

## РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)

**АННОТАЦИЯ.** В статье приводятся показатели, которые дают представление об итогах реформы местного самоуправления в Сибирском федеральном округе и Иркутской области. Проанализированы данные о местном бюджете на 2015 г. и официальная муниципальная статистика. Информация приведена по Сибирскому федеральному округу в разрезе субъектов РФ, типов муниципальных образований, муниципальных учреждений и организаций. Реформирование местного самоуправления направлено на решение взаимосвязанных проблем по разграничению полномочий между различными уровнями власти и финансово-экономической обеспеченностью муниципалитетов с целью эффективного их развития. Принцип самостоятельности муниципальных образований определяется правом распоряжения, владения, пользования муниципальной собственностью, регулированием развития территории, формированием и исполнением местных бюджетов. Совершенствование межбюджетных отношений должно согласовываться с реформой местного самоуправления. Это связано с тем, что в результате перераспределения имущества между различными уровнями власти ресурсы, позволяющие обеспечить решение социально-экономических компетенций муниципального образования, изменяются. Это существенно влияет на уровень развития местного хозяйства.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Теория; реформа; муниципалитет; местное самоуправление; субъект Федерации; бюджет; развитие; показатели.

**ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ.** Дата поступления 15 июня 2015 г.; дата принятия к печати 29 июня 2015 г.; дата онлайн-размещения 22 июля 2015 г.

## THE LOCAL GOVERNMENT REFORM AS A NECESSARY CONDITION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF IRKUTSK OBLAST)

**ABSTRACT.** The article presents the indicators that give an idea of the results of the local government reform in the Siberian Federal District and Irkutsk Oblast. It analyses the data on the local budget for 2015, including the municipal official statistics. It presents information about the Siberian Federal District in terms of the Russian Federation subjects, types of municipal entities, municipal institutions and organizations. The local government reform is geared at solving interrelated problems of division of powers between different levels of government and financial and economic support of municipalities aimed at their efficient development. The principle of autonomy of municipal entities is determined by the right of disposal, possession, use of municipal property, regulation of the territory development, formation and execution of the budget. Improvement of inter-budgetary relations should be consistent with the reform of local government. This is due to the fact that resulting from redistribution of property between different levels of government the resources, that allow to provide implementation of the municipal entity's socio-economic competence undergo changes, and it significantly affects the level of the local economy development.

**KEYWORDS.** Theory; reform; municipal entity; local government federal subject; budget development; indicators.

**ARTICLE INFO.** Received June 15, 2015; accepted June 29, 2015; available online July 22, 2015.

Процессы децентрализации управления государством, зародившиеся в XIX в., привели к необходимости развития теоретических подходов создания местного самоуправления. Существуют различные взгляды на направления совершенствования муниципального управления [1–3]. Различия теорий местного самоуправления затрагивают как способы создания органов местного самоуправления, так и основы взаимоотношений с государственной властью, объем компетенций, передаваемых муниципальным структурам.

Проведение реформ в ряде европейских стран базировалось на ряде теорий, в частности свободной общины и общественной теории. Первая из них нашла применение в Бельгии и Франции. Община в этих странах является самостоятельной и независимой от центральных органов власти. Общественная теория исходит из различия местных и общенациональных интересов, предполагает разграничение полномочий государства и территориального сообщества. Общественная теория возникла в государствах монархического типа. В городских и сельских поселениях создание выборных органов оформлялось хартиями, жалуемыми монархами. В 1985 г. Советом Европы в Страсбурге состоялось принятие Европейской хартии о местном самоуправлении. Хартия считается основой формирования демократического строя, в ней было введено понятие «местное самоуправление», определены условия его организации. В 1998 г. хартия ратифицирована Россией, т. е. она стала учитываться в нашей стране в правовых документах.

Государственная теория рассматривает местное самоуправление как часть управления обществом, оформленное законодательно. Местное самоуправление является продолжением государственной власти. Взаимодействие местного самоуправления и государственных органов носит противоречивый характер. С одной стороны, оно строится на экономическом регулировании, поддержке, контроле и надзоре со стороны государства. С другой стороны, взаимодействие подразумевает партнерские отношения при достижении главной цели, связанной с повышением качества и уровня жизни населения, проживающего на территории муниципального образования. Проблемы разграничения полномочий, взаимодействия данных уровней власти характерны не только для России, но и других стран, развивающих местное самоуправление.

Несмотря на различия взглядов в теориях о сути местного самоуправления, ученые-экономисты в настоящее время стремятся соединить положительные стороны этих теорий в единое целое. В научной литературе поэтому появились дуалистические теории местного самоуправления.

Местное самоуправление в России после перехода на рыночные отношения было узаконено в Конституции РФ 1993 г. и в Федеральном законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. № 1550-1. В Конституции РФ отмечается, что местное самоуправление самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти<sup>1</sup>. В соответствии с теорией систем как элемент целого оно подчиняется общесистемным свойствам, существует в общих связях по общественному управлению в государстве. Развитие местного самоуправления было продолжено в 1995 г. в связи с принятием федерального закона, посвященного этим вопросам. Анализ функционирования по нормам данного закона муниципальных образований позволил выявить, какие из положений Европейской хартии о местном самоуправлении не нашли применение в России, что вызвало дальнейший процесс совершенствования федерального законодательства<sup>2</sup>.

Муниципальные управленческие функции связаны с созданием условий для жизнедеятельности населения. Значительная часть социальных вопросов и удовлет-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ.

ворение потребностей населения в товарах и услугах решаются по месту жительства. В разработку основ местного самоуправления теоретический и практический вклад внесли не только зарубежные, но и отечественные ученые [4–8]. По их мнению, в структуре органов власти в стране должны быть четко определены предметы ведения муниципалитетов.

Муниципальное образование представляет населенную территорию, в которой самоуправление претворяется в жизнь как непосредственно, так и выборными и другими структурами самоуправления для решения местных вопросов. От имени муниципалитета выступают органы, уполномоченные осуществлять местное самоуправление. Они должны учитывать интересы всех слоев населения, сложившиеся традиции и обычаи.

Эффективное управление в обществе невозможно без взаимодействия местного самоуправления и государственных органов. Большинство кризисных ситуаций в экономической и социальной сферах связано с отсутствием отработанного механизма этого взаимодействия. Вопросы местного уровня неотделимы от государственных, не остаются без регулирования со стороны федеральных и субфедеральных органов власти.

На федеральные органы власти по развитию местного самоуправления возлагаются задачи, связанные с обеспечением государственной политики в этой сфере. Для этого на основе федеральных законов и нормативных актов устанавливаются подходы к организации самоуправления на муниципальном уровне. На становление местного самоуправления оказывают влияние также органы власти субъектов РФ, экономическое и социальное развитие муниципального образования увязывается с региональной политикой в этих сферах. Децентрализация управления связана с повышением роли и значением местного самоуправления в гармоничном развитии общества и созданию условий обеспечения жизненно важных интересов населения.

В ходе реформы местного самоуправления предусматривается решение вопросов по разграничению полномочий и ответственности федерального, субфедерального и муниципального уровней власти, а также функций представительной и исполнительной власти, обеспечение их взаимодействия.

При определении полномочий муниципальных образований применяется принцип субсидиарности, т. е. вопросы, качественнее решаемые на местном уровне, не следуют закреплять за верхним уровнем, представительным и исполнительным органам муниципалитета передаются задачи, которые не могут быть решены объединениями граждан и другими формами самоорганизации.

В результате реформирования местное самоуправление стало базироваться на следующих принципах: оно отделено от государства, самостоятельно в реализации своих полномочий, но действует на основе федеральных и субфедеральных законов, проводя, с одной стороны, государственную политику в жизнь, с другой, решает вопросы по территориальному планированию, организации предоставления как общего, так и дошкольного образования, отдыха детей, использованию автомобильных дорог местного значения, созданию условий по развитию торговли, услуг связи, общественного питания, бытового обслуживания, благоустройству и озеленению территории, сбору и вывозу мусора и бытовых отходов, организации водо-, газо-, тепло- и электроснабжения населения, обустройства мест отдыха населения и другим направлениям деятельности муниципалитета. Для реализации своих полномочий этот уровень власти формирует представительные и исполнительные органы, имеющие ресурсы в виде бюджета, налогов, муниципальной собственности и нормативно-правовую базу, может создавать муниципальные учреждения и организации.

Так, по численности муниципальных образований субъекты Федерации в Сибирском федеральном округе неоднородны, их количество колеблется от 729 по Алтайскому краю до 100 по Республике Хакасия (табл. 1).

Таблица 1

**Характеристика муниципальных образований по субъектам РФ  
Сибирского федерального округа по состоянию на 1 января 2015 г.**

Субъект Федерации	Число муниципальных образований	Муниципальные учреждения /организации)			Местный бюджет на 2015 г. (по состоянию на 5 апреля 2015 г.), млн р.		
		образования	культуры	спорта	доходы	расходы	дефицит (-) профицит (+)
Сибирский федеральный округ	4 082	14 097	4 509	602	...	...	...
Республика Алтай	103	220	33	4	5 865	5 974	-109
Республика Бурятия	289	966	237	37	20 721	22 044	-1 323
Республика Тыва	143	433	363	15	12 100	11 994	+106
Республика Хакасия	100	390	219	16	13 654	14 122	-468
Алтайский край	729	2 065	433	49	31 231	33 068	-1 837
Забайкальский край	412	1 146	328	48	27 862	28 946	-1 084
Красноярский край	576	2 094	867	144	109 431	112 337	-2 906
Иркутская область	468	1 895	606	39	58 382	61 561	-3 180
Кемеровская область	210	1 819	364	110	103 137	106 287	-3 150
Новосибирская область	490	1 088	628	68	83 183	85 619	-2 436
Омская область	424	1 397	283	46	32 105	33 128	-1 023
Томская область	138	584	148	26	30 932	31 865	-933

Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года : бюллетень. М. : Федер. служба гос. статистики, 2015. С. 32.

В Иркутской области создано 468 муниципальных образований. Больше число муниципальных учреждений (организаций) приходится на сферу образования, не менее значимыми являются культура и спорт, но при этом средства на их развитие ограничены. По бюджетной обеспеченности муниципальные образования субъектов Федерации в Сибирском федеральном округе также различаются. В Иркутской области дефицит в среднем составляет 5,5 % от доходов местного бюджета. У ряда субъектов Федерации Сибирского федерального округа наблюдаются лучшие индикаторы. Так, в Красноярском крае дефицит 2,7 % от доходов местного бюджета, в Республике Хакасия — 3,4 %, Забайкальском крае — 3,9 %. В субъектах Федерации Сибирского федерального округа только в Республике Тыва наблюдается профицит бюджета. Однако есть субъекты Федерации Сибирского федерального округа с худшими по сравнению с Иркутской областью индикаторами. Например, в Республике Бурятия дефицит в среднем составляет 6,4 % от доходов местного бюджета, а в Алтайском крае 5,9 %. Проблема по расширению доходной части бюджетов местных органов остается актуальной в связи с тем, что на этот уровень перекадываются расходы финансирования социальной инфраструктуры.

Наличие муниципальной собственности привязано к вопросам местного значения. Это ограничивает возможности муниципалитета по развитию социальных услуг из-за изъятия имущества при передаче полномочий с одного уровня на другой, что уменьшает гибкость в удовлетворении потребностей населения за счет перепрофилирования имущества. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 содержит противоречивые нормы, разрешающие местным органам выполнять полномочия по вопросам, не отнесенным к компетенции местного самоуправления, при наличии необходимых ресурсов. Однако ресурсы иметь без полномочий по действующему законодательству не допускается. Возникают сложно разрешимые ситуации, выход из которых следует предусмотреть в ходе проведения реформы местного самоуправления.

Финансовая основа местного самоуправления в настоящее время в значительной степени зависит от государства. Бюджетная реформа направлена на получение муни-

ципалитетами финансовых средств, достаточных для выполнения закрепленных полномочий, развития и совершенствования межбюджетных отношений.

Анализ итогов исполнения в Иркутской области консолидированного и местного бюджетов (табл. 2), свидетельствует о том, что в дефиците консолидированного бюджета Иркутской области 61,69 % приходится на муниципальные образования, наибольшую долю дают городские поселения. Благополучным нельзя назвать положение дел по социально-экономическому развитию городских округов, сельских поселений и муниципальных районов. Актуальными становятся проблемы обеспечения комплексного развития и инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

Таблица 2

**Консолидированный и местный бюджеты Иркутской области  
по состоянию на 5 апреля 2015 г.**

Показатель	Доля в консолидированном бюджете, %				Консолидированный бюджет Иркутской области, млн р.
	муниципальных районов	городских округов	городских поселений	сельских поселений	
Доходы	22,51	23,06	3,86	2,51	112 425
Расходы	22,14	22,86	4,72	2,64	117 579
Дефицит	14,22	18,63	23,39	5,45	-5 154

Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года : бюллетень. М. : Федер. служба гос. статистики, 2015. С. 34–45.

Комплексное развитие муниципалитета является предметом ведения этого уровня. Разработка программ социально-экономического развития предусматривает управление процессом изменений в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования, направленного на достижение планируемого уровня его развития с целью удовлетворения потребностей населения и обеспечения государственных интересов. Комплексное развитие муниципального образования должно обеспечивать пропорциональное и сбалансированное развитие экономической и социальной сфер, оптимизацию взаимоотношений с хозяйствующими субъектами и государственными органами власти.

Для решения социальных, экономических и экологических проблем используется программно-целевое управление: экономические программы направлены на структурные преобразования, устранение диспропорций, поддержку предпринимательства; социальные программы устремлены на развитие здравоохранения, образования, поддержку малообеспеченных слоев населения, занятости, снижение преступности; экологические программы направлены, прежде всего, на охрану окружающей среды. В программах мероприятия сбалансированы по ресурсам, срокам, исполнителям и привязаны к бюджету.

Показатели среднесрочного плана конкретизируются в текущих планах муниципального образования, а программы учитываются в них через программный разрез. Показатели плана должны обладать следующими свойствами: конкретность, реалистичность, сбалансированность, единые подходы к их формированию и расчету. Это позволит проводить сравнительный анализ по муниципальным образованиям и включать мероприятия в программу субъекта Федерации.

К важным элементам концепции, составляющей базу национального счетоводства, относятся факторы производства — труд, капитал, земля. Эти положения системы национальных счетов (СНС) обусловили систему показателей, характеризующих как распределительные, так и перераспределительные процессы, которые следует учитывать в муниципальной экономике. В СНС хозяйственные операции отображаются через показатели движения, создания и использования стоимости, расходов и доходов, капитала, а показатели СНС используются государственными органами при формировании макроэкономической и региональной политики. В дальнейшем необходимо распространить эту практику на муниципальный уровень для обобщающей оценки результатов реформы местного самоуправления.

### Список использованной литературы

1. Гуляева Л. В. Компетенция форм местного самоуправления в России и историческом аспекте / Л. В. Гуляева // Исследование актуальных научных проблем современности : сб. науч. тр. / под науч. ред. В. И. Самарухи. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2003. — С. 38–43.
2. Залогов Н. А. Финансово-бюджетные механизмы мотивации эффективной деятельности органов местного самоуправления / Н. А. Залогов // Финансы. — 2010. — № 3. — С. 27–30.
3. Иванов В. В. Муниципальное управление / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. — М. : Инфра-М, 2013. — 717 с.
4. Манько Б. Г. Типы государственных и муниципальных учреждений: классификация по новому законодательству / Б. Г. Манько // Гражданин и право. — 2011. — № 2. — С. 29–41.
5. Понкин И. В. Актуальные проблемы развития системы государственного и муниципального управления в условиях административной реформы / И. В. Понкин. — М. : Изд-во РАГС, 2010. — 40 с.
6. Сидельников Н. В. Оценка неравномерности развития муниципальных организаций / Н. В. Сидельников // Регион: экономика и социология. — 2010. — № 1. — С. 22–36.
7. Соколова Л. Г. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы / Л. Г. Соколова, М. А. Михайлова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 218 с.
8. Татаринцев М. Е. Муниципальное образование как публичная организация, финансирующая производство и предоставление общественных благ / М. Е. Татаринцев // Финансы и кредит. — 2010. — № 18. — С. 59–66.

### References

1. Gulyaeva L. V. Competence of Russia's local government forms in the historical context. In Samarukha V. I. (ed.). *Issledovanie aktual'nykh nauchnykh problem sovremennosti* [Investigation of topical scientific problems of modern age]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2003, pp. 38–43. (In Russian).
2. Zalegov N. A. Finance and budget mechanisms of motivating effective performance of local government bodies. *Financy = Finance* 2010, no. 3, pp. 27–30. (In Russian).
3. Ivanov V. V., Korobova A. N. *Munitsipal'noe upravlenie* [Municipal management]. Moscow, Infra-M Publ., 2013. 717 p.
4. Man'ko B. G. Types of state and municipal institutions: classification in terms of the new legislation. *Grazhdanin i pravo = Citizen and Law*, 2011, no. 2, pp. 29–41. (In Russian).
5. Ponkin I. V. *Aktual'nye problemy razvitiya sistemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya v usloviyakh administrativnoi reformy* [Topical problems of developing public and municipal administration in the context of the administrative reform]. Moscow, Russian Academy of Public Service at the President of the Russian Federation Publ., 2010. 40 p.
6. Sidel'nikov N. V. Assessment of development disparity of municipal organizations. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2010, no. 1, pp. 22–36. (In Russian).
7. Sokolova L. G., Mikhailova M. A. *Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo: istoriya razvitiya, organizatsiya, perspektivy* [Inter-municipal cooperation: history of development, organization, prospects]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2012. 218 p.
8. Tatarintsev M. E. Municipal entity as a public organization that fixes production and provides public benefits. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2010, no. 18, pp. 59–66. (In Russian).

### Информация об авторе

Елькина Надежда Васильевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: env-1@yandex.ru.

### Author

Nadezhda V. Elkina — PhD in Economics, Associate Professor Chair of Business Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: env-1@yandex.ru.

### Библиографическое описание статьи

Елькина Н. В. Реформа местного самоуправления как необходимое условие развития экономики (на примере Иркутской области) / Н. В. Елькина // Baikal Research Journal. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).10](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).10).

### Reference to article

Elkina N. V. The local government reform as a necessary condition for economic development (on the example of Irkutsk Oblast). *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).10](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).10). (In Russian).