

МИРОВАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 351/354

Бардовский В.П., Давыдова А.В.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бардовский Виктор Петрович, кандидат экономических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail: bardovskijv@bk.ru

Давыдова Анна Владимировна; ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, Октябрьская ул., д. 12; e-mail: kaykay@mail.ru

В современных условиях важной задачей является совершенствование местного самоуправления. В местном самоуправлении, непосредственно опирающемся на инициативу и активность граждан в решении актуальных для конкретной территории проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского общества, придать ему дополнительные стимулы для развития. В статье рассматриваются отдельные аспекты совершенствования территориальной, организационной и финансово-экономической основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, совершенствование местного самоуправления.

Bardovsky V.P., Davydova A.V.

DIRECTIONS OF THE LOCAL GOVERNMENT PERFECTION

Bardovsky Victor Petrovich, candidate of economics sciences, professor; Orel State University of Economics and Trade; 12 Oktyabrskaya Street, Orel 302028, Russian Federation; e-mail: bardovskijv@bk.ru

Davydova Anna Vladimirovna; Orel State University of Economics and Trade; 12 Oktyabrskaya Street, Orel 302028, Russian Federation; e-mail: kaykay@mail.ru

Local government perfection is an important problem under modern conditions. There is a potential in the local government based on the initiative and activity of citizens in the solution of the problems actual for concrete territory. This potential can eliminate many crisis phenomena in the life of Russian society and give it additional stimulus for development. In the article separate perfection aspects of territorial and organizational and financial - economic bases of local government are considered.

Keywords: local government, local government perfection.

В настоящее время местное самоуправление занимает важное место не только в конституционном строе Российской Федерации, но и в гражданском обществе. Деятельность органов местного самоуправления помогает реализовывать потребности населения. Направленность их деятельности – это повышение уровня и качества жизни населения. Но зачастую возникает ряд проблем при выполнении функций публичного управления на территории. Вопросы функционирования органов на местном уровне вызывают повышенный интерес у граждан России, поэтому эта тема является насущной на современном этапе.

Структура публичной власти в Российской Федерации представлена двумя уровнями: государственным и местным (муниципальным). На первом уровне власть осуществляют органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти; на втором уровне

свою деятельность осуществляют органы местного самоуправления, в том числе местная администрация. Последние избираются непосредственно населением и (или) формируются представительным органом муниципального образования. Они имеют соответствующие полномочия и компетенцию по решению вопросов местного значения и не входят в систему органов государственной власти [1].

Система органов местного самоуправления состоит из представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, контрольно-счетного органа муниципального образования, иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Политические, социальные и экономические вопросы решаются органами местного самоуправления повседневно. При таком широком спектре направлений деятельности важно, чтобы она была направлена на достижение основной цели местного самоуправления – улучшение качества жизни населения. Для определения потребностей населения проводятся научно-практические исследования, направленные на разработку перспективных планов-прогнозов развития административно-территориальных единиц, чтобы в итоге прийти к одному результату – удовлетворению потребностей граждан. Актуальными проблемами, которые мешают динамичному развитию местного самоуправления в России, являются:

- несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления и материально-финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципалитетов;
- несовершенство и противоречивость нормативно-правовой базы;
- несбалансированность местных бюджетов;
- слабая собственная доходная база;
- нехватка высококвалифицированных специалистов для замещения должностей в органах местного самоуправления.

На сегодняшний день важной проблемой является несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления и материально-финансовых ресурсов, имеющихся в их распоряжении. Зачастую муниципальным образованиям приходится использовать собственные доходы, чтобы выполнять не свойственные им функции общегосударственного характера. К ним можно отнести профилактику терроризма и экстремизма, гражданскую оборону, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационную подготовку, участие в деятельности по охране общественного порядка и др. Помимо этого муниципалитеты должны нести расходы по возмещению убытков предприятий коммунального комплекса, возникающих в результате регулирования тарифов на уровне субъектов РФ. Решением данного комплекса проблем может послужить наделение муниципальных образований правом законодательной инициативы вносить предложения об изменении, дополнении, принятии новых региональных законов. Делегирование не подкрепленных финансово полномочий на местный уровень, излишняя централизация приводят к снижению инициативы и ответственности органов местного самоуправления. Поэтому необходимо более тщательно и взвешенно подходить к перераспределению полномочий между различными уровнями государственной власти и местного самоуправления [9].

Проблемы, связанные с правоприменительной практикой, появляются из-за специфического формирования системы местного самоуправления в России, которое проявляется в том, что законодательные нормы и институты возникают не столько в результате органического движения снизу, сколько в результате насаждения инициативы сверху. Результатом всего этого является возникновение размытых и неконкретных правовых норм; базовых законов, несогласованных с принятыми позднее нормативно-правовыми актами; юридически некорректные уставы муниципальных образований; отсутствие четких принципов разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления; неясные процедуры осуществления властных и хозяйственных полномочий органов местного самоуправления.

Перечень задач органов местного самоуправления, которые не относятся к их юрисдикции, значительно вырос за последние годы, так как происходит переложение политиче-

ской и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В случае если финансовые ресурсы будут в дефиците, произойдет отвлечение бюджетных средств на решение второстепенных задач и важные вопросы жизнедеятельности населения не будут решены. Следует продолжать разграничивать полномочия между уровнями публичной власти по всем направлениям. В первую очередь необходимо передавать те полномочия, исполнять которые на местном уровне было бы более эффективно. К примеру, органы местного самоуправления утверждают местные налоги и сборы, но в то же время у них нет возможности воздействовать на рычаги их собираемости [2; 6].

Проблема различия объема финансирования на душу населения в муниципалитетах в зависимости от региона является злободневной. Результатом данного явления становится социальная несправедливость, формирование разного уровня жизни населения, медицинского обслуживания, качества оказания других бюджетных услуг, комфортности и благоустроенности проживания, состояния дорожной и транспортной инфраструктуры и т.п.

При распределении финансирования особенности, связанные с плотностью населения, также не учитываются, что отрицательно сказывается на эффективности данной процедуры [5]. Несмотря на объявленную самостоятельность местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере, большинство муниципальных образований всегда испытывали сложности в части местных финансов, но в условиях кризиса эти трудности значительно возросли, а деятельность муниципалитетов в бюджетной сфере во многом свелась к поиску средств для покрытия насущных ежедневных потребностей. Только небольшое число регионов и муниципалитетов может обеспечить расходы за счет собственных доходов. В последние годы бюджеты большинства муниципальных образований Российской Федерации являются дефицитными. В качестве примера можно привести бюджеты муниципальных образований Орловской области за 2014-2016 гг. (табл. 1).

Таблица 1 – Бюджеты муниципальных образований Орловской области в 2014-2016 гг. (млн.рублей) [3; 4; 8]

	Годы		
	2014	2015	2016
Орловская область			
доходы	13756	13364	15788
расходы	14230	13782	16320
Дефицит (-); профицит (+)	-474	- 418	-532
Муниципальные районы			
доходы	8391	7299	6588
расходы	8525	7416	6663
Дефицит (-); профицит (+)	- 134	-117	-75
Городские округа			
доходы	4757	5402	7973
расходы	5065	5669	8387
Дефицит (-); профицит (+)	-308	-267	-413
Городские поселения			
доходы	208	199	306
расходы	218	203	315
Дефицит (-); профицит (+)	-10	-4	-9
Сельские поселения			
доходы	747	465	920
расходы	768	495	955
Дефицит (-); профицит (+)	-21	-30	-35

В целом по Орловской области за 2014 – 2016 гг. доходы бюджетов муниципальных образований увеличились с 13756 млн руб. до 15788 млн руб., или на 5,25%; расходы мест-

ных бюджетов за эти годы увеличились с 14230 млн руб. до 16320 млн руб., или на 14,68%. В 2014-2016 гг. дефицит бюджетов муниципальных образований Орловской области составлял соответственно 474 млн руб.; 418 млн руб.; 532 млн руб. Имел место дефицит бюджетов муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Такая статистика свидетельствует о том, что муниципальные образования не располагают необходимыми собственными доходами для осуществления местного самоуправления. В общем объеме поступивших в 2016 г. собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации налоговые и неналоговые доходы составляют 56,6% (1 331,1 млрд рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) и другие безвозмездные поступления – 43,4% (1 020,9 млрд рублей).

Одним из важнейших ресурсов муниципального управления являются высококвалифицированные кадры. И их нехватка негативно сказывается на дальнейшем повышении эффективности. Так, если на 1 января 2017 года численность работников в сфере муниципального управления составляла 477214 человек, то на 1 января 2018 года их число уменьшилось на 4993 и составило 472221 человек [8].

Однако некоторые проблемы местного самоуправления можно решить путем оптимизации муниципального деления, а именно путем объединения муниципальных образований. И на протяжении нескольких лет в России наблюдается положительная динамика в этом направлении. Так, число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2018 года составило 21945 единиц, что меньше на 382 единицы по сравнению с данными на 1 января 2017 года и на 461 единицу меньше, чем на 1 января 2016 год [8]. За счет оптимизации муниципального деления происходит сокращение расходов на управление, уменьшение численности муниципальных служащих, высвобождение средств бюджета для решения проблем муниципального образования и его дальнейшего развития, что положительно сказывается на эффективности муниципального управления. Помимо всего, данная политика позволяет относительно выровнять территории с точки зрения их бюджетной обеспеченности, повысить самостоятельность, сократить дотации местных бюджетов.

В вопросе совершенствования мотивации участия населения в местном самоуправлении важное значение имеет выявление и распространение лучших практик местного самоуправления. В настоящее время большую роль в этой деятельности играют: Агентство стратегических инициатив, Союз российских городов, Всероссийский совет местного самоуправления, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и другие организации. В качестве примера развития форм общественного участия в местном самоуправлении можно привести проведение в 2017 г. Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, всероссийского конкурса социальных проектов муниципальных образований. В ходе конкурсных процедур было рассмотрено 95 заявок из 43 субъектов Российской Федерации. Социальные проекты, направленные на профилактику сиротства, сохранение и восстановление семейного окружения ребенка, подверглись тщательному анализу и изучению конкурсной комиссией. В ее состав вошли представители Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований», Ассоциации малых и средних городов России» сотрудники Фонда и другие эксперты. В результате конкурсного отбора финансовой поддержки Фонда удостоены 23 лучших проекта, в которых четко обозначены цель и задачи, детально проработаны содержание предполагаемой деятельности и возможность выполнения проекта в установленные сроки, определены ожидаемые результаты.

Анализ лучших муниципальных практик вовлечения граждан в местное самоуправление в Орловской области и других регионах Российской Федерации позволяет выделить следующие направления этой работы:

- стратегическое развитие социально-экономического развития муниципального образования;

- формирование благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании;
- урбанистика;
- развитие территориального общественного самоуправления;
- самоуправление в жилищной сфере;
- общественный контроль и общественная оценка работы органов муниципального управления;
- поддержка инициатив местного самоуправления;
- развитие инфраструктуры коммунального хозяйства;
- местное самоуправление в сельских поселениях;
- молодежная политика, патриотическое воспитание;
- содействие занятости населения.

Практика участия граждан в местном самоуправлении в Орловской области и других регионах Российской Федерации показывает, что в современных условиях является актуальным совершенствование мотивации участия в решении следующих вопросов местного самоуправления:

- модернизация жилищно-коммунального хозяйства;
- взаимодействие органов местного самоуправления с управляющими организациями жилищно-коммунального хозяйства;
- формирование органами местного самоуправления действенных коммуникационных каналов для взаимодействия с жителями муниципальных образований;
- самобытность городских и сельских поселений;
- взаимодействие органов местного самоуправления с некоммерческими организациями, территориальным общественным самоуправлением;
- регулирование органами местного самоуправления межконфессиональных и межнациональных вопросов.

Развитие форм общественного участия в местном самоуправлении является важной частью механизма совершенствования местного самоуправления.

Список источников:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>.
2. Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть 2. Местное самоуправление. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_muniz.pdf.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Изд-во «Проспект», 2015. – 240 с.
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ranepa.ru/images/News/2016-03/11-03-2016-doklad-vshgu.pdf>.
5. Карлуков Н.К. Совершенствование процессов формирования финансовых ресурсов местного самоуправления. – М.: Лаборатория книги, 2010. – 135 с.
6. Кабашов С.Ю., Гимаев И.Р., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений: монография. – 4-е изд. стереотип. – М.: Флинта, 2017. – 287 с.
7. Мониторинг местного самоуправления Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/08/monitoring_budzhetova_2016.pdf.
8. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Росстат. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/

ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

9. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации: монография. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2012. – 168 с.

УДК 332.1(470.323)

Пухалева А.Г., Кузнецова Л.М.

**АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ
(НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Пухалева Анна Геннадьевна; ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, Октябрьская ул., д. 12; e-mail: puhaleva.anna@yandex.ru

Кузнецова Людмила Михайловна, кандидат экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail: gambееva-1969@mail.ru

Трансформация системы управления и хозяйственного механизма в России предполагает совершенствование процессов анализа и планирования комплексного социально-экономического развития регионов, создание территориально-хозяйственного механизма, обеспечивающего пропорциональное развитие соответствующих территориальных образований. В данной статье рассматривается процесс реализации государственных программ и выявляются их особенности в Российской Федерации. На основе изложенных материалов анализируется эффективность реализации регионального аспекта государственных целевых программ в сфере социально-экономического развития на примере субъекта Российской Федерации – Курской области.

Ключевые слова: государственные программы, эффективность реализации, стратегические цели социально-экономического развития, объем финансирования, целевые программы.

Pukhaleva A.G., Kuznetsova L.M.

**IMPLEMENTATION ANALYSIS OF GOVERNMENT PROGRAMS
OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS OF RUSSIA
(ON THE EXAMPLE OF KURSK REGION)**

Pukhaleva Anna Gennadjevna; Orel State University of Economics and Trade; 12 Oktyabrskaya Street, Orel 302028, Russian Federation; e-mail: puhaleva.anna@yandex.ru

Kuznetsova Ludmila Mikhailovna, candidate of economics sciences, associate professor; Orel State University of Economics and Trade; 12 Oktyabrskaya Street, Orel 302028, Russian Federation; e-mail: gambееva-1969@mail.ru

Transformation of the control system and economic mechanism in Russia assumes perfection of the processes of analysis and planning of complex social and economic development of the regions, creation of territorial-economic mechanism providing proportional development of corresponding territorial formations. In the article the process of realization of the government programs is considered and their features in the Russian Federation are highlighted. Realization efficiency of the regional aspect of the state target programs in the sphere of social and economic development on the example of Kursk region is analyzed on the basis of the stated materials.

Keywords: government programs, realization efficiency, strategic targets of social and economic development, financing volume, target programs.