

# ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ: ИСХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

*О.В. Ваганова, Л.Н. Переверзева  
г. Белгород, Россия*

Нахождение одного градообразующего предприятия в небольшом городе потенциально опасно, т.к. в период финансовых потрясений может вызвать ряд негативных социальных и экономических последствий. Банкротство градообразующей организации при существующих экономических условиях приносит муниципальному образованию убытки, т.к. финансовая нагрузка по выводу градообразующего предприятия из кризиса ложится тяжелым грузом на местный бюджет.

Во многих случаях решение проблем, порождаемых изменившейся экономической ситуацией, банкротством градообразующего предприятия, устранение социальных последствий кризисных явлений оказываются невозможными без участия в этих процессах субъектов Федерации или без финансовой поддержки муниципального образования федеральной и региональной властями.

Для современного исследования данной проблемы наибольший интерес представляют муниципальные образования и методы управления ими. Поэтому, применительно к муниципальным образованиям, объектом управления являются сами муниципальные системы и, в частности, социально-экономическая система муниципального образования. Причем, муниципальная социально-экономическая система необязательно совпадает с границами конкретной территории. Это могут быть надмуниципальные ассоциации и иные формы объединения муниципальных образований.

В теории муниципального развития считается, что экономия на масштабе характерна для услуг, которые являются капиталоемкими, нерегулярными, а для трудоемких и регулярно предоставляемых услуг в большей мере свойственно отсутствие экономии и даже потери при увеличении масштаба (таблица 1).

Таблица 1

Разграничение предметов ведения по степени пригодности для исполнения  
на местном уровне власти

	Предмет ведения	Признак		
		Ареал доступности: наличие внешних пользователей	Ареал полезности: «достойное предоставление благ»	Преимущества «экономии на масштабе»
1	2	3	4	5
Муниципальный уровень	Канализационная сеть, освещение улиц	Малый	Низкий	Нет
	Дороги местного значения	Да, для транзита	Низкий	Нет
	Вывоз и переработка мусора	Нет	Низкий	Частично да, при переработке мусора
	Газо-, водо- и электроснабжение	Нет	Низкий	Частично да, в процессе производства
	Культура, досуг	Иногда существенный	Низкий	Частично да: театры, концертные залы

1	2	3	4	5
Федеральный уровень	Пожарная охрана	Да, во время пожаров	Низкий	Да, в случае проведения масштабных операций
	Школьное образование	В зависимости от типа школы	Повышенный	Да, общеобразовательные школы
	Полиция	Малый	Низкий	Да, в случае проведения масштабных операций
	Муниципальный транспорт	Заметный	Низкий	Частично да
	Здравоохранение	В зависимости от вида услуг	Повышенный	Специализированные больницы
	Высшее образование	Большой	Повышенный	Частично да
	Дороги федерального значения	Большой	Повышенный	Да
	Социальная помощь	Большой	Высокий	Частично да
	Борьба с безработицей	Большой	Высокий	Да
	Правовая система, денежно-валютная сфера	Все население	Высокий	Да
Внешняя политика	Все население	Высокий	Да	

Источник: [1].

При этом необходимо учитывать, что в зависимости от размера муниципального образования различаются потенциальные возможности объема муниципальных услуг, а также их качество.

Переходя к исследованию субъекта управления муниципальными системами, напомним, что зачастую оно ассоциируется с местным самоуправлением. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – это «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» [2].

Следует отметить, что в российском законодательстве нашел отражение более жесткий подход к формированию двухуровневой модели, в рамках которого районный уровень изначально наделяется широкими полномочиями, не ограничиваемыми решением вопросов местного значения в рамках межселенных территорий, но включающими также такие важнейшие сферы местной компетенции, как организация охраны общественного порядка, предоставление услуг образования и здравоохранения. Однако в российском законодательстве предусмотрена возможность передачи функций от районов к поселениям и наоборот на договорной основе, чем воспользовались многие сельские поселения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Полномочиям федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления определены ст. 5 и 6 Федерального закона №131-ФЗ.

В результате реформирования организационной структуры местного самоуправления в Российской Федерации к 2012 г. зарегистрировано около 24,5 тыс. муниципальных образований (таблица 2) [3].

По оценкам специалистов<sup>1</sup> ситуация с реформированием местного самоуправления представляется достаточно противоречивой. С одной стороны, большинство регионов активно осуществляло подготовку к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ, и формально этот процесс шел достаточно успешно. Принципиальную возможность реализации предлагаемой модели муниципальной реформы продемонстрировали и те регионы, которые в экспериментальном порядке (с 2011 г.) внедряли механизмы, предусмотренные Законом №131-ФЗ. С другой стороны, в ходе проведения реформы стали проявляться и накапливаться трудности, которые во многом являются отражением глубинных проблем и ограничений, существующих в российской экономике.

Таблица 2

Количество муниципальных образований в Российской Федерации

Муниципальные образования	2011г.	2012 г.	
		всего	в т.ч. вновь образованные
Городские округа	1601	522	18
Муниципальные районы	900	1802	238*
Городские поселения	443	1756	1295
Сельские поселения	8789	19892	10720
Всего**	11733	24208	12251

\*Отнесение муниципальных районов к вновь созданным муниципальным образованиям связано в основном с включением в их состав ранее самостоятельных городов; отнесение городских округов к вновь созданным муниципальным образованиям происходило в первую очередь при включении в их состав дополнительных сельских территорий.

\*\*С учетом 326 внутригородских районов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга).

Речь идет о недостаточно эффективном механизме распределения доходных источников между различными уровнями власти, который не позволяет финансово обеспечить решение вопросов местного значения муниципальными образованиями; дефиците квалифицированных кадров и материального обеспечения решения вопросов местного значения; рисках, связанных с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ (налоговой, жилищной, бюджетного процесса); неготовности ряда институциональных механизмов, предлагаемых Законом № 131-ФЗ (проблемы с регистрацией муни-

<sup>1</sup> Специалисты и эксперты Центра фискальной политики, Института экономики переходного периода, Института экономики города, Института реформирования общественных финансов таким образом оценивают реализацию реформы местного самоуправления ( [www.publicfinance.ru](http://www.publicfinance.ru), [www.ieter.ru](http://www.ieter.ru), [www.fpcenter.ru](http://www.fpcenter.ru))

ципальной собственности, незавершенность земельной реформы, очевидная неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня) и т.п.

Признавая недостатки реализации реформы местного самоуправления, можно отметить, что двухуровневая модель местного самоуправления отвечает следующим характеристикам для России условиям [4]: а) большие территории расселения; б) низкая плотность населения; в) значительная степень концентрации экономики и социальной сферы в отдельных «точках» (поселениях); г) недостаточность, слабость коммуникаций (дороги, связь и т.п.) иными словами, в подобной ситуации двухуровневая модель позволяет обеспечить, с одной стороны, приближение власти к населению, а с другой – необходимую концентрацию ресурсов.

Таким образом, можно констатировать, что местное самоуправление относится непосредственно к управлению муниципальным образованием и представляет собой более узкое понятие, чем управление муниципальными системами и любая система нуждается в управляющем воздействии.

#### **Литература**

1. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник /пер. с нем. – М., 2003. – С.83.
2. ФЗ №131-ФЗ 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.1, п.2
3. Ларина С.Е. Местные бюджеты в условиях реализации муниципальной реформы: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С.33.
4. Маркварт Э., Савранская О., Стародубровская И. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления. – М., 2004. – С.31.

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕГРАДЫ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОГО БИЗНЕСА В РОССИИ**

***Р.О. Восканян***  
***г. Москва, Россия***

Инновации – мощнейший рычаг экономического роста. Это ключ к развитию успешной конкуренции компаний на мировых рынках, и процесс, благодаря которому, будет найдено равновесие между социальными нуждами и экономической успешностью компании. Инновации – в первую очередь – источник повышения качества жизни населения.

Страны, занимающиеся инновационными разработками, поощрением компаний, реализующих инновационные проекты, экономически растут быстрее. Долгосрочный экономический рост зависит от создания и укрепления стимулирующей внутренней экономической среды государства для инновационного бизнеса.

Крупные транснациональные корпорации осуществляют инвестиции в исследования и разработки не только в странах, где находятся их головные офисы, но и по всему миру для проведения низкоценовой политики в качестве фактора конкурентоспособности, для изучения внешних рынков сбыта и приобретения новых ресурсов и технологий для создания товаров и услуг. Вследствие проведения политики, ориентированной на стимулирование роста инновационного бизнеса, развитие мировой экономики напрямую зависит от новых товаров и услуг, которые лучше отвечают потребностям потребителей, создают новые рабочие места и занимают важное место в системе развития общественных и производственных отношений.

В России внедрение инноваций в различных видах компаний зачастую имеет характер функционального управления отдельными производствами. Немногие компании