

**Шайманов, Александр Васильевич.**

Формирование экономической системы местного самоуправления:

Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: Спец. 08.00.05 - Экономика и управ. народ. хоз. (региональная экономика)/ А.В. Шайманов. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2004. - 23 с.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность работы.** Изменения экономических отношений, осуществляемые в Российской Федерации на принципиально новой мировоззренческой основе, привели к осознанию необходимости реформирования системы государственного управления и передаче значительной части функций по обеспечению жизнедеятельности населения местным органам, наделив их соответствующим статусом, компетенцией, материальными и финансовыми ресурсами.

Возрождение в России в 90-х годах XX века института местного самоуправления как организационно обособленной ветви публичной власти вызвало дискуссии о формах реализации местного самоуправления, полномочиях местных органов власти, экономического обеспечения их деятельности.

Экономические отношения, связанные с формированием местного самоуправления, становлением муниципальных образований, как субъектов рыночных отношений, их роль в государстве и связанные с этим проблемы функционирования изучены недостаточно. Вместе с тем, особенности имеют как раз экономические отношения, возникающие между государством и местным самоуправлением, местным самоуправлением и агентами рынка. Каков уровень социально-экономического развития муниципальных образований и эффективность местного самоуправления, таковы уровень развития рынка - регулируемый или социально ориентированный.

Исследования осуществляются в основном по линии «государство-общество-национальная экономика». Известные программы реформ также исходили из макроэкономических моделей развития государства и общества. В

тоже время на мезоуровне адаптацию макроэкономических пропорций под региональные и местные условия осуществляют муниципальные образования.

Местное самоуправление в демократических странах осуществляет деятельность в значительной мере за счет государственного финансирования, поскольку это экономически выгодно государству. Решение проблем обеспечения гарантированного минимума текущих потребностей граждан имеет государственное значение и, следовательно, должно быть гарантировано государством. Органы местного самоуправления, будучи властью, создаваемой населением, объективно являются наиболее эффективными с точки зрения способности решения вопросов местного значения. Именно этот подход является основой децентрализации и передачи полномочий по обеспечению жизнедеятельности граждан на уровень, максимально приближенный к населению.

Поскольку в государстве еще не сформирован политический каркас – не завершена административная реформа, то и в сфере экономических отношений идёт острейшее столкновение интересов вокруг перераспределения функций, полномочий, собственности и финансов. Местное самоуправление наталкивается на неготовность государства обеспечить соответствующие экономические условия для реализации муниципальных полномочий, не обеспечивается принцип соответствия материально-финансовых ресурсов характеру и объёму решаемых задач. Поэтому поиск решения экономических проблем возникающих в области формирования и развития местного самоуправления является достаточно актуальным.

Актуальность обусловлена ещё и тем обстоятельством, что социально-экономические условия деятельности муниципалитетов в демократических странах значительно отличаются от российских, аналога которым нет в мировой практике. Как показал анализ научной литературы, ни в одной из развитых стран не осуществляется дотирование жилищно-коммунального хозяйства, в то время как российские муниципалитеты на это расходуют до 30% местного бюджета. Структура расходов местных бюджетов в большинстве европейских стран складывается из заработной платы муниципальных служащих (70-80%) и затрат

на обеспечение функционирования муниципального хозяйства (30-20%). Для России характерна совершенно обратная ситуация: заработная плата муниципальных служащих составляет в местном бюджете около 12-15%, а остальные затраты связаны с финансированием социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктуры муниципальных образований.

В этой связи на фоне институциональных преобразований системы экономических отношений закономерно возникают вопросы: существуют ли свидетельства того, что появление института местного самоуправления в Российской Федерации способствует созданию предпосылок экономического роста и повышения благосостояния населения? Какая модель местного самоуправления более приемлема для решения экономических проблем населения, а значит более выгодна для государства и общества? Поиск ответов на поставленные вопросы становится, по нашему мнению, условием социально-экономического развития Российской Федерации и её регионов.

Вопросы формирования экономической системы обеспечения местного самоуправления нашли отражение в законодательной деятельности на всех уровнях государственного управления и муниципального.

Проблемам реформирования федеративного устройства Российской Федерации, экономической и финансовой основам управления посвящены работы таких авторов как В.Ф. Абрамов, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.Д. Барский, С.В. Вобленко, Л.А. Велихов, А.Г. Воронин, Л.Ю. Гильченко, А.Г. Гладышев, В.Н. Забелин, В.Г. Игнатов, О.Е. Кутафин, А.Е. Когут, А.Н. Писарев, Ю.В. Рябченюк, В.А. Четвернин, Л.Н. Шапиро, В.Н. Шмелев, А.Н. Широков, С. Н. Юркова.

Исследованию проблем разграничения собственности, межбюджетных отношений на региональном уровне посвящены работы А.А. Адамеску, А. Арнольдова, К.С. Бельского, В.А. Горожанина, А.Н. Данкова, В.Б. Зотова, Б.С. Хорева, А.В. Улюкаева.

Вместе с тем, как показал анализ, в исследовании экономической основы местного самоуправления имеется немало «белых пятен». Требуется новый концептуальный подход к методическому обеспечению оценки эффективности

моделей местного самоуправления, выработки критериев формирования объема полномочий и необходимых ресурсов, сбору и обработке статистической информации для принятия управленческих решений по вопросам местного значения.

Анализ научных работ показал, что, с одной стороны, экономическая «полезность» местного самоуправления изучается фрагментарно, с другой - отсутствуют исследования эффективности и методического обеспечения деятельности органов власти на уровне городских и сельских муниципальных образований. Отсутствие методических рекомендаций применительно к различным типам муниципальных образований приводит к разрешению экономических проблем в направлении централизации ресурсов и унификации местного самоуправления.

Экономические проблемы местного самоуправления во многом связаны с неготовностью государства обеспечить соответствующие условия развития. Монопольное право государства на обладание, например, информационными ресурсами препятствует реализации полномочий муниципалитетов в прогнозировании социально-экономического развития территории - из-за отсутствия официального статистического учета в разрезе городских, сельских поселений, формированию самостоятельного бюджета - из-за отсутствия налогового учета в разрезе городских, сельских поселений. Это прямо влияет на эффективность деятельности муниципалитетов.

В соответствии с вышеизложенным, нами поставлена **цель исследования** – теоретическое обоснование экономической системы, необходимой и достаточной для эффективного осуществления местного самоуправления и разработка методического инструментария по организации муниципальной статистики для «поселенческой» модели муниципального образования.

Для достижения поставленной цели решались следующие **задачи**:

1) на основе анализа природы местного самоуправления определить общие и отличительные характеристики, свойственные муниципальным образованиям, как уровню власти и субъекту экономических отношений;

2) оценить состояние институциональных элементов, обеспечивающих эффективность функционирования муниципальных образований, а именно, нормативно-правовое обеспечение, муниципальная собственность, финансово-бюджетная и информационная основы;

3) ранжировать муниципальные образования Тюменской области (без автономных округов) с точки зрения оценки возможности осуществления собственной финансово-бюджетной политики;

4) обосновать эффективность «поселенческой» модели местного самоуправления над «территориальной»;

5) разработка методических основ для организации муниципальной статистики и сбора информации по кругу субъектов хозяйствования, функционирующих на территории муниципальных образований.

**Объектом исследования** являются муниципальные образования, вступающие в экономические отношения с юридическими лицами и населением на подведомственной территории.

**Предмет исследования** – организационно-экономические отношения, возникающие в процессе становления и развития местного самоуправления.

**Методы исследования.** Для достижения цели исследования и решения поставленных задач автором применялись методы институционального анализа при определении характера и роли местного самоуправления в государственном устройстве, функционального анализа при оценке экономического содержания деятельности муниципальной власти, экономические и статистические методы при определении эффективности моделей местного самоуправления. Использовался также метод организационно-структурного моделирования муниципальной статистики на уровне городских и сельских муниципальных образований.

**Информационная база исследования.** Источником информации послужили официальные, научные, библиографические, статистические материалы, ведомственные нормативные документы, а также доклады, отчёты и аналитические материалы органов государственной власти Тюменской области – департамента финансов, комитета по местному самоуправлению и Совета по

местному самоуправлению при Губернаторе Тюменской области, областной Думы.

**Научная новизна.** Основным научным результатом диссертационного исследования, определяющим его новизну, автор считает теоретическое обоснование экономической системы и эффективности «поселенческой» модели местного самоуправления по сравнению с «территориальной», а также предложенный методический инструментарий для реализации органами местного самоуправления данной модели.

Результатами теоретического и прикладного характера, содержащими элементы научной новизны являются:

- 1) уточнение двойственной природы местного самоуправления, которое одновременно представляет собой «специфическую» ветвь власти и, учитывая интересы населения, оказывает ему общественные услуги;
- 2) систематизация принципов, полномочий, функций местного самоуправления;
- 3) ранжирование и рейтинговая оценка муниципальных образований Тюменской области с точки зрения динамики показателей социально-экономического развития и возможности проведения собственной бюджетно-финансовой политики;
- 4) обоснование преимущества «поселенческой» модели местного самоуправления, как наиболее приближённой к населению и способной эффективно удовлетворять его жизненные потребности;
- 5) разработка экономико-организационных и методических основ муниципальной статистики с целью охвата сплошным учётом экономической деятельности субъектов рынка и увеличения налогооблагаемой базы территории.

**Практическая значимость исследования.** В решении экономических проблем получено обоснование в пользу перехода к «поселенческой» модели организации местного самоуправления в Российской Федерации как экономически более эффективной модели местного самоуправления.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что разработанную систему организации муниципальной статистики в Тюменской

области на уровне территориальных единиц ниже района можно рекомендовать другим субъектам РФ в качестве типовой.

**Реализация результатов исследования.** Основные результаты исследования использованы при разработке проекта закона Тюменской области «Об организации региональных и муниципальных статистических наблюдений в Тюменской области».

Теоретические положения по организации системы муниципальной статистики использовались при чтении лекций учебному курсу «Муниципальная экономика» в Тюменском государственном институте мировой экономики, управления и права в период 2001- 2002 г.

Отдельные результаты исследования представлены в рабочую группу заместителя руководителя Администрации Президента для разработки Концепции о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: Глава 3 «Совершенствование территориальной основы местного самоуправления и его компетенции».

Предложения автора нашли отражение в статье 10 федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 от 6 октября 2003 года, куда введена типология муниципальных образований и предусмотрено формирование базового уровня местного самоуправления в городских и сельских поселениях на территории Российской Федерации.

Результаты исследования направлены также в комитет по местному самоуправлению Государственной Думы РФ и частично нашли отражение в вышеупомянутом Федеральном законе. Так, пункт 6 статьи 17 нового ФЗ установил полномочия органов местного самоуправления в организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации и отдельные результаты исследования докладывались на международных, всероссийских, республиканских и региональных научно-практических конференциях:

- научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования деятельности местной власти», Республика Башкортостан. 1999. Уфа. доклад «О некоторых результатах финансово-экономической деятельности муниципальных образований Тюменской области»;

- вторая ежегодная Всероссийская конференция «Местное самоуправление, федеральная и региональная власть». 2000. Москва. доклад «Экономическая, политическая и социальная база развития местного самоуправления в Тюменской области»;

- международный семинар «Информационно-консультационная поддержка местного самоуправления Российской Федерации». 2000. Москва. доклад «Местному самоуправлению - новейшие информационные технологии»;

- научно-практическая конференция. 2001. Тюмень. доклад «Местное самоуправление - мощный ресурс развития России в 21 веке».

По теме диссертационного исследования опубликовано 11 печатных работ общим объёмом автора 9,76 п.л.

**Структура и объём диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы, включающий 176 источников. Основное содержание работы изложено на 128 страницах, 22 таблицах, 6 рисунках.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы, формулируется научная проблема, цель, объект, предмет, задачи исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

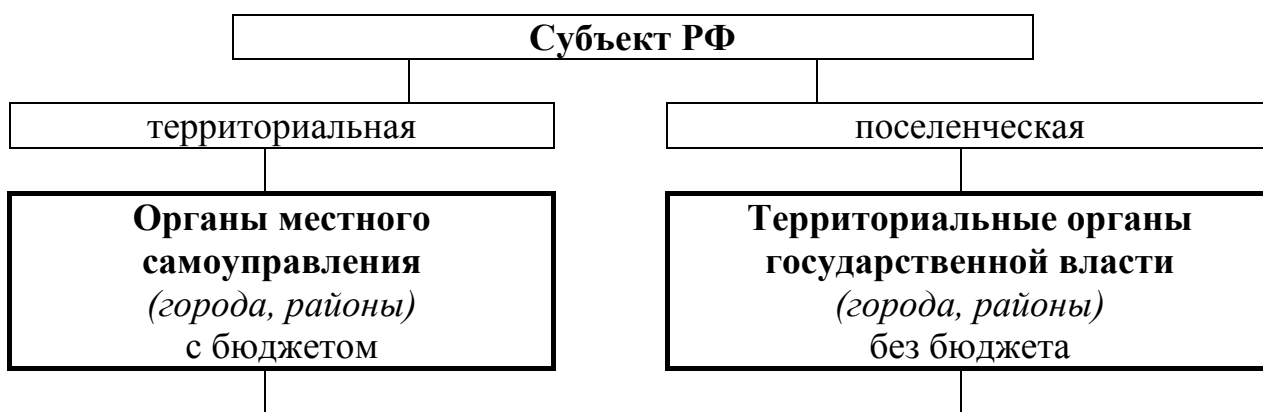
**В первой главе** «Местное самоуправление в системе государственного устройства» выявлена двойственная общественно-государственная природа местного самоуправления, которая решающим образом влияет на характер экономической деятельности, осуществляемой местными органами власти. Показано, что в силу специфического статуса муниципалитеты занимают особое



место в системе экономических отношений. С одной стороны, они, подобно государственным властным структурам выполняют функции регулирования хозяйственных отношений на подведомственной территории. С другой, обеспечивая собственную легитимность, выступают в роли полноправного субъекта этих отношений, способного самостоятельно формировать и расширять экономический потенциал - пополнять состав муниципальной собственности, укреплять местный бюджет. По мнению ряда исследователей, муниципальные образования можно рассматривать как промышленно-финансовые структуры, которые при определённых условиях могут быть самодостаточными.

С точки зрения ведения хозяйственной деятельности органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения в значительной степени похожи на коммерческие организации, так как выступают на рынке самостоятельными и равноправными субъектами экономических отношений. Они вправе самостоятельно распоряжаться принадлежащими им собственностью, финансовыми ресурсами, землей и получать при этом прибыль. Но в отличие от коммерческих организаций, цель которых состоит в извлечении собственной прибыли, муниципальные структуры не могут использовать ни имеющиеся ресурсы, ни полученную от их эксплуатации прибыль в сферах, не связанных с интересами населения, образующего местное сообщество.

К настоящему времени в субъектах Российской Федерации в сфере организации публичной власти сложились две основные формы организации (модели) МСУ - «территориальная» и «поселенческая», что показано на Рис. 1.



**Исполнительные органы  
муниципального образования**  
(ниже района)  
(города, поселки, сельсоветы)  
без бюджета

**Органы местного  
самоуправления**  
(ниже района)  
(города, посёлки, сельсоветы)  
с бюджетом

Рис 1. Формы организации местного самоуправления

“Территориальная” модель местного самоуправления представляет собой одноуровневые структуры органов государственной власти субъекта РФ на уровне - республик, краёв, областей и органов местного самоуправления на уровне - крупных городов и административных районов. Территориальные единицы, лежащие ниже районного уровня, не обладают правами и полномочиями муниципалитетов. У них отсутствуют бюджет, собственность, органы самоуправления. Муниципалитеты, как правило, сформированы в границах административных районов и городов.

При «поселенческой» модели местного самоуправления существуют двухуровневая структура органов государственной власти субъектов РФ на уровне - республик, краёв, областей, а также на уровне административных районов и одноуровневая структура органов МСУ. Территориальные единицы, лежащие ниже районного уровня, обладают всеми правами муниципального образования, в том числе правами на местное самоуправление, наделены собственностью, бюджетом, избранными органами. Муниципалитеты сформированы в границах городских и сельских поселений.

Определение компетенции является одной из ключевых проблем формирования правовой основы экономических отношений местного самоуправления, так как решение вопросов ресурсной обеспеченности прямо зависит от поставленных задач и предоставленных прав. Принципиально вопрос компетенции уровней публичной власти решен в Конституции России и представлен на Рисунке 2. При этом выделяют 4 группы предметов ведения:

- предметы ведения Российской Федерации;
- предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;
- предметы ведения субъектов Федерации;

- предметы ведения муниципальных образований,

Необходимо отметить отсутствие предметов совместного ведения государственной и муниципальной власти. Вместе с тем, существуют сферы деятельности всех уровней власти. Так, например, комплексное социально-экономическое развитие, образование, здравоохранение, общественный порядок, земельные отношения, социальная поддержка и занятость населения являются сферами деятельности (предметами ведения) всех уровней публичной власти. На Рис. 2 это показано в полномочиях. По существу перечисленные предметы относятся к сфере совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, о существовании которых в действующих актах федерального законодательства ничего не говорится. Поэтому соответствующие положения требуют дальнейшего законодательного разграничения в целях определения полномочий местного самоуправления в указанных сферах.

Сохранившийся от централизованной экономики отраслевой подход к управлению приводит, с одной стороны, к сохранению отраслевой структуры муниципальных органов власти, с другой - сохранению на территориях федеральных органов, «курирующих» деятельность муниципалитетов. Так по многим вопросам муниципальной компетенции продолжают существовать федеральные министерства и комитеты. К государственным структурам, существенно влияющим на муниципальную жизнедеятельность, относятся такие центральные органы как Министерство финансов, Комитет по управлению государственным имуществом, Министерство по налогам и сборам, Комитет по земельным ресурсам (названия министерств и комитетов изменяются в соответствии с изменением структуры Правительства РФ).

Анализ показал, что значительная часть полномочий органов местного самоуправления находится под административным контролем органов государственной власти субъектов Федерации (местные финансы, градостроительная деятельность, управление имуществом и т.д.). Законодательство о местном самоуправлении, а также положения о соответствующих министерствах, комитетах и службах не разграничивают компетенцию местного самоуправления. Одновременно отметим, что эти

структуры Конституцией РФ, законом не предусмотрены и, соответственно, никакими полномочиями законодательно не наделены. Но каждое федеральное ведомств имеет вертикаль вплоть до муниципального уровня управления. Они ведут собственные информационные базы данных, которые рассматривают как внутриведомственный ресурс и как средство административного воздействия.

Таким образом, эти структуры действуют в рамках реализации отраслевых планов, проектов, программ, без учета местных особенностей и потребностей. Все они образованы по отраслевому признаку соответствующими министерствами и ведомствами, деятельность их регламентируется, как правило, отраслевыми нормативными актами, которые по отношению к Конституции РФ и Законам РФ носят подзаконный, вторичный характер.

Отсутствие четкого разграничения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти приводит к конфликту интересов. Разделение полномочий между различными уровнями публичной власти оказывается в значительной мере формальным. Поэтому, на наш взгляд, медленно и непоследовательно развивается система экономических отношений. Подобная ситуация является фактором экономической зависимости федеральных структур на местах от региональных и местных властей.

Способом ускорения разграничения полномочий между уровнями публичной власти, по мнению автора, может быть:

- установление законодательного ограничения на финансирование и (или) материальную помощь федеральным структурам со стороны региональных и местных органов власти;
- введение на федеральном уровне моратория на передачу государственных полномочий органам местного самоуправления, не обеспеченных материальными, финансовыми и другими ресурсами.

В экономических взаимоотношениях государственных и муниципальных органов существуют связи, которые в скрытой форме могут способствовать подавлению местного самоуправления. Одним из таких способов является расширение сферы делегированных государственных полномочий.

При двухуровневой структуре органов государственной власти субъектов РФ и одноуровневой структуре органов местного самоуправления - в границах городских и сельских поселений, сфера делегированных муниципалитетам государственных полномочий минимальна. При одноуровневой структуре органов государственной власти субъекта РФ - на уровне республик, краёв, областей и одноуровневой структуре органов местного самоуправления - на уровне крупных городов и административных районов, государственная власть обрывается на уровне субъектов РФ. В этом случае у региональных органов власти нет других способов осуществления государственных полномочий по отношению к гражданам, как передать их на местный (муниципальный) уровень.

**Во второй главе «Формирование экономических основ и эффективность местного самоуправления»** проведён анализ институциональных элементов, обеспечивающих эффективность деятельности муниципальных образований.

Экономическую основу местного самоуправления, как известно, составляют: 1) муниципальная собственность; 2) местные финансы; 3) имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления; 4) иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Определив местное самоуправление как организационно обособленную от государства форму народовластия, государство тем самым автоматически признало необходимость соответствующих экономических отношений и на муниципальном уровне, а потому наделило муниципальные образования правом собственности в отношении определенной категории имущества.

Специфика муниципальной собственности состоит в сложном характере ее объектов, которые, с одной стороны, имеют целевое назначение, так как предназначены для решения вопросов местного значения - удовлетворение жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения, но с другой - исключительно многофункциональны, поскольку задействованы в решении широкого круга местных вопросов, в частности, участвуют в обеспечении доходов местного бюджета, укреплении социальной инфраструктуры территории, развитии инженерной инфраструктуры

муниципального образования, стимулировании развития малого и среднего бизнеса, создании и укреплении рыночной инфраструктуры.

Анализ нормативно-правового регулирования экономических отношений показывает, что проблемы местного самоуправления в части соответствия ресурсов характеру и объёму решаемых задач решены не достаточно. Несоответствие муниципальной компетенции материальным и финансовым ресурсам привело к возникновению принципиального противоречия, которое заключается в разрыве между размером доходных источников и объёмом расходных полномочий. В 2003 году удельный вес доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составил 23%, расходов – 32% .

Ситуацию усугубил Налоговый кодекс РФ, установивший закрытый перечень местных налогов и сборов, составляющих 1-2% от налоговых доходов в местном бюджете. Тем самым фактически заблокированы полномочия органов местного самоуправления.

В настоящее время федеральным законодательством установлены ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов местного самоуправления. Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются резкими различиями в бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований, неопределенностью бюджетного статуса последних.

Наблюдается тенденция к снижению доли налоговых доходов региональных бюджетов в совокупных налоговых доходах консолидированного бюджета страны. Так, в 1996-1998 годах доля налоговых доходов региональных бюджетов в совокупных налоговых доходах консолидированного бюджета превышала 50%, начиная с 1999 года эта доля неуклонно снижалась, в 2000 году она составляла 43,5%, в 2001-2003 годы - около 38%. В результате сократилась финансовая обеспеченность регионов. Сложившаяся к настоящему времени налоговая база региональных и местных бюджетов по прежнему основана на расщеплении регулирующих налогов и существенно зависит от их распределения между федеральным и региональными бюджетами.

Очевидно, что политика: деньги - Центру, ответственность – регионам и местному самоуправлению не только продолжается, но и усиливается. На уровне субъектов РФ основное бремя расходов несут муниципалитеты. Удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований в консолидированном бюджете субъектов РФ составляет в среднем 61%.

Процесс централизации налоговых доходов на федеральном уровне сохраняется, что проиллюстрировано в таблице 1.

Таблица 1

Удельный вес бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований в консолидированном бюджете РФ, (%)

Уровни бюджетной системы	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.
Федеральный бюджет	49,00	51,80	52,30	52,18	53,98	58,10
Бюджет субъекта РФ	26,30	24,80	23,40	23,02	22,52	18,90
Местные бюджеты	24,70	23,40	24,30	24,50	23,50	23,00

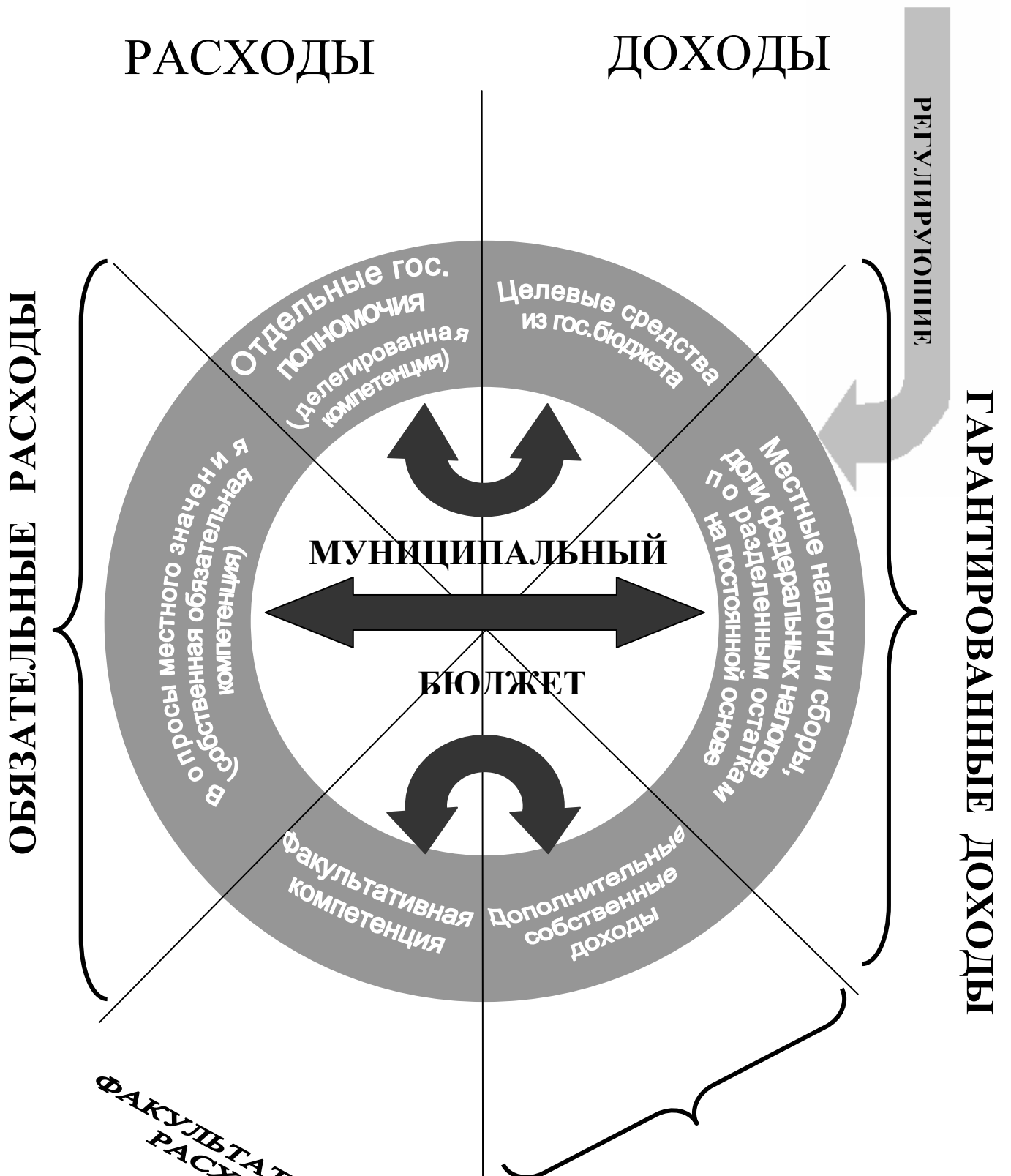
Таким образом, налоговый рубль в муниципальных бюджетах дает большую социально-экономическую отдачу, чем в бюджете государственном: на 23% доходов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете России удовлетворяется свыше 60% текущих потребностей населения.

Решением проблем межбюджетных отношений может стать разграничение как полномочий между уровнями власти, так и перераспределение доходных источников между уровнями бюджетной системы в соответствии с расходными обязательствами органов власти разных уровней. Исходя из обязанности государства обеспечить минимальный местный бюджет, нами предложена схема формирования экономической системы местного самоуправления, выраженной через категорию муниципального бюджета - рисунок 3.

Анализ бюджетных характеристик местного самоуправления по Тюменской области (без автономных округов) показал, что при примерном равенстве объёмов расходов областного и консолидированного местного бюджета, муниципальные образования Тюменской области доказали высокую эффективность своей деятельности - на 34,6% доходов муниципальных



бюджетов в консолидированном областном бюджете, удовлетворяется 46,5% (а по отдельным направлениям свыше 96%) расходов на общественные потребности населения. Следовательно, пример Тюменской области подтверждает ранее сделанный вывод о том, что местное самоуправление является более эффективной системой организации власти, чем государственная власть в субъектах РФ.



**НЕГАРАНТИРОВАННЫЕ  
ДОХОДЫ**

Рис. 3 Схема формирования экономической системы МСУ

Учитывая то обстоятельство, что в Тюменской области действует обе модели местного самоуправления, можно показать их бюджетные различия в разрезе принятой нами группировки муниципальных образований.

В среднем по области показатель обеспеченности собственными доходами равен 72,9%. Собственные доходы в объеме доходов бюджетов муниципальных образований в разрезе принятой группировки составили:

- муниципальные образования в границах городов – 94%;
- муниципальные образования в границах районов – 64,2%;
- муниципальные образования по району расположения – 29,8%.

Основным источником собственных доходов муниципалитетов являются налоговые поступления (в среднем по области - 96,1 %) в общей сумме собственных доходов, (в том числе ко всему объёму доходов бюджета):

- муниципальные образования в границах городов - 96,0 % - в собственных доходах (91,2 % - в доходах бюджета);
- муниципальные образования в границах районов - 99,1 % - в собственных доходах (63,6 % - в доходах бюджета);
- муниципальные образования, по району расположения - 95,3 % - в собственных доходах (28,4 % - в доходах бюджета).

**В третьей главе** «Разработка методических основ функционирования муниципального образования» предложена рейтинговая оценка деятельности муниципальных образований, параметрический анализ эффективности моделей местного самоуправления Тюменской области и методических основ

организации муниципальной статистики в разрезе городских и сельских муниципальных образований.

В Тюменской области статус муниципального образования получили в соответствии с Конституцией РФ города, поселки и сельские поселения, что позволило в наибольшей степени сохранить сложившуюся территориальную структуру местной власти и обеспечить доступность для населения.

Для характеристики деятельности органов местного самоуправления с точки зрения проведения собственной бюджетно-финансовой политики нами предложено ранжирование, показанное в таблице 2, которое позволяет определить сопоставимые группы муниципальных образований.

Таблица 2

## Ранжирование муниципальных образований

Муниципальные образования	Д	Н	И	Р	Дот	Деф	Ранг	Место
г. Тюмень	2,55	3,94	2,29	2,20	3,75	2,88	17,60	1
г. Ялуторовск	2,55	3,15	3,05	2,20	3,00	2,88	16,83	2
Тюменский	2,55	3,94	1,53	2,20	3,00	2,88	16,09	3-4
Уватский	2,55	3,94	1,53	2,20	3,00	2,88	16,09	3-4
Омутинский	2,55	3,15	3,05	2,20	1,50	2,88	15,33	5
Вагайский	3,19	3,15	1,53	2,75	1,50	2,88	14,99	6
Исетский	3,19	3,15	0,76	2,75	2,25	2,88	14,98	7
Абатский	2,55	3,15	2,29	2,20	1,50	2,88	14,56	8
Викуловский	2,55	3,15	2,29	2,20	1,50	2,88	14,56	9
Армизонский	2,55	2,36	3,05	2,20	1,50	2,88	14,54	10
г. Ишим	1,91	2,36	0,76	2,75	3,75	2,88	14,41	11
Сорокинский	3,19	3,15	0,76	2,75	1,50	2,88	14,23	12
Гольшмановский	2,55	3,94	0,76	2,20	1,50	2,88	13,83	13
Казанский	2,55	3,15	1,53	2,20	1,50	2,88	13,80	14
Ишимский	2,55	3,15	0,76	2,20	2,25	2,88	13,79	15
Упоровский	1,91	2,36	2,29	2,20	1,50	2,88	13,14	16
Аромашевский	2,55	2,36	1,53	2,20	1,50	2,88	13,01	17-19
Тобольский	2,55	3,15	0,76	2,75	1,50	2,30	13,01	17-19
Ялуторовский	2,55	2,36	1,53	2,20	1,50	2,88	13,01	17-19
Заводоуковский	1,28	1,58	2,29	1,65	3,00	2,88	12,66	20
Нижнетавдинский	2,55	2,36	0,76	1,65	1,50	2,88	11,70	21-22
Сладковский	2,55	2,36	0,76	1,65	1,50	2,88	11,70	21-22
Юргинский	1,91	2,36	0,76	2,20	1,50	2,88	11,61	23
Бердюжский	2,55	3,15	0,76	1,65	1,50	1,73	11,34	24

г. Тобольск	0,64	0,79	3,05	0,55	3,75	2,30	11,08	25
Ярковский	1,91	2,36	0,76	1,65	1,50	2,88	11,06	26

В таблице 2 приняты обозначения:

Д - выполнение прогноза по формированию доходной части бюджета;

Н - выполнение прогноза по сбору налогов в местный бюджет;

И - выполнение прогноза по сбору неналоговых доходов в местный бюджет (использование имущественного потенциала);

Р - выполнение закона о местном бюджете по расходам;

Дот. - дотационность муниципального образования;

Деф - доля расходов местного бюджета, не обеспеченная доходами,

Ранг муниципального образования рассчитан как агрегированный показатель по формуле:

$$\text{Ранг} = 0,638 \text{ Д} + 0,788 \text{ Н} + 0,762 \text{ И} + 0,550 \text{ Р} + 0,750 \text{ Дот} + 0,575 \text{ Диф}$$

Методика ранжирования позволила выделить сопоставимые группы муниципальных образований, провести параметрический анализ показателей, характеризующих эффективность моделей местного самоуправления с точки зрения динамики показателей социально-экономического развития за 1997-2001 годы в значениях «Рост»; «Падение»; «Не изменился».

В качестве объектов выбраны - районные муниципальные образования - Заводоуковское, Уватское и муниципальные образования в границах Ялуторовского (14 МО) и Тюменского (24 МО) районов.

В таблице 3 отражены результаты параметрического анализа, позволяющие сделать вывод о том, что «поселенческая» модель местного самоуправления эффективнее «территориальной».

Таблица 3

Динамика показателей социально-экономического развития

Модели МСУ	Количество показателей		
	положительная динамика	не изменившиеся показатели	отрицательная динамика

поселенческая модель	167	23	75
территориальная модель	121	39	105

Преимущество «поселенческой» модели организации местного самоуправления над «территориальной» объясняется, по нашему мнению, созданием благоприятных условий для оказания услуг населению и активизации экономической деятельности хозяйствующих субъектов, функционирующих на соответствующей территории.

Важным мероприятием, способствующим отражению реального положения муниципальных образований в социально-экономической сфере и принятия обоснованных управленческих решений, является организация муниципальных статистических наблюдений.

Необходимость организации муниципальной статистики определена с помощью данных, полученных в результате проведения эксперимента на территории Тюменского района Тюменской области в 1999-2001 годах.

Результаты проведённой организационно-правовой, информационно-разъяснительной, административной работы по учёту хозяйствующих субъектов отражены в таблице 4.

Таблица 4

#### Результаты эксперимента по учёту хозяйствующих субъектов

Показатели	юридических лиц	индивидуальных предпринимателей
вновь поставлено на учёт	165 <sup>1</sup>	201
перерегистрировано	86	32
ликвидировано (снято с учёта)	88	26

Было установлено, что из 1635 зарегистрированных юридических лиц Тюменского района только 47% - действующие, 36% не действуют или находятся в стадии закрытия, 17% отсутствуют по зарегистрированному юридическому адресу.

<sup>1</sup> 98% - обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчётного счёта, головные предприятия которых зарегистрированы вне территории конкретного муниципалитета

Муниципальная статистика, организованная в разрезе городских и сельских поселений является, по нашему мнению, инструментом косвенного контроля других видов территориального учёта – налогового, земельного, имущественного и др.

Сравнение данных государственной и муниципальной статистики показывает, что муниципальная статистика, максимально приближенная к объектам учёта, даёт более точную информацию о действительной ситуации на территории муниципалитетов, что показано в таблице 5

Таблица 5

Результаты эксперимента по объёмным значениям статистических показателей

№	Статистические показатели, учитываемые государственной и муниципальной статистикой одновременно.	Данные муниципальной статистики	Данные государственной статистики	Отклонение % (2:3)
	1	2	3	4
1	Выпуск товаров и услуг по всем видам деятельности в фактических ценах, тыс.руб.	691974	622080	111,2
2	Оборот розничной торговли по всем видам деятельности, тыс.руб.	152220	129781	117,3
3	Оборот общественного питания, тыс.руб.	5784	5024	115,1
4	Оборотные активы предприятий, включая денежные средства, тыс.руб.	1466961	1273031	115,2
5	Сведения о миграции, число прибывших - всего, чел.	952	679	140,2

**В заключении** сформулированы теоретические положения и выводы, имеющие важное значение для науки, а также показаны основные итоги работы.

**Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:**

1. Рябченюк.Ю., Шайманов.А, Скрипник Д. Финансово-экономическая основа местного самоуправления. Методическое пособие. Тюменский международный институт экономики и права. Выпуск 1. Тюмень. 1998. С. 2-25 – авт. 1,5 п.л.
2. Шайманов А., Скрипник Д. Без посредников. // М. Муниципальная власть. 1999, № 2. С.48-49 – авт. 0,1 п.л.

3. Рокецкий Л., Рябченюк Ю., Шайманов А., Козонкова Е. Земельные отношения в Тюменской области. Методическое пособие. Администрация Тюменской области. Серия «Экономика и финансы». Тюмень, 1999, Выпуск 3- 99. С. 3 - 57 – авт. 2,65 п.л.
4. Шайманов А. О некоторых результатах финансово-экономической деятельности муниципальных образований Тюменской области. //Материалы республиканской научно-практической конференции. Уфа. БАГСУ. 2000. С.174-177 – 0,2 п.л.
5. Рябченюк Ю., Шайманов А., Григорьева О. Социально-экономическое положение муниципальных образований Тюменской области (итоги 1999г.) Методические материалы. Серия «Теория и практика». Выпуск 1- 00. Тюмень, 2000, С. 10-31 – авт. 1,2 п.л.
6. Шайманов А. Местному самоуправлению - новейшие информационные технологии.//Сборник докладов международного семинара «Информационно-консультационная поддержка местного самоуправления Российской Федерации. Москва, 2000. С. 33-40 - 0,45 п.л.
7. Шайманов А. Местное самоуправление и государство: поиск баланса интересов. // Тюмень: Налоги, инвестиции, капитал. 2000. № 5-6, С. 200-206.- 0,9 п.л.
8. Шайманов А. Экономическая, политическая и социальная база развития местного самоуправления в Тюменской области. //Сборник трудов Второй ежегодной Всероссийской конференции «Местное самоуправление, федеральная и региональная власть». М.: Международный университет (в Москве), 2001, С. 127-132 - 0,3 п.л.
9. Шайманов А. Право собственности на информацию и муниципальная статистика. //Обнинск. Муниципальная экономика. 2001 г, № 2. С. 34-43 - 1,15 п.л.
10. Шайманов А. Местное самоуправление - мощный ресурс развития России в 21 веке. //Материалы научно-практической конференции. ТюмГУ. Тюмень. 2001. С. 74-82 - 0,8 п.л.

11. Шайманов А., Ляпина Т. Программа развития бюджетного федерализма в России до 2005 года: региональный аспект в Тюменском измерении. // Материалы научно-практической конференции. Москва. 2002. С.65-73 – авт. 0,51 п.л.