

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ

Бартош Анна Александровна, начальник информационно-аналитического отдела Читинского филиала РАНХиГС

Брезгин Вячеслав Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС

Верхушина Екатерина Николаевна, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС

Нимаева Баира Батоевна, кандидат политических наук, заведующий кафедрой экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС

Общие положения

Забайкальский край как субъект Российской Федерации был образован 01 марта 2008 года в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. Он расположен на юго-востоке Восточной Сибири и входит в состав Сибирского федерального округа. Регион граничит с Республикой Бурятия и Иркутской областью на западе и северо-западе, с Республикой Саха (Якутия) и Амурской областью — на северо-востоке и востоке. На юго-востоке и юге Забайкальского края на протяжении 1,5 тыс. км проходит государственная граница с Китаем и Монголией.

Площадь региона 431,9 тыс. кв. км (10-е место среди регионов РФ, 2,53% от территории Российской Федерации). По состоянию на 01 января 2016 года численность населения — 1083,0 тыс. чел. (0,7% от общей численности страны), плотность населения — 2,5 человека

на 1 кв. км (71-е место среди регионов РФ, по стране — 8,56). Административный центр — г. Чита с населением 343,5 тыс. человек, расстояние до г. Москва — 6074 км.

Забайкальский край обладает значительным минерально-сырьевым, транспортным, геополитическим, агропромышленным, рекреационным потенциалами. Однако экономика региона характеризуется узкой специализацией (по данным 2014 года наибольшую долю в валовом региональном продукте занимают следующие отрасли: транспорт и связь (23,1%), промышленность (16,1% в 2014 году), оптовая и розничная торговля (13,9%)), разобщенностью и пространственной рассредоточенностью основных производственных объектов. Данный факт в совокупности со слабой инфраструктурной развитостью региона усложняет развитие региона.

Развитие местного самоуправления и территориально-пространственного развития региона являются одними из ключевых приоритетов в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года №586).

Основные вызовы и риски местного самоуправления в Забайкальском крае

Местное самоуправление играет существенную роль в обеспечении устойчивости развития региона и страны в целом. В условиях усиления конкуренции между субъектами Российской Федерации за человеческие, бюджетные, инвестиционные и другие ресурсы, вопросы преодоления рисков и вызовов местного самоуправления в Забайкальском крае стоят наиболее остро.

Высокий миграционный отток

Забайкальский край относится к числу субъектов Российской Федерации, в которых численность населения сокращается за счет превышения миграционного оттока над естественным приростом. Наблюдающиеся в целом по региону процессы депопуляции имеют неравномерный характер.

Усиление миграционного оттока наблюдается в условиях нарастания конкуренции муниципалитетов по параметрам качества городской среды для трудоспособного населения. Таким образом, помимо общего снижения численности населения Забайкальского края (на начало 2016 года численность населения составила 1083,0 тыс. человек, что ниже уровня 2010 года на 26,2 тыс. человек), наблюдается переток сельского населения в городское. Наиболее распространенным типом муниципальных образований в Забайкальском крае являются сельские поселения. В 223 сельских поселениях (67,6% от общего количества сельских поселений) постоянно проживает менее 1000 человек, при том на большей части территории Забайкальского края наблюдается отток населения. Доля сельского населения в Забайкальском крае составляет 32,3% населения всего региона, которая имеет тенденцию к сокращению.

На Рис. 10 представлены сведения о количестве и соотношении городских и сельских поселений в муниципальных районах края.

В 11 районах Забайкальского края отсутствуют городские поселения. Наибольшее количество сельских поселений расположены в Читинском (20), Красночикойском (15), Оловянинском (15), Борзинском (15), Кыринском (14), Нерчинско-Заводском (14), Могойтуйском (14) и Чернышевском (14) районах.

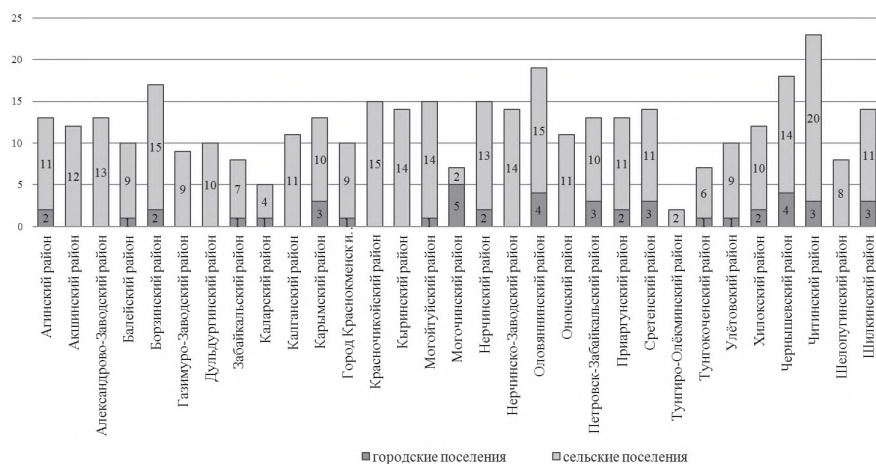


Рис. 10. Сведения о количестве и соотношении городских и сельских поселений в муниципальных районах Забайкальского края

В *Табл. 9* представлено распределение муниципальных образований региона по численности населения.

Человеческий капитал концентрируется, в первую очередь в муниципальных образованиях, где есть перспективы экономической деятельности, занятости и обеспечения надлежащего уровня оказания услуг. Самым большим по численности населения является городской округ «Город Чита» (краевой центр региона), численность населения которого на 01.01.2016 года составила 343,5 тыс. человек (101,1% к уровню 2015 года), или 31,7% от общей численности населения Забайкальского края.

Таблица 9

Распределение муниципальных образований (МО) Забайкальского края по численности населения

Количество МО с численностью населения	Типы МО				ИТОГО
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения	
менее 100 жителей				2	2
от 100 до 300 жителей				32	32
от 300 до 1 тыс. жителей			2	189	191
от 1 до 3 тыс. жителей	1		13	89	103
от 3 до 5 тыс. жителей			8	12	20
от 5 до 10 тыс. жителей	7		7	6	20
от 10 до 20 тыс. жителей	9	3	13		25
от 20 до 30 тыс. жителей	7		1		8
от 30 до 50 тыс. жителей	5				5
от 50 до 100 тыс. жителей	2		1		3
от 100 до 300 тыс. жителей					0
свыше 300 тыс. жителей		1			1
ИТОГО	31	4	45	330	410

К наиболее проблемным районам Забайкальского края относятся Каларский, Тунгиро-Олекминский, Тунгокоченский районы — северные, самые незаселенные, экономически слабо развитые и наиболее удаленные от основных экономических центров края районы. На протяжении последних лет данных районах наблюдается снижение занятости населения, а особенно среди представителей коренных малочисленных народов Севера, что сказывается на уровне жизни. Также к районам с низким уровнем трудового потенциала относятся четыре района с экономической территории транспортно-инфраструктурного пояса Забайкальского края: Александрово-Заводский, Шелопугинский, Дульдургинский и Улетовский районы. Они относятся к территориям, имеющим слабо освоенный промышленный потенциал и нуждающимся в приоритетном порядке их транспортного обустройства.

*Низкая бюджетная обеспеченность
местного самоуправления в Забайкальском крае*

Одной из ключевых проблем Забайкальского края в современных условиях является значительная дифференциация муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и возможностям экономического роста.

В регионе большинство муниципальных образований является дотационными. Для более ясной картины, рассмотрим ряд показателей в динамике. В *Табл. 10* представлена динамика налоговых доходов местных бюджетов.

Таблица 10
**Налоговые доходы местных бюджетов в Забайкальском крае,
всего, млн руб.¹**

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	7349,5	7382,8	2319,5	2320,7	4032,8	4088,1	680,1	664,3	317,1	309,7
2013	7835,4	7924,4	2389,0	2490,2	4372,8	4387,5	691,2	673,9	382,4	372,8
2014	7214,8	6967,4	2160,7	2124,7	3696,1	3585,9	612,5	566,8	745,6	689,9
2015	7760,5	7626,8	2210,9	2189,8	4535,9	4465,5	864,4	829,9	149,3	141,6

¹ Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>.

Как видно из таблиц, в целом за 4 года по городским округам и сельским поселениям Забайкальского края имеет место отрицательная динамика, как в абсолютном (Табл. 10), так и в относительном выражении (Табл. 11). Противоположная тенденция наблюдается по муниципальным районам и городским поселениям. Данная ситуация во многом связана с перераспределением нормативов налоговых отчислений в бюджеты различных уровней, что подтверждается соответствующей динамикой не только фактических, но и плановых показателей.

Для повышения эффективности функционирования бюджетной системы используются не только изменения нормативов налоговых поступлений, но и межбюджетные трансферты.

По данным Табл. 12 видно, что в целом фактическая величина межбюджетных трансфертов отстает от плановой. Кроме того, с 2013 года городские и сельские поселения не выделены в структуре межбюджетных трансфертов.

Данная тенденция может говорить о процессах двух типов — с одной стороны, уменьшение зависимости от вышестоящих бюджетов, а с другой — о недостаточном финансировании местных бюджетов и снижении эффективности бюджетного выравнивания.

Снижение финансирования местных бюджетов во многом связано со снижением поступлений из местных бюджетов в предшествующем перераспределению периоде. Табл. 13 отражает величину недоимки в консолидированный бюджет Забайкальского края.

Таблица 11

**Структура налоговых доходов по типам муниципальных образований
Забайкальского края¹**

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	100,00	100,00	31,56	31,43	54,87	55,37	9,25	9,00	4,31	4,20
2013	100,00	100,00	30,49	31,42	55,81	55,37	8,82	8,50	4,88	4,71
2014	100,00	100,00	29,95	30,49	51,23	51,47	8,49	8,13	10,33	9,90
2015	100,00	100,00	28,49	28,71	58,45	58,55	11,14	10,88	1,92	1,86

¹ Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>.

Таблица 12

Межбюджетные трансферты, млн руб.¹

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	12993,3	12241,9	3110,9	2972,9	8685,6	8405,3	893,7	625,2	303,1	238,6
2013	16395,5	15141,9	3836,1	3400,3	12559,1	11741,6	0,0	0,0	0,0	0,0
2014	16364,8	15700,5	3490,3	3286,8	12874,5	12413,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2015	15771,9	15638,3	3415,1	3387,8	12356,9	12250,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Как видно из *Табл. 13*, величина недоимки в консолидированный бюджет Забайкальского края на начало 2016 года составила 1 084 млн руб., что только на 9,8% ниже уровня предыдущего года. По отдельным муниципальным образованиям величина недоимки выросла более чем в два раза.

Примерно аналогичная ситуация и с межбюджетными кредитами. Сумма просроченной кредиторской задолженности по местным бюджетам за год — с 01.01.2015 по 01.01.2016 — возросла на 54% и составила чуть более 1 млрд руб.

Целью межбюджетного выравнивания и перераспределения налоговых отчислений должно стать повышение качества функционирования гос управления и уровня жизни населения.

В *Табл. 14* представлен среднедушевой доход в муниципальных образованиях до и после бюджетного выравнивания.

Из *Табл. 14* видно, что за последние три года происходит ощутимое снижение среднедушевых доходов как до, так и после выравнивания, что так же, как и предыдущие показатели, подтверждает углубление экономического кризиса и относительно невысокую эффективность функционирования бюджетной системы.

Однако бюджетное выравнивание способствует росту среднедушевых доходов (*Табл. 15*).

Из *Табл. 15* видно, что, несмотря на общую отрицательную динамику, бюджетное выравнивание обеспечивает повышение среднедушевых доходов. Это повышение варьируется от 23% по городским округам до 155% по сельским поселениям (за 2015 год).

¹ Составлено автором на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkraj/btwnpartnership/monitoring/monitoring2015.xlsx.

Таблица 13

**Информация о состоянии недоимки в консолидированный бюджет
Забайкальского края по муниципальным районам,
городским округам Забайкальского края на 01.01.2016 года, тыс. рублей¹**

№ п/п	Наименование муниципального района, городского округа	НЕДОИМКА		изменения	
		на 01.01.2015	на 01.01.2016	снижение (-)	рост (+)
1	МР «Агинский район»	16 499,9	14 750,9	-10,60	-
2	МР «Акшинский район»	2 282,9	2 108,3	-7,65	-
3	МР «Александрово-Заводский район»	3 578,8	4 128,5	-	15,4
4	МР «Балейский район»	14 656,8	8 941,4	-39,00	-
5	МР «Борзинский район»	29 137,9	51 218,1	-	75,8
6	МР «Газимуро-Заводский район»	5 613,3	2 748,3	-51,04	-
7	МР «Дульдургинский район»	12 962,0	11 756,4	-9,30	-
8	МР «Забайкальский район»	20 956,1	20 472,2	-2,31	-
9	МР «Каларский район»	2 996,6	5 734,1	-	91,4
10	МР «Калганский район»	5 091,8	4 757,1	-6,57	-
11	МР «Карымский район»	22 936,0	25 422,3	-	10,8
12	МР «Город Краснокаменск и Краснокаменский район»	22 117,1	32 350,8	-	46,3
13	МР «Красночиойский район»	14 365,6	8 502,7	-40,81	-
14	МР «Кыринский район»	2 240,4	2 424,3	-	8,2
15	МР «Могойтуйский район»	16 152,7	20 050,8	-	24,1
16	МР «Могочинский район»	14 575,5	14 415,9	-1,09	-
17	МР «Нерчинский район»	12 505,3	29 583,9	-	136,6
18	МР «Нерчинско-Заводский район»	6 646,0	2 535,8	-61,84	-
19	МР «Оловянинский район»	21 011,5	17 846,3	-15,06	-
20	МР «Ононский район»	4 951,1	2 851,5	-42,41	-
21	МР «Петровск-Забайкальский район»	15 894,3	9 552,0	-39,90	-
22	МР «Приаргунский район»	18 131,8	18 327,9	-	1,1
23	МР «Сретенский район»	6 416,9	10 425,3	-	62,5
24	МР «Тунгиро-Олёкминский район»	262,2	207,7	-20,79	-
25	МР «Тунгооченский район»	6 933,8	5 473,3	-21,06	-
26	МР «Улётовский район»	8 384,1	10 150,8	-	21,1
27	МР «Хилокский район»	52 075,4	14 977,3	-71,24	-
28	МР «Чернышевский район»	18 426,3	19 170,3	-	4,0
29	МР «Читинский район»	64 573,6	51 695,4	-19,94	-
30	МР «Шелопугинский район»	2 874,3	2 855,2	-0,67	-
31	МР «Шилкинский район»	49 370,7	57 137,5	-	15,7
32	ГО «Посёлок Агинское»	25 632,2	24 476,2	-4,51	-
33	ГО «Город Петровск-Забайкальский»	10 841,3	11 428,7	-	5,4
34	ГО «Город Чита»	586 892,6	563 509,0	-3,98	-
35	ГО ЗАТО п. Горный	3 069,4	2 989,0	-2,62	-
	ИТОГО	1 121 055,8	1 084 975,0	-9,85	-

Таблица 14

**Среднедушевой доход в среднем по муниципальным образованиям
Забайкальского края¹**

Год	До выравнивания					После выравнивания				
	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям
2013	8,24	9,18	2,80	1,84	10,70	13,46	14,18	5,90	5,00	17,80
2014	8,39	11,12	2,74	1,54	8,70	11,48	20,01	3,93	4,28	14,30
2015	7,06	6,85	2,27	1,50	8,07	8,69	12,01	3,78	3,83	13,92

Таким образом, эффективность системы местного самоуправления и межбюджетных отношений во многом определяется не только системой действующих нормативов перераспределения и межбюджетных потоков, но и общей экономической ситуацией в регионе и стране. На уровне муниципальных образований осуществляется регулярный мониторинг качества управления финансовыми ресурсами, по итогам года ранжируются муниципальные образования.

Таблица 15

Рост среднедушевых доходов после бюджетного выравнивания, %²

Год	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям
2013	63,35	54,47	110,71	171,74	66,36
2014	36,83	79,99	43,43	177,92	64,37
2015	23,09	75,33	66,52	155,33	72,49

¹ Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>

² Рассчитано авторами на основе данных Таблицы 14.

На текущий момент, по итогам самообследования, к муниципальным образованиям с высоким качеством управления муниципальными финансами относятся 7 муниципальных образований¹ — г. Чита, Газимуро-Заводский район, ЗАТО п. Горный, г. Краснокаменск и Краснокаменский район, Нерчинско-Заводский район, Сретенский район, Тунгиро-Олёкминский район.

К муниципальным образованиям с надлежащим качеством управления муниципальными финансами относится 17 муниципальных образований²: Агинский район, Александрово-Заводский район, Балейский район, Борзинский район, Дульдургинский район, Забайкальский район, Калганский район, Карымский район, Могочинский район, Петровск-Забайкальский район, Приаргунский район, Тунгокоченский район, Улётовский район, Хилокский район, Читинский район, Шелопугинский район, п. Агинское.

К муниципальным образованиям с низким качеством управления муниципальными финансами относится 11 муниципальных образований³: Акшинский район, Каларский район, Красночикийский район, Кыринский район, Могойтуйский район, Нерчинский район, Оловянинский район, Ононский район, Чернышевский район, Шилкинский район, г. Петровск-Забайкальский

Недостаточное финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления Забайкальского края

Существенные риски развития местного самоуправления возникают при выработке баланса между доступными органам местного самоуправления финансовыми средствами, объемом делегируемой им ответственности и размерами их реальных властных полномочий.

К компетенции органов местного самоуправления относятся нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гаран-

¹ Рейтинг муниципальных образований Забайкальского края за 2015 г. Министерство финансов Забайкальского края: http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkray/finreform/sover_mo/presentation.pptx

² Рейтинг муниципальных образований Забайкальского края за 2015 г. Министерство финансов Забайкальского края: http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkray/finreform/sover_mo/presentation.pptx

³ Там же.

тированная законом мера принятия решений и совершения действий; ответственность за неисполнение принятых решений. К базовой компетенции относятся — решение вопросов местного значения.

Предварительные результаты мониторинга передачи полномочий по решению вопросов местного значения в районах Забайкальского края по данным муниципальных районов показали, что в 2016 году в 29 муниципальных районах Забайкальского края принято решение о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения на исполнение сельским поселениям (за исключением Читинского и Каларского районов), с финансовым обеспечением в объеме около 85 млн рублей. В 4 муниципальных районах проекты решений о заключении соглашений планируются для рассмотрения на заседаниях Советов.

В 2 муниципальных районах (Оловянинский, Тунгокоченский) с районного на сельский уровень передано до 5 полномочий, в 10 районах — от 6 до 10 (Акшинский, Балеийский, Газимуро-Заводский, Кыринский, Нерчинско-Заводский, Петровск-Забайкальский, Приаргунский, Улетовский, Хилокский, Шелопугинский), в 7 районах — от 11 до 15 (Борзинский, Забайкальский, Карымский, Краснокаменский, Красночикоийский, Могойтуйский, Шилкинский), в 6 районах — свыше 15 полномочий (Агинский, Алек-Заводский, Дульдургинский, Нерчинский, Ононский, Чернышевский).

Среди наиболее часто передаваемых полномочий отмечены следующие:

1) «организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения» (заключено 272 соглашения с сельскими поселениями в 25 муниципальных районах, 83% от всех сельских поселений Забайкальского края),

2) «организация сбора и вывоз бытовых отходов и мусора» (252 соглашения в 24 муниципальных районах, 76,3%),

3) «обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством» (231 соглашений в 22 муниципальных районах, 70,2%),

4) «организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» (227 соглашений в 24 муниципальных районах, 68,8%),

5) «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения» (214 соглашений в 20 муниципальных районах, 64,8%),

6) «создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам» (184 соглашения в 18 муниципальных районах, 55,8%).

Следует отметить, что значительно сократилось финансирование передаваемых полномочий. Если соглашения на 2015 год были заключены с финансовым обеспечением более 135 млн рублей, то на 2016 год — около 85 млн рублей (снижение показателя на 37%). Почти на 10% сократилось финансирование полномочия, касающегося дорожной деятельности (22,5% от общей суммы финансирования). На 8% увеличилось финансовое обеспечение полномочия по организации библиотечного обслуживания (16,7% от общей суммы финансирования).

Тем самым по переданным полномочиям можно отметить низкий уровень бюджетной обеспеченности; зачастую нехватку квалифицированных кадров по исполнению полномочий в сельских поселениях и отсутствие предъявляемых к ним унифицированных требований.

Передача отдельных государственных полномочий субъектов РФ органам местного самоуправления в Забайкальском крае регулируется ст. 65 п. 6 Устава Забайкальского края: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств»¹.

Вопросы в части финансирования возникают часто, что приводит к судебным заседаниям. 25 февраля 2016 года Хилокский районный суд Забайкальского края обязал ГБУ «Хилокская станция по борьбе с болезнями животных» произвести отлов безнадзорных животных на территории Хилокского района. В ходе судебного заседания пред-

¹ Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. №125-ЗЗК «Устав Забайкальского края».

ставитель станции Ведерникова С.А. суду поясняла, что денежных средств на организацию отлова безнадзорных животных нет¹.

В Забайкальском крае ежегодно Законодательным Собранием проводится анализ практики распределения отдельных государственных полномочий. Существует одно противоречие, связанное с рассматриваемыми законодательными новеллами. В Федеральном законе №136-ФЗ речь идет о праве субъектов РФ перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. При буквальном толковании данной формулировки можно сделать вывод о том, что субъект РФ перераспределяет полномочия не между различными типами (уровнями) муниципальных образований, а именно между муниципальным и государственным уровнями власти. Соответственно, полномочия могут быть как переданы органам местного самоуправления, так и изъяты у них по решению органов власти субъекта РФ². К примеру, Закон Забайкальского края от 22 июля 2014 года №1014-ЗЗК «О перераспределении между органами местного самоуправления и органами государственной власти Забайкальского края полномочий по решению вопроса местного значения — организации в границах поселений, муниципальных районов, городских округов электроснабжения населения». Ст. 2 данного закона гласит, что органы государственной власти Забайкальского края осуществляют исполнение полномочий по организации электроснабжения населения бессрочно. Ранее указанные полномочия осуществляли органы местного самоуправления.

В целом вышеуказанные изменения свидетельствуют, что развиваются новые подходы к формированию компетенции органов местного самоуправления. Законодательство становится более гибким, предоставляя регионам широкие возможности участия в определении компетенции органов местного самоуправления. Однако, отсутствие у местных сообществ стимулов для развития своих территорий, а также реальных возможностей влиять на социально-экономическую ситуацию и условия жизнеобеспечения населения являются существенными ограничениями экономического роста муниципальных образований.

¹ Решение Хилокского районного суда Забайкальского края от 25 февраля 2016 года по делу 2-33/2016 (2-1079/2015;) ~ М-977/2015.

² Ежукова О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 56–59.

Низкая обеспеченность квалифицированными кадрами

Современные условия с учетом внешних тенденций требуют в настоящее время от органов местного самоуправления не простого обеспечения исполнения своих полномочий и функций, но и проявления большей инициативности, направленной на развитие муниципалитетов. Остается острой проблема нехватки квалифицированных кадров в органах местного самоуправления. В крае около 3800 муниципальных служащих, из них только 64% имеют высшее образование. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной для высококвалифицированных специалистов, что связано как с низкой оплатой труда, так и с низким потолком для профессионального роста, отсутствием кадровых лифтов.

Как следует из Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года, в целях развития кадрового потенциала планируется переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц, распространение лучших практик муниципального управления, проведение кратковременных тематических семинаров-тренингов по актуальным проблемам местного самоуправления, стажировок, конференций и круглых столов; обеспечение правового, организационно-методического и аналитического сопровождения вопросов развития муниципальной службы, формирование кадрового резерва на муниципальном уровне; предоставление муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг.

Вместе с тем в 2015 году обучение прошли лишь 85 муниципальных служащих — вновь избранных глав муниципальных образований. В связи с ограниченными бюджетными ресурсами для обучения муниципальных служащих используются такие форматы, как видеоконференции, выездные семинары, методическая помощь.

Отсутствие реально действующего межмуниципального сотрудничества

Кроме того, в Забайкальском крае недостаточными темпами развивается межмуниципальное сотрудничество. В то же время для сель-

ских поселений оно может оказаться одним из наиболее эффективных и полезных механизмов взаимодействия и решения ряда проблемных вопросов. Межмуниципальное сотрудничество имеет существенное значение для организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде.

Под межмуниципальным сотрудничеством в Забайкальском крае понимается, как правило, организация и проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий. Так, например, в 2015 были проведены:

- межмуниципальная военно-спортивная игра-реконструкция «Казачья зарница»;
- I Международный (IV региональный) фестиваль «Семейская круговая»; международный фестиваль «Алтаргана-2016»;
- смотр-конкурс «Сельская семья — 2016»;
- смотр-конкурс вокального мастерства «Голос»;
- смотр-конкурс хореографических коллективов эстрадного танца «Новое измерение»;
- межрайонный фестиваль «Казачьему роду нет переводу!» и др.

Одной из форм межмуниципального сотрудничества является Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края». В соответствии с уставом организации Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края» является объединением муниципальных образований Забайкальского края, в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований. Вместе с тем Ассоциация является больше рамочным, представительным органом. Самостоятельных мероприятий и проектов Ассоциация не проводит.

К прочим рискам развития местного самоуправления следует отнести недостаточный уровень развития связи и информационно-коммуникационных технологий, особенно в приграничных территориях. В ряде населенных пунктов региона, например, в Краснокаменском районе, самым доступным способом выхода в сеть «Интернет» являются пункты коллективного доступа, организованных на базе сельских библиотек. В то же время сотовая связь российских операторов отсутствует более, чем в 100 приграничных населенных пунктах Забайкальского края (из 265 населенных пунктов), что приводит к необходимости пользования услугами сотовой связи КНР. Перед Правительством Российской Федерации и региональными органами власти стоит задача

обеспечить малые населенные пункты и приграничные территории широкополосным интернетом и качественной отечественной связью. Данную проблему предполагается решить в том числе через федеральный проект «Устранение цифрового неравенства», который предусматривает до конца 2018 года оснащение интернетом 13,6 тысячи населённых пунктов с числом жителей от 250 до 500 человек.

Местное самоуправление в фокусе региональных и местных социологических исследований

Проведенные в 2015–2016 годах социологические исследования в муниципальных образованиях Забайкальского края также выявили ряд современных проблем и рисков социально-экономического развития местного самоуправления и региона в целом.

В апреле — мае 2015 года был проведен опрос среди предпринимателей муниципальных районов Забайкальского края по проблемам развития предпринимательства в Забайкальском крае¹. Выявлено, что, по мнению предпринимателей, к основным факторам, препятствующим осуществлению предпринимательской деятельности относятся:

- недостаток собственных средств — по мнению 57,0% опрошенных;
- высокий уровень налогообложения — 52,7%;
- рост (высокий уровень) тарифов — 46,2%;
- дефицит квалифицированных кадров — 33,3%.
- слабая информированность об оказываемой государственной поддержке — 31,2%.

Меньшее влияние на предпринимательскую деятельность оказывает фактор «административные барьеры» (23,7% опрошенных отдали высокий ранг, 28% поставили низкую степень влияния).

На вопрос, что необходимо сделать для эффективного развития бизнеса:

- 72,0% считают, что необходимо снизить налоговое бремя;
- 58,1% — необходимо оказать финансовую поддержку со стороны государства;

¹ Бартош А. А., Верхушина Е. Н. Об эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Молодой ученый. 2015. №14. С. 691–693.

- 30,1% — предоставлять помещения в аренду;
- 23,7% — устранить бюрократические проволочки.

Единичные ответы: «обеспечить муниципальный заказ», «решить вопросы с землей». Представители сферы торговли предложили «платить населению заработную плату», «повысить платежеспособность населения».

Анализ ответов на вопрос о сотрудничестве с организациями, представляющими инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, продемонстрировала низкую информированность предпринимателей муниципальных районов о предоставляемой государственной поддержке.

Особое значение для развития предпринимательства приобретает бизнес-образование. По результатам того же опроса¹ в муниципальных образованиях Забайкальского края, о необходимости системы бизнес-образования заявили 87% респондентов (в формате краткосрочных курсов, информационных семинаров-встреч, тренингов, обучающих бизнес-семинаров, вебинаров).

Темой другого исследования, проведенного в ходе социологического опроса, стала информированность электората в Забайкальском крае. Наиболее массовой формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы. Прошедшие муниципальные выборы за три последних года в Забайкальском крае выявили ряд проблем, во-первых, низкую явку от 13 до 41 процента, особенно низкой она была на выборах депутатов представительных органов; во-вторых, отсутствие желания граждан в поселениях выдвигаться на должность главы муниципального образования, депутата представительного органа.

В ходе анкетирования² (вопрос «Ходите ли Вы на выборы?») выявлено, что мужчины и женщины проявляют одинаковую активность в участии на выборах: 68,3% мужчин и женщин (от общего числа опрошенных мужчин и женщин). Не ходят на выборы — 15,9% мужчин из числа опрошенных мужчин и 13,3% женщин; периодически ходят на выборы 15,8% и 18,4% соответственно.

¹ Бартош А.А., Верхушина Е.Н. Об эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Молодой ученый. 2015. №14. С. 691–693.

² Верхушина Е.Н., Бартош А.А. Об информированности и предпочтениях источников информации электората // Молодой ученый. 2015. №14. С. 686–688.

Основными причинами неучастия в выборах в качестве избирателя респонденты указали: разочарование, бессмысленность и бесполезность своего участия в выборах, а также то, что от них ничего не зависит («не верю в честность выборов», «отсутствие веры в демократию», «считаю бессмысленным», «все заранее решено», «от выбора ничего не зависит», «даже если проголосую за другого кандидата, это ничего не изменит», и т. п.).

В этой связи Администрацией Губернатора Забайкальского края ведется работа по обеспечению проведения муниципальных выборов.

Отдельным вопросом, изучаемым в ходе социологического исследования стала социально-экономическая ситуация в монопрофильных муниципальных образованиях края. В апреле-мае 2015 года в монопрофильных муниципальных образованиях Забайкальского края (пгт Жирекен — категория 1 (с наиболее сложной ситуацией), пгт Кокуй — категория 2 (с рисками ухудшения)). Результаты анкетирования, продемонстрировали значительное влияние патерналистских настроений жителей и их неготовность к трансформации моногорода. 73,3% опрошенных считают, что для кардинального улучшения социально-экономической ситуации в поселении необходимо восстановить и модернизировать градообразующее предприятие. Чуть более трети респондентов отметили необходимость развивать малое предпринимательство, при этом всего 10% опрошенных хотели бы заняться собственным делом. Более половины (56,7%) не готовы стать предпринимателями.

Возлагая ответственность за судьбу поселения на градообразующее предприятие, а также негативно оценивая деятельность региональных и районных властей (более 80% опрошенных оценивают их деятельность негативно), население моногородов остается пассивным в решении вопросов развития территории¹.

Наиболее острыми проблемами в поселениях, по мнению респондентов, являются:

- недостаток рабочих мест — 86,7%;

¹ Бартош А. А. Совершенствование механизмов поддержки моногородов // Общество в эпоху перемен: современные тенденции развития: материалы II Всероссийской научной конференции с международным участием, проводимой в рамках III Международного форума студентов, аспирантов и молодых ученых «Управляем будущим!», 19–20 ноября 2015 г.: в 3 ч. Ч. 1. — Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. С. 9–11

- недоступность услуг здравоохранения, образования, спорта, социальной защиты — 50,0%
 - аварийность / изношенность системы ЖКХ в поселении — 43,3%;
 - отсутствие перерабатывающих производств — 26,6%;
 - слабый уровень развития объектов социальной сферы — 23,3%.
- Среди других проблем поселения респонденты указали:
- аварийность / изношенность жилищного фонда — 10,0%;
 - ухудшение экологической ситуации — 10,0%;
 - неразвитое предпринимательство в поселении — 6,6%;
 - другое — 10,0% («низкий уровень жизни», «дефицитный бюджет поселения»).

Дополнительное исследование, проведенное в монопрофильном поселении «Город Краснокаменск» в июле 2016 года подтвердило данные предыдущего опроса. Более 90% опрошенных считают, что в городе невозможно найти достойную работу. Среди причин — «нужен опыт работы и стаж», «отсутствие рабочих мест», «мало вакансий», «моногород», «мало рабочих мест», «маленькая зарплата», «нет крупных предприятий», «нет экономики».

Для городской среды, по мнению населения, нужны парки (72%), велодорожки (48%), пляжи (68%), инфраструктура а для лиц с ОВЗ (11%), а также спортивные сооружения, досуг для пенсионеров, веревочный парк, пешеходные маршруты по городу и за городом, оздоровительные комплексы, кинотеатры, концертные залы, красивую парковую зону вокруг города («лесные насаждения как вокруг Белокурихи»), детские кафе, пиццерии. Это дополнительно подтверждает важность развитости городской среды.

Гражданское участие и общественный контроль за местным самоуправлением

Систему местного самоуправления невозможно представить без механизмов участия населения, посредством которого обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Граждане вправе осуществлять местное самоуправление, реализовывать собственные инициативы в вопросах жизнеобеспечения не только в формах определенных законом и уставом муниципального

образования, но и любым способом, не запрещенным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. С другой стороны местное самоуправление (предполагающее вовлеченность людей) наталкивается на низкий уровень желаний граждан решать актуальные вопросы местного значения.

Наиболее массовой формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы. Избирательный цикл 2013–2016 в Забайкальском крае выявил ряд проблем, во-первых, низкую явку от 6,29 до 30,53 процента, особенно низкой она была на выборах депутатов представительных органов¹; во-вторых, отсутствие желаний граждан в поселениях выдвигаться на должность главы муниципального образования, депутата представительного органа².

Участились случаи досрочного сложения полномочий главами поселений. Причин несколько, среди них особо выделяется отсутствие информации о негативных последствиях за ненадлежащее исполнение полномочий. Это свидетельствует о неосознанности выдвижения на кандидатуру главы муниципального образования. Размеры штрафов за неисполнение вопросов местного значения зачастую превышают размеры заработной платы главы поселения. Возможным ответом на данный процесс являются меры по увеличению заработной платы главам Правительством Забайкальского края. На помощь главам направлено возрождение института старост как посредников между местной властью и населением, инициированного региональной властью. Закон Забайкальского края от 31 марта 2015 года №1158-ЗЗК «О сельских старостах в Забайкальском крае» устанавливает введение института сельских старост в населенных пунктах Забайкальского края, а также правовые аспекты их деятельности³. Неформальный институт старост действовал в некоторых муниципальных образованиях, но отсутствовала правовая основа для их деятельности. В настоящее время в Забайкальском крае избраны 184 старосты в 114 поселениях.

Абсентеизм или нежелание участвовать в общественно-политической жизни жителей небольших поселений зависит от их готовности

¹ Информация о результатах выборов органов местного самоуправления Забайкальского края в единый день голосования 13 сентября 2015 года.

² Там же.

³ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

и возможности действовать совместно, информированности о способах решения насущных проблем и в целом от политической культуры граждан.

На инициирование совместной ответственности и сплоченности жителей муниципального образования направлено территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС). Для Забайкалья такая форма участия граждан является относительно новым, тем не менее, в отдельных муниципальных районах получила активное развитие и признание. Первые попытки организации ТОСов были реализованы в Забайкальском крае в 1990-е гг., практически за 20 лет в крае были созданы всего 21 ТОС. В 2010 году вопрос о деятельности ТОС был рассмотрен на Консультативном совете руководителей органов местного самоуправления Забайкальского края при Губернаторе Забайкальского края. Рекомендации Консультативного совета, организация курсов для специалистов администраций, занимающихся созданием ТОС, разработка и направление методических рекомендаций, модельных актов явились толчком для развития ТОСовского движения. На 01 сентября 2015 года количество ТОС в Забайкальском крае — 211.

На совершенствование механизмов участия жителей в местном самоуправлении обратили внимание на региональном уровне. В 2015 году Законодательным Собранием был проведен круглый стол. В принятых рекомендациях заседания круглого стола — изучение опыта ТОСов Бурятии, правовая, информационная поддержка, рекомендация Правительству края увеличить с 2016 года фонд грантовой поддержки ТОСов. Объективности ради отметим, что в 2016 году региональный конкурс не проводился в связи с отсутствием средств в краевом бюджете. Примечательно, что на окружном уровне в Агинском Бурятском округе вышло распоряжение Администрации от 29 марта 2016 г. №53-р «О поддержке территориального общественного самоуправления», предполагающий финансирование в размере 420 тыс. руб.

Поэтому вполне логичным является тот факт, что лучшие практики реализации территориального общественного самоуправления осуществляются на территории с особым статусом в Забайкальском крае — Агинском Бурятском округе¹. К примеру, в 2014 году самым

¹ Нимаева Б.Б. Особенности развития Агинского Бурятского округа как территории с особым статусом в составе Забайкальского края // Право и политика. 2011. №10. С. 1666–1673

благоустроенным селом в округе признано сельское поселение «Хойто-Ага». Благодаря участию всего местного сообщества, в т. ч. финансовых вложений выходцев, десятилетиями проживающих в крупных городах, удалось достичь благоустройства территории, организации досуга детей и взрослых¹. Данный факт связан с высоким уровнем локальной родо-земляческой идентичности², соучастием граждан в реализации собственных инициатив. Всего на сегодня в сельских и городских поселениях Агинского Бурятского округа созданы 106 субъектов территориального общественного самоуправления. На официальном сайте Администрации Агинского округа создано отдельное «окно» «Территориальное общественное самоуправление». Таким образом, для Забайкальского края при равных правовых и организационных условиях для муниципальных образований, развитие ТОСов на данный момент отличается крайней неравномерностью и мозаичностью.

Антикризисные меры: муниципальный уровень

В целях проведения антикризисных мер Правительством Забайкальского края принято распоряжение от 31.12.2014 №757-р «Об утверждении комплекса мер по стимулированию органов местного самоуправления к привлечению инвестиций и наращиванию налогового потенциала в Забайкальском крае на 2015 год».

Комплекс мер включает мероприятия по двум направлениям:

- повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, оптимизация установленных налоговых льгот по местным налогам, мобилизация налоговых поступлений;
- обеспечение благоприятного инвестиционного климата, создание и развитие инфраструктуры поддержки инвестиционной и предпринимательской деятельности.

В рамках реализации распоряжения были достигнуты следующие результаты:

- мобилизовано налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Забайкальского края в сумме 988,2 млн рублей

¹ Хойто-Ага — самое благоустроенное село. URL: http://www.aginsk-pravda.ru/news/khojto_aga_samoe_blagoustroennoe_selo_v_okruge/2014-07-01-2486 (дата обращения 20.08.2016)

² Нимаева Б. Б. Молодежь Аги — репертуар идентичностей в современном социокультурном контексте // Политика и общество. 2011. №9. С. 75–81.

(из них НДСЛ — 458,7 млн рублей), или 2,9% от общего объема фактических поступлений.

— заключены соглашения о намерениях по реализации мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в Забайкальском крае с филиалом ПАО «МРСК Сибири» — «Читаэнерго», ПАО «ТГК-14», ОАО «Нефтемаркет», ООО «Сретенский судостроительный завод», АО «88 Центральный автомобильный ремонтный завод», ОАО «Завод горного оборудования».

— профинансирована подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Забайкальском крае» государственной программы Забайкальского края «Экономическое развитие» на общую сумму 245,6 млн рублей (99,2% от общего объема предусмотренных бюджетных ассигнований), в том числе 108,2 млн рублей — за счет остатка неиспользованной федеральной субсидии, предоставленной в 2014 году; 128,3 млн рублей — за счет федеральной субсидии, предоставленной в 2015 году, которая освоена в полном объеме; 9,1 млн рублей — за счет средств краевого бюджета.

— проведена работа по заключению соглашений с ОА «ЗабИнвест-Фонд» и органами местного самоуправления о взаимодействии с целью привлечения инвестиций для проектов, реализуемых на территории муниципального образования, поиска инвестиционных площадок, участия в инвестиционных проектах, форумах. В течение 2015 года заключено 32 соглашения.

— в 10 муниципальных районах муниципальные приняты планы мероприятий («дорожные карты») по содействию развитию конкуренции.

По данным, поступившим от муниципальных районов, активно работают Советы по развитию предпринимательства при Главах администраций муниципальных образований в городском округе «Город Петровск-Забайкальский», Каларском, Кыринском, Оловянинском, Чернышевском, Читинском, Шилкинском районах.

Во всех муниципальных районах (городских округах) края функционируют муниципальные центры поддержки предпринимательства.

Наибольшую активность в конкурсных отборах, проводимых Минэкономразвития Забайкальского края в 2015 году проявили субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие деятельность в Ононском, Шилкинском и Сретенском муниципальных районах.

Особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях

Моногорода

Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2015 года №668-р. Все моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения социально-экономической ситуации.

В 1 категорию монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации с наиболее сложным социально-экономическим положением отнесены пгт Жирекен, пгт Первомайский, город Краснокаменск, пгт Новоорловск, пгт Новопавловка. К моногородам, где существует риск ухудшения ситуации, отнесены пгт Шерловая Гора, пгт Кокуй, пгт Вершино-Дарасунский.

Ключевое направление мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований — диверсификация экономики и уход от монопрофильности.

В 2011 году Забайкальскому краю было выделено из средств федерального бюджета 198,63 млн рублей и 59,77 млн рублей на развитие инженерной инфраструктуры в целях реализации «альтернативных» инвестиционных проектов в г. Краснокаменск и пгт Первомайский.

Вместе с тем стоит отметить, что в полной мере «альтернативные» инвестиционные проекты реализуются только в монопрофильном г. Краснокаменск. В остальных монопрофильных поселениях основа планов развития — реализация проектов малого бизнеса, содействие занятости населения и реконструкция коммунальной инфраструктуры, что недостаточно для диверсификации их экономики и ускорения социально-экономического развития.

22 января 2016 г. Губернатором Забайкальского края и генеральным директором Фонда развития моногородов подписано генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода Краснокаменска. Соглашение заключено в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, и привлечения инвестиций в город Краснокаменск. В ходе реализации соглашения предполагается при-

влечь более 10 млрд рублей инвестиций, открыть новые предприятия и создать более 400 новых рабочих мест.

16 июля 2016 года Правительством Российской Федерации принято постановление о создании территории опережающего социально-экономического развития «Краснокаменск» в городе Краснокаменске Забайкальского края. В настоящее время ведется работа с потенциальными инвесторами по привлечению их к осуществлению деятельности в рамках

Выводы

Современное состояние местного самоуправления в Забайкальском крае характеризуется рядом проблем, которые в целом характерны для Российской Федерации:

- отсутствие четких приоритетов развития, закрепленных в стратегических документах и соответствующих региональным приоритетам развития;

- неразграниченность отдельных полномочий органов местного самоуправления;

- низкий уровень бюджетной обеспеченности и экономической самостоятельности;

- недостаточная предпринимательская активность, низкая информированность о государственной поддержке и преобладание патерналистической настроенности граждан;

- нехватка квалифицированных кадров и отсутствие предъявляемых к ним унифицированных требований;

- неурегулированность взаимодействия с контрольно-надзорными органами;

- недостаточно развитое межмуниципальное сотрудничество.

Анализ показал, что в настоящее время существует ряд проблем в сфере территориальных и организационных основ местного самоуправления. Одной из них является недостаток непосредственной связи между населением и городской властью, ослабление общественного контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в крупных муниципальных образованиях, например, в городском округе «Город Чита». Другой проблемой остается низкая обеспеченность сельских

поселений материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами для эффективного обеспечения реализации полномочий. Кроме того, избрание на муниципальных выборах глав муниципальных районов и представительных органов муниципальных районов не всегда позволяет обеспечить баланс интересов поселений, входящий в его состав. Данный факт также затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества и взаимодействия на поселенческом уровне.

Дополнительные сложности для развития муниципалитетов накладывает приграничное положение и низкая инвестиционная привлекательность муниципалитетов и региона в целом.

Считаем, что консолидации усилий федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также бизнеса и населения позволит осуществить выход на траекторию роста и ускорение развития муниципальных образований Забайкальского края.