхода. Содержание такого управления несколько специфичнее традиционного понимания сути управления на местном уровне и поэтому целесообразнее именовать его муниципальным управлением.

Муниципальные образования как системы обладают некоторой двойственностью. С одной стороны, муниципальное образование ведет себя как взаимообуславливаемая система, если следить за изменением показателей его состояния; с другой стороны – налицо не всегда прогнозируемые явления, такие как выбор населением мест работы, отдыха, жительства, внешняя миграция, демографические факторы в целом и факторы, обусловленные субъективным восприятием граждан.

Взгляд на муниципальное образование как на целостную систему позволяет обнаружить некоторые скрытые закономерности его развития. Еще К. Маркс заметил, что само существование города как такового отличается от простой множественности независимых домов. Здесь целое не просто сумма своих частей. Это своего рода самостоятельный организм.⁸⁴

Муниципальное образование выступает целостным образованием по отношению к окружающей среде, оно перерабатывает и потребляет элементы своего окружения (воздух, воду, сырьевые ресурсы и т.д.). Эти особенности позволяют рассматривать муниципальные образования как подобие живого организма, имеющего сложное внутреннее строение и естественные механизмы регулирования, обеспечивающие его выживание в условиях активного взаимодействия с внешней средой. Особенностью данной сложной системы является и то, что это экономическая система, создающая, распределяющая и потребляющая продукт постоянно, воспроизводя все условия своего существования.

Рассматривая ОССЭС как иерархическую систему управления, следует выделить три основных вида связей (отношений) (рис. 7):

- отношение верховенства (сплошная стрелка на рис. 7);
- отношение подчиненности (пунктирная стрелка на рис. 7);
- отношение взаимодействия (штрихпунктирная стрелка на рис. 7).

Отношения верховенства и подчиненности характеризуются, как правило, директивно-информационными связями. От управляющего элемента управляемому направляется командная информация, определяющая в какое состояние должен прийти управляемый элемент. От управляемого элемента к управляющему элементу передается информация состояния, которая описывает состояние управляемого элемента. В этом проявляется обратная связь, с помощью которой сигнал (информация) с выхода системы (объекта управления) передается в орган управления, где этот сигнал, содержащий информа-

⁸⁴ Маркс, К. Экономические рукописи 1857–1859 годов / К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 46, ч. 1. С. 470.

цию о работе, выполненной объектом управления, сравнивается с сигналом, задающим содержание и объем работы (например, план). В случае возникновения рассогласования между фактическим и плановым состоянием работы принимаются меры по его устранению.

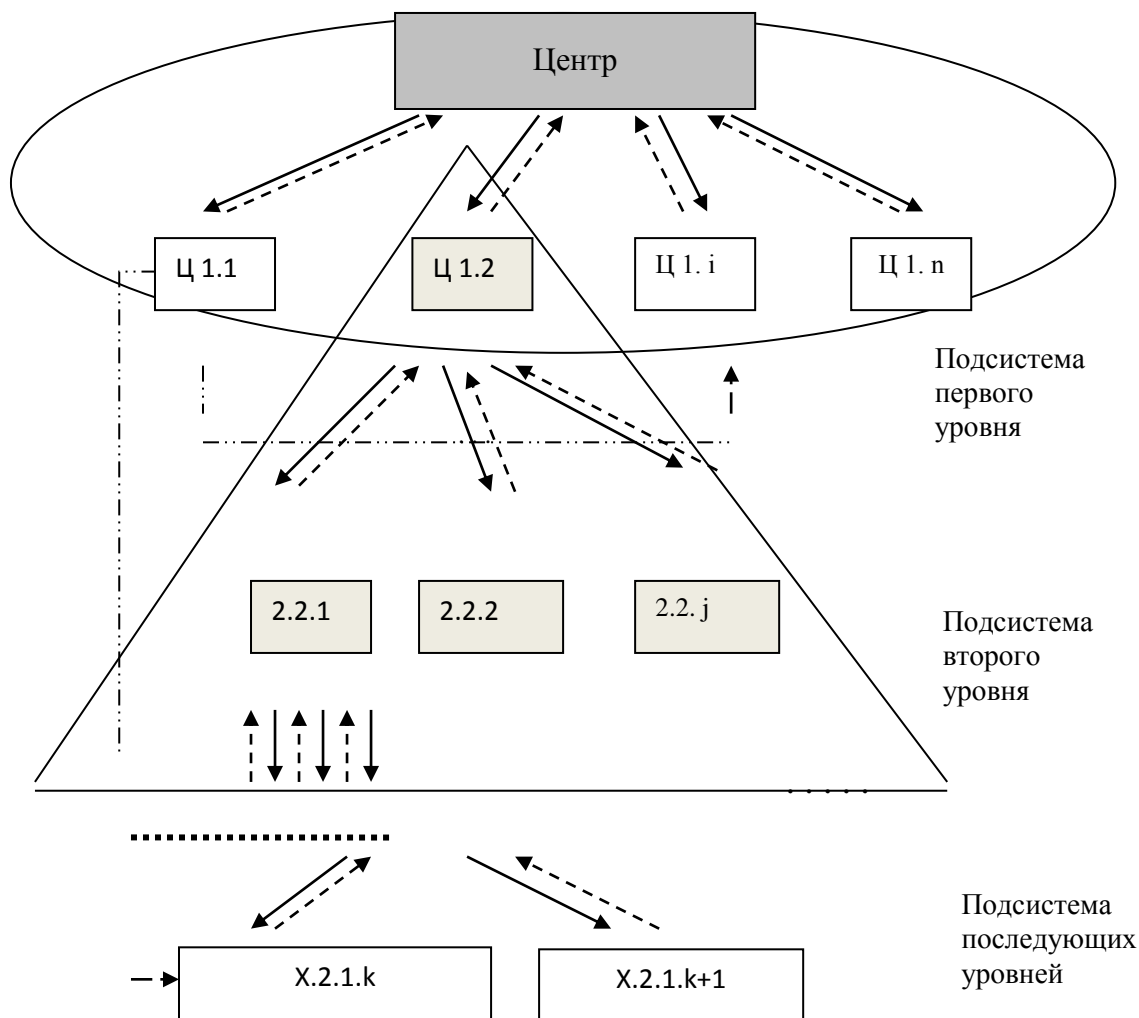


Рис. 7 – Иерархическая структура управления открытой сложной социально-экономической системой

Выше отмечалось, что особенностью ОССЭС является то, что не всегда удается четко выразить обратные связи, которые в них, как правило, длинные, проходят через целый ряд промежуточных звеньев, и их полноценный просмотр затруднен. Кроме того, не всегда возможно четко определить причины выхода управляемых систем за установленные пределы.

Под основными управленческими функциями муниципального образования будем понимать циклически повторяющиеся процессы, которые обеспечивают достижение совокупности целей, эффективное функционирование и развитие муниципального образования.

Рассматривая функции управления сложной социально-экономической системой, коей является муниципальное образование, следует отметить, что они типичны. Функции управления, включаемые в управленческий цикл представлены на рис. 8.

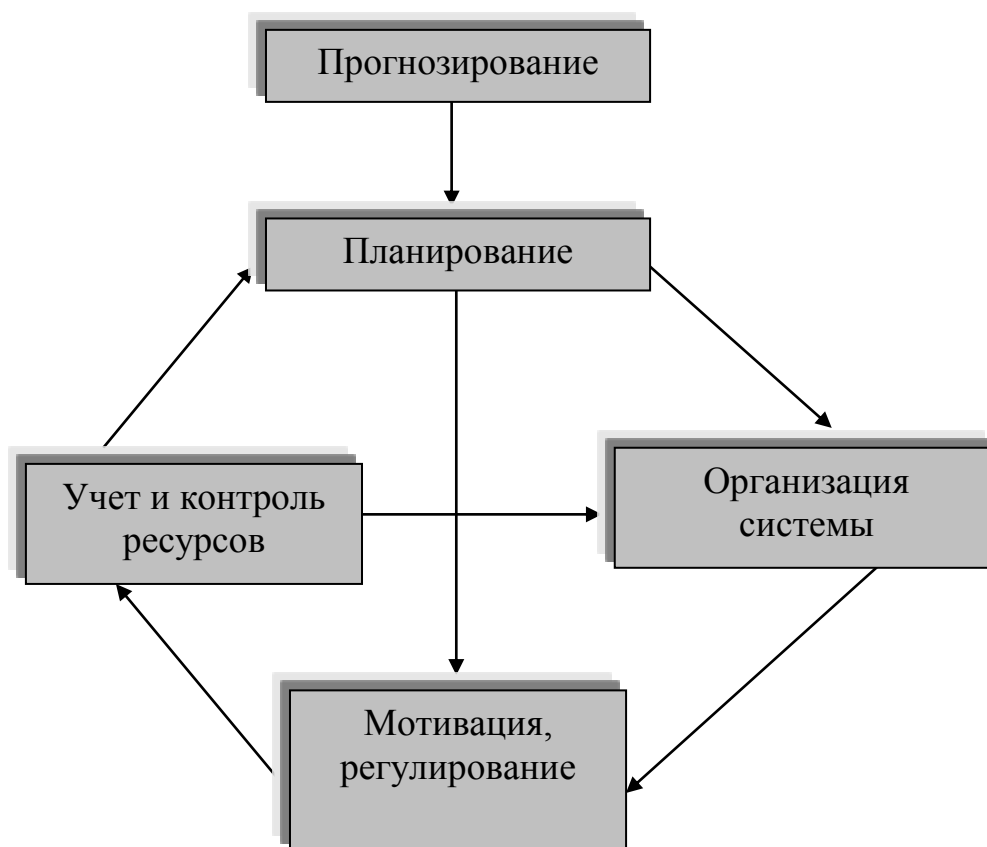


Рис. 8 – Управленческие функции в управленческом цикле

Прогнозирование поведения системы, т.е. исследование будущего состояния системы. Методика прогнозирования оценивается исходя из применимости и точности. Применимость связана с соответствием прогнозов ситуации и тем, насколько они помогают в принятии решений, а степень точности показывает соответствие прогнозов событиям, реально имеющим место.

Следует уточнить, что ни один из методов прогнозирования (метод экспертных оценок, анализ временных рядов, адаптивные модели и др.) не дают абсолютно точных результатов, так как рыночные ситуации, в которых функционируют муниципальные образования, характеризуются неопределенностью среды и уровнем случайной ошибки, что делает толкование данных о состоянии системы затруднительным.

Планирование (координация во времени, в пространстве, по информации) *ресурсов и элементов, подсистем и структуры системы*, необходимых (достаточных, – в случае оптимального планирования) для достижения целей системы. Планирование предполагает рассмотрение прошлого опыта, анализ настоящей ситуации и постановку реальных задач на перспективу. Любой план должен удовлетворять принципам:

- 1) экономической обоснованности и рациональности;
- 2) опоры на реальные возможности муниципального образования;
- 3) гибкости без ущерба для достижения поставленных целей.

Организация системы – полное, качественное выделение подсистем, описание их взаимодействий и структуры системы (как линейной, так и иерархической, сетевой или матричной). Функция организации управления предполагает создание системы, в которую логично вписываются такие компоненты, как человек (или группа людей), экономические отношения и технические средства. При этом необходимо определить, кто, что и как должен делать при осуществлении плана.

Основные принципы организации управления включают:

1. Принцип четкого разделения труда.
2. Принцип четкой регламентации полномочий и степени ответственности.
3. Принцип строгой дисциплины.
4. Принцип единоначалия.
5. Принцип единства направления развития для всех подсистем.
6. Принцип подчиненности личных интересов общим, целому.

7. Принцип справедливости (вознаграждения работников, а также при решении конфликтных ситуаций).

Среди конкретных форм организации деятельности можно выделить:

- делегирование полномочий;
- создание организационной структуры, структуры подчинения и ответственности муниципального образования;
- регламентирование прав, обязанностей, профессиональных функций работников городской администрации;
- нормирование трудозатрат и сроков выполнения работ.

Учет и контроль ресурсов, приводящих к тем или иным желаемым состояниям системы. Именно функция контроля особо актуальна при рассмотрении деятельности администрации муниципального образования.

Принципы контроля:

1. Заблаговременность (проактивность).
2. Объективность.
3. Контроль не должен быть тотальным, мелочным.
4. Экономичность, разумность контроля.
5. Открытость контроля.

Регулирование – это адаптация и приспособление системы к изменениям внешней среды.

Функции управления сложной социально-экономической системой взаимосвязаны, а также взаимозависимы. Нельзя, например, осуществлять полное планирование в экономической системе без прогнозирования, учета и контроля ресурсов, без анализа спроса и предложения – основных регуляторов рынка. Экономика любого государства, региона – всегда управляемая система, хотя подсистемы управления могут быть организованы по-разному, иметь различные элементы, цели, структуру, отношения.

Модель управления саморазвивающейся системой представлена на рис. 9.⁸⁵



Рис. 9 – Модель управления саморазвивающейся системой

С учетом вышеизложенного можно определиться с понятием «система управления». Система управления – это организованная совокупность:

- людей, объединенных в органы управления и осуществляющих функции управления с использованием совокупности методов управления;
- связей, которые определяются оговоренными способами взаимодействия, возникающими потоками информации;
- элементов и связей для достижения целей организационной системы.

Схематично система управления изображена на рис. 10.

Из приведенного определения вытекает, что систему управления можно рассматривать как полностью и эффективно управляющую своим объектом управления; как взаимосвязанную и умеющую взаимодействовать с суперсистемой (вышестоящей системой) и собственными подсистемами (системами более низкого уровня иерархии); как умеющую приспосабливаться к новым условиям деятельности (в условиях рынка).

⁸⁵ Шеметов, П. В. Менеджмент в схемах, таблицах и рисунках / П. В. Шеметов. – Новосибирск: Издательский дом «Сибирское соглашение», 2000. – С. 21.

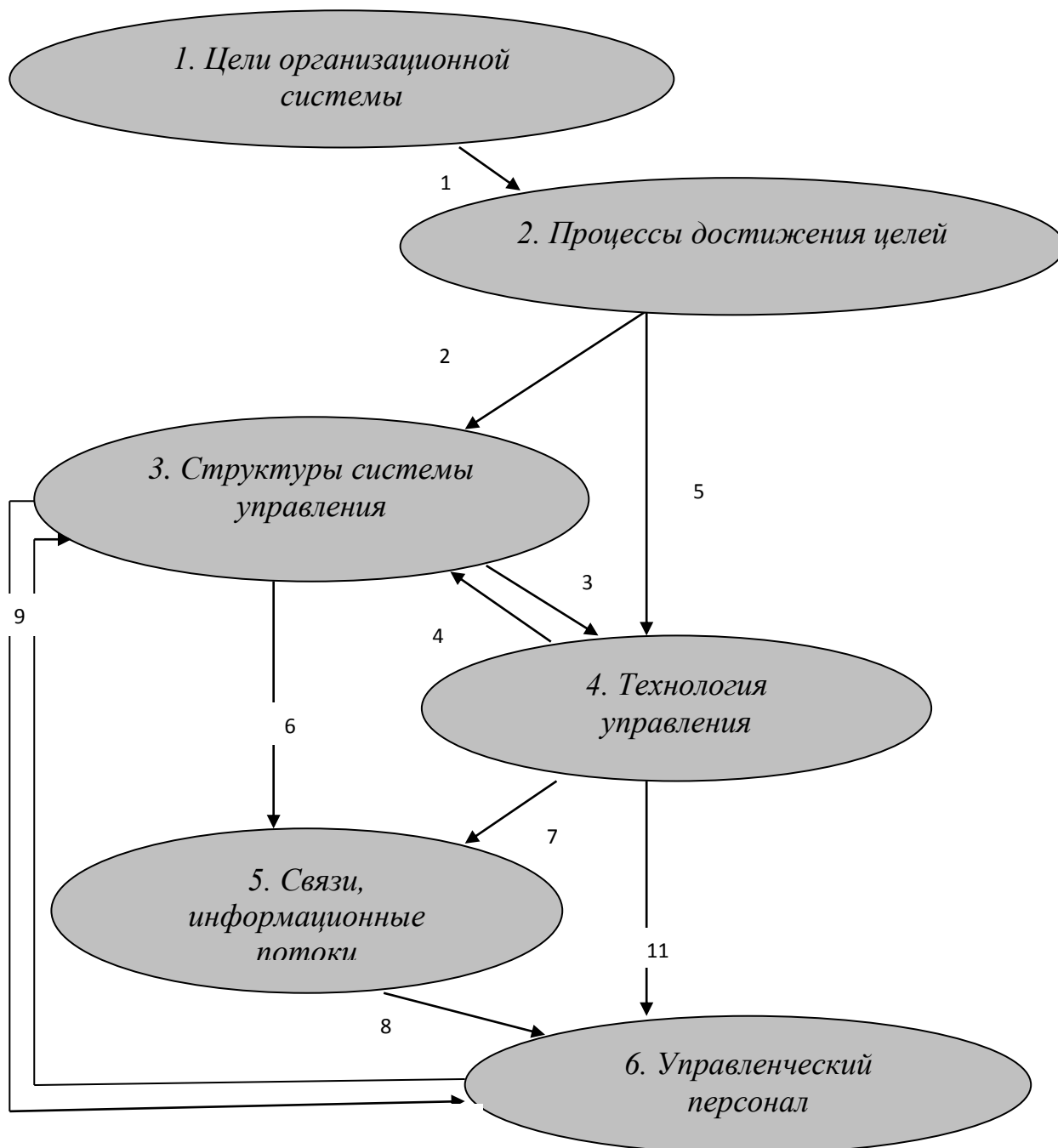


Рис. 10 – Схема системы управления (в т.ч. муниципальным образованием)

Изучение многочисленных научных трудов отечественных и зарубежных специалистов по управлению (в частности О. С. Виханский, А. Г. Воронин, С. О. Доннел, Г. Кунц, Б. З. Мильнер, Р. Г. Минаков, З. П. Румянцева, В. М. Рябов, Ф. М. Русинов и др.) позволяет сделать вывод о том, что наряду с системным подходом к рассмотрению и совершенствованию системы управления следует применять и ситуационный подход.

На наш взгляд наиболее полно ситуационный подход к управлению отражен в работах Г. Кунца и О. С. Доннела, которые предлагают использование возможностей прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям⁸⁶. Центральным элементом данного подхода является ситуация, под которой следует понимать конкретный набор обстоятельств, значительно влияющих на организацию и управление в определенный период времени. Ситуационный подход, признавая, что общий процесс управления во многом одинаков, все же акцентирует внимание на том, что специфические приемы, которые используются органами управления, имеют разные вариации и сочетания. Это особенно важно для часто меняющихся условий управления на уровне муниципальных образований.

То есть на уровне суперсистемы процессы протекают более инертно, а на уровне отдельных подсистем этой суперсистемы ситуация более динамична. Поэтому ситуационный подход должен лежать в основе нововведений на уровне отдельного муниципального образования наряду с системным подходом.

Следовательно, совокупность системного и ситуационного подходов могут служить методологической базой в научном познании, обновлении управленческих и административных процессов, формирующихся и протекающих в современных условиях в муниципальных образованиях.

Таким образом, формирование системы муниципального управления должно осуществляться с учетом сущности системного подхода; понятия, признаков, типов систем; особенностей, функций управления открытой сложной социально-экономической системой; факторов, определяющих эффективность управления в многоуровневых системах; подходов к пониманию сути ОССЭС и принципов их исследования.

⁸⁶ Кунц, Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О. Доннел: пер. с англ. – М.: Прогресс, 1981. – Т. 1, Ч. 2. – 510 с.

2.3. Маркетинговый подход к муниципальному управлению

В настоящее время вопросы местного значения не могут быть решены только за счет использования классических методов и технологий муниципального управления. В связи с появлением новых приоритетов и задач социально-экономического развития муниципальных образований, требуется дополнить действующую управленческую практику методами регулирования, в большей степени учитывающими динамику потребностей местного сообщества. Деятельность органов управления в отношении экономического развития муниципальных образований смещается с прямого производства и предоставления услуг к обеспечению возможностей развития предпринимательского сектора и роста уровня качества жизни населения.

Вопросы местного значения, решение которых ложится на органы местного самоуправления сельских территорий и способствует их устойчивому развитию, невозможно решить за счет традиционных технологий муниципального управления.

Одной из современных технологий является муниципальный маркетинг, который позволяет в систематизированном виде на основе маркетинговых инструментов и стратегий разрабатывать и применять комплекс мероприятий, направленных на более эффективное и выгодное для города использование имеющихся ресурсов с целью повышения конкурентоспособности на основе удовлетворения спроса целевых групп потребителей. Для проживающих на территории граждан более важным является наличие социально-инфраструктурных объектов, общественная и экологическая безопасность, система коммуникаций и связи, возможность трудоустройства и уровень доходов. Для инвесторов основными факторами конкурентоспособности территории выступает местное законодательство, фискальная политика, рыночная инфраструктура.

В последнее время активно обсуждаются вопросы применения муниципального маркетинга, но примеров активного его использования примени-

тельно к муниципальным образованиям функционирующим в сельских территориях, крайне мало.

Однако использование маркетингового инструментария пока не получило широкого распространения в практике муниципального управления. Система инструментов и стратегий маркетинга территории слабо адаптирована к деятельности муниципалитетов. В большинстве стратегических планов социально-экономического развития городов заложено два приоритетных направления развития территории, взаимодополняющих друг друга, – улучшение качества жизни местного сообщества и повышение конкурентоспособности территории муниципального образования путем реализации конкурентных преимуществ. При этом в планах и программах территориального развития не учитывается как сам комплекс муниципального маркетинга, так и механизм его реализации.

Каждое муниципальное образование ориентируется на решение социальных проблем, на воспроизводство условий, обеспечивающих высокое качество жизни и высокий уровень жизнедеятельности человека; стремится к согласованному и сбалансированному сочетанию текущих и долгосрочных целей; создает условия для реализации принципов экономической свободы и хозяйственной самостоятельности каждого хозяйствующего субъекта, функционирующего на территории данного муниципального образования⁸⁷. Устойчивость развития муниципальных образований в настоящее время рассматривается в разных контекстах, что проявляется в различных рекомендациях по применению подходов к трансформации понимания экономики поселений и их восприятию как сложных открытых социально-экономических систем. Говоря об устойчивом развитии территорий, следует иметь в виду, что состояние их экономики определяет степень их независимости от вышестоящих уровней управления. В этих условиях важную роль в устойчивом развитии территорий

⁸⁷ Чупрякова, А. Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов / ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет». – Томск: Изд-во Томского гос. пед. ун-та, 2008. – С. 61.

приобретает муниципальный маркетинг, призванный обеспечить расширенное воспроизводство условий материально-вещественной среды обитания человека.

Остановимся более подробно на применении муниципального маркетинга в деятельности сельских муниципальных образований.

Современный этап социально-экономических преобразований в Российской Федерации характеризуется существенными изменениями условий хозяйственной деятельности в сельской местности, которые привели к росту безработицы и снижению доходов сельского населения.

Эти негативные тенденции в экономике сельских поселений становятся еще очевиднее в условиях повсеместного сокращения численности сельского населения, что обусловлено рядом причин, среди которых можно назвать отток трудоспособного населения и особенно молодежи. Это, в свою очередь, является результатом низкого уровня и качества жизни сельского населения, ростом неудовлетворенности жизнью в сельских территориях.

Примером выявленных негативных тенденций служит Кемеровская область, основные показатели развития сельских территорий которой представлены в табл. 1.

Из таблицы 1 видно, что при сокращении общей численности населения области на 2,3 % за период с 2010 по 2014 годы, численность сельского населения сократилась на 5,8 %, что подтверждает наши выводы об оттоке сельского населения в города. Следует отметить, что на фоне неравенства размера заработной платы на селе и среднего показателя по области, темпы ее роста у занятых в сельском хозяйстве опережают темпы роста средней заработной платы. Доля сельского хозяйства в ВРП хотя и колебалась за указанный период, но существенных изменений не последовало. Особо показательным является значение расходов регионального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство: в 2010 году этот показатель составил 1599,3 млн. руб. или 2,5 % от общей суммы расходов бюджета, то в 2014 году они составили 1216,7 млн. руб. или 0,95 %.

Таблица 1

Некоторые социально-экономические показатели развития
сельских территорий Кемеровской области за 2010–2014 гг.*

Показатели	Ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014
Численность населения, всего	тыс. чел.	2761,3	2750,8	2742,4	2734,1	2725,0
	%	100	100	100	100	100
Численность экономически активного населения	тыс. чел.	1294,7	1302,0	1306,4	1303,2	1278,2
	%	46,9	47,3	47,6	47,6	46,9
Численность сельского населе- ния	тыс. чел.	408,5	403,9	404,4	397,4	394,3
	%	14,6	14,6	14,5	14,4	14,3
Численность населения, занято- го в сельском хозяйстве	тыс. чел.	49,2	48,4	46,4	45,7	43,0
	%	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4
Среднемесячная зар. плата в об- ласти	руб.	18028	20479	23403	25326	26809
Уровень зар. платы работников, занятых в сельском хозяйстве	руб.	9904	11521	12844	14174	15912
Доля сельского хозяйства в ВРП	%	3,1	3,4	3,5	3,2	3,1
Объем с/х продукции, всего, в т.ч.	млн. руб.	34210	38044	37388	44360	49652
- растениеводство	млн. руб.	17196	19521	18793	21915	24133
- животноводство,	млн. руб.	17014	18423	20595	22445	25519
Расходы регионального бюджета на сельское хозяйство и рыбо- ловство	млн. руб.	1209,1	1848,0	1457,6	1698,7	1216,7
Доля в общих расходах	%	1,6	1,9	1,5	1,78	0,95

*Данные обобщены авторами на основе статистической информации, содержащейся на сайте Администрации Кемеровской области⁸⁸.

Рассматривая показатели развития сельских поселений на фоне средних показателей по Кемеровской области, видно, что за последние пять лет наблюдается снижение большинства из них. Можно назвать основные причины этого: ярко выраженная промышленная ориентация региона; повышен-

⁸⁸ Сельское, лесное и охотничье хозяйство Кемеровской области. 2010–2014: стат. сб. / Кемерово-стат. – Кемерово, 2015. – 142 с.

ный риск земледелия; контрастные чередования периодов засухи и длительных проливных дождей в период вегетации и уборки урожая; слабая финансовая поддержка сельхозпроизводителей.

Такое положение предопределяет вывод о том, что сельское хозяйство не оказывает значительного влияния на экономику региона. Однако от уровня развития сельскохозяйственного производства зависит в определенной степени социальное развитие сельских территорий, а также обеспечение не только сельского, но и городского населения продуктами питания. Следовательно, имеется диалектическая взаимосвязь между процессом стабилизации сельской экономики и устойчивым развитием сельских территорий.

В таких условиях, на наш взгляд, одним из важнейших факторов, который может способствовать устойчивому развитию муниципальных образований сельских поселений, является эффективное использование их внутреннего потенциала, составляющими которого являются сельскохозяйственные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства населения (ЛПХ).

Для сельскохозяйственного производства проблема устойчивости является более сложной, чем для других отраслей экономики. Это связано с тем, что продукция сельского хозяйства незаменима и спрос на нее неэластичен⁸⁹.

Оценивая современные подходы к определению устойчивого развития сельских территорий, в отдельных случаях наблюдается подмена понятий «устойчивое развитие сельских территорий» и «устойчивое развитие сельского хозяйства». Более широким и комплексным понятием является, на наш взгляд, «устойчивое развитие сельских территорий», так как включает помимо сельского хозяйства еще и несельскохозяйственные виды деятельности.

В Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 г. основными целями государственной политики определены создание благоприятных социально-экономических условий для вы-

⁸⁹ Косинский, П. Д. Продовольственная самообеспеченность региона и качество жизни населения / П. Д. Косинский, В. А. Шабашев. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2009. – С. 56.

полнения селом его производственной и других общенациональных функций, устойчивый рост сельской экономики, повышение эффективности сельского хозяйства, занятости, уровня и качества жизни сельского населения, рационализация использования природных ресурсов и охрана природной среды, сохранение и приумножение культурного потенциала села⁹⁰.

Следует отметить, что создание благоприятных условий, направленных на повышение устойчивости функционирования сельскохозяйственных предприятий и личных подсобных хозяйств, более широкое вовлечение их в решение социальных вопросов и вопросов местного значения вообще, может стать эффективным подходом для преодоления кризисных явлений, свойственных для сельских территорий РФ.

Российские ученые (академики РАСХН И. Ушачев и А. Петриков, член-корр. РАСХН Е. Савченко, А. Миндрин и др.) в своих работах выделяют различные функции сельских поселений, рассматривая их как сложные открытые социально-экономические системы. Выделяются такие функции, как *производственная* (состоящая в основном в удовлетворении потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности); *социально-демографическая* (предполагающая воспроизводство сельского населения); *социо-культурная* (предполагающая формирование системы духовных ценностей и традиций) и *прочие*. В рамках рассматриваемой тематики особо следует выделить *функцию социального контроля над территорией*, которая помимо содействия сельского населения органам государственной и муниципальной власти в обеспечении общественного порядка и безопасности в сельской территории, на наш взгляд, включает оценку уровня удовлетворенности этого самого населения разнообразием и качеством предоставляемых ему муниципальных услуг^{91, 92, 93}.

⁹⁰ Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 г. // Экономика сельского хозяйства России. – 2009. – № 3.

⁹¹ Инновационная деятельность в аграрном секторе экономики России / под ред. И. Г. Ушачева, И. Г. Трубилина, Е. С. Оглоблина, И. С. Санду. – М.: Колос, 2007. – 636 с.

Реализация указанных функций в современных условиях осложнена недостаточной развитостью несельскохозяйственной занятости на селе, отсутствием возможности получения доходов населением сельских поселений на уровне жителей городов, а также отсутствием доступных для сельского населения общественных благ. Кроме того, следует отметить также и неразвитость институтов гражданского общества, основным предназначением которых является обеспечение защиты интересов населения сельских поселений.

Таким образом, одним из путей преодоления негативных явлений в развитии сельских территорий является применение маркетингового инструментария. Его применение на базе развития местного самоуправления и сложившейся системы сельскохозяйственной кооперации и интеграции позволят значительно повысить привлекательность инвестиционного климата и сократить финансовую зависимость сельских административно-территориальных образований от вышестоящих структур.

В силу того, что муниципальный маркетинг является по своей сути рыночно ориентированной концепцией управления, можно рассматривать применение его как инструмента устойчивого развития региона. Особенно актуализируется роль инструментов коммуникативной политики маркетинга, включая формирование общественного мнения – PR, ФОССТИС – формирование спроса и стимулирование сбыта муниципальных услуг, рекламу, а также прочие комплексные формы содействия продвижению муниципальных услуг.

Многие исследователи муниципальный маркетинг рассматривают через формирование имиджа отдельных муниципальных образований, включая и сельские поселения, а так же через привлечение в муниципальное образование инвестиций и новых экономических агентов, что более близко к такому понятию, как маркетинг территории. Однако, возможности муниципаль-

⁹² Петриков, А. В. Механизмы устойчивого сельского развития: метод. пособие. Ч. 1. Обеспечение занятости и повышения доходов сельского населения / соавт.: В. Я. Узун и др.; МСХ РФ. Асоц. Агро. – М., 2003. – 329 с.

⁹³ Савченко, Е. Н. Стратегия развития аграрного сектора сельских территорий Белгородской области // АПК: экономика и управление. – 2009. – №12.

ного маркетинга, по нашему мнению, значительно шире. Поэтому, возвращаясь к рассмотрению возможности использования маркетинговых инструментов для повышения конкурентоспособности сельских территорий и созданию благоприятного инвестиционного климата, можно уместно обратиться к опыту Таштагольского района Кемеровской области, на территории которого (п. Усть-Кабырза) в 2011 г. был открыт музей-заповедник «Трехречье». В его составе открылся музейный комплекс «Шорский ГУЛАГ», где посетителям предоставляется возможность ощутить на себе все ужасы пребывания в застенках.

Муниципальные власти и инвесторы, вложив свои средства в данный проект, рекламируя его в СМИ различного уровня, верят, что необычный музейный комплекс привлечет в Горную Шорию новых туристов, а также будет востребован любителями горных лыж, которые являются постоянными посетителями этих мест.

Другим показательным примером возможности применения маркетингового инструментария в целях повышения инвестиционной привлекательности сельской территории является опыт Мариинского района Кемеровской области, где так же для создания туристической инфраструктуры были задействованы методы активной рекламы и формирования общественного мнения. При этом позиционировались конкретные сельские территории с точки зрения исторических и культурных достопримечательностей, повышая их конкурентоспособность.

В марте 2013 года региональная власть одобрила проект создания на территории Кемеровской области культурно-развлекательного центра «ЕТТИ». Планируемые инвестиционные затраты на реализацию данного проекта составляют свыше 100 миллионов рублей. Эти средства предполагается привлечь за счет частных инвестиций. Для этого следует развернуть активную программу маркетинговых коммуникаций, что позволит не просто проинформировать население, но и убедить потенциальных индивидуальных инвесторов в прибыльности проекта, в его надежности.

По оценкам местных жителей этих сельских территорий, с момента начала реализации таких проектов они стали чувствовать себя более причастными к решению вопросов местного значения, вовлеченными в местное самоуправление и с большим удовлетворением готовы себя отождествлять со своей малой родиной. Среда их обитания, то есть сельская территория, от такого понимания и участия становится более привлекательной, а ощущение преимуществ места их проживания может существенно повлиять на уровень жизни местного населения. Следствием такого подхода становится и готовность муниципальных органов власти организовывать оказание муниципальных услуг высокого качества.

Рассматривая организационные моменты применения маркетингового подхода в целях повышения устойчивости развития сельских поселений, в качестве первоочередной рекомендации следует предложить предусмотреть в организационной структуре управления сельскими территориями наличие Службы социального мониторинга и маркетинга муниципальных услуг. Одной из задач этой структуры должно стать формирование конкурентной среды, в условиях которой следует постоянно задумываться о повышении конкурентоспособности муниципального образования – сельского поселения. Именно этот аспект следует считать своего рода мотиватором обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

В этой связи уместно остановиться на вопросе переосмысления административных и управленческих процессов функционирования администраций сельских территорий. В частности, в области оказания муниципальных услуг, в области рационализации организационной структуры управления сельским поселением и пр. В данном случае речь идет об ориентации не столько на функции отдельного специалиста (муниципального служащего), сколько на процессы, ключевыми моментами которых являются работа в команде, наделение работников правом принятия решения и т.д. Переход к маркетинговой концепции функционирования сельских территорий помимо

традиционного статистического мышления муниципальных служащих требует развития системного и процессного мышления.

Муниципальный маркетинг применительно к муниципальному образованию сельского поселения должен рассматриваться по направлению «во вне» и по направлению «во внутрь». Создание положительного имиджа села, привлекательного инвестиционного климата, условий для оказания высококачественных муниципальных услуг и добросовестной конкурентной среды, что должно быть основой для сбалансированности интересов местного населения, Администрации сельского поселения, хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на данной территории. В этой связи большое значение приобретает совершенствование административных механизмов и процедурных моментов. Построение модели муниципального маркетинга для каждого сельского поселения должно быть индивидуальным.

Для более полного понимания необходимости использования муниципального маркетинга применительно к сельским территориям в нашей интерпретации можно представить процессную карту муниципального управления (рис. 11), на которой выделены⁹⁴:

➤ *чисто управленческие процессы*, которые основаны на распределении прав и ответственности структурных подразделений администрации сельских поселений, взаимодействии муниципальных служащих между собой в рамках решения социально-экономических и прочих задач, остро стоящих перед сельской экономикой и др.;

➤ *мониторинговые процессы*, которые базируются на самоаудитах, систематической оценке и контроле административных процессов со стороны высшего руководства сельской территории. Результирующим показателем эффективности этих процессов является степень удовлетворенности населения работой администрации сельского поселения, то есть речь идет о

⁹⁴ Чупрякова, А. Г. Муниципальный маркетинг как инструмент устойчивого развития сельских территорий / А. Г. Чупрякова, П. Д. Косинский // Вестник КемГУ. – 2013. – № 4(56). – С. 277.

так называемом «социальном самочувствии» сельского населения при реализации стратегии устойчивого развития сельского поселения;

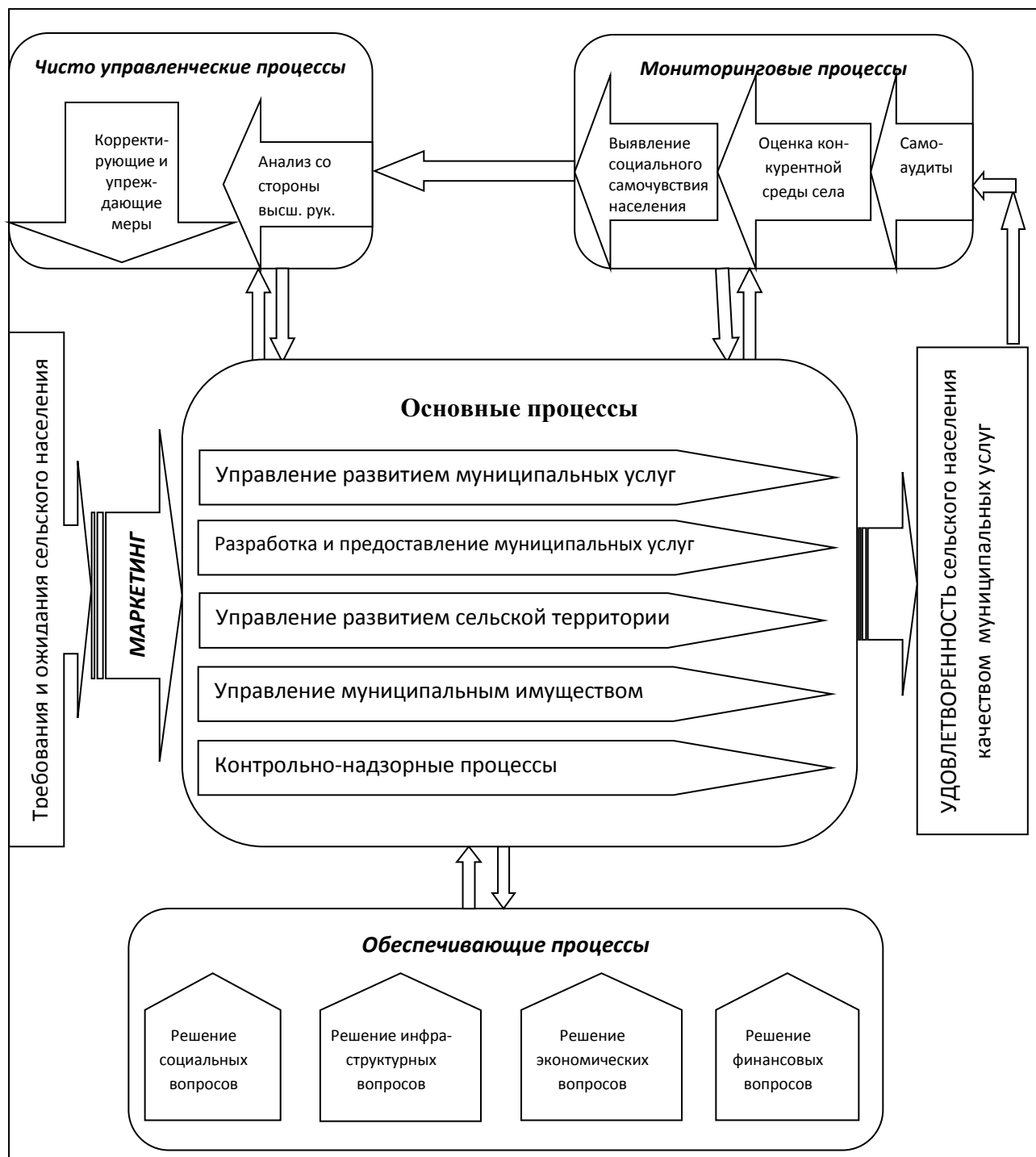


Рис. 11 – Процессная карта муниципального управления с учетом маркетингового подхода

➤ *обеспечивающие процессы*, которые напрямую влияют на основные и предполагают совершенствование рыночной инфраструктуры на ло-

кальном уровне, социального климата села, решение вопросов финансовой обеспеченности муниципального образования – сельского поселения и др.;

➤ *основные процессы*, которые включают выбор стратегических ориентиров развития сельского поселения, разработку и реализацию программ устойчивого развития сельского поселения, решение вопросов управления муниципальным имуществом сельских поселений, проектирования и предоставления муниципальных услуг и прочее.

Так как сельское поселение нами рассматривается как открытая сложная социально-экономическая система, представленная совокупностью подсистем, имеющая входные и выходные элементы, то на представленной схеме (рис. 11) на входе системы значатся требования и ожидания сельского населения, которые должны исследоваться Службой социального мониторинга и маркетинга муниципальных услуг.

На выходе – степень удовлетворенности этого населения качеством предоставляемых услуг, результаты анализа которой должны быть рассмотрены как база для возобновления процессов на качественно новом витке развития сельского поселения.

Использование муниципального маркетинга для экономической интеграции в аграрной сфере способно оказать комплексное положительное воздействие на возникающие ситуации в сельской местности⁹⁵:

- экономический эффект заключается в уменьшении транзакционных издержек, создании добавленной стоимости и увеличении объемов сбыта продукции, что приводит к повышению экономической эффективности деятельности местных предприятий;
- социальный эффект проявляется в сохранении существующих и создании новых рабочих мест, увеличении доходов местного населения;

⁹⁵ Мерзлов, А. В. Использование европейского опыта регионального маркетинга в целях устойчивого развития сельских территорий Ярославской области // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2005. – № 5. – С. 24.

- экологический эффект выражается в снижении нагрузки на окружающую среду в результате сокращения транспортных и производственных путей, более рационального использования природных ресурсов территории и т.д.

Для реализации муниципального маркетинга, как инструмента устойчивого развития муниципальных образований сельских поселений необходим ряд условий: поддержка и понимание со стороны муниципальных служащих локального уровня и органов государственной власти субъекта РФ, поддержка их инновационного системного мышления, подбор специалистов, понимающих поставленные задачи и владеющих маркетинговыми технологиями, а также одобрение маркетингового подхода к управлению сельским поселением со стороны местного населения.

Таким образом, применение муниципального маркетинга в сочетании с другими инструментами развития муниципальных образований сельских поселений может обеспечить преодоление негативных явлений в сельской экономике и повысить устойчивость социально-экономического развития сельских территорий.

Практические задания по 2 главе

1. Вопросы для самоконтроля

1. Что является признаками системы, раскрывающими ее сущность как экономической категории?
2. Что является объектом системного анализа?
3. Какие признаки системы раскрывают ее сущность как экономическую категорию?
4. Какие отличительные особенности характеризуют открытую сложную социально-экономическую систему?
5. Какие основополагающие системные принципы используются при исследовании ОССЭС?
6. Что является основой жизнедеятельности системы?
7. Назовите функции муниципального управления.

8. Какие принципы предъявляются к планированию?
9. Из каких элементов состоит система муниципального управления?
10. Какие основные принципы включает организация муниципального управления?
11. Что характеризует двойственность муниципального образования как системы?
12. Какие процессы можно выделить применительно к сельским территориям при использовании маркетингового инструментария?
13. Какие методы маркетингового инструментария можно использовать в практике муниципального управления?
14. Какие функции сельских поселений выделяются в сложных открытых социально-экономических системах?

2. Задание

1. Предложите направления применения маркетингового инструментария для повышения эффективности муниципального управления.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Теория местного самоуправления

Важнейшим элементом демократического государственного устройства является местное самоуправление, которое призвано обеспечить сочетание государственных интересов каждого отдельного города, поселка, деревни, каждой отдельной населенной территории. Органы местного самоуправления решая вопросы местного значения, создавая условия для обеспечения повседневных потребностей населения реализуют одно из ключевых прав человека и гражданина – это право на достойную жизнь. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 7) «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁹⁶. Это предопределяет местному самоуправлению роль проводника государственной политики на местном уровне. Развитие местного самоуправления освобождает органы государственной власти от «текучки» и позволяет им сосредоточиться на решении общегосударственных проблем.

Для осуществления своих функций и полномочий органы местного самоуправления должны иметь достаточную экономическую и финансовую основу. В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления сталкивается с большими трудностями, причинами которых являются проблемы финансового характера, пассивности определенной части населения территорий, иногда слабо представляющих саму природу местного самоуправления.

Отличительной особенностью местного самоуправления является то, что субъект и объект управления совпадают. Это предполагает участие гражд-

⁹⁶ Конституция РФ. Ст. 7.

дан в решении всех касающихся их вопросов. Практика местного самоуправления определила следующие теории, сформировавшиеся в XIX веке:

- теория свободной общины;
- общественная теория управления;
- государственная теория.

Теория свободной общины основывается на аксиоме, что исторически первична именно община, а не государство.

Из теории вытекают следующие принципы организации местного самоуправления:

– органы местного самоуправления – это органы общин (местных сообществ), а не государства;

– избираемость органов местного самоуправления членами общины.

Это означает, что дела общины отличны по своей природе от дел государственных и государство в лице государственных органов не вправе вмешиваться в деятельность общины. Они осуществляют только контроль за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции. Роль государства состоит не в том, чтобы наделять общину правами, а в том, чтобы права охранять и гарантировать.

Общественная теория управления на первый план выдвигала не естественные права общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности местного самоуправления. Согласно данной теории – самоуправление – это заведование делами местного хозяйства.

Государственная теория (выдвинутая немецкими правоведом), определяет местное самоуправление как форму организации государственного самоуправления на низовом уровне. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть.

В тоже время, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, в отличии от центральной власти, а местными жителями, заинтересованными в местном самоуправлении. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, с точки

зрения государственной теории, призвана обеспечить более эффективное решение вопросов на низовом уровне. Данная теория рассматривает местное самоуправление в качестве агента центральных государственных органов и учреждений по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным контролем.

Практика показывает, что каждая из этих теорий, ее применение зависит от исторических и национальных традиций, от того, как развивается политическая система: носит демократическую или автократическую направленность.

Российская школа местного самоуправления

Российская практика развития местного самоуправления представляет собой все три основные теории местного самоуправления.

Земская реформа 1860-х годов родилась в борьбе между сторонниками общественной и государственной теорий. Сторонники земской теории основывались на идеях самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, независимости земских институтов от государства. Они противопоставляли местное самоуправление бюрократическому государственному порядку и утверждали чуждость местного самоуправления политике и властным интересам. Реализацию земской деятельности во многом определяла общественно-хозяйственная теория.

Сторонники государственной теории самоуправления определяли местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления. Децентрализация, по их мнению, должна обеспечиваться рядом юридических гарантий, которые с одной стороны обеспечивают самостоятельность местного самоуправления, с другой обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением.

Данные теории сохранили свое значение и в современных условиях. Для развития местного самоуправления в 1990-х годах характерна смена концепций, послужившая основой политических преобразований. 1990–1991 годы – эксперименты по внедрению самофинансированию и хозрасчета в об-

ласти территориального управления. Однако хозяйственная теория быстро сменилась концепцией дуализма, означающая, что муниципальная деятельность как самостоятельность в решении чисто местных вопросов и подчиненность при исполнении определенных государственных функций. Предопределяя тем самым двойственность характера местного самоуправления.

1991–1993 годы – местные советы стали элементами государственной власти. Конституция РФ 1993 года была создана в рамках общественной теории местного самоуправления. Конституция Российской Федерации (ст. 130) определила местное самоуправление как «самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

В тоже время, Конституцией определено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, допуская при этом использование административной инфраструктуры местного самоуправления в целях осуществления государственной политики. «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств» (ст. 12).

Гарантии местному самоуправлению, согласно Конституции (ст. 130), включают самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется также правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, запретов на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 132).

Европейская Хартия, принятая в 1985 г., большинством европейских государств в форме конвенции, явилась результатом согласованного подхода к англосаксонской и континентальной моделям местного самоуправления.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления в 1998 г. Хартия подчеркивает общедемократические начала местного самоуправления, отмечая в преамбуле, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя»⁹⁷.

3.2. Муниципальное управление и местное самоуправление в развитых странах мира

Во всем мире вопросам местного самоуправления отводится значительная роль; оно рассматривается как нижний уровень управления и неотъемлемый признак демократии. Так, Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15.10.1985, устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в ее Конституции⁹⁸. В мировой практике существует широкий диапазон типов и форм местного управления. Специалистами выделяется три основных типа местного самоуправления в развитых странах рыночной ориентации. Это:

- *англосаксонский*, отличающийся более глубокой автономией местных органов и отсутствием выраженного подчинения их центру, характерный для США, Канады, Австралии, Новой Зеландии;
- *французский*, отличающийся развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами, характерный для Франции, Италии, Испании, Бельгии и ряда стран Латинской Америки;
- *смешанный тип*, который сочетает элементы одного и другого и характерен для Германии и Японии.

Характеристика перечисленных государств приведена в табл. 2.

⁹⁷ Европейская Хартия местного самоуправления.

⁹⁸ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

Общие сведения о федеративном устройстве в отдельных странах мира

Государство (столица)	Государственный строй	Глава государства	Глава правительства и исполнительная власть	Законодательная власть	Административное деление
1. Соединенные Штаты Америки (Вашингтон)	Федеративная республика	президент	Вице-президент и кабинет министров	Конгресс – Сенат и Палата представителей	50 штатов и федеральный округ Колумбия
2. Великобритания (Лондон)	Конституционная монархия	королева	Премьер-министр	Парламент – Палата лордов и Палата общин	4 административно-политических части: Англия (39 графств, 6 метрополитенских графств и Большой Лондон), Шотландия (9 районов и островная территория), Уэльс (8 графств), Северная Ирландия (26 округов)
3. Канада (Оттава)	Входит в Содружество	королева Великобритании, представленная губернатором	Премьер-министр	Двухпалатный парламент – Сенат и Палата общин	10 провинций и 3 территории
4. Австралия (Канберра)	Входит в Содружество	королева Великобритании, представленная генерал-губернатором	Премьер-министр	Двухпалатный парламент – Сенат и Палата представителей	Федерация в составе 6 штатов и 2 территорий
5. Новая Зеландия (Веллингтон)	Входит в Содружество	королева Великобритании, представленная генерал-губернатором	Премьер-министр	Парламент – Палата представителей	92 графства
6. Франция (Париж)	Республика	президент	Премьер-министр	Парламент – Сенат и Национальное собрание	96 департаментов
7. Италия	Республика	президент	Премьер-	Парламент – Се-	20 областей, вклю-

Государство (столица)	Государственный строй	Глава государства	Глава правительства и исполнительная власть	Законодательная власть	Административное деление
(Рим)			министр	нат республики и Палата депутатов	чающих 94 провинции
8. Испания (Мадрид)	Конституционная монархия	король	Премьер-министр	Генеральные кортесы – парламент, состоящий из Сената и Конгресса депутатов	19 автономных областей, объединяющих 50 провинций
9. Бельгия (Брюссель)	Конституционная монархия	король	Премьер-министр	Парламент – Сенат и Палата представителей	9 провинций
10. Германия (Берлин)	Федеративная республика	президент	Федеральный канцлер	Однопалатный бундестаг	16 земель
11. Япония (Токио)	Конституционная монархия	император	Премьер-министр	Двухпалатный парламент – Палата советников и Палата представителей	9 областей, объединяющих 44 префектуры; столичный округ и 2 гор. префектуры

Англосаксонская система зародилась в Великобритании. Ее важнейший признак – отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих выборные органы. Характерной для нее является двухступенчатая система местного самоуправления – страна поделена на графства, составляющие основу системы, которым переданы все важнейшие функции, а графства – на округа, которые, за исключением метрополитенских, наделены второстепенными функциями.

Для США, где используется этот тип местного самоуправления, характерна высокая степень децентрализации функций государства в социально-экономической сфере. Федеративная система предоставляет штатам определенную экономическую автономию и широкие полномочия, местные органы в правовом отношении непосредственно зависят от них. Каждый штат имеет свою конституцию, где закреплены основные принципы и формы его государственного устройства и устройства местных органов.

В каждом из штатов действует собственное, хотя и построенное на общих принципах, но имеющее весьма существенные различия административное, гражданское, уголовное, семейное, трудовое, финансовое законодательство, собственная правовая система. Высока степень автономии штатов в вопросах регулирования торговли и деятельности частного бизнеса на своей территории. Создание и функционирование местных органов власти также регулируется исключительно законодательством штатов, которое исторически имело тенденцию к предоставлению гражданам широкой свободы в выборе форм самоуправления. В результате в каждом штате сложилась своя, отличная от других система, часто включающая в себя весьма архаичные элементы, восходящие к временам первых поселенцев.

Наиболее распространенной административной единицей в составе штата является округ, традиционно называемый графством (в шт. Луизиана – приходом). Совет графства и основные должностные лица избираются населением. На уровне властей округа осуществляется контроль за состоянием местных дорог, содержанием мест заключения, больниц, рекреационных зон и других объектов. Формы самоуправления на более низком уровне отличаются еще большим разнообразием. Наиболее распространенными являются муниципалитеты, городские советы (часто во главе с мэром) в городах, которые часто называются «корпорациями» (сами штаты в большинстве случаев формально называются «содружествами»), и «тауншипы» в сельской местности. Иногда избираемый населением совет назначает управляющего для руководства городским хозяйством. Особой сложностью отличается система местного самоуправления в крупных мегаполисах, состоящих из города и близлежащих населенных пунктов. В ее пределах может действовать несколько сотен административно-политических подразделений.

Несмотря на это, суверенитет штатов во многом носит чисто формальный характер. Они лишены целого ряда его ключевых элементов, таких, как право на изменение формы правления и односторонний выход из федерации.

Особенно отчетливо это проявляется в области внешних сношений. Выработка и проведение в жизнь внешнеполитического курса является исключительной прерогативой федеральных властей. Согласно конституции и последующим решениям верховного суда, штаты обязаны безусловно дополнять все положения заключаемых федеральным правительством с одобрения конгресса соглашений и приводить свое законодательство в соответствие с ними. Это, впрочем, не исключает возможности поддержания штатами активных контактов с зарубежными странами или их субъектами, учреждения в них своих представительств, в основном в целях развития торгово-экономических и культурных связей.

Со временем стало очевидным, что и по большинству других вопросов, включая социально-экономическую сферу, баланс властных полномочий сильно сместился в сторону центра.

Доктрина «двойного федерализма», согласно которой суверенные права штатов выступали в качестве ограничителя полномочий федерального правительства, изжила себя. Все более широкое распространение получает форма так называемого «кооперативного федерализма», основанного на сотрудничестве федерального правительства и властей штатов в ходе реализации крупных общегосударственных программ. Переход к новой модели основывается на ряде объективных факторов социально-экономического характера. Исторически сложились и вряд ли в обозримом будущем исчезнут существенные различия в уровне социально-экономического развития различных штатов, которые фактически разделены на две группы – «даватели», поступления из которых и являются основным источником формирования федерального бюджета, и «получатели», которые не в состоянии нормально существовать без федеральных субсидий. Необходимость перераспределения средств между бедными и богатыми штатами во многом предопределяет многие особенности американской системы бюджетно-налогового регулирования и межбюджетных отношений. Трехступенчатая организация государ-

ственной власти предполагает три структурных уровня: федеральный бюджет, бюджеты штатов и местных органов власти.

Другим важным рычагом доминирования центра являются огромные средства, выделяемые на поддержание находящихся на территории штатов объектов федеральной собственности, в особенности военных частей и баз. Для многих регионов обслуживание военных объектов стало основным источником создания рабочих мест для населения и пополнения местных бюджетов.

На фоне продолжающейся в США тенденции смещения властного баланса в сторону федерального центра многие представители академических кругов страны и специалисты-практики даже ставят вопрос, насколько правомерна характеристика современного состояния государственного устройства США как федерации. И все же говорить о превращении США в унитарное государство также не представляется возможным. С точки зрения как формального законодательства, так и общественного сознания, штаты по-прежнему рассматриваются как носители неотъемлемых суверенных прав. Скорее, идет процесс адаптации американского союза, многие элементы которого уходят глубокого в историю, отличаются архаичностью и не поддаются логическому объяснению, к новым реалиям современной обстановки внутри страны и за рубежом. Считается, что эта гибкость, способность к разумной и ограниченной трансформации при условии незыблемости фундаментальных принципов и является основным залогом прочности и жизнеспособности американской федерации.

Французский тип местного самоуправления следует охарактеризовать в первую очередь на примере Франции, где статусом местных органов обладают департаменты и коммуны, причем основные административно-территориальные структуры являются одновременно и местными образованиями, и органами государственного управления. В настоящее время во Франции насчитывается свыше 36 тысяч коммун. Кроме коммун в качестве государственных единиц управления выступают также административные округа (их 96) и региональные органы.

Департаменты отвечают за образование, инфраструктуру и социальное обеспечение. Департамент как местный орган наделен следующими полномочиями: создавать, организовывать департаментские публичные службы и управлять ими; управлять имуществом департамента; принимать бюджет департамента и контролировать его исполнение; осуществлять функции совещательного органа департамента, хозяйственного планирования.

Высшим органом коммуны является муниципальный совет, избирающий из своего состава мэра и его заместителей. Мэр представляет исполнительную власть коммуны и выступает в двух качествах – как представитель центральной власти (так как коммуна – это одновременно и государственный округ, и местное образование), а также как глава самоуправления. Коммуны и объединения коммун занимаются предоставлением общественных услуг на своей территории. Они отвечают за поддержание в исправности дорог, освещение улиц, уборку мусора, водоснабжение и канализацию, а также за предоставление возможности проведения досуга (плавательные бассейны, библиотеки и т.д.), за первичное школьное образование, вопросы финансирования предоставления социального жилья. Основными источниками финансирования местных органов власти являются: поступление от прямых и косвенных налогов; дотации, получаемые главным образом от государства; займы финансовых институтов; доходы от использования имущества. Не имея существенной юридической маневренности, тем не менее, органы местного самоуправления используют широкий спектр стимулирующих хозяйственную активность мер: прямая и косвенная помощь (например, субсидии, возмещающие ссуды и авансы, доленое участие в проектах и т.д.); поддержка предприятий, испытывающих временные чрезвычайные финансовые трудности; обеспечение займов (чтобы усилить ответственность займодателя, действует положение, согласно которому один или несколько местных органов не могут гарантировать более половины общей суммы займа); создание промышленных зон и зон кустарного промысла; с целью обустройства террито-

рии, размещения новых видов хозяйственной деятельности местный орган власти может освободить от профессионального налога.

В Италии же имеет место трехзвенная система: области, провинции и общины. Области – это автономные структуры с самостоятельной ответственностью и функциями, а провинции и общины – это единицы местного самоуправления в рамках территориального деления государства и областей. Как правило, область делегирует часть административных функций провинциям и общинам, выделяя им соответствующие средства, как областные, так и государственные.

Смешанный тип местного управления характерен, как указывалось выше для таких государств, как Германия и Япония. В Японии местное самоуправление двухзвенное: префектура – высшее звено, второе звено – города, поселки, деревни. Законом о местном самоуправлении детально регламентируется его структура, внутренняя организация и компетенция местных органов всех уровней, что в определенной степени ограничивает свободу системы местного самоуправления.

В Германии выделяют следующие уровни территориального управления: федерация, земли, округа, районы и города в ранге районов, общины. Базовые единицы коммунального управления – это общины, районы и города. Низшими звеньями коммунальной системы являются общины, подразделяющиеся на городские и сельские, однако во всех случаях в качестве представительного органа общины выступает совет. Выделяют несколько типов муниципальной администрации, которые характеризуются определенными особенностями функциональных связей между выборными и исполнительными органами.

Существующая в Германии система «вертикального выравнивания» предполагает, что каждый из трех уровней власти имеет право на определенную долю налоговых поступлений, а система «горизонтального выравнивания» предполагает вторичное перераспределение доходов от трех важнейших налогов в пользу относительно менее доходных земель и коммун. Аренда,

штрафы, иные обязательные платежи, а также оплата части стоимости услуг муниципальных предприятий формируют 1/3 поступлений в местные бюджеты, что даже порождает гипотезы еще большей коммерциализации деятельности муниципалитетов. Эти возможности целиком определяются уровнем жизни населения, способного оплачивать эти услуги. Кроме того, с 1998 года муниципалитетам гарантировано участие в вертикальном распределении такого важного налога как НДС, местные бюджеты получают 2,2 % налога.

Следует остановиться на том факте, что в последнее время в рамках проводимой в стране административно-территориальной и структурной реформы местного самоуправления вместо 189 районов образованы 87, значительно сокращен штат муниципальных служащих, уменьшено количество подразделений местных администраций, установлены новые нормы представительства в советах. В землях Бранденбург, Саксония, Тюрингия приняты новые земельные законы о местном самоуправлении – коммунальные конституции.

Таким образом, как показал анализ, в странах с развитой рыночной экономикой наблюдается широкий диапазон типов и форм местного управления. Из этого разнообразия местного обустройства жизни людей, на наш взгляд, наиболее близок к ожидаемому варианту для Российской Федерации смешанный тип (в частности опыт Германии). Однако историческим вариантом для России являлось земство, доказавшее свою эффективность. Но со времени его существования прошло много лет и его основы утеряны безвозвратно. В земстве преобладал общественный труд, в современных условиях преобладает профессиональный труд. Поэтому многие авторы предлагают возродить земства. Как показало отраслевое управление – это, прямое проецирование опыта западных стран на российские условия не дал ожидаемых результатов. Можно предположить, что и с региональным управлением ситуация повторится и усугубится, так как различия природно-климатических условий, национальные традиции и особая ментальность населения – это те факторы, которые отличают РФ от других стран. Следовательно, вытекает необходимость разработки

самостоятельной модели муниципального управления и обустройства людских поселений.

3.3. Эволюция развития местного самоуправления в России

Конституцией РФ⁹⁹ (ст. 3) определено, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, наиболее точно указаны Л. А. Велиховым. К таким признакам он относит¹⁰⁰:

- различие в характере власти. Местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции. Речь идет об отграниченности круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, если ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач;
- территориально-ограниченный выборный принцип.

Все эти принципы в тех или иных формулировках закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции РФ.

Таким образом, местное самоуправление – это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается жителями и несет ответственность перед ними.

⁹⁹ Конституция РФ. Ст. 3.

¹⁰⁰ Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996. – 480 с.

Самоуправление в России до 1917 г.

Прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т. д.). Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая приглашение князя, игравшего только роль военачальника. В сельской местности издревле существовала крестьянская община на базе общей (общинной) земли, которая могла перераспределяться между ее членами.

Однако со времен Ивана Грозного, уничтожившего Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 г. в России установилась жесткая система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Однако и в этот период самоуправленческие начала в российской государственной системе то усиливались, то вновь ослабевали.

Так, при том же Иване Грозном «земские» и «губные» старосты, избираемые населением, имели достаточно широкие полномочия, хотя и выполняли по преимуществу поручения центральных властей. Позднее выборное начало в местном управлении было вытеснено аппаратно-бюрократическим¹⁰¹.

При Петре I в Москве была учреждена бурмистрова палата (ратуша), а в прочих городах – земские избы и выбранные бурмистры. Однако после смерти Петра все вернулось к назначению чиновников.

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II¹⁰², принявшей специальный акт «Грамоту на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чи-

¹⁰¹ Зотов, В. Б. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2007. – С. 20–23.

¹⁰² Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2008. – С. 25.

новников: городничих, полицмейстеров и др. С завершением правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

Этапным моментом в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п. Властное влияние общины («мира») на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Даже эти весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при Александре I положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений.

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 г. 21 мая Временное правительство приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось – наступил октябрь 1917 г.

Самоуправление в СССР

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправле-

ния, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, вступила в противоречие с задачами государства диктатуры пролетариата.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой соподчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем Коммунистической партии¹⁰³. Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после Гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920–1923 гг. при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки.

В 1925 г. было принято Положение о городских советах, а в 1926 г. – Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. Активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был профессор Л. Велихов. Его фундаментальный труд «Основы городского хозяйства», изданный в 1928 г., и сегодня сохраняет свою актуальность.

С 1927–1928 гг. в СССР наступил новый период развития, период великого перелома» – и ускоренной индустриализации, характеризующийся резким усилением централизации хозяйственной жизни. Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы укрупненные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Все самоуправленческие зачатки в городах и в деревне были ликвидированы, а сам термин «самоуправление» надолго исчез из упо-

¹⁰³ Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2008. – С. 28–30.

требления. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства была закреплена Конституцией СССР 1936 г. и сохранилась почти без изменений до конца 1980-х годов.

Формально советская власть была вполне демократичной¹⁰⁴. По Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Были введены институт «наказов избирателей» своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состава исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных совету. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов.

Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатуры единственного претендента по каждому избирательному округу подбирались партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и старые, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. «Сценарии» сессий советов отработывались заранее. Такая система не была ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Практические задания по 3 главе

1. Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоят отличия теории свободной общины от государственной теории местного самоуправления?

¹⁰⁴ Зотов, В. Б. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2007. – С. 23–24.

2. Каковы особенности местного самоуправления согласно государственной теории от других теорий?

3. В каком виде основные теории местного самоуправления нашли свое отражение в современных условиях его развития?

4. Входят ли органы местного самоуправления в систему органов государственной власти?

5. Какие гарантии местному самоуправлению предоставляются в Российской Федерации?

6. Какие основные черты характеризуют англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления?

7. В чем заключаются особенности российской школы местного самоуправления?

8. Какие особенности развития местного самоуправления характерны для периода до 1917 года?

9. Какие основные этапы развития местного самоуправления можно выделить в России?

10. Какие признаки местного самоуправления можно выделить в советский период?

11. Какую роль сыграла административно-территориальная реформа 1927–1928 гг. в развитии местного самоуправления?

12. Каким образом формировались органы советов народных депутатов в советский период?

13. Какую роль играл институт «наказов избирателей» в деятельности Советов?

2. Задание

1. Дайте характеристику и этапы развития местного самоуправления в современный период.

ГЛАВА 4. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления

Зарубежной и российской практикой реализации местного самоуправления давно доказано, что без наличия у муниципальных образований собственных финансовых и экономических ресурсов для решения вопросов местного значения невозможно существование местного самоуправления как такового. Недаром в Европейской Хартии местного самоуправления сказано, что органы местного самоуправления должны иметь право (в рамках национальной экономической политики) на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий¹⁰⁵.

Этот принцип нашел отражение и в национальном законодательстве Российской Федерации. Так, в Конституции РФ¹⁰⁶ говорится о том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Более подробно финансово-экономическая основа местного самоуправления описана в ФЗ № 131¹⁰⁷. Она носит название «Экономическая основа местного самоуправления», а не «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», как ее именует большинство отечественных специалистов в области местного самоуправления. На наш взгляд, принципиального различия в этом нет, так как Гражданский кодекс РФ фактически ставит знак равенства между местными финансами и муниципальным иму-

¹⁰⁵ Европейская Хартия местного самоуправления. Ч. 1 ст. 9.

¹⁰⁶ Конституция Российской Федерации. Ч. 1 ст. 132.

¹⁰⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», гл. 8.

ществом.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления может пониматься в двух смыслах: материальном и формальном.

В *материальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность фактически существующих у муниципального образования финансовых средств, муниципального имущества и различных имущественных прав, позволяющих органам местного самоуправления решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные полномочия, переданные органами государственной власти.

В *формальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования.

Также, по нашему мнению, финансово-экономическую основу местного самоуправления можно понимать в узком и широком смысле.

В *узком смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой имущество, финансы и имущественные права муниципальных образований.

В *широком смысле* – это муниципальная собственность (местные финансы, имущество и т.д.), находящаяся в государственной собственности и переданная в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Необходимо также понимать, что большое значение для финансово-экономической устойчивости местного самоуправления имеет деятельность различных хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности, а также экономическая поддержка государства.

Таким образом, нужно различать *финансово-экономическую основу*

местного самоуправления и финансово-экономическую основу муниципального образования. В первом случае речь идет о финансово-экономической основе в широком смысле, во втором случае – в узком смысле.

Структура финансово-экономической основы местного самоуправления включает в себя следующие элементы:

- муниципальную собственность;
- имущественные права муниципальных образований;
- местный бюджет и местные финансы;
- формы финансовой помощи местному самоуправлению.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹⁰⁸ в собственности муниципальных образований может находиться имущество:

- муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов), предназначенное для решения вопросов местного значения;

- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти;

- предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Принадлежность имущества определяется по его целевому назначению. В случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не предназначенное для вышеназванных целей, такое имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки его отчуждения устанавливаются федеральным законом.

В собственности городских и сельских поселений могут находиться:

¹⁰⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», ст. 50.

- имущество, предназначенное для электро-, тепло-, и газоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

- автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

- жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

- имущество библиотек поселения;

- имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

- имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

- имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной социальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

- имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

- автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

- имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

- имущество межпоселенческих библиотек;

- имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения

охраны лечебно-оздоровительных местностей и местного значения на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- имущество, предназначенное для развития на территориях муниципального района физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В собственности городских округов может находиться все указанное выше имущество.

Как отмечают исследователи, «разграничение объектов муниципальной собственности осуществлено в строгом соответствии разграничением полномочий между различными муниципальными образованиями по принципу: каждое полномочие должно обеспечиваться соответствующим объектом муниципальной собственности»¹⁰⁹.

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону, иным актам, не нарушающие права, охраняемым законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам,

¹⁰⁹ Муниципальное право России / отв. ред. Н. Г. Чеботарев. – М.: Юрист, 2005. – 187 с.

передавать им, оставаясь ее собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Кроме того, собственник может передавать свое имущество в доверительное управление иным лицам.

На отношения муниципальной собственности распространяются общие правила гражданского законодательства. Так, Гражданский кодекс РФ¹¹⁰ в качестве первичного субъекта права муниципальной собственности определяет муниципальные образования.

4.2. Местный бюджет: понятие, структура и принципы формирования

Местные финансы являются составной частью финансово-экономической основы местного самоуправления. Ряд важных принципов в отношении местных финансов содержится в Европейской Хартии местного самоуправления¹¹¹:

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;

- по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов;

- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем, чтобы следовать за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

¹¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, ст. 215.

¹¹¹ Европейская Хартия местного самоуправления. Ч. 1, ст. 9.

- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер;

- порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления;

- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

В России на федеральном уровне финансово-экономическая сфера местного самоуправления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ и др.

Легального определения местных финансов в действующем российском законодательстве не содержится.

В ст. 2 отмененного Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25.09.1997 указывалась структура местных финансов: *средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства*. Таким образом, федеральный законодатель и в то время не давал исчерпывающего перечня составляющих местных финансов.

Формирование и использование местных финансов строится *на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности*.

Все местные финансы в настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должны рассматриваться как часть бюджета муниципального образования и вне бюджета не существуют.

Понятие бюджета можно рассматривать с нескольких позиций. С точки зрения науки экономики под бюджетом можно понимать финансовый план на определенный период.

В Бюджетном кодексе РФ¹¹² дается следующее определение: «Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования».

Местные бюджеты характеризуются:

- 1) широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;
- 2) высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой этой экономической категории;
- 3) гибкостью, так как система бюджетных методов управления формируется как динамичная, постоянно развивающаяся в зависимости от целей и задач территориального развития.

Расходные финансовые обязательства муниципальных образований в основном связаны с решением вопросов местного значения.

Применительно к бюджету муниципального образования иногда применяется понятие *«консолидированный бюджет»*, под которым понимается свод бюджетов соответствующего муниципального образования и нижестоящих территорий в его границах. Так, консолидированный бюджет муниципального района состоит из бюджета муниципального района, бюджетов сельских и городских поселений в составе муниципального района, смет доходов и расходов территорий, не являющихся поселениями, но находящихся в границах муниципального района. Консолидированный бюджет местного округа состоит из местного бюджета и бюджета административно-территориальных образований в его границах.

¹¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации. С. 14.

Материальное воплощение бюджета – это всегда *особый юридический документ*, принимаемый представительным органом власти, имеющий специально установленную законом структуру, в котором закрепляются все планируемые на очередной финансовый годходы и расходы.

Проект местного бюджета, решение об утверждении мест бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о денежное содержание численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их подлежат официальному опубликованию. В этом нашел отражение принцип гласности местных бюджетов.

В соответствии с ФЗ № 131¹¹³ органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹¹⁴ органы местного самоуправления могут осуществлять, в частности, следующие *бюджетные полномочия*:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

¹¹³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 6, ст. 52.

¹¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 9.

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, касающиеся бюджетных полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹¹⁵ органы местного самоуправления муниципальных районов обладают перечисленными выше полномочиями в бюджетной сфере, а также имеют *дополнительные полномочия, направленные на следующее:*

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов,

¹¹⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 2, ст. 9.

предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений; определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов (представительный орган которых формируется в соответствии с ч. 1 и ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹¹⁶ структура бюджетной системы включает:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджет территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений.

Важным обстоятельством в современных условиях развития местного самоуправления, является соблюдение принципа самостоятельности местного бюджета, которая обеспечивается:

¹¹⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 2, ст. 9.

- 1) наличием собственных источников доходов;
- 2) правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;
- 3) правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения;
- 4) правом на компенсацию, дополнительных расходов возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
- 5) ответственностью органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета.

Местный бюджет состоит из двух основных частей: доходной и расходной.

Доходная часть местного бюджета

В соответствии с действующим законодательством РФ, доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

К собственным доходам бюджета относятся:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления.

Необходимо отметить одну важную деталь.

Федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами или законами субъектов РФ устанавливаются нормы отчислений (в процентном выражении) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год или на долговременной основе, из разряда регулирующих доходов перешли в разряд *собственных доходов* местных бюджетов.

Несмотря на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. не употребляется термин «регулирующие доходы», деление доходов

на собственные и регулирующие широко используется при анализе степени самостоятельности и достаточности финансовой базы местного самоуправления.

1. *Собственные доходы.* Они представляют собой налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹¹⁷ к собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан (ст. 56);
- доходы от местных налогов и сборов (ст. 57);
- доходы от региональных налогов и сборов (ст. 58);
- доходы от федеральных налогов и сборов (ст. 59);
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст. 60 и 61), иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней (ст. 62), другие безвозмездные перечисления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным зако-

¹¹⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 1 и 2.

ном отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления (*например, суммы конфискации, компенсаций и иные средства, взимаемые в принудительном порядке в доход бюджетов*).

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в представительные органы которых входят главы муниципальных образований и депутаты представительных органов муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

2. *Финансовая помощь.* Это установленные законодательством Российской Федерации формы финансовой поддержки местных бюджетов за счет бюджетов других уровней, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и дополнительной наполняемости местных бюджетов для решения вопросов местного значения и переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

К финансовой помощи могут быть отнесены дотации, субсидии, субвенции, средства по взаимным расчетам, иные безвозмездные перечисления в бюджет муниципального образования.

Дотация – средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня (федерального или бюджета Федерации) без целевого назначения на безвозвратной основе. Органы местного самоуправления используют финансовые средства, полученные в форме дотаций, по своему усмотрению и не обязаны отчитываться об использовании этих средств.

Субсидия – средства, направляемые на нужды муниципального образования из бюджета РФ или бюджета субъекта РФ, или из бюджета муниципального района на нужды поселения на условиях долевого финансирования

целевых расходов. Субсидии, истраченные не по назначению или не использованные в срок, подлежат возврату в соответствующие бюджеты.

Субвенция – средства, предоставляемые конкретному бюджету муниципального образования на конкретные цели и на определенный срок. В случае неиспользования субвенция подлежит возврату в соответствующий бюджет.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. можно говорить о следующих видах субвенций:

- *субвенции из федерального или регионального бюджета* – финансовые средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджета федерального уровня (государственного фонда компенсаций) или бюджета уровня субъекта РФ (регионального фонда компенсаций);

- *субвенции уровня местных бюджетов* (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает создание районных фондов финансовой поддержки поселений, из которых поселения в составе муниципального района в случае необходимости могут получать средства в виде субвенций и дотаций).

Следует уточнить, что Бюджетный кодекс РФ использует понятие «фонд компенсаций», а Федеральный закон 2003 г. – понятие «фонд финансовой поддержки». По мнению некоторых авторов, содержание этих понятий совпадает¹¹⁸.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹¹⁹, *минимальная бюджетная обеспеченность* – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в рас-

¹¹⁸ Местное самоуправление и муниципальное управление: учеб. для студентов вузов, обуч. по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / под ред. А. С. Прудникова, Д. С. Белинского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – С. 153.

¹¹⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 6.

чете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Выравнивать бюджетную обеспеченность городских и сельских поселений № 131-ФЗ¹²⁰ предлагает за счет:

- бюджета субъекта Федерации путем предоставления дотаций из образуемого в составе его расходов регионального фонда финансовой поддержки поселений;

- средств бюджетов муниципальных районов путем предоставления дотаций из образуемых в составе их расходов районных фондов финансовой поддержки поселений;

- дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных для бюджетов поселений, которые полностью или частично могут заменять вышеназванные дотации (порядок их расчетов устанавливается законом субъекта Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ).

3. Местные налоги и сборы. Налоговые поступления в местные бюджеты. В связи с тем, что Законом о местном самоуправлении введена новая система территориальной организации местного самоуправления, а также произошло качественное перераспределение вопросов местного значения между разными видами муниципальных образований, необходимо рассматривать вопрос о местных налогах и сборах применительно к основным видам муниципальных образований.

В соответствии с действующим законодательством и на основе двухуровневой системы организации местного самоуправления в Российской Федерации городские и сельские поселения, муниципальные районы и городские округа в своей доходной части имеют различные по своему характеру налоги и сборы.

В то же время необходимо отметить, что Налоговый кодекс РФ по со-

¹²⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ст. 60.

стоянию на июль 2008 г.¹²¹ указывает всего на два местных налога: *земельный налог* и *налог на имущество физических лиц*. При этом земельный налог закреплен в главе 31 «Земельный налог» раздела X «Местные налоги», тогда как налог на имущество физических лиц взимается в соответствии с Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г., а в Налоговом кодексе РФ глава «Налог на имущество физических лиц» перестала существовать. Регулирование ставок и порядка взимания этих местных налогов осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц», Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», правовыми актами местного самоуправления.

1. *Городские и сельские поселения*. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹²² к компетенции органов местного самоуправления поселения относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения. При этом Налоговым кодексом РФ законодательно запрещено органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством, а равно повышать установленные на федеральном уровне предельные значения налоговых ставок.

Отчисление средств в бюджеты поселений от местных, региональных и федеральных налогов и сборов осуществляется в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством Российской Федерации (Приложение 1).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

¹²¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Гл. 31, разд. 10.

¹²² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 2 и Ч. 1, ст. 14.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹²³ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу:
- для сельских поселений – 2 %;
- для городских поселений – 10 %.
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 30 %.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты поселений определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

2. *Муниципальные районы.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹²⁴ к компетенции органов местного самоуправления муниципального района относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹²⁵ в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %.

Кроме местных налогов и сборов налоговые доходы бюджетов муниципальных районов состоят из отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹²⁶ в бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных

¹²³ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 2, ст. 61.

¹²⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 2 и Ч. 1, ст. 15.

¹²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 2, ст. 61.1.

¹²⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 2, ст. 61.1.

налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу от 5 до 15 %;
- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 50 %;
- *государственной пошлины* (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %.

Государственные пошлины взимаются:

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда РФ), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдикции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам защиты государственных и общественных интересов;

- за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами РФ и субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов исполнительной власти (за исключением консульских учреждений РФ), органов местного самоуправления;

- за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит», свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право

управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

- за выдачу ордера на квартиру;
- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

3. *Городские округа.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹²⁷ к компетенции органов местного самоуправления местного округа относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов местного округа. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 57 ФЗ № 131 органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹²⁸ в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹²⁹ в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу 15 %;
- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельно-

¹²⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Ч. 2 и Ч. 1, ст. 15.

¹²⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 1, ст. 61.2

¹²⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 1, ст. 61.2

сти – по нормативу 100 %;

- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 100 %.

Что касается местных налогов и сборов, то они одинаковы для всех видов муниципальных образований и зачисляются в местный бюджет – 100 %.

В настоящее время можно вести речь всего о двух сборах, являющихся в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации составляющей доходной части местного бюджета:

- 1) регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- 2) курортных сборах.

Расходная часть местного бюджета

Формирование расходов местных бюджетов в Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году.

Все бюджетные расходы в зависимости от их экономического содержания делятся на две большие группы:

- 1) капитальные;
- 2) текущие.

1. Капитальные расходы местных бюджетов.

Капитальные расходы местных бюджетов представляют собой:

- часть расходов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность муниципальных образований;
- статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой муниципального образования;
- средства, предоставляемые муниципальным образованием в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

- расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством;

- расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований;

- другие расходы, включенные в капитальные расходы местного бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета Российской Федерации.

2. Текущие расходы бюджетов муниципальных образований.

Это есть те расходы, которые обеспечивают текущее функционирование органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание финансовой поддержки другим бюджетам в форме дотаций и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В целом все расходы муниципальных образований связаны с решением вопросов местного значения и исполнением переданных государственных полномочий. Соответственно можно выделить *четыре группы направлений расходования денежных средств местных бюджетов*:

1) решение вопросов местного значения на территории муниципально-го образования;

2) финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

3) погашение муниципального долга;

4) исполнение отдельных государственных полномочий.

Кроме того, муниципальный район в качестве основного направления расходования бюджетных средств отвечает за выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Расходы местного бюджета, противоречащие бюджетным принципам, запрещены. Если такие расходы присутствуют, то они аннулируются по решению суда на основании протеста прокурора или жалобы граждан.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит, источниками покрытия которого могут быть:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций.

Внебюджетные фонды

Важнейшим элементом системы местных финансов являются муниципальные целевые внебюджетные фонды, которые вправе образовывать представительные органы местного самоуправления. Порядок и условия формирования целевых внебюджетных фондов устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Расходование средств внебюджетного фонда осуществляется по следующим основным направлениям: единовременные выплаты малоимущим слоям населения отдельным семьям, гражданам; расходы, связанные с благоустройством и развитием инфраструктуры муниципального образования в части, не предусмотренной местным бюджетом; финансовая поддержка средств массовой информации, органов правопорядка, науки, здравоохранения, образования, культуры и т.д.

4.3. Управление муниципальной собственностью

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т.е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и организациями, согласно Гражданского кодекса, составляет казну муниципального образования.

Основанием для включения в реестр или исключения из него являются:

- решения федеральных, региональных и территориальных органов государственной власти;

- решения органов местного самоуправления;

- решения суда, вступивших в законную силу;

- договоры купли-продажи, мены, дарения, иные сделки.

- Мена. Муниципальное движимое и недвижимое имущество может быть обменено на другое имущество.

- Дарение. Любое физическое или юридическое лицо может безвозмездно передать в муниципальную собственность движимое или недвижимое имущество. Договор дарения также подлежит государственной регистрации.

- Аренда. В аренду могут быть переданы здания, строения, сооружения, жилые и нежилые помещения; оборудование, транспортные средства и другое муниципальное имущество.

- Купля-продажа. Неэффективное или не соответствующее целевому назначению муниципальное имущество может быть приватизировано. Приватизация осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ».¹³⁰ По условиям приватизации объекты муниципальной собственности разбиваются на категории:

- объекты, приватизация которых запрещается;

- объекты, приватизация которых может осуществляться по индивидуальному решению представительного органа муниципального образования;

- объекты, приватизация которых осуществляется администрацией по программам, ежегодно утверждаемым представительным органом.

¹³⁰ Зотов, В. Б. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. – С. 367.

Представительный орган муниципального образования ежегодно утверждает перечни объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и запрещенных для приватизации.

Способы приватизации муниципального образования выбирает самостоятельно. Чаще всего это аукцион или коммерческий конкурс.

Аукцион проводится в форме открытых торгов, в которых выигрывает назвавший максимальную цену. Победителем коммерческого конкурса объявляется претендент, предложивший не только наиболее высокую цену, но и лучшие условия целевого использования имущества. При равенстве предложений победителем признается участник, чья заявка была подана раньше.

Для муниципального образования коммерческий конкурс имеет преимущества, так как оно может выдвигать такие условия приватизации, как сохранение профиля предприятия в течение определенного времени, сохранение рабочих мест и т. п. Организации и граждане, желающие взять в аренду муниципальное имущество, подают заявку в комитет по управлению муниципальным имуществом. Заявка должна быть рассмотрена в течение определенного времени со дня ее регистрации. При поступлении нескольких заявок проводятся коммерческие торги, которые выигрывает тот, кто предоставляет наилучшие условия аренды.

Аренда и субаренда занимают особое место в системе управления муниципальной собственностью. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества является стабильным источником доходов местных бюджетов, поэтому управление муниципальной собственностью не означает ее продажу по максимально высокой цене.

Концессия. Относительно новой формой использования муниципального имущества является передача его в концессию. По своей сути концессия представляет собой долгосрочную аренду, передачу муниципального имущества физическому или юридическому лицу во владение и пользование с обязательным условием вложения инвестиций, в целях качественного улучшения передаваемого имущества и (или) создания нового имущества. То есть

концессионер обязан вложить инвестиции в имущество, а длительный срок концессии (до 50 лет) позволяет ему окупить свои затраты и получить достаточную прибыль от вложенных инвестиций.

По окончании срока концессии имущество должно быть возвращено органу местного самоуправления. Такая форма особенно эффективна для объектов коммунальной инфраструктуры, требующих крупных затрат на модернизацию, но обеспечивающих столь же крупный эффект от ресурсосбережения. В 2005 г. был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», однако его практическая реализация наталкивается на недостаток необходимых подзаконных актов. Поэтому количество концессий, заключенных органами местного самоуправления, в настоящее время невелико.¹³¹

Таким образом, цель муниципальной политики в области управления муниципальной собственностью – получение максимального эффекта от ее использования. Эффект может быть получен как в денежной форме (например, за счет арендной платы), так и путем извлечения прямой пользы (оказание услуг населению). Муниципальная собственность, не приносящая достаточной пользы либо экономического эффекта, может быть приватизирована.

Методологическая основа управления муниципальной собственностью изложена в трудах таких ученых, как Р. В. Бабуна, Е. В. Романова, З. З. Муллагалеевой, В. Н. Парахиной, И. А. Василенко, В. Б. Зотова и других.

Объекты муниципальной собственности можно классифицировать:

1) по характеру – на недвижимое (здания, сооружения, земельные участки, коммуникации) и движимое (оборотные средства муниципальных предприятий и учреждений, доходы от муниципальной собственности, поступления от местных налогов и сборов) имущество;

2) по назначению – на объекты производственного (предприятия местной промышленности, ремонтные, строительные, эксплуатационные и т.п.) и

¹³¹ Зотов, В. Б. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. - 5-е изд., испр. и доп. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. – С. 371, 372.

непроизводственного (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, культура и т.п.) назначения.

Значительную часть объектов муниципальной собственности составляют основные фонды непроизводственного назначения:

- 1) жилой фонд;
- 2) нежилой фонд (административные здания, школы, дошкольные учреждения, больницы, поликлиники, санатории, театры, кинотеатры, стадионы, бассейны и т.п.);
- 3) объекты инженерной инфраструктуры, относящиеся к жилищно-коммунальному хозяйству: сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, тепло-, электро-, газоснабжения, объекты внешнего благоустройства и санитарного надзора;
- 4) транспортные системы: дорожная сеть в пределах городской черты, предприятия городского пассажирского транспорта;
- 5) земельные участки, в том числе зеленые зоны в пределах городской черты (сады, парки, скверы).¹³²

Главным субъектом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью является местное сообщество (население муниципального образования). Органы местного самоуправления лишь «управляют» муниципальной собственностью и на этом основании выступают в качестве второстепенных субъектов права муниципальной собственности. К таким субъектам можно отнести:

- главу муниципального образования;
- представительный орган муниципального образования;
- структурные органы и подразделения местной администрации;
- орган управления муниципальным хозяйством;
- муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения;

¹³² Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие / Р. В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2012. – С. 92.

- другие организации с правом управления муниципальной собственностью.

Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, – население непосредственно.

Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом (право хозяйственного ведения).

Среди муниципальных учреждений выделяют:

- Казенное муниципальное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. При этом собственник имущества вправе изъять излишнее либо не используемое по назначению имущество, закрепленное за казенным муниципальным предприятием. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

- Бюджетное учреждение не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами. Запрет на получение банковских кредитов не определен.¹³³

¹³³ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ // <http://www.consultant.ru> // URL: http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_2.html

- Автономное учреждение – это новый тип муниципального учреждения, обладающего большей финансово-хозяйственной самостоятельностью и большой степенью ответственности за результаты своей деятельности.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.¹³⁴ Таким образом, наличие муниципальной собственности – одно из важных условий успешного существования муниципального образования, эффективность функционирования которого зависит от системы управления муниципальной собственностью с применением различных методов управления ею.

Методы управления муниципальной собственностью

На сегодняшний день администрациями могут быть использованы как организационно-распорядительные, так и экономические методы управления муниципальной собственностью. К первой группе методов можно отнести:

- 1) создание муниципальных предприятий;
- 2) контракты с руководителем муниципальных предприятий;
- 3) договора на передачу прав на имущество;
- 4) внесение доли в уставный капитал акционерных обществ;
- 5) передача имущества с баланса на баланс и списание;
- 6) аренда, лизинг;
- 7) залог, ипотека;
- 8) доверительное управление (траст);
- 9) отчуждение;

¹³⁴ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // www.base.garant.ru/URL: http://base.garant.ru/190157/

10) приватизация муниципальных предприятий.

Вторая группа методов включает:

- 1) муниципальный заказ;
- 2) нормативы отчислений от прибыли муниципальных предприятий в городской бюджет;
- 3) дотации;
- 4) нормативы платежей за использование муниципальной собственности;
- 5) местное налогообложение;
- 6) экономические санкции, штрафы.

Аренда и субаренда занимают особое место в системе управления муниципальной собственностью. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества является стабильным источником доходов местных бюджетов, поэтому управление муниципальной собственностью не означает ее продажу по максимально высокой цене.

В качестве перспективного направления можно назвать создание предприятий смешанной формы собственности в различных сферах городской экономики. Будучи держателем пакета акций, местная администрация может принимать непосредственное участие в оперативном управлении предприятиями. По всем предприятиям (и смешанным, и чисто муниципальным) необходимо наладить систему профессионального аудита с целью своевременного предотвращения банкротства и контроля за «движением» имущества.

Поскольку, собственнику принадлежат все полномочия в отношении соответствующего объекта собственности, то он в праве самостоятельно выбирать для себя такие правовые режимы ее использования, которые максимально способствуют достижению его целей. Он вправе сам владеть и пользоваться своим имуществом (к примеру, зданием, в котором расположены органы местного самоуправления, транспортом, бюджетными средствами и другими объектами), а может передавать эту собственность во владение,

пользование и распоряжение другими лицами, оставаясь при этом, собственником, или распоряжаться им иным способом.

Наряду с перечисленными способами собственник вправе распоряжаться принадлежащими ему объектами и таким образом, когда прекращаются его права собственности:

- внесение имущества в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ;

- продажа (приватизация) имущества; его дарение; безвозмездная передача в собственность других лиц (в случаях, когда это допускается федеральным законодательством).

Цель муниципальной политики в области управления собственностью – получение максимального эффекта от ее использования.

Эффект может быть получен как в денежной форме (например, за счет арендной платы), так и путем извлечения прямой пользы (оказание услуг населению). Муниципальная собственность, не приносящая достаточной пользы либо экономического эффекта, может быть приватизирована.

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т.е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и организациями, согласно Гражданского кодекса, составляет казну муниципального образования.

Методики оценки эффективности использования объектов муниципальной собственности

Муниципальная собственность является экономической основой выполнения функций местного самоуправления, служит для эффективного осуществления полномочий и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения, позволяет оказывать услуги населению, получать дополни-

тельные доходы, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории муниципальных образований.

В соответствии со ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» всем муниципальным образованиям предписывалось в срок до 1 января 2012 г. осуществить отчуждение или репрофилирование муниципального имущества, не предназначенного для решения вопросов местного значения или для осуществления переданных им государственных полномочий. При этом решение о приватизации муниципального имущества должно приниматься на основе оценки эффективности управления использованием муниципальной собственности.¹³⁵

Эффективность применительно к процессу управления муниципальной собственностью предполагает соответствие деятельности органов местного самоуправления потребностям, запросам и ресурсам местного сообщества.

Теоретически наиболее оптимальным критерием оценки эффективности деятельности муниципального образования по вопросам управления муниципальной собственностью является соотношение результатов и затрат, выражающееся:

- в натурально-вещественной форме (социальная эффективность);
- в стоимостной форме (бюджетная эффективность).

На практике решение о сохранении или отчуждении муниципальной собственности принимается на основе совокупной оценки и соотношения разработанных критериев социальной и бюджетной эффективности использования объектов муниципального имущества.

В соответствии с данными критериями бюджетно-неэффективные (убыточные) объекты муниципальной собственности подлежат приватизации, что уже приводит к массовой распродаже социальных объектов муни-

¹³⁵ Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. – 5-е изд. – М.: Юрайт, 2013. – С. 215.

ципальной собственности, в том числе соответствующих вопросам местного значения (парикмахерских, столовых, аптек и т.п.), и, как следствие, снижению качества жизни населения муниципального образования.¹³⁶

Еще одним недостатком существующих критериев социальной и бюджетной эффективности объектов муниципальной собственности, является обязательное отчуждение (приватизация) муниципальной собственности в случае признания ее отрицательно социально эффективной в независимости от уровня бюджетной эффективности.

При этом под отрицательной социальной эффективностью понимается несоответствие целевого использования муниципальной собственности вопросам местного значения.

Таким образом, даже прибыльное муниципальное предприятие в случае признания его отрицательно социально эффективным должно быть включено в программу приватизации муниципальной собственности муниципального образования.¹³⁷

Применяемая методика определения целесообразности сохранения имущества в муниципальной собственности имеет ряд существенных недостатков: во-первых, соответствие муниципального имущества критерию социальной эффективности не гарантирует его сохранение в муниципальной собственности, что приводит к распродаже значительной части социальных объектов, ввиду их низкой рентабельности или убыточности. Во-вторых, в соответствии с указанной методикой даже сверх рентабельные

муниципальные объекты отчуждаются в случае признания их, несоответствующими вопросам местного значения, что резко снижает финансовую устойчивость местных бюджетов. В-третьих, муниципалитет обязан продать, в том числе объект социальной инфраструктуры, представленный на территории муниципального образования в единственном экземпляре, в случае если он не входит в перечень имущества, которое может находиться в муници-

¹³⁶Иванов, А. В. Методика оценки эффективности использования муниципальной собственности / под ред. д-ра экон. наук, проф. Н. П. Радковской. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2013. – С. 114.

¹³⁷ См. там же. – С. 116.

пальной собственности, что негативно влияет на качество жизни жителей муниципальных образований.¹³⁸ В целях нивелирования указанных недостатков, по мнению многих ученых, необходимо:

- законодательно включить в состав имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, объекты недвижимости, позволяющие решать вопросы местного значения и обеспечивать бюджеты дополнительными объемами поступлений неналоговых доходов;

- пересмотреть подход к определению состава имущества, подлежащего сохранению в муниципальной собственности или его приватизации.

В связи с этим, по мнению многих ученых, в целях обеспечения населения необходимыми социальными услугами, следует, во-первых, расширить перечень имущества (п. 2 ст. 50 ФЗ № 131), которое может находиться в муниципальной собственности, за счет приведения его в соответствие с перечнем вопросов местного значения; во-вторых, обязать муниципальные образования формировать минимальный перечень наиболее значимых социальных объектов, не подлежащих приватизации, в которой должны входить как минимум по одному виду имущества, соответствующего решению каждого вопроса местного значения. В-третьих, в целях повышения финансовой устойчивости местных бюджетов за счет сохранения и развития рентабельной собственности, ввести дополнительный критерий, разрешающий сохранение в муниципальной собственности наиболее рентабельных объектов, в том случае если рентабельность капитала объекта муниципальной собственности превышает трехмесячную средневзвешенную процентную ставку по краткосрочным (до 6 месяцев) банковским депозитам (что соответствует максимально возможному сроку размещения государственных бюджетных средств на банковских депозитах, т.е. при относительно минимальном уровне риска).

¹³⁸ Иванов, А. В. Методика оценки эффективности использования муниципальной собственности / под ред. д-ра экон. наук, проф. Н. П. Радковской. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2013. – С. 217.

Предложенные рекомендации позволят сохранить в муниципальной собственности объекты, выполняющие социальную и экономическую функцию, что обеспечит население необходимым минимумом муниципальных услуг, а местные бюджеты дополнительными неналоговыми доходами.

Методика оценки эффективности управления муниципальной собственностью основывается на применении экономического и социального показателей измерения эффективности использования муниципальной собственности и системы показателей оценки эффективности управления.¹³⁹

Рассматривая экономическую эффективность использования муниципальной собственности как экономический эффект от управления, можно определить одноименный показатель как соотношение полученного бюджетом результата от управления муниципальной собственностью к общим затратам на управление

$$\mathcal{E}_{\text{эк}} = \frac{D_{\text{исп}} + H_{\text{д}} + П_{\text{р}}}{З}, \quad (1.1)$$

где $\mathcal{E}_{\text{эк}}$ – экономическая эффективность использования муниципальной собственности;

$D_{\text{исп}}$ – совокупные доходы от аренды и приватизации объектов муниципальной собственности, руб.;

$H_{\text{д}}$ – поступления в местный бюджет земельного налога, руб.;

$П_{\text{р}}$ – поступления в местный бюджет доходов от перечисления части прибыли муниципальных унитарных предприятий, руб.;

$З$ – общие затраты на управление муниципальной собственностью, руб.

Затраты на управление муниципальной собственностью включают:

– ведомственные расходы местного бюджета, связанные с руководством и управлением муниципальным имуществом (в том числе расходы департамента земельных и имущественных отношений);

¹³⁹ Филатова, Н. Г. Проблема реализации муниципальной собственности / Н. Г. Филатова // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 7. – С. 26–30.

– расходы на содержание муниципальных предприятий, учреждений и организаций;

– прочие затраты на содержание объектов движимого и недвижимого имущества, земельных участков.

Если показатель $\mathcal{E}_{\text{ЭК}} < 1$, то использование муниципальной собственности неэффективно, если $\mathcal{E}_{\text{ЭК}} \geq 1$, – эффективно.

Социальная эффективность использования муниципальной собственности отражает степень соответствия направления использования данных объектов интересам местного сообщества как сложной социальной системы.¹⁴⁰

Таким образом, на основании показателей социальной и экономической эффективности использования муниципальной собственности можно проводить планирование вариантов использования объектов муниципальной собственности, формировать целевые показатели использования объектов имущественного комплекса, в том числе функционально-целевые нормативы, реализовывать экономическую политику муниципального образования направленную на повышение социально-экономической эффективности муниципальной собственности.

Практические задания по 4 главе

1. Вопросы для самоконтроля

1. Что означает «принцип единства бюджетной системы РФ»?
2. Что означает «принцип прозрачности бюджета»?
3. Из каких источников формируется доходная часть местного бюджета?
4. Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к местным налогам?
5. Что такое «профицит» и «дефицит» местного бюджета?

¹⁴⁰ Филатова, Н. Г. Эффективное управление собственностью в условиях планирования социально-экономического развития / Н. Г. Филатова // Социально-экономическое развитие России: идеи молодых ученых / под ред. В. Е. Селиверстова, В. М. Марковой, Е. С. Гвоздевой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 217–225.

6. Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям Российской Федерации?

7. Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации?

8. Что такое «расходные обязательства»?

9. Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к региональным налогам?

10. Что означает «принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета»?

11. Что такое «консолидированный бюджет Кемеровской области»?

12. Что такое «субсидия», «субвенция», «бюджетный кредит», «дотация»?

13. Какие права и обязанности являются составляющими принципа самостоятельности бюджета?

14. Что такое «бюджетные обязательства»?

15. Какой из органов МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение местного бюджета?

16. Есть ли необходимость вносить изменения в местный бюджет текущего года, если представительным органом муниципального образования в третьем квартале текущего финансового года принято решение о предоставлении налоговой льготы для определенной категории налогоплательщиков, вступившее в силу с начала четвертого квартала данного года?

17. Из какого регионального фонда осуществляется предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов?

18. Какой из органов местного самоуправления уполномочен составлять проект местного бюджета?

19. Какие бюджетные полномочия соответствуют компетенции главы муниципального образования?

20. На какие виды ассигнований могут быть направлены средства

местных бюджетов?

21. В какие сроки должен приниматься акт представительного органа муниципального образования, изменяющий доходную часть местного бюджета в очередном финансовом году?

22. Могут ли доходы от региональных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

23. Какие источники образуют неналоговые доходы местных бюджетов?

24. Какой орган МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение отчета об исполнении местного бюджета?

25. Могут ли органы местного самоуправления самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда глав муниципальных образований?

26. Могут ли доходы от федеральных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

27. На чем, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, основывается составление проекта местного бюджета?

28. Какие источники образуют налоговые доходы местных бюджетов?

29. Доходы от каких налогов зачисляются на постоянной основе в доходную часть местных бюджетов по ставке 100 %?

30. Из какого фонда осуществляется предоставление субвенций на исполнение переданных государственных полномочий?

31. Какую роль играет муниципальная собственность в формировании доходов местного бюджета?

32. Что означает эффективность применительно к процессу управления муниципальной собственностью?

33. Какой орган местного самоуправления утверждает перечень объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и запрещенных для приватизации?

34. Что означает мена, аренда, субаренда и концессия муниципального имущества?

35. Чем отличаются муниципальные автономные предприятия от казенных муниципальных предприятий?

36. Какие критерии оценки характеризуют эффективность управления муниципальной собственностью?

2. Задание

1. Предложите направления повышения доходной части местного бюджета.

2. Определите возможные резервы для увеличения налогооблагаемой базы муниципального образования.

3. Рассчитайте экономическую эффективность использования муниципального имущества г. Кемерово.

ГЛАВА 5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. Проблемы становления местного самоуправления в регионе

Местное самоуправление является одним из важнейших условий формирования демократии в России. После принятия Конституции Российской Федерации, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, оно приобрело новое качество. Новая концепция местного самоуправления определила, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не подчинены друг другу, имеют собственную компетенцию.

В то же время, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил местное самоуправление «как выражение власти народа»¹⁴¹. По своей сути, такой подход к реализации демократических принципов управления относится к государственной власти и входит в противоречия с принципами местного самоуправления.

Кроме того, в сознании населения сохраняется «советская» модель управления, которая основывалась на иерархической соподчиненности всех ступеней властной вертикали. Необходимость понимания природы и сущности местного самоуправления порождает возникновение различного рода подхода и понимания этого процесса, между сторонниками «государственной» и «общественной теорий». Этим можно объяснить стремление некоторых субъектов Российской Федерации подменить систему местного самоуправления вертикалью органов государственной власти.

Накопленный опыт (с начала реализации ФЗ № 131 в 2006 г.) формирования местного самоуправления показал, что осуществляется оно неоднород-

¹⁴¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. – 2003. – № 35. Ст. 3506.

но и противоречиво, сопровождается серьезными проблемами правового, экономического, финансового, социального и политического характера.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым практически сформировалась конфигурация территориальной организации муниципальных образований, основанная на двух критериях к их размерам:

1. В соответствии с демографическим критерием, размеры территории сельского поселения определяется с учетом численности населения (п. 10 ч. 1 ст. 11 № 131-ФЗ). Право на самостоятельное осуществление местного самоуправления (наделение статусом муниципального образования) получают сельские поселения с числом жителей более 1000 человек, а для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек.

2. Пространственный критерий определяет границы муниципального образования сельского поселения с пешеходной доступностью его административного центра (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ № 131).

Данные критерии предназначены только для сельских поселений. В отношении городских поселений и городских округов иных количественных критериев закон не установил. В соответствии со статьей 85 этого закона, органы государственной власти субъектов РФ устанавливают границы муниципальных образований и наделяют соответствующее муниципальное образование статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района путем принятия закона.

Таким образом, федеральным законом определены полномочия органов государственной власти субъекта РФ в части разработки и принятия закона, определяющего статус и устанавливающего границы муниципальных образований Кемеровской области.

За период с 2003 по 2014 годы произошли изменения количества муниципальных образований до и после реформы, как в стране, так и ее регионах. Например, в Кемеровской области на начало 2003 года было 34 муниципальных образования. В результате реализации Федерального закона № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» их количество увеличилось в 6,5 раза, что показывает переход от многообразия муниципального управления к его универсализации, от преимущественно одноуровневой системы местного самоуправления к обязательно двухуровневой (табл. 3).

Таблица 3

Численность муниципальных образований в 2003–2014 гг.¹⁴²

Муниципальные образования	Российская Федерация			Кемеровская область		
	01.01.2003	01.01.2009	01.01.2015	01.01.2003	01.01.2009	01.01.2015
Городские округа	1098	507	585	16	16	16
Муниципальные районы	1864	1810	1823	18	18	18
Городские поселения	1850	1745	1644	-	22	22
Сельские поселения	8789	19863	18654	-	167	167
Всего муниципальных образований	11733	24161	22913	34	223	220

По закону Кемеровской области от 17 декабря 2004 года № 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований», в Кемеровской области сформировано 223 муниципальных образования, из них: 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских и 167 сельских поселения.

Концептуально важным в законе является образование на территории области городских округов и муниципальных районов на основе существовавших муниципальных образований в целях сохранения преемственности организации местного самоуправления. При осуществлении нового территориального деления проводилась своего рода ревизия того, что было на этот

¹⁴² См. Лейбутина, Е. В. Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4(52). – С. 214.

момент в населенных пунктах, с целью избежать чрезмерного дробления органов местного самоуправления.

Таким образом, структура муниципальных образований в области отражает суть основных преобразований реформы:

- введена двухуровневая модель местного самоуправления, которая призвана обеспечить формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, созданы городские округа – одноуровневые муниципальные образования, выполняющие функции, как поселений, так и районов. Следует отметить, что накануне принятия Федерального закона № 131-ФЗ, численность городского населения составляла 2536,8 тыс. человек проживающих в 16 городских округах¹⁴³.
- возросло внимание к вопросам совершенствования местного самоуправления на сельском уровне:
- существенно увеличился перечень вопросов местного значения по сравнению предыдущим законом о местном самоуправлении;
- полномочия муниципальных образований разделяются между поселениями и районными уровнями, при этом муниципальные районы решают не только вопросы местного значения, но и исполняют многие ключевые функции на территориях сельских поселений.

Анализируя прошедший период реформирования местного самоуправления, можно выделить следующие проблемы, оказывающие сдерживающее влияние на этот процесс:

Одним из сдерживающих факторов, по нашему мнению, основополагающим, развития местного самоуправления является его не востребованность в общественном сознании. Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи местного самоуправления, и осознанию того, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от местных сообществ.

¹⁴³ Кузбасс: 2003: стат. сборник. Ч. 1 / Кемеровостат. – Кемерово, 2004.

Определенная часть населения пассивна и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Основывается данный вывод на исследованиях ВЦИОМ проведенных в 2006 году, когда на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» лишь 15 % опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону», «Все останется по-прежнему» – 45 %, «Скорее изменится в худшую сторону» – 17 %¹⁴⁴.

За прошедший период времени, по мнению авторов, отношение к местному самоуправлению изменилось незначительно. В 2009 году по заказу Общественной палаты Кемеровской области Кузбасским центром общественного мнения были проведены социологические исследования «Гражданское общество в Кузбассе – 2008». Опрос населения показал, что реформирование местного самоуправления поддерживают 70 % жителей, а готовность участвовать лично в решении вопросов местного значения готовы только 7 %¹⁴⁵. Самой распространенной причиной неготовности населения к активной управленческой деятельности, по мнению кузбассовцев, была и остается привычка жить по указке сверху. Почти половина опрошенных указали данный фактор. Около 30 % опрошенных указали на пассивность, инертность, безразличие людей по своей природе.

В 2012 году студентами Кузбасского государственного технического университета специальности «Государственное и муниципальное управление» проведен выборочный опрос населения Крапивинского и Кемеровского районов Кемеровской области с целью выявления отношения населения к местному самоуправлению. Показательно, что о местном самоуправлении не имеют представления четверть опрошенных (25 %), слабо представляют – 41 % опрошенных. То есть две трети населения либо не знает, либо слабо

¹⁴⁴ Хромов, Ю. Революция или эволюция // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.

¹⁴⁵ Гражданское общество в Кузбассе – 2008 // Отчет Кузбасского центра общественного мнения. – Кемерово, 2009.

представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения подавляющее большинство опрошенных (57 %) считают деятельность органов местного самоуправления не эффективной. Только 10 % респондентов, все-таки считают, что местное самоуправление эффективно, треть (33 %) полагают, что оно справляется с решением отдельных вопросов.

Кузбасским центром изучения общественного мнения в апреле – мае 2013 г. (опрошено 1000 человек по квотно-маршрутной репрезентативной выборке) проведено очередное социологическое исследование. Как показывают результаты, за последние пять лет отношение к идее развития местного самоуправления практически не изменилось.

Что же касается личного участия в решении вопросов местного значения, то их категория составила 10 %. Сравнительный анализ отношения населения к местному самоуправлению представлен в таблице 4.

Таблица 4

Результаты опросов населения Кемеровской области

Вопросы	2007	2008	2012	2013*
1. Да, самое активное, практически во всех вопросах, %	7	7	10	5,4
2. Да, во многих делах, но не во всех, %	15	17	29	21
3. Да, только в отдельных случаях, %	37	33	35	30
4. Нет, не готовы, %	30	29	18	17
5. Затрудняюсь ответить, %	11	14	8	27

*Источник: Оценка результативности социальной политики в регионе // Отчет по результатам социологического исследования. Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. Кемерово, 2013.

В данном случае целесообразно привести так же результаты ответов на отдельные вопросы социологического опроса населения Кемеровской области в 2013 году:

1. Как Вы относитесь к идее привлекать население к процессам самоуправления при решении проблем «местного» значения (например, по вопросам благоустройства

дворов, ремонта подъездов, открытия парковок, организация досуга детей, проведения прочих мероприятий и т.д.)?

№ п/п		Положительное	Скорее положительное	Скорее отрицательное	Отрицательное	Затрудняюсь ответить
1.	Отношение к местному самоуправлению	26,6	42,5	7,9	2,4	20,6

2. Как вы оцениваете готовность населения к участию в самоуправлении?

№ п/п		Высоко	Скорее высоко	Скорее низко	Низко	Затрудняюсь ответить
1.	Готовность к самоуправлению	4,1	22,1	35,3	12,0	26,5

Одобрив в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в местном самоуправлении, считая, что население приучено получать решения проблем от органов власти (40 % опрошенных назвали эту причину); нехватка времени (38 %); отсутствие хороших организаторов, инициативных людей (35 %); убеждение, что решением «местных» проблем должны заниматься специальные службы, управленческие структуры (27 %); природную пассивность, безынициативность, безразличие людей (24 %); отсутствие необходимой информации (23 %); неуверенность в целесообразности процессов самоуправления (19 %).

Примечательно, что в процессе опроса выявлено, сложившееся ошибочное мнение респондентов (70 %) о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17 % опрошенных ответили, что это независимые органы муниципальной власти.

Анализируя данные приведенные в таблице 5, можно сделать вывод, что вопреки формальной близости власти к населению, наблюдается рост достаточно низких оценок деятельности субъектов органов власти различного уровня. Казалось бы, что чем ближе к людям власть, тем конкретнее и более высоко оценивается ее работа, а именно местная власть является самой близ-

кой, тем не менее, оценки опрошенных довольно скептические и имеют тенденцию к снижению. Так, если в адрес федеральной, региональной власти было дано неопределенных ответов на уровне 7,1–15,8 %, то в адрес муниципальной власти этот показатель составил 19,4–31 %¹⁴⁶.

3. Насколько Вы удовлетворены деятельностью следующих органов власти и их представителей? (в процентах к опрошенным)*

Таблица 5

№ п/п	Субъекты власти	Полностью удовлетворены	Скорее удовлетворены	Скорее не удовлетворены	Совсем не удовлетворены	Затрудняюсь ответить
		1	2	3	4	
1.	Президент РФ	16,4	40,5	20,4	12,7	9,9
2.	Правительство РФ	8,9	31,7	28,7	18,8	11,9
3.	Госдума РФ	4,7	21,8	33,3	25,6	14,6
4.	Губернатор Кемеровской области	38,1	38,5	10,3	5,9	7,1
5.	Администрация Кемеровской области	20,9	37,6	17,4	8,2	15,8
6.	Совет народных депутатов Кемеровской области	11,2	28,5	18,8	10,5	30,9
7.	Глава города (района)	9,8	29,3	22,6	19,0	19,4
8.	Городская (районная) администрация	5,2	27,7	25,6	17,4	24,0
9.	Совет народных депутатов города (района)	4,6	24,6	22,7	16,8	31,4

* Источник: Оценка результативности социальной политики в регионе. Отчет по результатам социологического исследования // Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. – Кемерово, 2013.

¹⁴⁶ Оценка результативности социальной политики в регионе. Отчет по результатам социологического исследования // Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. – Кемерово, 2013.

Это еще раз подтверждает ранее сделанные выводы о том, что значительная часть населения либо слабо представляет сущность местного самоуправления, либо, не видя конкретных дел в решении вопросов местного значения, разуверились в данном институте власти.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи.

Для изменения сложившегося мнения необходимо обратиться к сознанию, гражданскому долгу проживающих в населенных пунктах. Члены общества должны иметь социально-психологические условия, которые бы делали каждого жителя муниципального образования активным и ответственным членом социальных организаций.¹⁴⁷

Ведь по своей сути, понятие «муниципальное образование» подразумевает «самоуправляющаяся община» (происходит от латинского *municipium*). Однако у большинства людей это понятие связывается скорее с территориальным разделением, чем с человеческим сообществом. Но с точки зрения восприятия своего положения и участия в управлении можно утверждать следующее: только тогда, когда жители поселения будут принимать участие в решении вопросов улучшения условий своего существования, когда они прочувствуют и осознают общность конкретных проблем, в решении которых заинтересованы все, возникает чувство причастности к самоуправлению.

Уместным будет привести мнение А. Волкова о том, что местное самоуправление должно начинаться не с города, не с района, не с поселка, а с отдельного дома. Оно должно начинаться с малой общины¹⁴⁸. Активность населения местных сообществ в настоящий период времени не стала определяющей в решении вопросов местного значения, что сдерживает процессы сбли-

¹⁴⁷ Ашарат, А. Г. Правовые и бюджетные отношения в практике формирования местных бюджетов Российской Федерации / А. Г. Ашарат, П. Д. Косинский // Федерализм. – 2013. – № 4(72). – С. 135.

¹⁴⁸ Волков, А. Самоуправление – критика без теории // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 14.

жения личных и групповых интересов, формирование готовности и способности населения к ответственности на муниципальном уровне.

5.2. Налоговая составляющая в деятельности местного самоуправления региона

Использование налоговых инструментов в процессе регулирования и выравнивания доходов муниципальных образований обеспечивает согласование различных социально-экономических структур общества, государства и населения. Как показывает опыт, действующая система налоговой политики не выполняет своей основной функции, заключающейся в стабилизации экономики. При этом именно своевременное использование налоговых инструментов должно обеспечивать необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения.

Поэтому одним из сдерживающих факторов развития местного самоуправления является существующая налоговая система, которая не обеспечивает необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения. Налоговый кодекс РФ к местным налогам отнес земельный налог и налог на имущество физических лиц. В соответствии со ст. 12 кодекса органы местного самоуправления не вправе устанавливать какие-либо налоги и сборы, не предусмотренные налоговым кодексом. Постоянная нехватка средств стала центральной проблемой при реализации конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти. Экономическая основа подавляющего большинства муниципальных образований области не обеспечивает закрепленные за ними полномочия.

Многие представители научного сообщества (Е. Бухвальд, А. Швецов, А. Чупрякова, П. Косинский и др.) едины в мысли о том, что сложившаяся на практике зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества, желание населения участвовать в решении вопросов местного значения, создает искусственную соподчиненность второго уровня местного

самоуправления (сельское городское поселение) первому уровню муниципального района)¹⁴⁹.

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, лишь только 3532 из 20400 поселений способны решать вопросы местного значения самостоятельно, а это 17,8 %. Это преимущественно городские поселения, расположенные вблизи центров экономического роста (Липецкая область, Краснодарский край). 17758 поселений (или 82,2 %) в Российской Федерации заключили соглашения с муниципальными районами по передаче полномочий. В основном на уровень муниципального района передается решение вопросов коммунального хозяйства, формирования и исполнения бюджета, комплекс полномочий в области градостроительной деятельности.

По оценке Всероссийского совета муниципальных образований, расходные обязательства органов местного самоуправления в России составляют 5 трлн. руб., а фактически располагаемые финансовые ресурсы (2012 г.) – 3,2 трлн. руб. Как результат, многие полномочия муниципалитетов остаются лишь формально декларированными и реально не могут быть профинансированы в сколько-нибудь полном объеме¹⁵⁰.

Действующая система аккумулирования бюджетов муниципальных образований характеризуется тем, что произошло сокращение количества местных налоговых платежей с двадцати трех до двух. К ним отнесены налоги, имеющие низкую собираемость, что привело к значительным потерям налоговых поступлений и резкому снижению собственных доходов в обеспечении самостоятельности местных бюджетов.

Вследствие этого реальные финансовые возможности муниципальных органов власти значительно ограничиваются, что, в свою очередь, является сдерживающим фактором развития и становления местного самоуправления, и формирования доверия населения к самой идее местного самоуправления.

¹⁴⁹ Чупрякова, А. Г. Проблемы финансового обеспечения деятельности местного самоуправления: пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 254.

¹⁵⁰ Российская Федерация сегодня. – 2013. – № 3. – С. 16.

В этих условиях практика гарантированных дотаций, которые, как правило, идут на «затыкание дыр», есть инструмент поправа (или не признания) собственных экономических возможностей муниципальных образований. У руководителей на местах не формируется устойчивое понимание необходимости изыскания собственных резервов укрепления бюджетной обеспеченности.

По мнению Е. М. Бухвальда, «...муниципальная реформа и ее налогово-бюджетные составляющие не приносят достаточной стимулирующей компоненты для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию. Сам установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, нежели на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, *дестимулирует* усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий»¹⁵¹.

Мы исходим из реального положения вещей – из отсутствия равенства поселений в муниципальном районе. Субъекты муниципального права изначально не отвечают требованиям равенства по объективным причинам: состояние дорог, водоёмов, природных ресурсов и т.д. Сам по себе факт неравенства, согласно Гегелевской философии – есть положительный фактор, побуждающий участников общественных отношений оспорить первенство или стать равными с представителями более высокого уровня в обществе. Уравнивание в собственности всегда приводит к нищете. И поскольку никто не желает испытывать бедность – неравенство должно восстанавливаться за счет способных участников общественных отношений, которые имеют интеллектуальный или материальный ресурс для получения преимуществ, в среде более успешных¹⁵².

¹⁵¹ Бухвальд, Е. М. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. М. Бухвальд // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 100–101.

¹⁵² Гегель Георг Фридрих, статья, Философский словарь. – М.: Политиздат, 1986. – С. 82-83.

Зеркальным отражением сложившихся проблем в развитии местного самоуправления является Кемеровская область. Область характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Ряд муниципальных образований имеют профицитный бюджет (муниципальные образования, на территории которых интенсивно развиваются угольные предприятия и муниципальные образования имеющие значительный дефицит бюджета). Например, в 2014 году, только в Киселевском, Мысковском и Юргинском городских округах, Ленинск-Кузнецком муниципальном районе бюджеты сформированы с профицитом¹⁵³.

Анализируя бюджетную обеспеченность муниципальных образований региона собственными доходами, выявлено их большое неравенство. Методом группировки проведена классификация муниципальных районов, городских округов, муниципальных образований сельских и городских поселений по уровню бюджетной обеспеченности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области собственными доходами (табл. 6).

Таблица 6

Классификация муниципальных образований Кемеровской области по степени обеспеченности собственными доходами, % за 2014 г.*

Степень обеспеченности собственными доходами	Доля муниципальных образований по степени обеспеченности собственными доходами			
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
0 – 5	-	-	-	7,3
5 – 10	-	-	-	15,8
10 – 20	55,5	-	40	30,3
20 – 30	16,7	50,0	39,4	17,0
30 – 50	11,1	37,5	13,3	7,8
50 – 100	16,7	12,5	13,3	21,8

*Составлено авторами по данным департамента экономического развития администрации Кемеровской области

¹⁵³Муниципальные образования Кузбасса: стат. сб. / Кемеровостат. – Кемерово, 2015. – 177 с.

Низкий уровень доходов муниципальных образований и дотации им, компенсируются встречными финансовыми потоками, что влечет возникновение противоречий между всеми уровнями бюджетной системы. Постоянная нехватка бюджетных средств делает невозможной реализацию конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти. Такое положение оказывает отрицательное влияние на деятельность муниципальных образований в решении вопросов местного значения и может способствовать формированию у населения неприятия самой идеи местного самоуправления, скептического отношения к деятельности местных администраций, что подтверждается результатами социологических исследований, проводимых как по России в целом, так и в Кемеровской области.

Нами разделяется точка зрения А. Швецова, что муниципальные реформы на всех этапах (1990-х, 2003–2006 годах) «... не увязывали наделение конкретной территории статусом муниципального образования с социально-экономическим потенциалом территории, определяющим возможности обеспечения ее самостоятельного (согласно конституционному требованию) функционирования и развития»¹⁵⁴.

Доходный потенциал местных бюджетов Кемеровской области в большей степени состоит из безвозмездных поступлений других бюджетов бюджетной системы РФ. Удельный вес безвозмездных поступлений от вышестоящих бюджетов (межбюджетные трансферты) в общих доходах бюджетов муниципальных образований области в среднем составляют: для городских округов – 59,9–67,1 %; муниципальных районов в пределах 74–79,2 %; сельских поселений – 41,2–55 % (табл. 7)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Швецов, А. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. – 2007. – № 2. – С. 83.

¹⁵⁵ Муниципальные образования Кузбасса: стат. сборник / Кемеровостат. – Кемерово, 2015. – 176 с.

Уровень дотационности бюджетов муниципальных образований
Кемеровской области за 2010–2014 гг., млн. руб.

Годы	Показатели	Типы муниципальных образований		
		Городские округа	Муниципальные районы	Сельские и городские поселения
2010	Доходы, всего	63839,3	19193,3	4834,1
	Безвозмездные поступления	40588,3	15172,7	2676,3
	Уровень дотационности, %	64	79	55
2011	Доходы, всего	70929,5	21886,9	5493,6
	Безвозмездные поступления	46195,5	17324,6	2987,3
	Уровень дотационности, %	65,2	79,2	53,4
2012	Доходы, всего	66301,6	22184,9	5311,9
	Безвозмездные поступления	41553,7	17487,6	2469,5
	Уровень дотационности, %	62,7	78,8	46,4
2013	Доходы, всего	58013,9	31901,7	4987,4
	Безвозмездные поступления	34205,2	23858,0	2054,8
	Уровень дотационности, %	59,9	74,8	41,2
2014	Доходы, всего	74253,3	27511,3	4887,4
	Безвозмездные поступления	49837,4	20353,7	2154,8
	Уровень дотационности, %	67,1	74,0	44,1

*Источник: Данные Главного финансового управления Кемеровской области

Самая низкая обеспеченность собственными доходами у муниципальных районов. Объясняется это тем, что муниципальные районы оказались без налогооблагаемой базы (земля, имущество физических лиц находится, в основном, у поселений).

Проиллюстрируем приведенные данные диаграммой (рис. 12).



Рис. 12 – Структура доходов местных бюджетов

Муниципальные районы в нынешних условиях осуществляют функцию проводника денежных потоков (региональный бюджет – муниципальный район – бюджет сельского поселения). Сложившаяся практика позволяет власти муниципального района оказывать управленческие воздействия на власть поселенческого уровня, влиять на расстановку кадров, финансирование вопросов местного значения, нарушая тем самым, конституционную независимость местного самоуправления. По своей сути муниципальные районы сохраняют видимость местного самоуправления и по словам В. В. Путина в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2013 году отмечает: «районный уровень власти практически выхолощен; полномочия в сфере образования, здравоохранения и соцзащиты передана регионам¹⁵⁶.

Приведенный выше результат опросов населения подтверждает ошибочное мнение населения о муниципальном районе как вышестоящем уровне власти. Здесь работает принцип: «У кого деньги – у того и власть».

По нашему мнению, пока будет существовать обозначенное противоречие, развитие местного самоуправления, проявление инициативы населения участвовать в решении вопросов местного значения остается проблематичным. На фоне оздоровления государственных финансов страны бюджеты муниципальных образований остаются далеки от реальной бюджетной само-

¹⁵⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета от 13 декабря 2013 г. № 281(6257).

обеспеченности. Опыт реализации реформы местного самоуправления показал, существующие налогово-бюджетные отношения не стимулируют усилия местных администраций к развитию экономик территорий по увеличению налоговой базы местных бюджетов и более эффективному ее использованию.

Установленные законом источники формирования местных бюджетов ориентированы не на хозяйственную деятельность на соответствующей территории, а на ожидания получения дотаций, не стимулируют местные администрации к развитию производственно-экономической базы территории. Здесь должна проявляться заинтересованность местных властей в поддержке и развитии малого предпринимательства, формировании благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Анализируя бюджетную обеспеченность в разрезе муниципальных образований городских округов и муниципальных районов, можно констатировать их неравномерность (табл. 8)¹⁵⁷.

Таблица 8

Уровень обеспеченности муниципальных образований Кемеровской области собственными доходами в 2014 год, млн. руб.

№ п/п	Городские округа				Муниципальные районы			
	Название округов	доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности	Название муниципальных районов	доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности
1	Анжеро-Судженский	3310,4	583,5	19,4	Беловский	1262,3	600,1	47,5
2	Беловский	4092,8	1270,3	31,0	Гурьевский	1691,3	310,4	18,3
3	Березовский	1381,3	322,6	23,4	Ижморский	581,7	69,7	11,9
4	Калтанский	1071,7	255,7	23,9	Кемеровский	2543,3	763,9	30,0
5	Кемеровский	17895,4	7144,8	39,9	Крапивинский	1154,2	161,2	13,9
6	Киселевский	3439,3	1208,6	35,1	Мариинский	1834,5	331,8	18,1
7	Ленинск-	3758,6	1045,5	27,8	Ленинск-	983,1	338,1	34,4

¹⁵⁷ Муниципальные образования Кузбасса: стат. сборник / Кемеровостат. – Кемерово, 2013. – 185 с.

№ п/п	Городские округа				Муниципальные районы			
	Название округов	доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности	Название муниципальных районов	доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности
	Кузнецкий				Кузнецкий			
8	Междуреченский	3999,0	2295,5	57,4	Новокузнецкий	2527,8	1313,2	51,9
9	Мысковский	1667,7	901,7	54,1	Прокопьевский	2966,8	1463,6	48,9
10	Новокузнецкий	19024,2	6458,7	33,9	Промышленновский	1810,6	291,9	16,2
11	Осинниковский	2030,6	382,1	18,8	Таштагольский	2638,5	374,0	14,2
12	Прокопьевский	5161,3	1057,5	25,5	Тисульский	968,5	129,2	13,3
13	Полысаевский	1080,2	317,9	29,4	Топкинский	1735,3	318,0	18,3
14	Тайгинский	734,0	156,9	21,3	Тяжинский	1138,5	144,7	12,7
15	Юргинский	2296,4	690,2	30,0	Чебулинский	614,3	84,3	13,7
16	Краснобродский	455,8	265,1	58,2	Юргинский	872,2	121,6	13,9
17					Яйский	976,2	167,6	17,2
18					Яшкинский	1212,2	172,1	14,2
	Итого:	74253,3	24415,9	32,9	Итого:	27511,3	7157,6	26,0

Из таблицы 8 видно, что уровень обеспеченности муниципальных образований городских округов выглядит более предпочтительно, чем муниципальных районов. Связано это с тем, что муниципальные районы ограничены в размерах налогооблагаемой базы. Как известно, законодательно закрепленный земельный налог за муниципальными районами не в полной мере работает на него, в связи с тем, что практически все земли находятся в муниципальных образованиях сельских поселений, а следовательно, и земельный налог принадлежит им. Налог же на имущество физических лиц составляет незначительную долю в налоговых доходах.

Кроме того, муниципальные районы в большей степени имели неналоговые платежи от аренды земель, которую арендовали угольные предприятия. За последние годы угольные предприятия интенсивно выкупали земельные участки под развитие производства. По существующему положению, арендная плата за использование земельных участков на порядок выше земельного налога, так как она устанавливалась исходя из кадастровой оценки

земли – нижний предел арендной платы. Верхний предел законодательством не ограничен. За счет этого, муниципальные районы могли позволить устанавливать ставки арендных платежей выше ставки земельного налога.

Анализируя обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, можно сделать вывод, что подавляющее большинство их 70,6 % имеют обеспеченность менее 30 %. Согласно статистических данных за 2014 г., среди городских округов имеют превышение доходной части над расходами: Киселевский, Мысковский, Юргинский городские округа. Среди муниципальных районов только Ленинск-Кузнецкий район имеет профицитный бюджет.

Как видно из приведенных в таблице 7 данных, местное самоуправление в большей части экономически маломощно, чтобы реально влиять на положение дел на местах. Постоянная нехватка средств становится самой большой проблемой при реализации конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти¹⁵⁸.

Например, в регионе имеются муниципальные образования сельских поселений, у которых собственные доходы составляют менее 10 %, то есть средств явно недостаточно для решения вопросов местного значения. Например, собственные доходы муниципальных образований: Ижморский район – 11,9 %; Тяжинский район – 12,7 %; Тисульский – 13,3 %; Чебулинский район – 13,7 %; Каменноключевское сельское поселение Прокопьевского района – 1,5 %; Березовское сельское поселение Кемеровского района – 3,2 %; Ступишинское сельское поселение Тяжинского района – 3,4 %.

Такое положение дел негативно сказывается на эффективности деятельности муниципальных образований в части осуществления закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения, что в свою очередь порождает сдержанное отношение населения к этому важному институту власти.

¹⁵⁸ Муниципальные образования Кузбасса: стат. сб. / Кемеровостат. – Кемерово, 2015. – 177 с.

Низкий уровень закрепленных доходов и дотации местным бюджетам компенсируются встречными финансовыми потоками, что устраняет противоречия между всеми уровнями бюджетной системы. Встраивание муниципальных бюджетов в «бюджетную вертикаль» повлекло распределение аккумулированных на федеральном уровне государственной власти налоговых ресурсов в интересах, прежде всего, федерального центра, и во вторую очередь региональной администрации.

Сложившаяся ситуация с бюджетной обеспеченностью муниципальных образований собственными доходами поставили органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти в бюджетную зависимость от последних.

Кроме того, существующая зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества и создает искусственную соподчиненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). В то же время, такая практика обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации, органы местного самоуправления лишаются возможности осуществлять долговременную социальную политику в интересах избравшего их населения.

Не отрицая определённой полезности существующей практики реализации единых нормативных отчислений от федеральных и региональных налогов на местный уровень, мы полагаем, что ее применение должно быть целевым или чрезвычайным, по объему равному экономическим вызовам.

Исходя из этого, существующая практика применения системы единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на местный уровень не учитывают существующую дифференциацию экономического и налогового потенциала территорий. В результате это приводит к ситуации, когда передача дополнительных налоговых долей в местные бюджеты мини-

мизирована. Складывается впечатление, что такая практика применяется сознательно. Удерживая муниципальные образования в режиме глубокой дотационности, регион предпочитает восполнять недостаток бюджетных средств методом дотаций на общее финансовое выравнивание, и как следствие, стремление взять под свой контроль все процессы.

За время действия Федерального закона (№ 131-ФЗ) произошло значительное расширение перечня вопросов местного значения, что привело к повышенной нагрузке на местные бюджеты, но уточненных расчетов на основе соответствующих нормативов и перераспределения налогов не последовало. К сожалению, принятые поправки в Бюджетный кодекс в апреле 2007 года не только не определили увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты, но и сократили неналоговые поступления¹⁵⁹.

Ограниченное количество собственных доходов в бюджетах муниципальных районов и муниципальных образований сельских поселений не позволяет:

- изготовить документацию территориального планирования: генеральные планы поселений, правила застройки и землепользования;
- организовать утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов, строительство полигонов твердых бытовых отходов.

Таким образом, желаемый результат реформирования местного самоуправления, с одной стороны вроде бы достигнут: местная власть, несомненно, приблизилась к населению, с другой – фактические возможности такой власти, когда свыше 90 % муниципальных образований в нынешних бюджетно-налоговых условиях, являются дотационными, могут вызвать у населения неприятие идеи самоуправления.

Принцип дотационной поддержки муниципальных образований в русле действующего законодательства формирует хозяйственную и

¹⁵⁹ Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», 26 апреля 2007 г.

организационную безынициативность органов местного самоуправления. Порождает застой, фактически формирующий статус исполнителя вышестоящих установок. И как следствие, дотационная практика выводит органы местного самоуправления из среды активных участников экономических отношений. Дотационные муниципальные образования, как правило, не заинтересованы в развитии малого и среднего предпринимательства, не в полной мере пользуются своими полномочиями, предусмотренными Федеральным законом № 131 по формированию заказов для местных нужд.

Прошедший период времени показал, что выполнение поставленных задач требует более высокой организации работы.

Исходя из этого, необходимо в сфере межбюджетных отношений урегулировать права и обязанности бюджетов всех уровней, четко определить критерии разграничения расходных и доходных обязательств, исключить не финансируемые бюджетные мандаты, установить ответственность публично-территориальных образований за невыполнение бюджетных обязательств.

Кемеровская область характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Выравнивание их бюджетной обеспеченности, повышение эффективности механизмов межбюджетных отношений является важной и актуальной задачей в становлении и развитии местного самоуправления.

На наш взгляд, одним из механизмов решения проблемы может стать механизм «отрицательных трансфертов», предусмотренный ст. 142.2 Налогового кодекса. На этом остановимся более подробно в следующем параграфе.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что предшествующий опыт реализации реформы местного самоуправления был относительно удачным: на реализацию реформы затрачены значительные финансовые и материальные средства; введена двух уровневая модель местного самоуправления (создан поселенческий уровень муниципального управления); в разы возросло число муниципальных образований (в Кемеровской области

с 34 до 223) и служащих, расходы на их содержание; законодательно разделены полномочия; определены доходные источники между уровнями власти. В то же время, анализ реформы местного самоуправления за прошедший период не выявил существенных изменений в жизни муниципалитетов.

5.3. Факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в регионе

Современное состояние местного самоуправления не дает муниципальным образованиям существенного стимула к развитию. Оценивая опыт реализации реформы местного самоуправления, следует отметить, что существенных изменений в жизни муниципальных образований не произошло, а самое главное, что в сознании населения они так и не стали самой близкой им властью, хотя были предприняты попытки сдвинуть с мертвой точки положение дел в этой сфере, а именно: разделены доходные источники между уровнями власти, принят закон о разграничении полномочий и другие меры. Поэтому рассмотрение отдельных факторов, сдерживающих развитие местного самоуправления в России, является своевременным и актуальным.

В целях более аргументированного изложения наших выводов уместно вновь обратиться к результатам социологических исследований, проведенных на территории Кемеровской области в разные годы, но касающихся одних и тех же проблем.

Как показывают результаты исследования, приведенные в параграфе 2.2, настроения кузбассовцев в отношении перспектив развития местного самоуправления остались на прежнем уровне. Одобряя в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в местном самоуправлении, считая, что население приучено к зависимости от вышестоящих властных органов управления, сетуют на недостаток времени, отсутствие инициативных организаторов и др.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи. Уместно вспомнить, что в одной из своих прежних работ авторы выделяли и описывали такую комплексную категорию, как потенциал готовности к социально-экономическим преобразованиям, который включает¹⁶⁰:

1) потенциал социально-психологической готовности населения, деловых кругов, органов власти к проведению на территории муниципального образования социально-экономических преобразований;

2) потенциал нормативно-правовой готовности, который характеризует степень полноты правовой и нормативной базы, необходимой для осуществления тех или иных преобразований в различных сферах жизнедеятельности населения муниципального образования;

3) потенциал научно-методической готовности, который характеризует степень разработанности научных и методических материалов, необходимых для реализации намеченных социально-экономических преобразований.

Оценивая потенциал готовности населения к социально-экономическим преобразованиям, включая все его составляющие, можно сделать вывод и его низком уровне. Исходя из этого, совершенно очевидно, что идея реформы местного самоуправления, состоящая в усилении работы по вовлечению населения в процессы местного самоуправления и муниципального менеджмента, непосредственного участия граждан в решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, до сих пор не реализована.

Справедливости ради, следует обратить внимание на тот факт, что у руководителей муниципальных образований отсутствует мотивация, и в некоторой степени, понимание необходимости изыскания собственных резер-

¹⁶⁰ Чупрякова, А. Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов / А. Г. Чупрякова. – Томск: Изд-во Томского гос. пед. ун-та, 2008. – С. 83–84.

вов укрепления бюджетной обеспеченности. По оценкам специалистов, в настоящее время в стране до 30 % налогового потенциала не задействовано в налоговом процессе. Это, в полной мере, относится и к Кемеровской области.

Как было отмечено выше, за муниципальными образованиями законодательно закреплены два вида налогов: земельный налог и налог на имущество физических лиц. От того, насколько достоверно учтены земельные участки, имущество физических лиц, напрямую зависит доходная часть местных бюджетов и, как следствие, решение вопросов местного значения.

Поэтому выявление резервов повышения доходов бюджетов муниципальных образований приобретает особое значение.

Еще при принятии бюджета Кемеровской области на 2006 г., в бюджетном послании Губернатора Кемеровской области А. Г. Тулеева главам городов и районов были поставлены серьезные задачи¹⁶¹:

– организовать сплошную инвентаризацию объектов налогообложения, сформировать новую базу данных;

– выявить неучтенные здания, сооружения, земельные участки, найти хозяина и все поставить на налоговый учет.

По итогам кадастровой оценки земли в области в 2006 году планировалось сформировать 950 тыс. земельных участков для налогообложения, на 30 % больше чем в 2005 году. Это существенное пополнение бюджета¹⁶².

Иными словами, в бюджетном послании была поставлена задача: сформировать эффективную систему роста поступлений налоговых платежей в местные бюджеты. Выполнение этой важной задачи ложится, в первую очередь, на муниципальные образования сельских и городских поселений, муниципальные районы, городские округа.

Низкая активность муниципалитетов в организации мероприятий по полнению своих бюджетов подвигла региональные органы власти организовывать и проводить работы по выявлению ранее не учтённых и не постав-

¹⁶¹ Тулеев, А. Г. Социально-ориентированный бюджет – 2006 / А. Г. Тулеев // Бюджетное послание Губернатора Кемеровской области А. Г. Тулеева 18 ноября 2005 г. – Кемерово, 2005. – С. 61.

¹⁶² Там же. – С. 61.

ленных на налоговый учет объектов налогообложения. Прошедший период времени показал, что выполнение поставленных задач требует более высокой организации работы.

В связи с этим Губернатором области А. Г. Тулеевым в октябре 2009 г. было принято решение о создании областной комиссии по выявлению на территории Кемеровской области объектов недвижимости, построенных и незарегистрированных в установленном законодательством порядке¹⁶³.

До 31 декабря 2009 г. областной комиссией совместно с комиссиями городов и районов выявлено и введено дополнительно 105,5 тысяч квадратных метров индивидуального жилья. В местные бюджеты муниципальных образований доначислены налоги на те объекты, которые прошли государственную регистрацию и поставлены на налоговый учет. Например, в г. Анжеро-Судженске доначислено свыше 3,0 млн. рублей, г. Белово – 1,7 млн. рублей, Кемеровском районе – 1,3 млн. рублей, Новокузнецком районе – 1,0 млн. рублей.

Для решения проблемы формирования доходов местных бюджетов за счет привлечения к налогообложению неучтенных объектов налогообложения (земельных участков, недвижимого имущества, транспортных средств и т.д.) в Администрации Кемеровской области был создан Комитет по легализации объектов налогообложения¹⁶⁴.

Деятельность комитета по координации проводимых работ в муниципальных образованиях области осуществлялась в соответствии с планом работы и принесла свои результаты (табл. 9).

Так, по итогам работы 2010 года поставлено на налоговый учет: индивидуальных жилых домов 693,6 тыс. кв. метров, в том числе ранее выявленных – 143,0 тыс. кв. метров, 28248 земельных участков, 1861 предприятие

¹⁶³ Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 08.10.2009 № 159-рг.

¹⁶⁴ Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 26.01.2010 № 16-гк.

бизнеса, 8542 иных объектов налогообложения (гаражи садовые участки и др.), квартир, сдаваемых в наем – 632¹⁶⁵.

Таблица 9

Выявленные и поставленные на налоговый учет объекты налогообложения
в Кемеровской области за 2010–2013 гг.**

№ п/п	Показатели	Годы				ВСЕГО
		2010	2011	2012	2013	
1.	Земельные участки, шт.	28 248	6 378	5 531	23477*	40 157
2.	Объекты капитального строительства, включая жилые строения, шт.	4 636	6 757	3 891	4190	19 474
3.	Предприятий бизнеса (юридические лица и индивидуальные предприниматели), шт.	1 861	782	959	484	4 086
4.	Иные объекты налогообложения (гаражи, садовые участки и др.), шт.	8 542	835	842	399	10 618
5.	Квартиры, сдаваемые в наем, шт.	632	594	347	206	1 779
6.	Расчетная сумма доначисленных средств местный и областной бюджеты, млн. руб.	166,9	50,3	257,4	247,9	772,5

*Примечание: Данные по земельным участкам за 2013 год представлены в гектарах

**Источник: Данные департамента экономического развития Администрации Кемеровской области

Расчетная сумма доначисленных налогов в местные бюджеты за этот период составила 166,9 млн. рублей, в том числе земельного налога 37,7 млн. рублей. Наиболее четко организована и активно проводилась эта работа в городах Березовский, Междуреченск, Мыски, Кемерово, Киселевск, Прокопьевск, и Мариинском, Новокузнецком, Крапивинском, Таштагольском районах. На долю вышеперечисленных городов и районов приходится 55 % ранее неучтенного жилья, 33 % земельных участков, 66 % объектов бизнеса, 70 % иных объектов налогообложения.

Данные департамента экономического развития Администрации Кемеровской области по состоянию на 01.01.2012 года таковы: выявлено не учтенных 6378 земельных участков; жилых строений – 6757; иных объектов

¹⁶⁵ Косинский, П. Правовые и бюджетные отношения в практике формирования местных бюджетов Российской Федерации / П. Косинский, А. Ашарат // Федерализм. – 2013. – № 4. – С. 139–140.

налогообложения – 835; юридических лиц, не состоящих на налоговом учете – 554; индивидуальных предпринимателей – 10451. Расчетная сумма доначисленных средств в областной бюджет составила на указанную дату 50,3 млн. руб.

По последним данным (а именно на 01.01.2014) данная структура выявила предприятий бизнеса (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), не состоящих на налоговом учете – 959, земельных участков 5531, других объектов налогообложения 842. Расчетная сумма доначисленных средств в областной и местные бюджеты на 01.01.2013 составила 257,4 млн. руб.

Всего за период 2010–2013 гг. было выявлено и поставлено на налоговый учет 40157 земельных участков, 19474 объектов капитального строительства, включая жилищное строительство, предприятий бизнеса (юридические лица и индивидуальные предприниматели) – 4086, иных объектов налогообложения (гаражи, садовые участки и др.) – 10618, квартир, сдаваемых в наем – 11779.

Таким образом, за последние три года расчетная сумма доначисленных средств в областной и местные бюджеты составила –772,5 млн. руб., в т. ч. в местные бюджеты – 618,0 млн. руб. или 80 % от общей суммы доначисленных средств. Кроме того, за 2013 год было реализовано имущества на сумму 199,0 млн. рублей. Всего в бюджеты всех уровней, комитетом по легализации объектов налогообложения за 2013 год, было привлечено дополнительно 865,4 млн. рублей.

Опыт изыскания дополнительных доходов в местный бюджет за счет выявления и постановки на налоговый учёт не учтённых объектов налогообложения – можно назвать важным фактором повышения экономической состоятельности муниципальных районов.

Вместе с тем, при проведении работ по выявлению ранее неучтенных объектов налогообложения обозначились проблемы, сдерживающие этот процесс:

- низкая активность организации работ во многих муниципальных образованиях сельских территорий. С одной стороны, территории в первую очередь должны быть заинтересованы в решении этой проблемы. Это доходы их муниципальных образований. С другой стороны, в этот процесс слабо вовлечены депутаты местного уровня и специалисты администраций, что говорит о их низкой мотивации и инертности мышления;

- сдерживает работу длительность оформления и постановка на кадастровый учет земельных участков в Роснедвижимости;

- не налажено четкое взаимодействие по обмену информацией между федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- практически не задействованы в налоговом процессе земельные участки под многоэтажными домами;

- отсутствует возможность оформления регистрации жилых строений, пригодных для постоянного проживания, расположенных на садовых земельных участках, которые относятся к землям населенных пунктов;

- требует отдельного решения вопрос узаконивания земельных участков и жилых строений ликвидированных предприятий, но не переданных в установленном порядке в муниципальную собственность и, как правило, не имеющих правоустанавливающих документов;

- не решен вопрос о постановке на налоговый учет строений, возведенных на земельных участках лесного фонда, выделенных в долгосрочную аренду для осуществления рекреационной деятельности;

- определенная часть собственников умышленно не регистрирует имущество, ссылаясь на незначительные строительные недоделки, тем самым сознательно уклоняясь от последующего налогообложения. Законодательное воздействие на такую категорию собственников отсутствует.

На наш взгляд, решению обозначенных проблем может способствовать реализация следующих мероприятий:

1. На уровне региона разработать и принять порядок признания жилых строений на садовых земельных участках, пригодными для постоянного проживания. Основанием для принятия такого порядка является Постановление Конституционного суда РФ от 14.04.2008 №7-п «По делу о проверке конституционного абзаца второго ст. 1 ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

2. Выступить с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральное законодательство:

- по сокращению сроков оформления и регистрации земельных участков;

- по возможности легализации земельных участков и жилых строений, расположенных на них, не имеющих правоустанавливающих документов, оставшихся от ликвидации предприятий.

Разработать и принять порядок оформления и регистрации земельных участков под многоквартирными домами.

Внести изменения в Административный кодекс, определив меру ответственности собственников за длительное умышленное уклонение от регистрации имущества.

В целях побуждения собственников, не узаконивших свое имущество в соответствии с законодательством, принять постановление Губернатора Кемеровской области «О проведении визуальной оценки объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам на праве собственности для целей налогообложения». Основанием является Приказ государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 28.02.2001 № 36/БГ-308/67 «Об утверждении порядка предоставления уполномоченными организациями технической инвентаризации в налоговые органы сведений об объемах недвижимого имущества».

На наш взгляд, еще одним из сдерживающих факторов развития местного самоуправления является механизм «отрицательных трансфертов», ко-

торый особенно актуален для таких промышленно-развитых регионов как Кемеровская область.

Как известно, трансферт в бюджетной сфере представляет из себя перевод финансовых средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня. «Понятие «трансферт в бюджетной сфере» означает выделение бюджетам нижестоящего территориального уровня средств из фонда финансовой поддержки регионов или местного самоуправления на нормативной основе. Указанный фонд образуется в основе вышестоящего бюджета на нормативной основе от соответствующих, фактически поступающих бюджетных доходов в этот фонд определённого процента»¹⁶⁶.

Механизм «отрицательных трансфертов», предусмотренный ст. 142.2 Налогового кодекса, позволяет осуществлять перераспределение части доходов муниципальных образований с высоким уровнем бюджетной обеспеченности для поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов. В настоящий период этот механизм абсолютно неэффективен.

Причинами такого положения заключаются в том, что при расчете «отрицательных трансфертов» учитываются только налоговые доходы бюджетов муниципальных образований. Неналоговые доходы в расчете не участвуют. В тоже время, целый ряд муниципальных образований имеют значительные неналоговые доходы, за счет поступлений от арендной платы за землю от расположенных на их территориях предприятий (шахты, разрезы, рудники, карьеры и т.д.). Бюджеты таких муниципальных образований имеют большой профицит. Однако даже частично изъять такие неналоговые «сверхдоходы» невозможно.

Кроме того, в виде «отрицательного трансферта» можно изъять не более 50 % налоговых доходов муниципального образования, превышающих в 1,3 раза их средний уровень на душу населения по региону. Это незначительная доля изъятия, не позволяющая сформировать объем финансовых ресур-

¹⁶⁶ Малый экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2000. – С. 920.

сов достаточный для предоставления дотаций муниципальным образованиям с низкой бюджетной обеспеченностью.

Следует также отметить, что с 2009 г., по окончании переходного периода на четырех уровневую бюджетную систему, действует двух кратный минимальный порог превышения уровня налоговых доходов муниципально-го образования над их средним региональным уровнем, при котором можно требовать уплаты «отрицательного трансферта». При таких условиях практически ни от одного муниципального образования требовать уплаты «отрицательного трансферта» невозможно.

Негибкость этого механизма показывает, что он не учитывает параметры бюджетной дифференциации различных видов муниципальных образований. В связи с этим, целесообразно предоставить право субъектам Российской Федерации решать вопрос об использовании механизма отрицательных трансфертов, устанавливать размеры их взимания для формирования финансовой поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов.

Предложенные мероприятия, по нашему мнению, позволят провести учет всех объектов налогообложения в муниципальных образованиях и будут направлены на пополнение их доходной части бюджетов.

Оценивая факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

- оценивая эффективность реализации реформы местного самоуправления, следует сказать, что затраты значительных финансовых и материальных ресурсов еще далеко не окупили себя;
- введена двухуровневая модель местного самоуправления (создан поселенческий уровень муниципального управления);
- увеличение расходов на содержание муниципальных служащих вследствие увеличения числа муниципальных образований;
- законодательное разграничение полномочий между уровнями управления не стало панацеей в решении тех проблем, которые стояли перед местным самоуправлением в дореформенный период;

- доходные источники каждого уровня власти до сих пор еще не актуализированы в том объеме, как требуется;
- совершенно очевидным является тот факт, что муниципальные образования находятся в жесткой зависимости от бюджетов вышестоящего уровня, чему способствует существующая налоговая политика;
- однако, муниципальные образования имеют резервы пополнения собственных доходов.

В связи с этим, необходимо объединить усилия как федеральных органов власти, в части совершенствования существующего законодательства регулирующего деятельность местного самоуправления, так и активизировать местные сообщества к изысканию дополнительных источников пополнения местных бюджетов и формирования позитивного отношения населения к институту местного самоуправления. Кроме того, необходимо закрепить право за муниципальными образованиями, вносить предложения по совершенствованию правовых и бюджетных отношений при формировании местных бюджетов.

Таким образом, на данный момент совершенно очевидно, что в рамках административной реформы и реформы местного самоуправления в целом активизировалась работа по созданию условий для перехода от квазисамоуправления к самоуправлению в его истинном смысле, но разрыв между идеей, содержащейся в Законе № 131-ФЗ, и сложившейся практикой муниципального управления еще очень весом, хотя и преодолим. Для этого требуется время.

Практические задания по 5 главе

Вопросы для самоконтроля

1. Что является стратегической целью социально-экономического развития региона?
2. Какие факторы оказывают влияние на экономику региона?
3. Какие показатели характеризуют уровень жизни населения?

4. По каким критериям формировалась конфигурация территориальной организации муниципальных образований?

5. Почему население пассивно к реализации местного самоуправления на территориях?

6. В чем выражаются принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи?

7. Какую основную функцию осуществляет налоговая политика?

8. Что является сдерживающим фактором развития местного самоуправления в регионе?

9. Как влияет на развитие местного самоуправления высокая дотационность местного бюджета?

10. Что порождает принцип дотационной поддержки муниципальных образований в русле действующего законодательства?

11. Что представляет собой трансферт в бюджетной сфере?

12. Какую роль выполняет муниципальное управление в развитии малого и среднего предпринимательства в регионе?

Задание

1. Предложите направления активизации населения в решении вопросов местного значения.

2. Предложите пути повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований Кемеровской области.

ГЛАВА 6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ АГЛОМЕРАЦИЙ

6.1. Формирование агломераций муниципальных образований в регионе: экономическое обоснование

В Российской Федерации большой приоритет занимает развитие сверхкрупных городов. По прогнозам, к 2025 г. около 80 % населения планеты будет проживать в городах. К наиболее крупным системам расселения, связанным с городскими формами, относятся агломерации и мегаполисы. Термин агломерация произошел от латинского слова «agglomerare», что означает присоединять и накапливать. Концентрация подавляющего большинства населения в таких территориальных структурах превращает их в основной центр экономического роста регионов.

Создание агломераций в регионах нашей страны – объективная необходимость. При этом реализуется программа комплексного развития муниципальных образований и региона, от которой выигрывает и городской центр – ядро агломерации (решение городских проблем: вынос части промышленного производства, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры на периферии, развитие рекреационных баз и т.п.) и окружение (более высокий уровень инженерно-технического, социально-культурного обслуживания и качества жизни). Целенаправленное развитие агломерации – важная составляющая в регулировании роста крупных центров, в управлении развитием систем расселения.

Агломерация так же способствует возникновению различных видов экономии¹⁶⁷:

- экономия на транспортных расходах;

¹⁶⁷Муллагалеева, З. З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерации (на примере городов юга Кемеровской области) / З. З. Муллагалеева, В. А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. – С. 59.

- экономия за счет увеличения масштабов производства в рамках отдельного предприятия или фирмы;
- экономия за счет масштаба производства, внешняя по отношению к отдельному предприятию;
- инфраструктурная экономия, которая является внешней по отношению, как к предприятию, так и отрасли. Эта экономия достигается за счет расширения и улучшения транспортных услуг, коммерческих и финансовых услуг, увеличения рынка рабочей силы и повышения ее гибкости, т.е. готовности и способности работников к переключению на другие виды производства.

Исследователи вышеперечисленные виды экономии называют эффектом локализации и эффектом урбанизации.¹⁶⁸

В тоже время, местное самоуправление в большей части экономически маломощно, чтобы реально влиять на положение дел на местах. Постоянная нехватка средств становится самой большой проблемой при реализации конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти¹⁶⁹.

Такое положение дел негативно сказывается на эффективности деятельности муниципальных образований в части осуществления закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения, что в свою очередь порождает сдержанное отношение населения к этому важному институту власти.

С точки зрения системы расселения, Кемеровская область – самая крупная региональная система городских поселений за Уралом. В составе области города, в том числе 2 – с населением свыше 500 тыс. чел., 5 – от 100 до 250 тыс. чел., 5 – от 50 до 100 тыс. чел. В регионе самая высокая плот-

¹⁶⁸ Муллагалеева, З. З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерации (на примере городов юга Кемеровской области) / З. З. Муллагалеева, В. А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. – С. 59.

¹⁶⁹ Косинский, П. Д. Продовольственная самообеспеченность региона как основа повышения качества жизни населения: дис... д-ра экон. наук. – Кемерово, 2007. – 376 с.

ность населения – 30 чел. на кв. км., а также доля населения, проживающего в городах – 85 %. Таким образом, Кемеровская область является самым урбанизированным регионом в Сибирском федеральном округе.

Согласно стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г., составленной фондом «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» на территории субъекта существует две индустриальные агломерации с ядрами в виде Новокузнецкого и Кемеровского¹⁷⁰.

Предпосылками формирования агломераций на базе городских систем Кемерово и Новокузнецка выступают:

- высокая плотность населения;
- 5 городов с численностью населения свыше 100 тыс. чел.;
- присутствие «второго центра» (г. Новокузнецк);
- уже существующие индустриальные агломерации с ядрами в виде Кемерово и Новокузнецка.

В Кемеровскую агломерацию, согласно стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г., вошли: гг. Кемерово, Березовский, Кемеровский район и часть Топкинского района.

В Новокузнецкую агломерацию вошли: гг. Новокузнецк, Киселевск, Прокопьевск, Осинники, Калтан, Мыски, Междуреченск, часть Новокузнецкого и Прокопьевского районов.

По мнению авторов, включение в Кемеровскую агломерацию возможно территории Кемеровского муниципального района (вероятно за исключением Арсентьевского сельского поселения). Вопрос о включении в агломерацию гг. Березовский и Топки можно будет рассматривать в ближайшей перспективе. Согласно стратегии социально-экономического развития области, в состав Кемеровской агломерации не вошли такие сельские поселения, как Ягуновское (с. Ягуново, п. Мамаевский), Березовское (с. Березово, п. Новострой-

¹⁷⁰ Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. [Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 г.] // http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25_rus.pdf

ка, д. Сухая речка), Береговое (д. Береговая, д. Пугачи, п. Кузбасский, п. Ленинградский) и др., которые расположены в непосредственной близости от города Кемерово и являются так называемыми «спальными районами» города.

В Новокузнецкую агломерацию включены населенные пункты, которые находятся на значительном расстоянии друг от друга (например, гг. Междуреченск и Новокузнецк).

Создание Новокузнецкой агломерации в составе городов: Новокузнецк, Киселевск, Прокопьевск, Осинники, Калтан, Мыски, Междуреченск, части Новокузнецкого, Прокопьевского районов возможно в перспективе в случае развития транспортной инфраструктуры, улучшения пассажирского сообщения между населенными пунктами и, как следствие, увеличение маятниковой миграции. Также для формирования агломерации необходимо принять единый план социально-экономического развития и создать единый орган координации или управления всеми муниципальными образованиями.

Экономическими предпосылками создания перечисленных агломераций выступают их показатели социально-экономического развития, интенсивные связи между входящими муниципальными образованиями в потенциальную агломерацию, развитая инфраструктура муниципальных образований, а также их экономико-географическое положение.

В результате формирования агломераций улучшатся следующие показатели:

1. Система управления муниципальными образованиями станет более оперативной.
2. Усилится финансовая составляющая в результате консолидации финансовых средств в едином бюджете.
3. Улучшится инвестиционная привлекательность территории агломерации, что в свою очередь положительно отразится на улучшении экономических показателей.
4. Улучшится координация социально-экономического развития муниципальных образований, которые войдут в агломерацию.

Создание агломераций, в первую очередь, целесообразно в двух экономических центрах Кемеровской области. Это обусловлено следующими экономическими предпосылками:

➤ Кемеровский городской округ: центр обрабатывающего производства (22,6 % от общеобластного); производства и распределения электроэнергии, газа и воды (40,6% от общеобластного), инвестиций в основной капитал (28 % от общеобластного), оборота розничной торговли (31,4 % от общеобластного), объема платных услуг населению (42,3 % от общеобластного), вводу в действие жилых домов (25,9 % от общеобластного), удельный вес доходов бюджета округа в областном консолидированном бюджете (16,5 %).

➤ Новокузнецкий городской округ: центр добывающего производства (17,7 % от общеобластного), обрабатывающего производства (50,6% от общеобластного); производства и распределения электроэнергии, газа и воды (13,2 % от общеобластного), инвестиций в основной капитал (16,5% от общеобластного), оборота розничной торговли (28,2 % от общеобластного), объема платных услуг населению (19,6 % от общеобластного), вводу в действие жилых домов (20,1 % от общеобластного), удельный вес доходов бюджета округа в областном консолидированном бюджете (16,7 % от общеобластного).

О привлекательности данных муниципальных образований для проживания говорят данные по вводу жилых домов, а также обороту розничной торговли и объему платных услуг населению. Это связано, в первую очередь, с тем, что в современном обществе важную роль занимает сфера услуг и торговли, а так же проживание в современном комфортном жилье. Развитие торговли (оборот торговли на душу населения в Кемерово на 59 % выше среднеобластного, а в Новокузнецке на 40,2 %) и платных услуг (объем платных услуг на душу населения в Кемерово на 210 % выше среднеобластного, а в Новокузнецке 97,9 % от средне областного) в данных муниципалитетах объясняется тем, что сферой торговли и услуг пользуются не только жители данных городских округов, но и жители соседних муниципальных образований, что подтверждает факт маятниковых миграций.

Предпосылками создания агломераций в данных муниципальных образованиях, по мнению авторов исследования, служат данные по вводу жилых домов на 1000 жителей. Лидерами здесь являются Кемеровский (в 3,3 раза выше средне областного) и Новокузнецкий (в 2,2 раза выше средне областного) муниципальные районы. Развитие периферийных зон (такими являются Кемеровский и Новокузнецкий районы) считается признаком и обязательным условием формирования агломерации. Таким образом, в Кемеровском муниципальном районе идет развитие периферийной зоны более высокими темпами, а значит и для формирования агломерации больше предпосылок.

Экономическим субъектам развитие в рамках агломерации и централизованное управление позволит улучшить экономические показатели; для населения – получить больший спектр услуг при одновременном снижении тарифов и улучшении их качества, а также обеспечить социальную справедливость и повысить качество жизни¹⁷¹.

Для экономического обоснования создания агломерации Кемеровского муниципального района и города Кемерово проведем анализ основных показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

Среднемесячная заработная плата в г. Кемерово 2014 г. – 28343 рублей, в Кемеровском районе – 28420 рублей¹⁷². По мнению авторов, практически одинаковые показатели средней заработной платы в данных муниципальных образованиях свидетельствует о едином рынке труда.

Создание предприятий и организаций, в том числе малых, более интенсивно идет на территории Кемеровского городского округа по сравнению с муниципальным районом. Возможно, это обусловлено более грамотной политикой администрации города в сфере создания благоприятного инвестиционного климата. В случае объединения муниципальных образований город получит дополнительное территориальное пространство для своего развития,

¹⁷¹ Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. [Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 г.]. – С. 189.

¹⁷² Кузбасс.2015: стат. сб. – Кемерово: Кемеровостат, 2015. – 290 с.

что в целом улучшит инвестиционный климат объединенного муниципального образования.

Добыча полезных ископаемых происходит на территории обоих муниципальных образований. Город занимает 10 место по добыче (3,3 % от общеобластного), район – 7 место по добыче (5,7 % общеобластного). Объединение муниципалитетов позволит выйти на 4 место по добыче (9 % от общеобластного), а также объединить функции координации и управления данного вида деятельности муниципальных образований и сократить структурные подразделения дублирующие их.

Выпуск продукции сельского хозяйства. Кемеровский район занимает 2 место по выпуску продукции сельского хозяйства и производит 8,3 % от общеобластного уровня, а город Кемерово – 20 место и 1,8 % от общеобластного. Создание агломерации позволит создать предпосылки для дальнейшего развития данной сферы, так как будет объединено производство сельскохозяйственной продукции (Кемеровский район) и ее переработка (г. Кемерово).

По инвестициям в основной капитал оба муниципальных образования занимают лидирующие позиции (город первое, район пятое). Суммарный объем инвестиций агломерации составит 72464 млн. рублей (33,6 %) ¹⁷³. Создание единого муниципального образования, единой территории развития, безусловно, еще больше повысит инвестиционную привлекательность агломерации города и района.

Ввод в действие жилых домов. Кемерово является лидером по абсолютному вводу жилых домов в Кемеровской области (25,9 % от общеобластного), а Кемеровский муниципальный район является лидером по вводу жилых домов на 1000 жителей (в 3,3 раза выше среднеобластного), по мнению авторов, это означает, что потенциальная агломерация развивается наиболее

¹⁷³ Кузбасс. 2015: стат. сб. – Кемерово: Кемеровостат, 2015. – 290 с.

динамично и является привлекательным местом для комфортного проживания населения. В связи с этим, создание агломерации приобретает ключевое значение в развитии территории Кемеровского района и города Кемерово, так как дальнейшее уплотнение существующей застройки города может значительно ухудшить экологическую обстановку и создаст предпосылки к созданию «автомобильных пробок». Поэтому на первый план выходит создание единой архитектурно-планировочной зоны «Кемеровской агломерации».

Анализ показывает, что оборот розничной торговли на душу населения в городе Кемерово в 3,6 раза больше, чем в Кемеровском районе, а объем платных услуг на душу населения в 4,4 раза больше.

Авторы полагают, что это связано с тем, что в городе сосредоточены основные объекты торговли и сферы услуг (торгово-развлекательные центры, гипермаркеты, кинотеатры, бассейны и др.), которые посещают все жители периферийной зоны. Данное обстоятельство только подтверждает наличие маятниковых миграций, а значит и предпосылок к созданию агломерации.

Бюджет города в 2014 г. составил 18 546,8 млн. рублей (18,3 % в областном консолидированном бюджете), бюджет района – 2 568,1 млн. рублей (2,5 % в областном консолидированном бюджете)¹⁷⁴. Анализ уровня собственных доходов бюджета на душу населения в Кемеровском городском округе составляет 118,0 % к среднеобластному уровню, в Кемеровском муниципальном районе 136,0 % к среднеобластному уровню. Уровень суммарных доходов бюджета на душу населения в городском округе 33,8 тыс. рублей (99,1 % к среднеобластному уровню), в муниципальном районе 54,9 тыс. рублей (148 % к среднеобластному уровню). Из приведенных данных анализа видно, что в целом бюджеты объединяющихся муниципальных образований по всем показателям сопоставимы. Данный факт облегчит интеграцию бюджетных финансов муниципалитетов и не создаст потенциального конфликта – объединение «бедного» и «богатого».

¹⁷⁴ Кузбасс. 2015: стат. сб. – Кемерово: Кемеровостат, 2015. – 290 с.

Для формирования целостного представления о процессах, реализующихся в агломерации, нужна адекватная информационная база с соответствующей классификацией показателей и совместимыми программными продуктами. Информационная база агломерации муниципальных образований, создаваемая по единой методологии, в одной программной среде, позволит без особых технических сложностей использовать ее обширную информацию для анализа и прогнозирования реализации практически всех элементов и мероприятий, связанных с экономическим развитием городов¹⁷⁵.

Для определения экономического эффекта от агломерации муниципальных образований проведем группировку вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения, согласно показателей бюджетной классификации РФ (сумма фактических затрат приведена по Кемеровскому муниципальному району и входящих в него сельских поселений).

Проведенный анализ показывает, что происходит дублирование многих вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения (табл. 10).

Создание агломерации муниципальных образований позволит осуществить следующие виды экономии:

1. Общегосударственные вопросы (расходы на управление) в разной степени дублируются 11 из 14 вопросов местного значения. Так, сокращение администраций с восьми в сельских поселениях до четырех территориальных управлений позволит сократить расходы на оплату труда, оплату услуг связи, транспортных и коммунальных услуг приблизительно на 40–50 % процентов, что по предварительным подсчетам составит 20–25 млн. рублей в год.

¹⁷⁵ Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. [Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 г.]. – С. 197.

**Экономический эффект от создания агломерации
муниципальных образований (Кемеровский муниципальный район
и входящие в него сельские поселения)**

№ п/п	Наименование показателя, со- гласно бюджет- ной классифика- ции РФ	Фактически затраченные денеж- ные средства в 2012 г. на исполне- ние вопросов местного значения, тыс. руб.			Экономический эффект от создания агломерации, тыс. руб.	Экспертная оценка денеж- ных затрат необходимых для осуществления вопросов местного значения в полном объеме, тыс. руб.		Экспертная значимость показателей
		Муници- пальный район	Сельские поселе- ния	Консоли- дированный бюджет муници- пального района		Необходи- мая сумма до создания агломерации	Необходимая сумма после создания аг- ломерации	
1.	Общегосудар- ственные вопро- сы (расходы на управление)	96 701,5	52 907,6	149 609,1	25 000	150 000	125 000	0,05
2	Национальная оборона		1 996,8	1 996,8		2 000	2000	0,05
3	Национальная безопасность и правоохрани- тельная деятель- ность	6 580,4	803,3	7 383, 7		15 000	15 000	0,1
4	Национальная экономика	52 840,9	21 193,3	74 034,2		200 000	200 000	0,1
5	Жилищно- коммунальное хозяйство	235 905,5	70 240,6	306 146,1	25 000	2 580 000	2 555 000	0,15
6	Охрана окружа- ющей среды	460,9		460,9		1000	1000	0,1
7	Образование	453 105,2	286,5	453 391,7		2 000 000	2 000 000	0,1
8	Культура, кине- матография, СМИ	104 266,3	6 858,9	111 125,2		260 000	260 000	0,05
9	Здравоохранения, физкультура и спорт	83 393,5		83 393,5		480 000	480 000	0,1
10	Социальная по- литика	202 026,9		202 026,9		205 000	205 000	0,1
11	Межбюджетные трансферты	178 859,6	251 616,3	430475,9	Отсут- ствие рисков	-	-	0,1
ИТОГО		1 414 141	405 903,4	1 389 568,5	50 000	5 893 000	5 843 000	1

2. Жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе благоустройство. Дублируются 4 вопроса местного значения по принципу: то, что в границах поселения, выполняют сельские поселения, а межпоселенческие вопросы местного значения – муниципальный район. Осуществление вопросов местного значения в рамках агломерации позволит осуществить следующие виды экономии:

- создание единой компании по сбору и вывозу ТБО на территории всех поселений (экономия по оценке экспертов составит более 2 млн. руб. в год);
- монтаж и текущее обслуживание уличных осветительных приборов (экономия по оценке экспертов составит более 2 млн. руб. в год);
- создание аварийной, ремонтно-восстановительной бригады объектов ЖКХ (экономия по оценке экспертов составит более 1 млн. руб. в год);
- создание единой дорожно-эксплуатационной компании муниципального района (экономия по оценке экспертов составит более 10 млн. руб. в год).

3. Централизованная система формирования, учета и продажи земельных участков, повышение инвестиционной привлекательности, маркетинга (увеличение дополнительного дохода по оценке экспертов на 20% или на 70 млн. рублей в год).

4. Также исчезают риски не предоставления межбюджетных трансфертов сельскими поселениями-донорами в сумме 72 757 млн. руб. в год.

С учетом повышения доходов, которые поступают от продажи земли, общий экономический эффект составит более 120 млн. рублей ежегодно (или более 8 % консолидированного бюджета).

При формировании агломерации «Кемеровский городской округ и Кемеровский муниципальный район» дополнительно возможно сэкономить при объединении системы объектов здравоохранения и образования (например, при централизованной закупке продовольствия, медицинских товаров и оборудования, а также оборудования для образовательных учреждений).

6.2. Методика оценки агломерационного эффекта

Во многих странах мира рассматривается модель так называемого «оптимального города». В рамках данной модели обнаружена закономерность снижения эффективности коммунального, дорожного хозяйства, после того как город достигает определенный порог численности населения (разные авторы и для разных стран называют от 150 до 400 тыс. жителей). Теория и практика доказали, что сначала эффективность растет в связи с общеизвестным в экономике эффектом экономии масштаба, но постепенно данный эффект перекрывают различные негативные явления, такие как слишком сложная система ЖКХ, транспортные и экологические проблемы.

Так или иначе, но агломерация выглядит в этом свете как некий компромисс между нуждами ЖКХ и прочими соображениями: ее суммарная людность способна генерировать эффекты вроде столичности и крупногородской среды, а составляющие ее города оказываются при этом гораздо ближе к этому уровню людности, который считался оптимальным для ЖКХ¹⁷⁶.

Формирование агломераций позволит осуществлять следующие виды экономии¹⁷⁷:

- уменьшить транспортные затраты;
- осуществлять внутрифирменную экономию за счет расширения объемов производства;
- увеличить рынок товаров, работ, услуг, а также трудовых ресурсов;
- осуществлять инфраструктурную экономию;

Исследователи вышеперечисленные виды экономии называют эффектом локализации и эффектом урбанизации.

¹⁷⁶ Смирнягин, Л. В. Агломерация: за и против. Нуждается ли процесс, типичный для урбанизированных развитых стран, в искусственном форсировании // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 38–49.

¹⁷⁷ Муллагалеева, З. З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерацию (на примере городов юга Кемеровской области) / З. З. Муллагалеева, В. А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. – С. 59.

Указанные виды экономии формируют агломерационный (локализационный, урбанизационный) эффект и, в частности, достигаются за счет расширения и улучшения транспортных услуг, коммерческих и финансовых услуг, увеличения рынка рабочей силы и повышения ее гибкости, т.е. готовности и способности работников к переключению на другие виды производства (рис. 13).

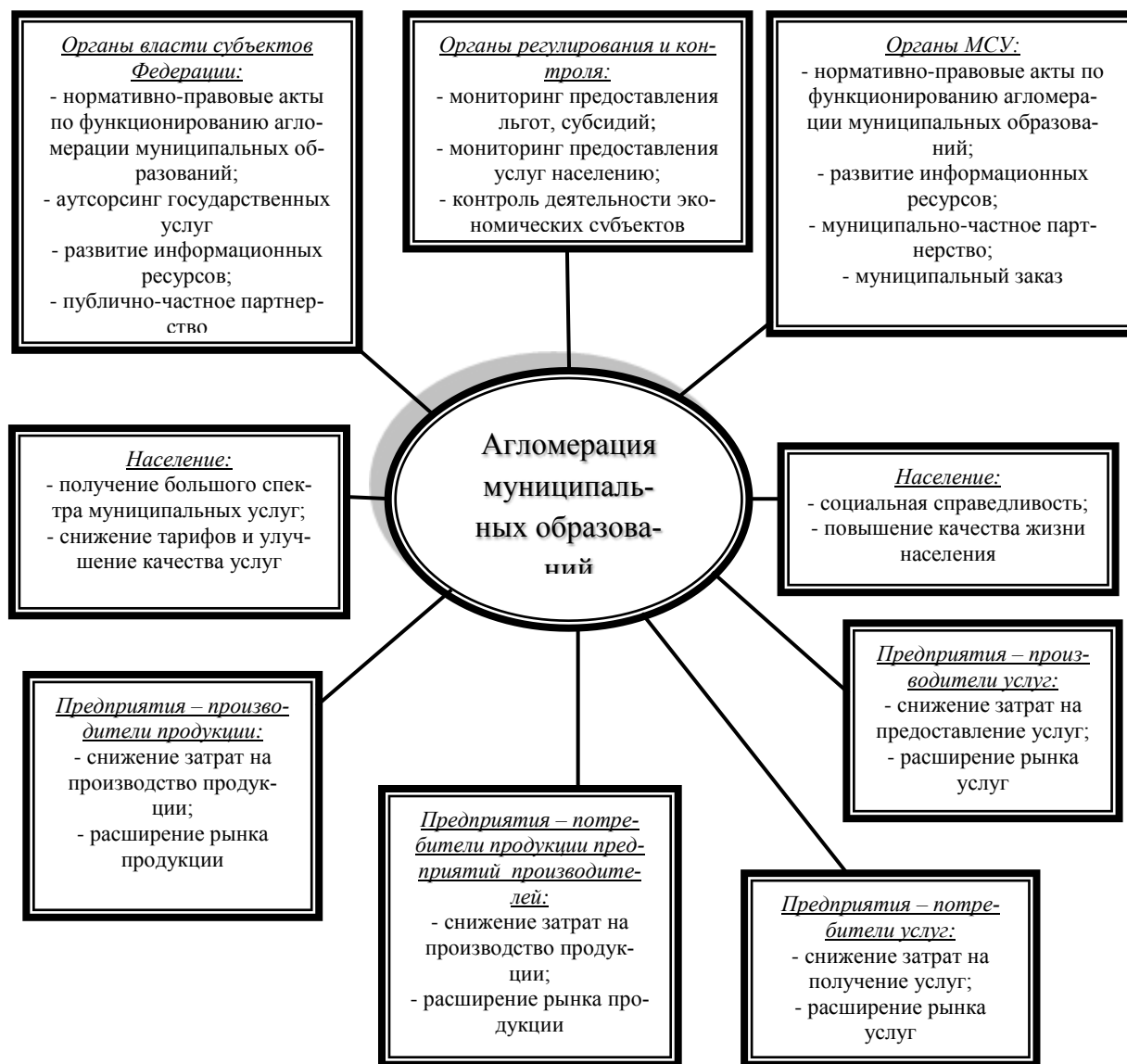


Рис. 13 – Возможности агломерации муниципальных образований для различных участников и задачи органов управления

Исключение дублирующих функций администраций объединяющихся муниципальных образований (1 городской округ, 1 муниципальный район и 8 сельских поселений) позволит значительно сократить издержки на содержание аппарата управления. Так, сокращение администраций с восьми в сельских поселениях до четырех территориальных управлений позволит сократить расходы на оплату труда, оплату услуг связи, транспортных и коммунальных услуг приблизительно на 40–50 % процентов, что по предварительным подсчетам составит 20–25 млн. рублей в год.

Возможность сокращения еще объясняется тем, что создаваемые территориальные управления будут заниматься в основном текущими хозяйственными вопросами, вопросами благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, выдачей справок населению. Необходимости создавать всю нормативно- правовую базу для функционирования самостоятельного муниципального образования, отвечать на сотни запросов, направленных от различных инстанций, не будет.

Аппарат Кемеровского муниципального района также возможно сократить от 60–70 % в счет объединения дублирующих функций, таких как социальный блок, архитектура и градостроительство, управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства, ГО и ЧС и другие. В результате, приблизительно экономия составит 58–67 млн. рублей в год.

Таким образом, суммарная экономия по аппарату управления составит от 78–92 млн. рублей в год, а это соизмеримо со стоимостью строительства одного детского сада или около 0,5 % расходов всего консолидированного бюджета агломерации.

Рассмотрим содержательную сторону задачи оценки агломерационного эффекта в следующей постановке. Деятельность управляющих органов муниципального образования (МО) связана с решением вопросов местного значения, заключающихся в предоставлении населению МО ряда жизненно необходимых услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, содержание дорог, озеленение и пр.). При реализации своих полномочий руководящие органы

МО сталкиваются с многочисленными рисками своей деятельности, связанными, например, с непрофессионализмом сотрудников, поломками оборудования, машин и механизмов и т.п. Необходимо произвести объединение нескольких МО так, чтобы сформированная агломерация реализовывала все вопросы местного значения в соответствии с действующим законодательством, а также оценить эффект от агломерации с учетом указанных выше видов экономии. При этом очевидно, что управляющие органы агломерации обязаны, сохранив свой экономический потенциал, уменьшить риски реализации перечисленных выше угроз деятельности, что позволит эффективно реализовать свои обязательства перед избирателями.

При минимизации риска кризисного функционирования МО целесообразно использовать такой показатель, как определяемый экспертно уровень затрат (в материальном или стоимостном выражении) на устранение предполагаемого риска. Например, для МО это могут быть затраты на переобучение работников, закупку современного компьютерного оборудования и программного обеспечения, дополнительные затраты на поддержание в работоспособном состоянии и капитальный ремонт основных производственных фондов (ОПФ). При этом очевидна обратная зависимость уровня возникающих рисков от выделяемых на их устранение средств.

Организация эффективного управления в агломерации МО представляет собой задачу стратегического менеджмента, что требует применения оптимизационных моделей и методов ее анализа, наилучшим образом приспособленных для решения стратегических задач. В этой связи, для оценки эффективности функционирования МО, в первом приближении, построим оптимизационную линейную модель функционирования МО с критериями максимизации значения экономической эффективности (сальдо текущих доходов и затрат) и критерия минимизации возникающих при этом рисков (критерий общественной эффективности). Если для каждого выделенного риска развития МО задаются или заранее найдены (экспертно или путем обработки региональных статистических данных) зависимости рисков от затрат на их из-

бежание (исключение, уменьшение), то можно построить следующую математическую модель.

*Математическая модель*¹⁷⁸:

Пусть МО предоставляет населению услуги по реализации n видов полномочий (ЖКХ, озеленение, культура и пр.). При этом МО использует 3 вида ресурсов:

- 1) труд профессионалов в количестве x_1, \dots, x_n по стоимости c_1, \dots, c_n ;
- 2) труд управленцев в количестве x_{n+1}, \dots, x_{2n} по стоимости содержания c_{n+1}, \dots, c_{2n} ;
- 3) основные производственные фонды (машины, станки, оборудование, земля, здания, сооружения и пр.) в количестве x_{2n+1}, \dots, x_{3n} по стоимости c_{2n+1}, \dots, c_{3n} .

МО осуществляет страхование своей деятельности (риски, выделение части собственных средств на бюджет развития и др.) по каждому из трех видов ресурсов следующими суммами (количество рисков совпадает с количеством ресурсов):

x_{3n+1} – на устранение рисков не квалифицированности профессионалов;

x_{3n+2} – на устранение рисков не квалифицированности управленцев;

x_{3n+3} – на устранение рисков отказа техники, недостатка производственных помещений или земли;

N – население МО;

CD – собственные доходы МО;

η_i – коэффициент затрат на i -е ($i = 1, \dots, n$) полномочие;

α, β – параметры, которые определяют верхний и нижний предел численности управленцев (процент от N);

q_{min}, q_{max} – минимальный и максимальный объем полномочий (услуг) на человека (в стоимостном виде);

¹⁷⁸ Математическое моделирование агломераций муниципальных образований / П. Д. Косинский, А. В. Медведев, В. В. Меркурьев, П. Н. Победаш // *Фундаментальные исследования*. 2013. – № 8. Ч. 6. – С. 1446–1449.

$q = q_{min} N$, $Q = q_{max} N$ – минимальный и максимальный объем полномочий;

l – нижний стоимостной предел затрат на устранение рисков;

L – верхний стоимостной предел затрат на устранение рисков;

DOT – общая (доступная, наличная) сумма затрат на устранение всех рисков.

Эффективность деятельности МО описывается функцией $J = -J_1 + J_2$, где J_1 – функция экономической эффективности (минимизация постоянных расходов); J_2 – функция общественной эффективности (затраты на избежание (устранение) рисков, перечисления в фонд развития и т.п.). Тогда модель оценки эффективности деятельности МО принимает вид:

$$J_1 = \sum_{k=1}^{3n} c_k x_k \rightarrow \min \quad (1)$$

$$J_2 = \sum_{k=3n+1}^{3n+3} x_k \rightarrow \max \quad (2)$$

$$\alpha N \leq \sum_{k=1}^n x_{n+k} \leq \beta N \quad (3)$$

$$l \leq \sum_{k=1}^3 x_{3n+k} \leq L \quad (4)$$

$$Ds = CD \sum_{i=1}^n \eta_i - \left(\sum_{k=1}^{3n} c_k x_k + \sum_{k=1}^3 x_{3n+k} \right) \geq 0 \quad (5)$$

$$\sum_{k=3n+1}^{3n+3} x_k \leq DOT \quad (6)$$

$$q \leq \sum_{k=1}^n (c_k x_k + c_{2n+k} x_{2n+k}) \leq Q \quad (7)$$

Модель (1)–(7) представляет собой модель функционирования МО по n полномочиям и является двухкритериальной задачей линейного программирования (ЗЛП) с размерностью матрицы модели $8 \times (3n+3)$. Ограничения в модели имеют следующий содержательный смысл соответственно: (3) – ограничение уровня управленцев количеством жителей МО; (4) – ограничения на нижние и верхние уровни затрат на устранение рисков; (5) – условие не отрицательности собственных средств МО (сальдо доходов и расходов); (6) – ограничение дотаций на устранение рисков; (7) – ограничение нижнего и верхнего объема полномочий МО. Предложенная математическая модель

позволяет учитывать такие существенные для функционирования МО характеристики и особенности деятельности, как число жителей и количество реализуемых полномочий, постоянные и переменные затраты на реализацию полномочий, минимальный и максимальный объемы полномочий, в том числе на душу населения, собственные доходы МО, финансовые ограничения на устранение рисков деятельности.

Линейность указанной модели позволяет применить к ее анализу эффективные теоретические и численные методы, а также автоматизированные программные средства инвестиционного анализа при практически значимых размерах решаемой многокритериальной и многопараметрической задачи.

Теоретический анализ предложенной модели позволил установить некоторые необходимые условия существования решения в ней, которые имеют следующее выражение:

$$\begin{aligned} CD - \beta N \sum_{k=1}^{3n} c_k x_k + Q &\geq 0, \\ \alpha = l = q &= 0. \end{aligned} \quad (8)$$

Проведенные с помощью пакета¹⁷⁹ предварительные численные расчеты на модельных данных показали существование решения в предложенной модели в широком диапазоне параметров. Ниже приводятся результаты модельных расчетов для трех МО при $n = 1$, исходные данные для которых представлены в табл. 11.

В последней строке табл. 11 располагаются значения критерия эффективности J . Из таблицы видно, что значение показателя эффективности, как простой суммы показателей МО в отдельности $(141+18+11) = 160$ млн. руб., значительно меньше аналогичного показателя для агломерированного МО (357 млн. руб.), что обусловлено, в частности, уменьшением расходов на управленческий аппарат и обслуживание ОПФ. Значение $357 - 160 = 197$ млн.

¹⁷⁹ Медведев, А. В. Математическая модель глобального социально-экономического развития / А. В. Медведев, П. Н. Победаш, Е. С. Семенкин // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М. Ф. Решетнева. – 2010. – С. 137–142.

рублей. названо в данной работе агломерационным эффектом. Данная модель универсальна и может быть применена для оценки агломерационного эффекта любой агломерации муниципальных образований.

Таблица 11

Расчет агломерационного эффекта для агломерации «Кемеровская»

Показатели	г. Кемерово	Кемеровский район	г. Березовский	Агломерация
Среднегодовая зарплата профессионала (c_1), руб.	200000	150000	170000	170000
Среднегодовая зарплата управленцам (c_2), руб.	250000	150000	170000	150000
Среднегодовые затраты на ОПФ (c_3), руб.	80000	40000	55000	60000
Собственные доходы CD , тыс. руб.	6160000	685000	370000	7215000
DOT – общая сумма затрат на устранение рисков, тыс. руб.	500000	45000	50000	595000
J , тыс. руб.	141000	18000	11000	357000

6.3. Подходы к управлению социально-экономическим развитием агломерации муниципальных образований

В рамках реализации федерального приоритета по формированию городских агломераций выделим основные направления:

- создание организационно-правовых основ для эффективного управления агломерациями;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- оптимизация территориальной организации населения;
- определение значения городов как ядер агломерации;
- активизация общемировой и региональной конкуренции.

Особо важным из направлений является «эффективное управление агломерациями». Формирование агломераций происходит в естественном по-

рядке, чаще всего без внешнего системного воздействия. Тем не менее, процессы, лежащие в его основе, представляются управляемыми.

Проблема управления агломерациями полностью не решена ни в одной из стран мира. Повсеместно создаются некие надгородские общеагломерационные органы, но они носят в основном консультативный характер, их решения необязательны для исполнения властями городов, пока те сами не примут соответствующих решений в территориальных рамках своей компетенции. Наиболее удачные в этом отношении примеры – органы Большого Лондона, Большого Парижа, в меньшей степени Большого Нью-Йорка, но и они охватывают только центральные части агломераций¹⁸⁰.

Одним из практических примеров создания системы управления агломерацией служит Красноярск. Соглашение о совместной работе по формированию агломерации было подписано всеми муниципальными образованияами, окружающими краевой центр. Для управления процессом в крае было создано госпредприятие «Корпорация «Красноярск–2020»¹⁸¹.

Из зарубежного опыта можно провести пример Соединенных Штатов Америки. Идея создания агломерации город – район была осуществлена более 40 лет назад в США. В конце 1960-х годов мэр американского города Индианаполис присоединил к 500-тысячному городу окрестные населенные пункты численностью 250 тыс. человек. И тогда город, занимавший 26-е место по численности жителей, сразу передвинулся на 11-е. На протяжении четырех десятилетий город стремительно развивается, опередив крупнейшие города континента (то есть трех стран – США, Канады и Мексики) – Балтимор, Бостон, Колумбус, вплотную приблизившись к такому известному мегаполису, как Сан-Франциско. 35-летний Ричард Лугар за данное деяние был признан лучшим мэром Америки XX столетия. С этого поста его избрали в сенат США, где он уже 30 лет является советником Президента США и по

¹⁸⁰ Смирнягин, Л. В. Агломерация: за и против. Нуждается ли процесс, типичный для урбанизированных развитых стран, в искусственном форсировании // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 38–49.

¹⁸⁰ Марков, М. В. В ожидании агломераций / М. В. Марков // Эксперт Сибири. – 2008. – № 37(224).

¹⁸¹ Там же.

общему признанию американцев – «национальным богатством»¹⁸². В процессе управления социально-экономическим развитием агломерационных образований очень большое значение имеет принятие общих программ развития, которые позволят проводить единую экономическую политику, согласованную между всеми субъектами.

Для формирования агломерации необходимо проанализировать в первую очередь излишние, дублирующиеся функции сферы экономического развития в администрациях бывших сельских поселений, администрации муниципального района и городского округа.

Развитие экономики в рамках агломерации городов позволит органам власти минимизировать расходы на осуществление своей деятельности и повысить качество предоставления государственных и муниципальных услуг на своей территории¹⁸³. Рассматривая построение агломераций муниципальных образований, для целей повышения эффективности их функционирования следует выделить факторы, воздействующие на нее (рис. 14).

Данная схема предполагает выделение двух групп факторов воздействия на эффективность функционирования агломераций: зависящих и не зависящих от субъектов муниципального управления.

Наибольшего внимания заслуживают именно факторы, зависящие от субъектов муниципального управления. К показателям, поясняющим действие производственно-экономических факторов, можно отнести инвестиции в основной капитал, показатели производства товаров и услуг, производства с/х продукции и прочие. К социальным факторам можно отнести показатели уровня безработицы, миграции, среднедушевых доходов и пр. Кадровые факторы оцениваются показателями численности населения, уровнем их квалификации и т.д. Действие финансового фактора выражается в показателях доходов и расходов бюджетов. Демографические факторы оцениваются через показатели численности и плотности населения, рождаемости, смертности

¹⁸³ Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. [Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 г.]. – режим доступа: http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25_rus.pdf

и т.д. Экологические факторы оцениваются через показатели охраны и использования водных и прочих природных ресурсов.

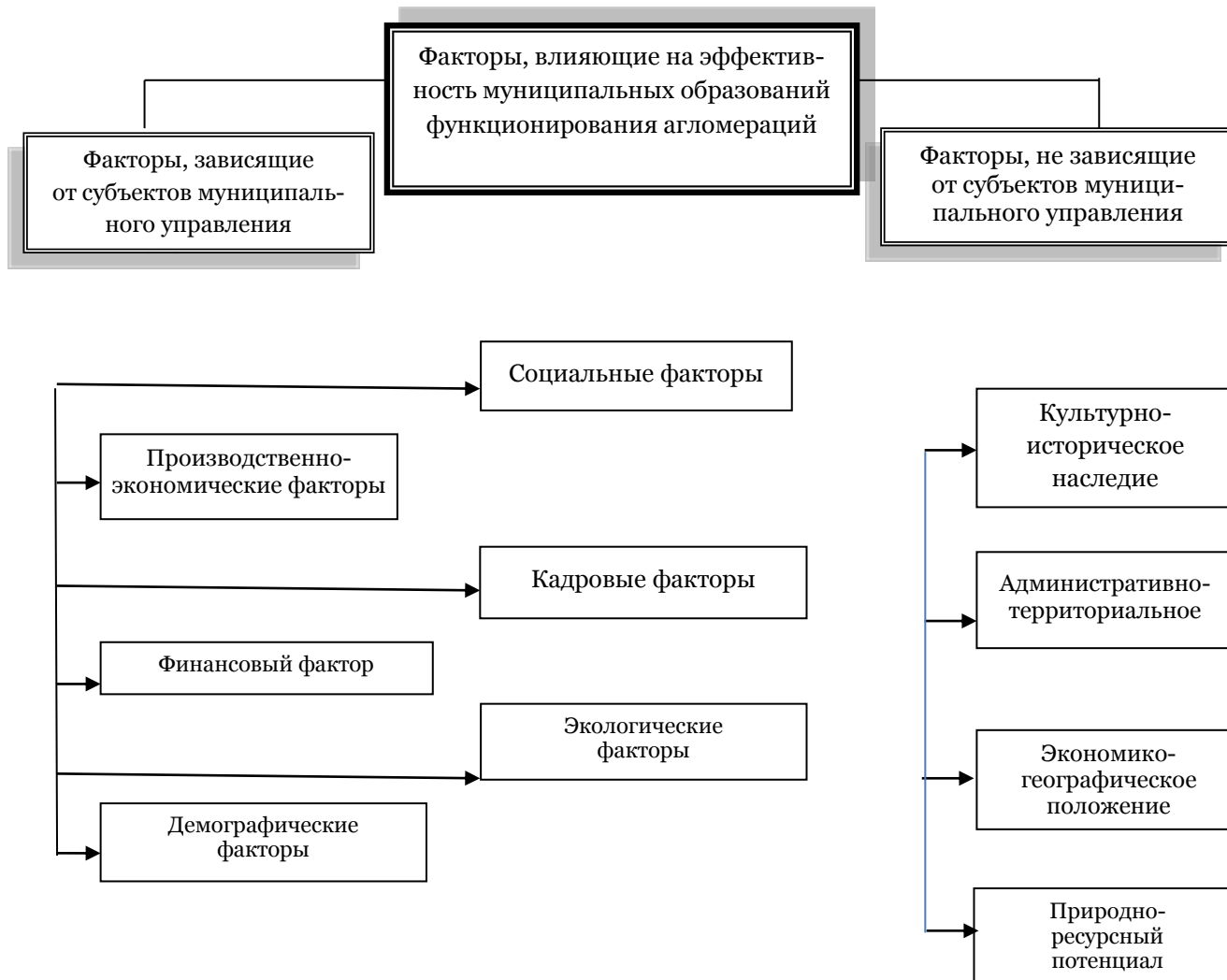


Рис. 14 – Факторы, влияющие на эффективность функционирования агломераций муниципальных образований

Среди основных направлений повышения эффективности управления агломерациями муниципальных образований можно выделить следующие (рис. 15):

- совершенствование работы с бизнес сообществом муниципальных образований, входящих в агломерацию;
- совершенствование работы с вышестоящими органами управления;
- совершенствование организационной структуры управления муниципальными образованиями, входящих в агломерацию;

- совершенствование информационных технологий управления;
- совершенствование материальной базы управления;
- совершенствование методов управления агломерацией в целом и ее частями – отдельными муниципальными образованиями.



Рис. 15 – Направления повышения эффективности управления агломерациями муниципальных образований

Организация эффективного управления в агломерации МО представляет собой задачу стратегического менеджмента, что требует применения оптимизационных моделей и методов ее анализа, наилучшим образом приспособленных для решения стратегических задач.

В основе системы управления агломерациями лежит подход, предложенный профессором В. А. Шабашевым, З. З. Муллагалеевой¹⁸⁴ и дополненный автором. Также предложены принципы управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований:

1. Формирование агломерации как основы развития муниципальных образований. Развитие муниципальных образований Кемеровской области предлагается рассматривать в рамках агломерации (рис. 16).



Рис. 16 – Социально-экономическое развитие агломерации муниципальных образований

¹⁸⁴ Муллагалеева, З. З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерацию (на примере городов юга Кемеровской области) / З. З. Муллагалеева, В. А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. – С. 181.

Для реализации предлагаемого подхода необходима инвентаризация излишних, дублирующих функций в сфере экономического развития, как органов местного самоуправления, так и субъекта Федерации. Наряду с этим территорию агломерации следует разделить на функциональные районы для выявления наиболее характерных функций муниципальных образований, образующих агломерацию: центральный район; район сопутствующих производств; рекреационный район¹⁸⁵. Рассмотрим данный подход на примере агломерации Кемеровская.

Центральным районом, ядром агломерации, а также многофункциональным центром в агломерации Кемеровская будет Кемеровский городской округ. Здесь должна быть сосредоточена деловая и производственная сфера (в том числе инновационные предприятия с уникальным производством); научно-исследовательские организации и учреждения высшего профессионального образования и др.

Районом сопутствующих производств должна стать периферийная зона агломерации со значительным производственным и трудовым потенциалом (Березовский городской округ, Арсентьевское сельское поселение, Щегловское сельское поселение). Здесь должны размещаться производственная сфера (добывающая, первичная переработка), технологически взаимосвязанная с центральным районом, ядром агломерации; учреждения среднего профессионального образования (Сельскохозяйственный техникум в п. Металлплощадка).

В данном районе, в удалении от крупных населенных пунктов, должны быть размещены неблагоприятные в санитарно-экологическом аспекте предприятия. Развитие производства на данной территории позволит сократить безработицу, снизить маятниковую и трудовую миграцию как в ядро агломерации, так и в другие территории.

Рекреационный район также должен размещаться на периферии агломерации, но при условии благоприятной экологической ситуации (Кемеров-

¹⁸⁵ Там же – С. 182.

ский район за исключением мест добычи полезных ископаемых). Здесь сосредотачиваются оздоровительные учреждения и зона отдыха, учреждения начального профессионального образования.

2. Создание условий для наиболее эффективного использования экономического потенциала агломерации муниципальных образований.

Экономические ресурсы (трудовые, земля, природные ресурсы и т.д.) в агломерации муниципальных образований обеспечивают развитие следующих сфер:

- специализация по приоритетным направлениям муниципальных образований;
- размещение и развитие производственных объектов (перерабатывающие, добывающие и др.);
- размещение и развитие непроизводственных объектов (сфера услуг, рекреационные объекты);
- реализация инновационных технологий в образовании, здравоохранении сфере услуг;
- межмуниципальные соглашения позволят получать агломерационный эффект за счет совместного использования ресурсов, увеличение емкости рынка и др.

3. Содействие созданию и развитию межмуниципального производственного района.

Межмуниципальный производственный район на территории агломерации муниципальных образований будет содействовать снижению технологического отставания и повысит конкурентоспособность товаров и услуг.

4. Содействие развитию межмуниципального сотрудничества.

Следует содействовать реализации совместных программ развития экономики муниципальных образований и субъекта федерации, межмуниципальных программ привлечения внешних инвестиций; развитию инфраструктур муниципальных образований и др.

5. Содействие муниципально-частному партнерству.

Муниципально-частное партнерство включает в себя систему финансово-экономических, социальных целей и методов их реализации на основе заключения соглашений между органами власти и бизнесом.

Рассмотрим более подробно создание агломерации Кемеровского городского округа и Кемеровского муниципального района (вместе с входящими в него сельскими поселениями, возможно, за исключением Арсентьевского сельского поселения). Арсентьевское поселение на первом этапе необходимо интегрировать с Березовским городским округом. В долгосрочной перспективе в данную агломерацию может войти город Топки и часть Топкинского района, а так же город Березовский и Арсентьевское сельское поселение.

Создание агломерации – сложный и многогранный процесс, поэтому он должен быть постепенным, максимально обоснованным и проходить в несколько этапов.

На первом этапе необходимо разработать единый план социально-экономического развития города Кемерово и Кемеровского района. Для этого нужно создать рабочую группу, куда должны войти представители администрации, бизнеса и общественности города и района (со стороны района желательно, чтобы были представлены все сельские поселения), представители субъекта федерации, а так же ведущие ученые Кузбасса в данной области. При подготовке плана развития основной акцент необходимо сделать на поиск точек соприкосновения и интеграции социальной и хозяйственной сферы муниципальных образований, таких как сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов; транспортное и пассажирское сообщение; организация уличного освещения; газо-, тепло-, водо-, электроснабжения; дорожная деятельность; услуги связи, общественного питания, торговое обслуживание; культура, досуг, спорт, кино; содействие занятости; разработка генеральных планов, планирование территории, архитектура; здравоохранение, гражданская оборона и чрезвычайные ситуации и другие.

Перед городом и районом стоят идентичные задачи (вопросы местного значения), и решение данных задач совместно во многих случаях эффективнее и экономически, и организационно. При составлении плана социально-экономического развития необходимо сделать расчеты экономии финансовых средств в случае совместного решения тех или иных вопросов местного значения.

Для координации и согласования целей и направлений экономического развития целесообразно создать единый орган – Координационный центр, в который должны войти все руководители городов и представитель региональной власти. На рис. 17 приведены цели и направления Координационного центра по вопросам экономического развития.

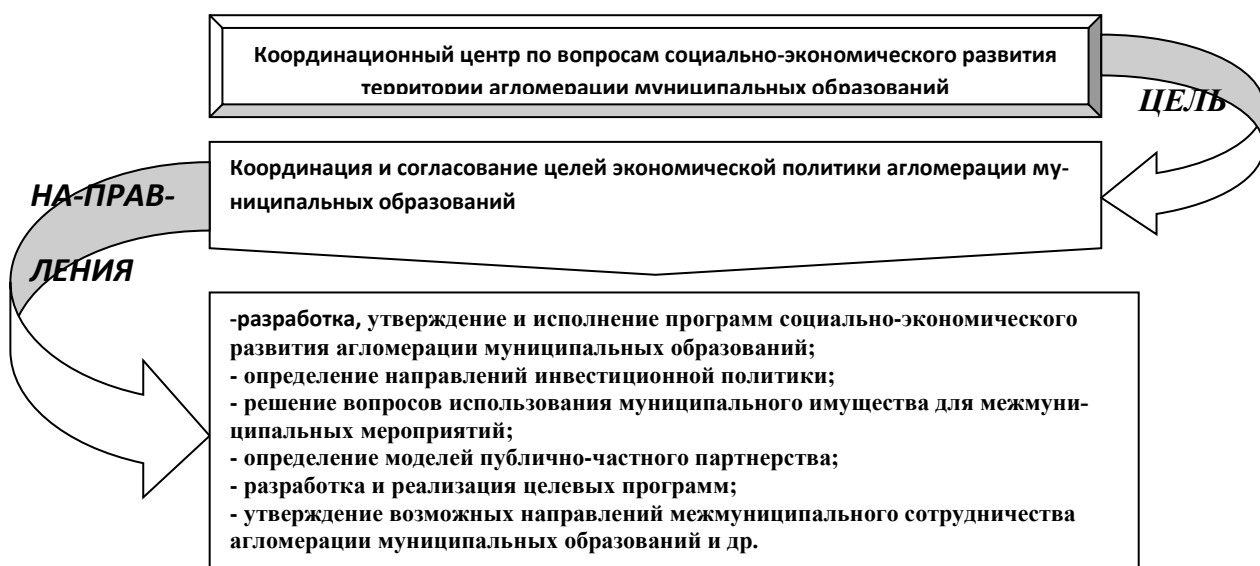


Рис. 17 – Цели и направления деятельности Координационного центра по вопросам социального и экономического развития агломерации муниципальных образований «Кемеровская»

Центр должен обладать самостоятельностью в принятии решений. Основными направлениями являются: утверждение программ и прогнозов социально-экономического развития агломерации муниципальных образований, а также организация их исполнения; утверждение и координация реали-

зации целевых программ; утверждение инвестиционной политики; утверждение моделей публично-частного партнерства; утверждение форм и методов межмуниципального сотрудничества агломерации городов; решение вопроса создания, приобретения, использования, аренды объектов муниципального имущества (в том числе земельных ресурсов) для межмуниципальных мероприятий и др.

Следующим этапом создания агломерации должно стать заключение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, создание межмуниципальных предприятий и учреждений, а также создание единого координационного органа, в который должны войти главы и представители различных блоков администрации, депутаты муниципальных образований, представители администрации Кемеровской области, а также представители крупного бизнеса.

Предметами соглашений могут выступать:

1. *Здравоохранение.* Скорая медицинская помощь Кемеровского муниципального района и г. Кемерово уже интегрирована в единую систему. Необходимо интегрировать так же и систему стационарного лечения. Так, жителей Кемеровского района можно распределить между клиниками и больницами г. Кемерово по принципу географической близости.

Например, жителей Елыкаевского сельского поселения – между медицинскими учреждениями Рудничного района г. Кемерово (в том числе и центральной районной больницей Кемеровского муниципального района); жителей Щегловского сельского поселения между учреждениями Кировского района, жителей Звездного, Ясногорского, Ягуновского поселений между Центральным и Заводским районом; жителей Суховского, Березовского и Берегового поселений между Ленинским и Заводским районами города. Жители Рудничного района смогут пользоваться услугами Центральной районной больницы Кемеровского района, поскольку в данном районе введено много нового жилья, а крупный стационар пока не построен. Все это позволит, *во-первых*, сделать медицинские учреждения более доступными, а *во-вторых*,

для сельских жителей медицинское обслуживание будет более качественным. Систему медицинских учреждений, созданных на территории поселений: фельдшерско-акушерские пункты (ФАПы) и врачебные амбулатории, необходимо сохранять и развивать.

2. *Сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов (ТБО).* На данный момент между МП «Спецавтохозяйство» г. Кемерово и 5 (из 9) компаниями ЖКХ сельских поселений заключен договор на вывоз ТБО. Также ведется проектирование полигона по захоронению твердых бытовых отходов г. Кемерово на территории Кемеровского района. На взгляд авторов, ввиду высокой стоимости проекта и строительства полигона ТБО, а так же высоких издержек по содержанию специальной техники для вывоза ТБО и географической близости подавляющего большинства населенных пунктов муниципального района и городского округа, целесообразно создание межмуниципального предприятия с долевым участием эквивалентно предполагаемому объему работ.

3. *Транспортное обслуживание.* Автобусное рейсовое сообщение в Кемеровском районе организует и регулирует муниципальное предприятие «Управление единого заказчика транспортных услуг (МП УЕЗТУ) г. Кемерово». Наряду с тем, от жителей Кемеровского района поступает большое количество жалоб и предложений на расписание рейсовых автобусов (большой интервал между рейсами). Администрация Кемеровского муниципального района на ситуацию повлиять не может, поскольку финансирование транспортного обслуживания осуществляется из бюджета города. Решением сложившейся проблемы также могло бы стать создание совместного межмуниципального предприятия (на базе МП УЕЗТУ г. Кемерово) с условием размещения части выпадающих доходов автотранспортным предприятиям, осуществляющих экономически невыгодные рейсы в населенные пункты Кемеровского района.

4. *Уличное освещение.* Монтаж и текущее обслуживание уличных осветительных приборов на территории Кемеровского муниципального района

осуществляет МП «Горсвет» г. Кемерово. Поскольку учредителем данного предприятия является город, то Кемеровский район обслуживается по остаточному принципу, то есть, после того как все необходимые объемы работ будут выполнены в городе. Создание совместного межмуниципального предприятия могло бы решить эту проблему, поскольку учредителями были бы и городской округ и муниципальный район.

5. Газо-, водо-, тепло-, электроснабжение. Часть населенных пунктов Кемеровского района осуществляют тепло- водоснабжение из сетей г. Кемерово. В перспективе сети города можно использовать для тепло- и водоснабжения сельских населенных пунктов (п. Металлоплощадка, п. Новоискитимск, п. Пригородный), газоснабжение с. Ягуново возможно осуществить от сетей ш. Ягуновская (расстояние 3–4 километра).

Авторы считают, что создание межмуниципального предприятия для обслуживания и монтажа газо-, водо-, тепло-, энергосетей позволит привлечь в район необходимую специализированную инженерную технику, а также создание на базе этого предприятия аварийно-восстановительной службы.

6. Связь, общественное питание, торговое обслуживание. Поддержка малого и среднего бизнеса. Магазины бытовой техники, электроники, мебельные магазины, магазины строительных материалов, продуктовые супермаркеты, пункты общественного питания в подавляющем большинстве расположены в г. Кемерово, а складские помещения все чаще и чаще располагаются на территории Кемеровского района. В рамках поддержки малого и среднего бизнеса целесообразно создать координационный совет Кемеровского муниципального района и городского округа Кемерово. Это позволит улучшить инвестиционный климат обоих муниципалитетов, уменьшит бюрократические проволочки (если предприятие функционирует или планирует функционировать и в городе, и районе, например, магазин в г. Кемерово, а склады в районе) и создаст предпосылки для развития общественного питания и торгового обслуживания.

7. *Культура, досуг, спорт.* На территории Кемеровского района нет ни одного театра и современного кинотеатра. На территории района в основном развита художественная самодеятельность. Поэтому, в рамках межмуниципального сотрудничества целесообразно устраивать обмен опытом, выезд на гастроли профессиональных коллективов города по населенным пунктам района, а так же организация выезда сельских жителей в театры (кинотеатры) города.

8. *Содействие занятости населения.* Служба занятости города и района единая. Также необходимо отметить, что в некоторых населенных пунктах Кемеровского района порядка 80–90 % трудоспособного населения работают в г. Кемерово.

В рамках содействия занятости населения необходимо создание единого рынка труда, а так же провести анализ по безработице на территории города и района для выработки совместных действий по созданию новых рабочих мест и сокращению безработицы. Для реализации данных мероприятий, по мнению авторов, необходимо создание единого координационного совета.

9. *Общая территориальная и архитектурная политика.* В городе накопилось огромное число проблем: экологическая, транспортная (так называемые «автомобильные пробки») и плотно связанная с вышеперечисленными – проблема пространственного развития. В связи с тем, что для дальнейшего развития современного города требуется все больше и больше площади, можно сказать, что Кемерово исчерпал свои возможности развития, а уплотнение существующей застройки усугубляет экологическую и транспортную проблемы. По оценкам многих аналитиков, строительство современного жилья требует в четыре раза больше пространства, чем двадцать лет назад, это связано как с большими площадями квартир, так и с все возрастающей автомобилизацией населения.

В связи с этим очевидна необходимость выноса за границы существующего города жилых и промышленных зон. Отчасти это уже происходит – создание города-спутника «Лесная поляна». Для сбалансированного развития

двух территорий муниципальных образований необходимо выработать общую территориально-планировочную политику и принять общие нормативно-правовые документы в данной области.

Для регулирования всего перечня межмуниципальных соглашений необходима регулярная работа координационного совета. В некоторых субъектах Федерации данную работу осуществляют государственные предприятия (ГП), например, ГП «Красноярск–2020». По мнению авторов, данный орган должен обладать координационно-рекомендательными функциями и состоять из глав и представителей администрации муниципальных образований, депутатов, бизнеса и представителей исполнительной и законодательной власти субъекта федерации, а создание госпредприятия ущемляет права местного самоуправления.

Следующим этапом создания агломерации должно стать создание агломерации Кемерово и его района. Возможно несколько вариантов создания агломерации:

Первый вариант: это объединение в одно муниципальное образование – муниципальный район (Кемеровский). Схема управления агломерацией представлена на рис. 18.

В состав муниципального района будет входить Кемеровское городское поселение и сельские поселения. В границы городского поселения предлагается включить п. Металлплощадка, п. Новоискитимск, п. Пригородный, д. Сухово.

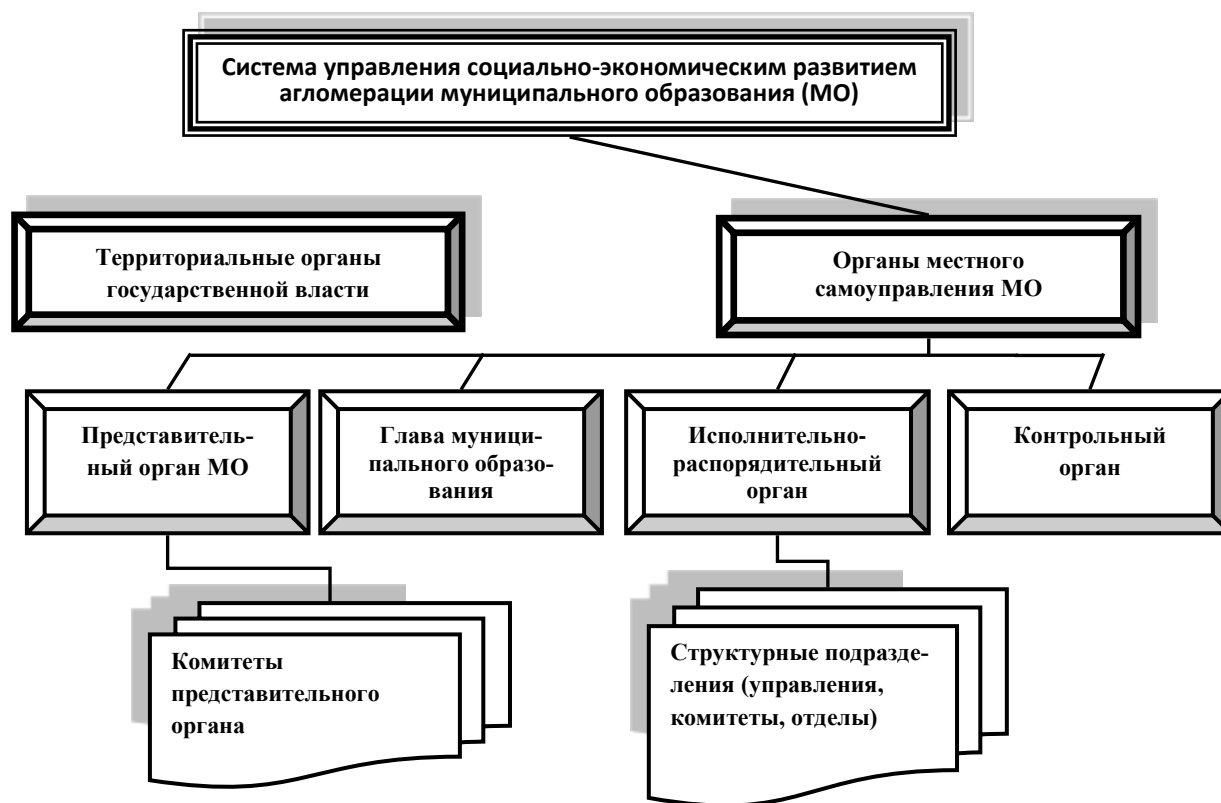


Рис. 18 – Схема управления агломерацией «Кемеровская»

Сельские поселения так же предлагается укрупнить. В состав Ясногорского сельского поселения включить Звездное и Ясногорское поселения (за исключением п. Пригородный); в состав Березовского сельского поселения включить Ягуновское, Березовское и Береговое поселения (за исключением п. Новоискитимск); Суховское присоединить в Кемеровское городское поселение; Щегловское и Елыкаевское поселение в связи с большим количеством населенных пунктов, которые входят в эти поселения, а также большой занимаемой площади оставить в прежних границах. Арсеньевское сельское поселение предлагается объединить с Березовским городским округом. В перспективе г. Березовский может войти в состав агломерации – Кемеровский муниципальный район как городское поселение.

Таким образом, должно стать 4 сельских поселения и 1 городское поселение. Данные преобразования позволят вести более координированную политику развития г. Кемерово и Кемеровского района. Также в результате сокращения количества сельских администраций, возможно, будет сократить

штат служащих в результате сокращения дублирующих функций. Недостатками данного варианта создания единого муниципального образования остается сложная система межбюджетных отношений район – поселение, недостаточной степени скоординированная политика (в законодательстве недостаточно четко регламентированы отношения поселение – район).

Второй вариант: создание единого муниципального образования – Кемеровский городской округ, куда войдет вся территория района (кроме Арсентьевского сельского поселения). На взгляд авторов этот вариант наиболее приемлемый, так как с организационной точки зрения наиболее безболезненный, в состав администрации города необходимо ввести дополнительные структурные подразделения, в частности, блок по сельскому хозяйству и продовольствию, а также создать 4 дополнительных территориальных управления на территории присоединяемого Кемеровского района: Западный жилой район, Южный жилой район, Северный жилой район и Северо-Западный жилой район. Администрации района и сельских поселений сокращаются, в счет увеличения территории и численности населения можно незначительно увеличить штат администрации Кемеровского городского округа. Рекомендуемая схема управления агломерацией при данном варианте приведена на рис. 19.

В состав Северного жилого района города Кемерово войдут населенные пункты: с. Барановка, п. Черемушки, п. Новая Балахонка, п. Солнечный, д. Подъяково, п. Известковый, д. Усть-Хмелевка, д. Пещерка, п. Новоподиково, с. Верхотомское, п. Щегловский, д. Старая Балахонка, д. Сутункин Брод.

В состав Восточного жилого района г. Кемерово войдут населенные пункты: д. Солонечная, п. Привольный, с. Елыкаево, д. Тебеньковка, п. Панинск, д. Александровка, д. Илиндеевка, д. Малиновка, д. Осиновка, д. Вознесенка, д. Журавлево, д. Жургавань, с. Силино, п. Михайловский, д. Урманай, д. Упоровка, д. Старочервово, д. Ляпки, д. Воскресенка.

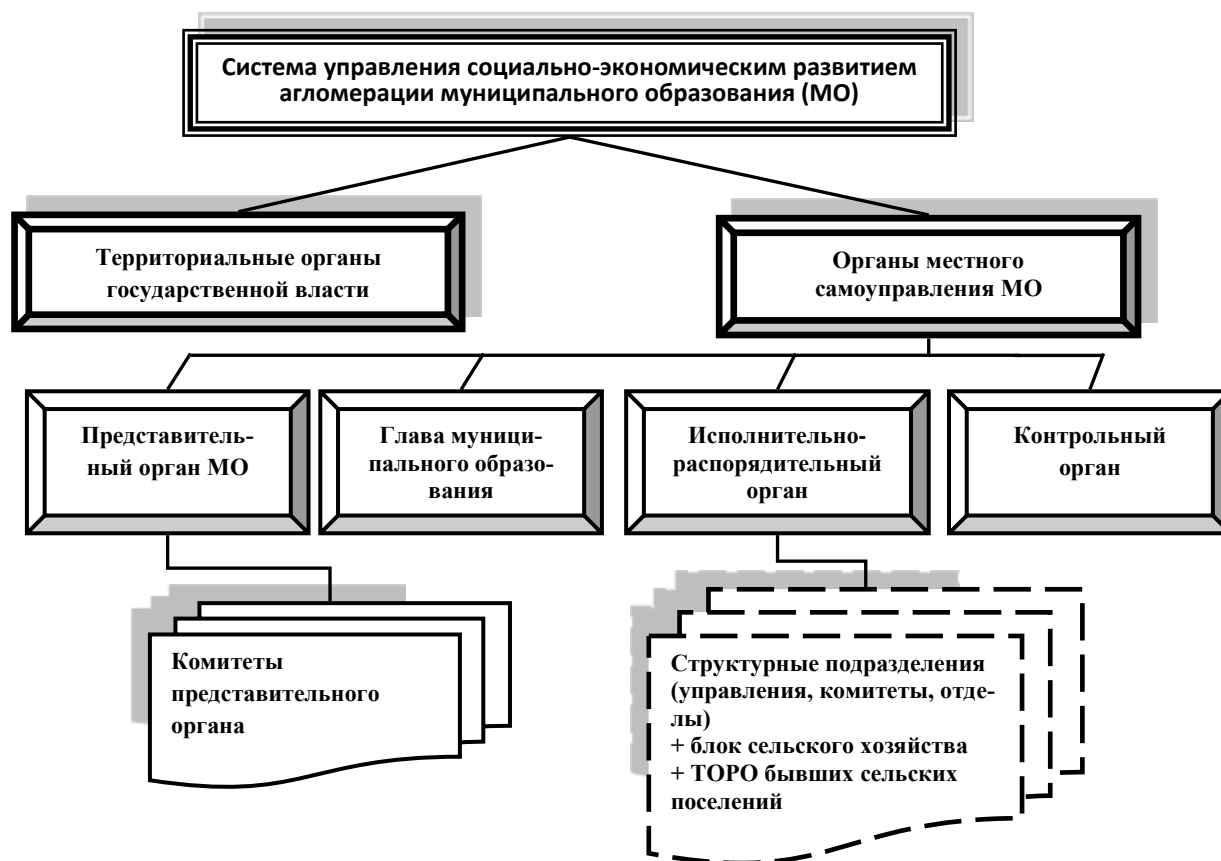


Рис. 19 – Рекомендуемая схема управления социально-экономического развития агломерации муниципальных образований «Кемеровская»

В состав Западного жилого района г. Кемерово войдут населенные пункты: п. Ясногорский, р-д Буреничево, с. Мазурово, п. Благодатный, д. Мозжуха, п. Звездный, д. Денисово, д. Креково, п. Семеновский.

В состав Южного жилого района г. Кемерово войдут населенные пункты: д. Береговая, п. Смирновский, д. Смолино, п. Кузбасский, п. Ленинградский, д. Маручак, с. Березово, п. Новостройка, д. Пугачи, д. Сухая речка, с. Ягуново, д. Заря, п. Мамаевский. Населенные пункты п. Металлплощадка и д. Сухово авторы предлагают включить в Ленинский район г. Кемерово; п. Пригородный и п. Новоискитимск в Заводский район г. Кемерово и д. Андреевку в жилой район Лесная Поляна.

В результате данных преобразований имеется один явный недостаток: нарушается основополагающий принцип местного самоуправления: близость местной власти к населению. Но и он преодолимый, поскольку

в бывших администрациях сельских поселений можно оставить одного—двух представителей администрации города, которые могли бы вести прием граждан, выдачу справок, могли бы помочь воспользоваться «Электронным правительством», а также заниматься текущими вопросами благоустройства.

Рассмотрим более подробно процедуру преобразования муниципальных образований. Началом процедуры преобразования муниципального образования служит выдвижение инициативы преобразования. Ее могут выдвинуть Губернатор, органы местного самоуправления или население. Выдвижение инициативы населением сложный, длительный и затратный процесс, так как требует проведение местного референдума. В нашем случае это могут быть органы местного самоуправления. В случае если политические амбиции руководителей муниципалитета не позволяют это сделать, то с инициативой может выступить Губернатор.

На следующем этапе проводятся публичные слушания по вопросу о согласии населения на объединение. Согласно п. 3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия граждан каждого из поселений. Итоги публичных слушаний носят рекомендательный характер. В случае объединения Кемеровского района и г. Кемерово, публичные слушания необходимо провести в 8 сельских поселениях и 1 городском поселении.

На третьем этапе принимается решение представительным органом о преобразовании путем объединения с другими самоуправляющимися территориями, с учетом результатов публичных слушаний. Затем данные решения направляются в Совет народных депутатов Кемеровской области.

На четвертом этапе разрабатывается и принимается соответствующий областной закон, устанавливается наименование, статус и границы вновь созданного муниципального образования, определяющего процедуру прекращения прежних муниципалитетов, оговаривающего вопросы правопреемства, фиксирующего особенности переходного периода, предусматривающего

специфику формирования органов местного самоуправления нового муниципального образования, приведение нормативных правовых актов области в соответствие с принятым законом.

На заключительном этапе происходит формирование избирательной комиссии муниципального образования или возложение ее функций на уже существующую комиссию, которая организует выборы представительного органа вновь образованного муниципалитета. Далее представительный орган определяет на своем первом заседании структуру органов местного самоуправления.

По мнению авторов, наиболее оптимальным было бы введение института сити-менеджера, при этом глава будет избираться из числа депутатов, а местной администрацией будет руководить глава-контрактник (сити-менеджер). Одновременно прекращаются полномочия органов местного самоуправления упраздненных муниципальных образований. Заключительным этапом является принятие Устава муниципального образования.

В долгосрочной перспективе, при наличии интеграционных процессов, возможно создание единого муниципального образования с Березовским городским округом, а также Топками и частью Топкинского района. На начальном этапе создания агломерации также должны быть разработаны и приняты соглашения о сотрудничестве.

6.4. Агломерация муниципальных образований как основа как основа совершенствования местного самоуправления региона

История местного самоуправления в нашей стране насчитывает более тысячелетия. Современное развитие системы местного самоуправления связывают в первую очередь с принятием в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ. Данный закон, в отличие от аналогичного закона о местном самоуправлении 1995 г., ввел осуществление местного самоуправления не только на уровне районов, но и в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Муниципальная реформа является одной из самых сложных публичных реформ, которая в ходе реализации проявила как сильные, так и слабые стороны. Итоги реализации реформы местного самоуправления показали, что работа региональных органов власти по установлению границ поселений (особенно сельских) проведена без учета экономического потенциала образуемых муниципалитетов. В связи с этим, уже в рамках переходного периода, во многих регионах России происходят процессы укрупнения муниципальных образований. Эти процессы наиболее активно идут в Владимирской, Вологодской, Тамбовской, Ярославской и др. областях России¹⁸⁶. Основной причиной проведенных укрупнений является: необходимость сокращения количества дотационных поселений; сокращения расходов на содержание аппаратов управления на местах; оптимизация местных бюджетов; стремление выстроить структуру органов местного самоуправления в соответствии с изменениями в размещении производства, трудовых ресурсов, транспортной сети и др.

Авторы солидарны с мнением Е. М. Бухвальда, что «...на каждый уровень местного самоуправления возложен свой определенный круг вопросов местного значения. Произошло разграничение полномочий по вопросам местного значения для органов местного самоуправления разных уровней.

Между органами местного самоуправления и органами государственной власти в Федеральном законе № 131-ФЗ полномочия распределены не четко. Действующее законодательство не учитывает особенности управления различными хозяйственными и социальными процессами на местах. В результате имеет место «размывание» одних и тех же полномочий (например, содержание дорог). Дорога до околицы села – полномочие поселения; после околицы на межмуниципальной территории (полномочие муниципального района), главная дорога (полномочие субъекта Федерации или даже федеральное полномочие) и т.п. (табл. 12).

¹⁸⁶Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 127.

«Пересекающиеся» полномочия поселений и муниципальных районов

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении	Организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью в поселении
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Создание условий для организации досуга и обеспечение жителей поселения услугами организаций культуры	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, по организации досуга и культуры
Создание условий для развития местного народного творчества, участие в сохранении и развитии народных художественных промыслов в поселении	Создание условий для развития местного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района
Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района
Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района

В результате, средства формально имеются у всех, но из-за мизерного объема никто не способен обеспечить качественную реализацию этой группы так называемых «пересекающихся» полномочий в полной мере¹⁸⁷».

¹⁸⁷ Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 127.

В результате такое разграничение полномочий формирует противоречия между экономической дифференциацией муниципальных районов и поселений внутри них. Как следствие, финансирование данных полномочий носит односторонний характер и передача их осуществляется исключительно «снизу вверх», превращая основную часть поселенческих муниципалитетов в формалитеты, а их местные бюджеты – *балласт для бюджетной системы страны*¹⁸⁸.

Для решения сложившейся практики реализации полномочий местного самоуправления возможно использовать формирование агломераций муниципальных образований, путем укрупнения их. При осуществлении процедуры преобразования, укрупнения поселений можно добиться решения ряда задач, которые позволяют:

1. Улучшить социально-экономическое положение муниципальных образований и повысить качество жизни населения;

2. Оптимизировать расходную часть местных бюджетов и увеличить собственные доходы (экономия за счет сокращения: фонда оплаты труда органов местного самоуправления, количества публикаций нормативно-правовых актов, бюджетных средств на организацию и проведение выборов глав сельских поселений и депутатов);

3. Добиться относительного выравнивания финансовой диспропорции поселений с точки зрения их бюджетной обеспеченности и повышения управляемости территорий¹⁸⁹.

Рассмотрим более подробно процессы, происходящие в системе местного самоуправления Кемеровской области.

Существующая схема административно-территориального деления сформирована в период образования, в 1943 г., самостоятельной Кемеровской области. За последние десятилетия областная структура управления и

¹⁸⁸ Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 130.

¹⁸⁹ Рой, О. М. Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства / О. М. Рой, А. М. Киселева, М. В. Евдокимова // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 26-30.

административно-территориального устройства не претерпела каких-либо существенных изменений. Исключения составляют преобразования муниципальных образований, связанные с изменением статуса. Так, в 2002 г. были образованы два муниципальных образования: г. Топки – Топкинский район, г. Мариинск – Мариинский район. Следует отметить, что таких укрупненных образований могло быть значительно больше.

По закону Кемеровской области «О статусе и границах муниципальных образований» административное управление осуществляется: 16 городскими округами, 18 муниципальными районами и 167 сельскими поселениями. Концептуально важным в законе является образование на территории области городских округов и муниципальных районов на основе существующих муниципальных образований в целях сохранения преемственности и организации местного самоуправления¹⁹⁰.

В связи с этим нами предлагается административно-территориальное переустройство области на основе объединения сельских и городских муниципальных образований с конечной целью создания эффективных самофинансируемых, саморегулирующихся муниципальных самоуправлений. Основанием для преобразования муниципальных образований области являются тесные экономические и транспортные связи, а также общие границы поселений с территориями новых муниципальных образований.

По нашему мнению, такое переустройство позволит значительно сократить численность чиновничьего аппарата; повысить отдачу от управленческих структур; делегировать значительное число, прав, обязанностей, а, следовательно, и ответственность в органы территориального самоуправления; позволит сделать более упорядоченной организационную структуру муниципальным самоуправлениям, сопоставимую по промышленному и сель-

¹⁹⁰ Косинский, П. Д. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 141.

скохозыятвенному принципу и совместимую по хозяйственно-географическому принципу¹⁹¹.

При этом муниципальное образование, являющееся городским центром, будет решать в интересах населения периферийной, пригородной территории те вопросы, которые менее развитые муниципалитеты не в состоянии решить, либо которые решаются недостаточно эффективно.

С учетом сказанного можно предложить для рассмотрения укрупненную схему административно-территориального устройства области. На наш взгляд, целесообразно создать укрупненные территориальные муниципальные районы (в некоторых случаях городские округа), в состав которых войдут сельские и городские поселения.

Для оценки целесообразности формирования агломераций в регионе рассчитаем комплексную оценку потенциалов агломераций муниципальных образований по формуле¹⁹²

$$Konj = ((Vj / Vo) + (Fj / Fo) + (Sj / So) + (Pj / Po) + (Uj / Uo)) / n,$$

где *Konj* – комплексная оценка потенциала агломерации муниципального образования;

Vj – валовая добавленная стоимость *j*-й агломерации муниципального образования на душу населения;

Vo – валовая добавленная стоимость на душу населения в среднем по области;

Fj – финансовая обеспеченность бюджета *j*-й агломерации муниципального образования на душу населения;

Fo – финансовая обеспеченность бюджета на душу населения в среднем по области;

¹⁹¹ Косинский, П. Д. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 146.

¹⁹² Меркурьев, В. В. Развитие агломераций муниципальных образований региона (на материалах Кемеровской области): дис... канд. экон. наук. – Кемерово, 2014. – 177 с.

S_j – площадь сельскохозяйственных угодий на душу населения j -й агломерации муниципального образования;

S_o – площадь сельскохозяйственных угодий на душу населения в среднем по области.

P_j – объем промышленного производства на душу населения j -й агломерации муниципального образования.

P_o – объем промышленного производства на душу населения в среднем по области.

U_j – объем платных услуг на душу населения j -й агломерации муниципального образования.

U_o – объем платных услуг на душу населения в среднем по области.

Исходя из проведенных расчетов, нами получена следующая комплексная оценка потенциалов, рекомендуемых агломераций муниципальных образований (табл. 13).

Таблица 13

Условные оценки потенциалов по рекомендуемым агломерациям муниципальных образований (на душу населения)

Агломерации муниципальных образований	Валовая добавленная стоимость на душу населения, тыс. руб./чел.	Финансовая обеспеченность бюджета агломерации, тыс. руб./чел.	Площадь сельхозугодий на душу населения, га/чел.	Объем платных услуг на душу населения тыс. руб./чел.	Объем промышленного производства, тыс. руб./чел.	Комплексная оценка потенциала
Кемеровская	271,55	34,32	0,2	53,7	281,6	1,02
Новокузнецкая	331,26	33,89	0,15	16,3	600,2	0,986
По области	240,68	34,38	0,96	27,9	311,8	1,0

В плане экономического потенциала в сравнении с существующей схемой административно-территориального деления, образуемые агломерации

муниципальных образований более сопоставимы по промышленному и сельскохозяйственному потенциалу. При этом соблюдается их хозяйственно-географическая совместимость, что соответствует основным положениям Федерального закона № 131-ФЗ. Административно-территориальное устройство Кемеровской области на основе агломераций муниципальных образований представлено в табл. 14 и рис. 20.

Таблица 14

Административно-территориальное устройство на основе формирования агломераций муниципальных образований Кемеровской области

№ п/п	Название агломерации муниципальных образований	Состав агломераций муниципальных образований	Численность населения на 01.01.2015, тыс. чел.
1	Кемеровская	г. Кемерово, г. Березовский, Кемеровский район	645
2	Новокузнецкая	г. Новокузнецк, часть Новокузнецкого района	600

На взгляд авторов, формирование новой системы административно-территориального деления на основе агломераций муниципальных образований, с учетом объективных социально-экономических процессов, позволит:

1. Осуществлять более эффективное самофинансируемое управление муниципальными образованиями и регионом.
2. Устранить противоречия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований и расходных обязательств.
3. Произвести сокращение дублирующихся полномочий муниципальных образований и, в связи с этим, уменьшить аппарат управления муниципалитетов.
4. Проводить более справедливую социальную политику, как для жителей сельских населенных пунктов, так и городских.

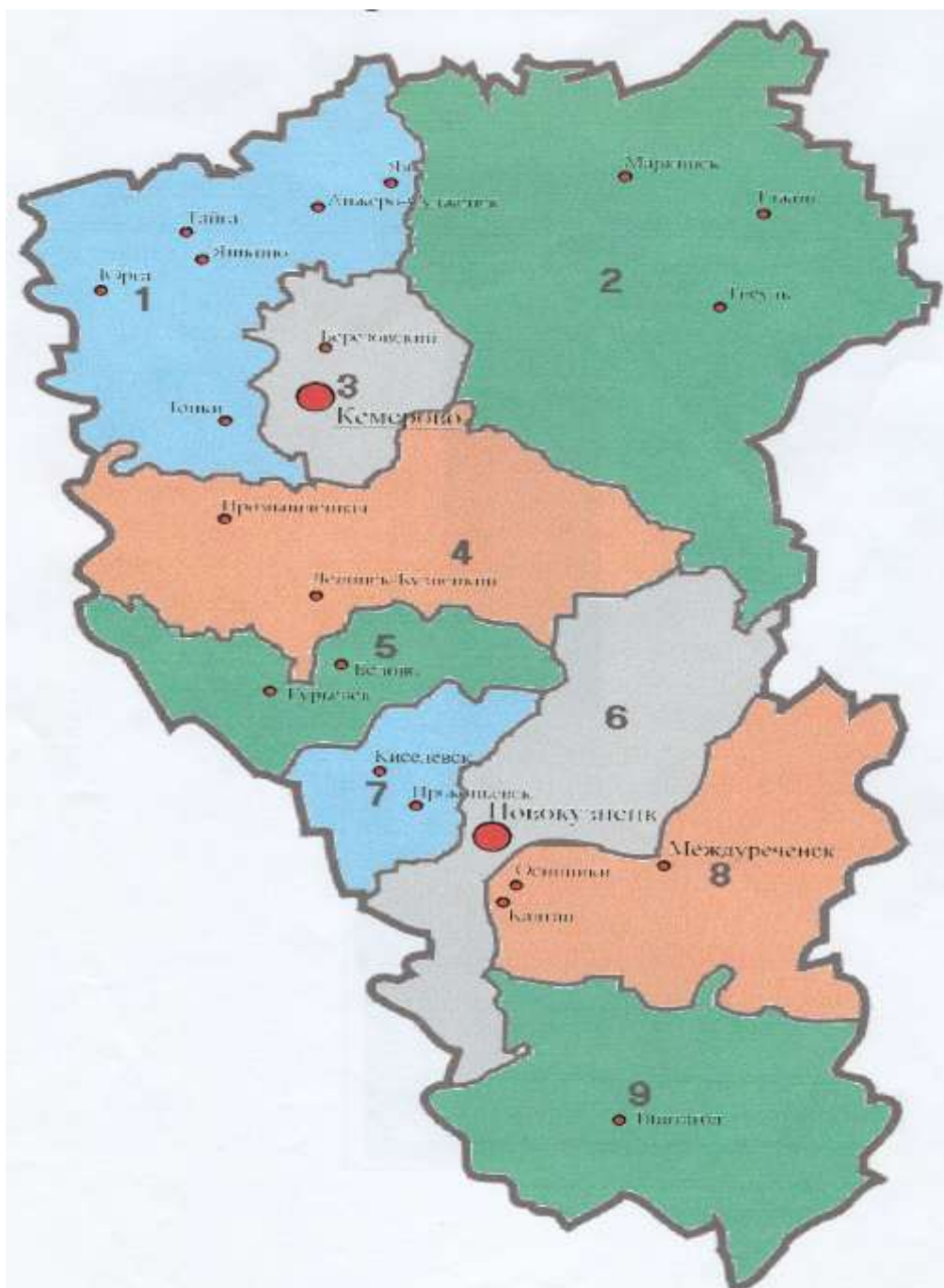


Рис. 20 – Административно-территориальное устройство Кемеровской области на основе агломераций муниципальных образований

Таким образом, формирование агломераций муниципальных образований позволит, в некоторой степени, устранить существующие противоречия в деятельности местного самоуправления, создаст более самостоятельные по экономическому и финансовому потенциалу образования, используя их как основу совершенствования местного самоуправления.

Практические задания по 6 главе

1. Вопросы для самоконтроля

1. С какой целью формируются агломерации муниципальных образований?
2. Какие признаки системы раскрывают ее сущность как экономической категории?
3. Какой орган местного самоуправления принимает решение о преобразовании муниципальных образований?
4. Кто может инициировать преобразование (укрупнение и т.д.) муниципальных образований в соответствии с существующим законодательством?
5. Какие направления повышения эффективности муниципального управления можно выделить в агломерациях?
6. Какие факторы оказывают влияние на эффективность функционирования агломераций муниципальных образований?
7. Что означает «агломерационный эффект»?
8. Как определить экономический потенциал агломерации муниципальных образований?
9. Какие полномочия сельских поселений и муниципальных районов «пересекаются»?
10. В чем заключается совершенствование местного самоуправления на основе агломераций?
11. Соответствует ли административно-территориальное устройство Кемеровской области современным требованиям социально-экономического развития?
12. Существуют ли законодательные основы формирования агломераций в России?
13. Какие муниципальные образования Кемеровской области наиболее привлекательны для формирования агломераций?

14. Каким образом осуществляется муниципальное управление в агломерациях?

15. Какое влияние окажет агломерация на финансовую обеспеченность муниципальных образований?

16. Как организуются выборы в органы местного самоуправления в агломерациях муниципальных образований?

17. По каким направлениям возможно заключение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве в агломерациях?

Задание

1. Обоснуйте целесообразность и пути создания агломерации муниципальных образований.

2. Сформулируйте и охарактеризуйте внешние и внутренние условия для формирования агломераций муниципальных образований.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Основная литература

1. Европейская Хартия местного самоуправления.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации.
7. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). Ст. 3108.
8. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
9. Анимица, Е. Г. Концептуальные подходы к разработке развития монопрофильного города / Е. Г. Анимица, В. С. Бочко, Э. В. Пешнина. – Екатеринбург: УрГЭУ-ИЭ УрО РАН, 2010. – 81 с.
10. Анимица, Е. Г. Основы местного самоуправления / Е. Г. Анимица, Я. П. Силин, А. Т. Тертышный. – Екатеринбург, 2006. – 208 с.
11. Ашарат А. Г., Косинский П. Д. Правовые и бюджетные отношения в практике формирования местных бюджетов Российской Федерации // Федерализм. – 2013. – № 4(72). – С. 135–148.
12. Вольфсон, Э. Н. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб. пособие / Э. Н. Вольфсон; КузГТУ. – Кемерово, 2015. – 204 с.
13. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие / Р. В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : КноРус, 2012. – 336 с.
14. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие. – 3-е изд. / Р. В. Бабун. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 2008. – 224 с.

15. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва: Институт новой экономики, 1997. – 864 с.
16. Бухвальд, Е. М. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. М. Бухвальд // Федерализм. – 2007. – № 3 – С. 95–110.
17. Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. – 2013. – №4. – С. 121–134.
18. Васильев, В. И. Муниципальное право России / В. И. Васильев. – Москва: Юстицинформ, 2008. – 296 с.
19. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. – 5-изд. – Москва: Юрайт, 2013. – 415 с.
20. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства. – Москва: Наука, 1996. – 480 с.
21. Волков, А. Самоуправление – критика без теории // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 14.
22. Гамидов, Г. С. Основы инноватики и инновационной деятельности / Г. С. Гамидов, В. П. Колосов, Н. О. Османов. – Санкт-Петербург : Политехника, 2000. – 323 с.
23. Гегель Георг Фридрих, статья // Философский словарь. – Москва: Политиздат, 1986. – 590 с.
24. Муниципальное управление: учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко [и др.]. – Москва : Муниципальный, 2002. – 560 с.
25. Гражданское общество в Кузбассе – 2008 // Отчет Кузбасского центра общественного мнения. – Кемерово, 2009.
26. Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех [Текст] / пер. с англ.; ПРООН. – Москва : Весь мир, 2011. – 188 с.
27. Зотов, В. Б. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2012. – 717 с.

28. Зотов, В. Б. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – Санкт-Петербург : Питер, 2008. – 512 с.

29. Иванов, А. В. Методика оценки эффективности использования муниципальной собственности / под ред. д-ра экон. наук, проф. Н. П. Радковской. – Санкт-Петербург : Изд-во СПбГУЭФ, 2013. – 334 с.

30. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: учеб. пособие / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2003. – 384 с.

31. Инновационная деятельность в аграрном секторе экономики России / под ред. И. Г. Ушачева, И. Г. Трубилина, Е. С. Оглоблина, И. С. Санду. – Москва : Колос, 2007. – 636 с.

32. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 г. // Экономика сельского хозяйства России. – 2009. – № 3. – С. 64–80.

33. Косинский, П. Д. Формирование агломераций муниципальных образований: теоретические и прикладные аспекты / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев, А. Г. Чупрякова; под ред. П. Д. Косинского. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. – 206 с.

34. Косинский П. Д. Муниципальное образование как объект муниципального менеджмента: системный и ситуационный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // Научный альманах. – 2015. – № 9(11). – С. 198–204.

35. Косинский П. Д. Что сдерживает развитие местного самоуправления в России? / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // ЭКО. – 2014. – № 1(495). – С. 95–102.

36. Косинский, П. Д. Муниципальный менеджмент: системный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова, В. В. Меркурьев; под ред. д-ра экон. наук В. А. Шабашева. – Москва: Институт исследования товародвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. – 244 с.

37. Косинский, П. Д. К вопросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений // Региональная экономика и управ-

ление: электронный научный журнал / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова. – 2014. – № 4(40). – С. 45–57.

38. Математическое моделирование агломераций муниципальных образований / П. Д. Косинский, А. В. Медведев, В. В. Меркурьев, П. Н. Победаш // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 8. Ч. 6. – С. 1446–1449.

39. Косинский, П. Д. Продовольственная самообеспеченность региона и качество жизни населения / П. Д. Косинский, В. А. Шабашев. – Томск : Изд-во Томского ун-та, 2009. – 304 с.

40. Косинский, П. Д. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области // *Федерализм*. – 2007. – № 3. – С. 135–146.

41. *Краткая философская энциклопедия*. – Москва, 1994. – 399 с.

42. *Кузбасс. 2015: Стат. сб.* – Кемерово : Кемеровостат, 2015. – 290 с.

43. Кунц, Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С.О. Доннел: пер. с англ. – Москва : Прогресс, 1981. – Т. 1, ч. 2. – 510 с.

44. Лебедев, О. Т. Основы менеджмента: учеб. пособие / О. Т. Лебедев, А. Р. Каньковская / под ред. проф. О. Т. Лебедева. – Санкт-Петербург : ИД МиМ, 1998. – 192 с.

45. Лейбутина, Е. В. Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения // *Проблемы современной экономики*. – 2014. – № 4(52). – С. 214–218.

46. Лютенко, А. А. Местное самоуправление и развитие имущественных отношений муниципальных образований (на примере Московской области): дис... доктора экон. наук / А. А. Лютенко. – Москва, 2001.

47. Марков, М. В. В ожидании агломераций / М. В. Марков // *Эксперт Сибири*. – 2008. – № 37 (224).

48. Маркс, К. Экономические рукописи 1857–1859 годов / К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 46, ч. 1.

49. Мильнер, Б. З. Управление: пути преодоления кризиса / Б. З. Мильнер // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 36–47.

50. Медведев, А. В. Математическая модель глобального социально-экономического развития / А. В. Медведев, П. Н. Победаш, Е. С. Семенкин // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М. Ф. Решетнева. – 2010. – С. 137–142.

51. Мерзлов, А. В. Использование европейского опыта регионального маркетинга в целях устойчивого развития сельских территорий Ярославской области // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2005. – № 5. – С. 24.

52. Меркурьев, В. В. Развитие агломераций муниципальных образований региона (на материалах Кемеровской области): дис... канд. экон. наук. – Кемерово, 2014. – 177 с.

53. Меркурьев, В. В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник КемГУ. – 2014. – № 1-1 (57). – С. 245–251.

54. Меркурьев, В. В. Концептуальные основы укрупнения муниципальных образований сельских поселений // European Social Science Journal. – 2013. – № 9-3 (36). – С. 514–522.

55. Меркурьев, В. В. Экономическое обоснование формирования агломераций муниципальных образований / В. В. Меркурьев, П. Д. Косинский, А. В. Медведев // Экономика и управление. – 2013. – № 8(94). – С. 11–17.

56. Меркурьев, В. В. Организационный механизм управления агломерацией муниципальных образований (на примере городского округа Кемерово и Кемеровского муниципального района) // В мире научных открытий. – 2012. – № 10.1 (34). – С. 80–101.

57. Местное самоуправление и муниципальное управление : учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / под ред. А. С. Прудникова, Д. С. Белинского. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – 543 с.

58. Молодежь в России – 2010: стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат. – Москва : ИИЦ «Статистика России», 2010. – 166 с.
59. Муллагалеева З. З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерации (на примере городов юга Кемеровской области) / З. З. Муллагалеева, В. А. Шабашев. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 2009. – 324 с.
60. Муниципальное право России / отв. ред. Н. Г. Чеботарев. – Москва : Юристъ, 2005. – 187 с.
61. Муниципальное право. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю. А. Дмитриева. – Москва : Эксмо, 2005. – 312 с.
62. Муниципальные образования Кузбасса: стат. сб. / Кемеровостат. – Кемерово, 2013. – 185 с.
63. Муниципальный менеджмент / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
64. Новиков, Д. А. Механизмы функционирования многоуровневых организационных систем / Д. А. Новиков. – Москва : Фонд «Проблемы управления», 1999. – С. 11–13.
65. Общий специальный менеджмент: учебник / общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – Москва : Изд-во РАГС, 2002. – 568 с.
66. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – Москва : Азбуковник, 1997. – 944 с.
67. Омаров, А. М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. – Москва: Мысль, 1980. – 269 с.
68. Основы местного самоуправления: учеб. пособие / П. Д. Косинский, Э. Н. Вольфсон, В. И. Налетов; Кузбас. гос. техн. ун-т. – Кемерово, 2011. – 155 с.
69. Оценка результативности социальной политики в регионе. Отчет по результатам социологического исследования // Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. – Кемерово, 2013.

70. Петриков, А. В. Механизмы устойчивого сельского развития: методическое пособие. Ч. 1. Обеспечение занятости и повышения доходов сельского населения / соавт.: В. Я. Узун [и др.]; МСХ РФ, Асоц. Агро. – Москва, 2003. – 329 с.

71. Прусак, М. М. Новгородский опыт реформ экономики региона и муниципальных образований / М. М. Прусак, А. Г. Воронин, М. В. Глазырин; под ред. В. А. Макарова. – Москва – Великий Новгород, 1998. – 302 с.

72. Путин, В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета от 13 декабря 2013 г. – № 281(6257).

73. Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 08.10.2009 № 159-рг.

74. Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 26.01.2010 № 16-гк.

75. Регламент (или Устав) Главного Магистра от 16 января 1721 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. I, Т. IV. № 3708.

76. Рой, О. М. Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства / О. М. Рой, А. М. Киселева, М. В. Евдокимова // Муниципальная власть. – 2010. – № 4.

77. Розанова, Т. Г. Экономика региона: теория и практика / Т. Г. Розанова. – Москва : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2004. – 360 с.

78. Сельское, лесное и охотничье хозяйство Кемеровской области 2010–2014: стат. сб. / Кемеровостат. – Кемерово, 2015. – 142 с.

79. Савченко Е. Н. Стратегия развития аграрного сектора сельских территорий Белгородской области // АПК: экономика и управление. – 2009. – № 12.

80. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. – Москва : Наука, 1974. – 279 с.

81. Сапожков, А. А. Научно-методические принципы эффективного управления городским промышленным муниципальным образованием // Материалы II Всерос. науч.-практ. семинара-совещания «Казначейское испол-

нение бюджета – основа системы эффективного управления муниципальным образованием. Опыт и пути дальнейшего развития». 27-28 февраля 2002 г. – Братск, 2002. <http://www.bratsk-city.ru/seminar/index.html>

82. Смирнягин, Л. В. Агломерация: за и против. Нуждается ли процесс, типичный для урбанизированных развитых стран, в искусственном форсировании // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 38–49.

83. Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года [Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 г.] // http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25_rus.pdf

84. Тимофеева, О. Субъекты управления развитием города и их взаимоотношения / О. Тимофеева // Городское управление. – 2001. – № 9. – С. 35–40.

85. Тулеев, А. Г. Социально-ориентированный бюджет – 2006 / А. Г. Тулеев // Бюджетное послание Губернатора Кемеровской области А. Г. Тулеева 18 ноября 2005 г. – Кемерово, 2005. – С. 61.

86. Тулеев, А. Г. Выход можно найти. Доклад перед членами коллегии Администрации области, депутатами областного, городских и районных советов народных депутатов, главами городов и районов, руководителями предприятий, лидерами профсоюзных организаций // Кузбасс. – 2009. – 3 февраля. – С. 38–41.

87. Филатова, Н. Г. Проблема реализации муниципальной собственности / Н. Г. Филатова // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 7. – С. 26–30.

88. Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», 26 апреля 2007 г.

89. Философский энциклопедический словарь / ред. кол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев [и др.]. – Москва : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.

90. Хромов, Ю. Революция или эволюция // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.

91. Чупрякова, А. Г. Типология муниципальных образований для целей муниципального менеджмента // Научный альманах. – 2015. – № 9(11). – С. 341–346.

92. Чупрякова, А. Г. Проблемы финансового обеспечения деятельности местного самоуправления: пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 3-1(59). – С. 253–257.

93. Чупрякова, А. Г. Муниципальный маркетинг как инструмент устойчивого развития сельских территорий / А. Г. Чупрякова, П. Д. Косинский // Вестник КемГУ. – 2013. – № 4(56). – С. 273–278.

94. Чупрякова, А. Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов / А.Г. Чупрякова. – Томск : Изд-во Томского гос. пед. ун-та, 2008. – 154 с.

95. Шабашев В. А. Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе / В. А. Шабашев, В. В. Меркурьев // Наука, образование, общество. – 2015. – № 3 (5). – С. 78–87.

96. Шеметов, П. В. Менеджмент в схемах, таблицах и рисунках / П. В. Шеметов. – Новосибирск : ИД «Сибирское соглашение», 2000. – 108 с.

97. Шипов, В. Мы хотим создать эффективную систему / В. Шипов, И. Орехова // Муниципальная власть. – Май-июнь 2002. – С. 27–35.

98. Швецов, А. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. – 2007. – № 2. – С. 75–94.

99. Шумянкova, Н. В. Муниципальное управление: учеб. пособие / Н. В. Шумянкova. – Москва : Экзамен, 2002. – 640 с.

100. Экономическая энциклопедия: науч.-ред. совет изд-ва «Экономика» / Институт экономики РАН; гл. ред. Л. И. Абалкин. – Москва : ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 1055 с.

101. Peter F. Drucker. A New Discipline, Success! January-February 1987.
– P. 18; цит. по: Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – Москва : Дело, 1992.

Состав экономической основы местного самоуправления в России

Источники доходов бюджетов муниципальных образований	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
1. Средства самообложения	Граждане могут осуществлять разовые платежи для решения вопросов местного значения. Устанавливается местным референдумом.			
2. Доходы от местных налогов и сборов	<p>Местными налогами являются земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор (раздел X Налогового кодекса РФ).</p> <p>По земельному налогу органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки до 0,3 % кадастровой стоимости для части земельных участков (земли сельского хозяйства, жилищного фонда и т.д.) и до 1,5 % для прочих земельных участков. По налогу на имущество физических лиц объектом налогообложения являются жилые дома, гаражи, объекты незавершенного строительства и т.д. Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки в пределах от 0,1 до 2 % кадастровой стоимости. По торговому сбору объектом налогообложения являются объекты осуществления торговли по ставкам, устанавливаемым муниципальными образованиями.</p>			
3. Земельный налог	100 %	100 %	100 %	100 %
4. Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100 %
5. Доходы от федеральных налогов и сборов				
5.1. Налог на доходы физических лиц	По нормативу – 2 %	По нормативу – 10 %	По нормативу – от 5 до 15 %	По нормативу – 15 %
5.2. Единый сельскохозяйственный налог	По нормативу – 30 %	По нормативу – 50 % (для муниципальных районной на межселенных территориях – 100 %)		По нормативу – 100 %
5.3. Государственная пошлина	За нотариальные действия, разрешение на движение – по нормативу – 100 %		За совершение юридически значимых действий, выдачу документов, по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями	

Источники доходов бюджетов муниципальных образований	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
			ями, государственную регистрацию транспортных средств, выдачу разрешений на рекламные конструкции, нотариальные действия, разрешение на движение – по нормативу – 100 %	
5.4. Единый налог на вмененный доход	–		Зачисляется по нормативу – 100 %	
5.5. Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы	–	Зачисляется по нормативу – 100%		
6. Безвозмездные поступления из других бюджетов				
6.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований	Предназначены для выравнивания финансовых возможностей, определяются в зависимости от численности населения. Муниципальные районы могут предоставлять дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений			
6.2. Субсидии местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Бюджеты поселений могут перечислять субсидии в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов межмуниципального характера.			
6.3. Субвенции местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований для финансирования переданных государственных полномочий.			
7. Доходы от имущества	Доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, имущества унитарных и казенных предприятий			
7.1. Доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность, которая не разграничена	По нормативу – 50 %	По нормативу – 50 % для продажи и 100 % для аренды	По нормативу – 100%	
7.2. Доходы от передачи	По нормативу не менее 50 %			

Источники доходов бюджетов муниципальных образований	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
в аренду и продажи земельных участков, объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности				
7.3. Плата за пользование водными объектами	Зачисляется по нормативу 100 %			
8. Часть прибыли муниципальных предприятий, часть доходов от платных услуг	Часть прибыли муниципальных предприятий после уплаты налогов. Доходы от платных услуг муниципальных учреждений.			
9. Штрафы	За нарушение земельного, лесного, водного законодательства, за административные правонарушения в области налогов и сборов и т.д.			
10. Добровольные пожертвования физических и юридических лиц				
11. Иные поступления	–		Плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40 % (с 2016 г. – 55 %).	

Группировка вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения,
согласно показателям бюджетной классификации РФ
(сумма фактических затрат приведена по Кемеровскому муниципальному району и входящих в него сельских поселений)

№ п/п	Наименование показателя, со- гласно бюджет- ной классифика- ции РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Фе- дерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение во- просов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муници- пальный район</i>	<i>Сельские поселе- ния</i>	<i>Консолиди- рованный бюджет муници- пального района</i>
1	Общегосудар- ственные вопросы (расходы на управление)	1) формирование, утверждение, испол- нение бюджета муниципального райо- на, контроль за исполнением данного бюджета; 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципаль- ного района; 3) владение, пользование и распоряже- ние имуществом, находящимся в муни- ципальной собственности муниципаль- ного района; 4) утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение ин- формационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осу-	1) составление и рассмотре- ние проекта бюджета поселе- ния, утверждение и исполне- ние бюджета поселения, осу- ществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об ис- полнении бюджета поселе- ния; 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципаль- ной собственности поселения; 4) формирование архивных фондов поселения; 5) утверждение правил благо-			

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		<p>ществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;</p> <p>5) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;</p> <p>6) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;</p> <p>7) осуществление муниципального лесного контроля;</p> <p>8) осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей;</p>	<p>устройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и</p>			

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		<p>9) осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;</p> <p>10) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;</p> <p>11) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района.</p> <p>12) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»</p>	<p>содержание малых архитектурных форм);</p> <p>б) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;</p>			
2	Национальная оборона	1) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и	1) переданное полномочие (федеральное) по осуществлению первичного воинского		2 177,6	2 177,6

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		учреждений, находящихся на территории муниципального района; 2) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	учета, где отсутствуют военные комиссариаты			
3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района; 2) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией; 3) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции; 4) до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции,	1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	8423,7	985	7 383,7

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности				
4	Национальная экономика	<p>1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;</p> <p>2) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;</p> <p>3) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми</p>	<p>1) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;</p> <p>2) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий развития малого и среднего предпринимательства;</p>	104 870,6	70432,2	136 367,0

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством; 4) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения				
	в т.ч. топливно-энергетический комплекс	1) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений		13 501	14 554,8	13 500,8
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	1) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; 2) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений; 3) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения		303 512,7	157 588,9	338 825,9

№ п/п	Наименование показателя, со- гласно бюджет- ной классифика- ции РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Фе- дерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение во- просов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муници- пальный район</i>	<i>Сельские поселе- ния</i>	<i>Консолиди- рованный бюджет муници- пального района</i>
		населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномо- чий, установленных законодатель- ством Российской Федерации; 18) организация сбора и вывоза быто- вых отходов и мусора				
	в т.ч. благо- устройство	1) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значе- ния вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осу- ществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных доро местного значения вне границ населен ных пунктов в границах муниципально- го района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в об- ласти использования автомобильных дорог и осуществления дорожной дея- тельности в соответствии с законода- тельством Российской Федерации; 2) содержание на территории муници- пального района межпоселенческих мест захоронения, организация риту-		18 454	46 069,3	63 737,7

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		альных услуг; 3) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; 4) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения				
6	Охрана окружающей среды	1) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; 2) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных мест-		460,9		460,9

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		ностей и курортов местного значения на территории муниципального района, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения				
7	Образование	1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация		907 166,3	456,6	889 404,5

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
		отдыха детей в каникулярное время				
8	Культура, кинематография, СМИ	<p>1) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;</p> <p>2) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;</p> <p>3) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;</p> <p>4) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;</p> <p>5) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения</p>	<p>1) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;</p> <p>2) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;</p>	131 629,5	72 698,7	130 759,5
9	Здравоохранение,	1) создание условий для оказания ме-	1) обеспечение условий для	16 447,9		14 790,4

№ п/п	Наименование показателя, согласно бюджетной классификации РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Федерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение вопросов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Консолидированный бюджет муниципального района</i>
	физкультура и спорт	<p>дицинской помощи населению на территории муниципального в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи;</p> <p>2) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;</p> <p>3) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью</p>	развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения			
10	Социальная политика	Переданное полномочие субъекта Федерации		309 345,4	1 375,7	298 678,5
11	Межбюджетные трансферты	1) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района	Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 15 п. 4. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать согла-	197 092	168 406	8 016

№ п/п	Наименование показателя, со- гласно бюджет- ной классифика- ции РФ	Вопросы местного значения муниципальных образований, согласно Фе- дерального закона № 131-ФЗ (действующая редакция от 15.02.2016)		Фактически затраченные денежные средства в 2014 г. на исполнение во- просов местного значения, тыс. руб.		
		<i>Муниципальный район</i>	<i>Сельские поселения</i>	<i>Муници- пальный район</i>	<i>Сельские поселе- ния</i>	<i>Консолиди- рованный бюджет муници- пального района</i>
			шения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации			
ИТОГО				2 093 020,6	534 183,7	1 997 658,5

Петр Дмитриевич Косинский
Владимир Владимирович Меркурьев

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Учебное пособие

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать 18.04.2016. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Уч.-изд. л. 12,00
Тираж 300 экз. Заказ
КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28
Издательский центр УИП КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4А