

## 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, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС*

*Верхушина Екатерина Николаевна, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС*

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

### Введение

Муниципальное образование в Российской Федерации имеет гораздо большее значение, чем просто место совместного проживания людей. На первый план выходят «вопросы простые, тривиальные, вроде бы и текущие»<sup>96</sup>, от решения которых зависит уровень и качество жизни граждан, формирование комфортной городской среды и вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Задачу грамотного управления муниципальным образованием обозначил Президент РФ В.В. Путин 5 августа 2017 года на заседании Совета по местному самоуправлению.

---

<sup>96</sup> Стенограмма с заседания Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301>

В настоящее время вектор развития муниципального уровня власти в идеале должен быть максимально близок к людям, что проявляется в наличии обратной связи с населением, в степени удовлетворенности и вовлеченности людей в жизнь муниципалитета.

Вопросы обеспечения эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в Забайкальском крае являются актуальными. Развитие местного самоуправления региона определено как один 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). При этом, территория Забайкальского края, обладая важнейшим приграничным положением (имеет два участка государственной границы: 1095 км с Китаем и 831 км с Монголией), развивается крайне неравномерно.

Стоит отметить, что за период 2016–2017 годов (с момента подготовки предыдущего доклада) в Забайкальском крае существенных изменений как на региональном, так и на муниципальном уровне не произошло. Вместе с тем общий уровень социально-экономического развития региона остается сложным. В данном докладе внимание акцентировано на проблемах управления муниципальными образованиями.

### **Управление территорией муниципальных образований**

В оценке эффективности управления муниципальными образованиями Забайкальского края мы опираемся на Сводный доклад Забайкальского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2015 год<sup>97</sup>, который был разработан на основе докладов глав администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2015 год и их планируемых значениях на 2016–2018 годы, данных Забайкалкрайстата, исполнительных органов власти Забайкальского края

<sup>97</sup> [http://xn--h1aeecdbgb5k.xn--80aaaac8algcbgbck3fl0q.xn--p1ai/sovershenstvovanie\\_gosudarstvennogo\\_i\\_municipalnogo\\_upravleniya/ocenka\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_ispolnitelnyh\\_organov\\_vlasti\\_.html](http://xn--h1aeecdbgb5k.xn--80aaaac8algcbgbck3fl0q.xn--p1ai/sovershenstvovanie_gosudarstvennogo_i_municipalnogo_upravleniya/ocenka_effektivnosti_deyatelnosti_ispolnitelnyh_organov_vlasti_.html)

Почему стоит обратить внимание на данный документ? В нем представлены количественные данные, крайне важные для понимания состояния местного самоуправления в масштабах края.

Комплексная оценка осуществлялась на основе 11 показателей, утвержденных распоряжением Правительства Забайкальского края от 26 февраля 2013 года № 85-р, отражающих темпы повышения инвестиционной активности, роста качества жизни граждан, уровня социально-экономического развития муниципального образования края.

Наибольшее значение комплексного уровня эффективности показали муниципальные районы — Агинский район (0,538), Александрово-Заводский район (0,503), Чернышевский район (0,498), минимальные значения — Тунгиро-Олекминский район (0,251), Балейский район (0,281) и Борзинский район (0,322). При этом среднекраевое значение показателя 0,398.

В Сводный доклад о результатах мониторинга не включается деятельность ТОСов, тем не менее территориальное общественное самоуправление в условиях отсутствия финансовых средств становится объективным «внутренним» индикатором эффективности управления муниципалитетом. При этом нужно понимать, что объединение жителей муниципальных образований для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения появляется не само по себе. Речь идет об активном методическом сопровождении деятельности ТОСов, изучении органами муниципальной власти успешной практики в других муниципалитетах или регионах. О значимости ТОС свидетельствует то, что статус ТОС закреплён в статье 27 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Правовое регулирование организации и деятельности органов ТОС на федеральном уровне стало действенным стимулом для их развития в городах и сельских поселениях.

Но на деле факты свидетельствуют, что количество созданных ТОСов в Забайкалье значительно уступает количеству и качеству ТОСов в соседней Бурятии. Для успешного развития территориального общественного самоуправления необходимо формирование новых компетенций, нужных для работы на уровне местного сообщества. Компетенций, которыми должны обладать те, кто работает с ТОСами в местной власти, кто работает непосредственно в структуре ТОС —

владение технологиями привлечения дополнительных финансовых ресурсов (фандрайзинга и краудфандинга), технологиями работы в социальных сетях Вконтакте, Одноклассники, Facebook, Viber и т.д., навыками масштабирования ТОСовских проектов на территориальном уровне, канале Youtube и на различных конкурсных площадках, навыки добровольческой и волонтерской деятельности.

Практика показывает, что наиболее активно действуют органы ТОС, получающие поддержку органов местного самоуправления (Агинский район) или же где находятся лидеры общественного мнения, самостоятельно повышающие уровень компетенции до необходимых знаний, умений и навыков (городской округ «Город Чита»).

К причинам «неприживания» в должной мере органов ТОС в малых городах и сельских поселениях относятся не только недостаточный уровень правовых знаний актива ТОС, но и отсутствие надлежащих условий для их работы, порой органы местного самоуправления многих муниципальных образований не проявляют интереса к работе, считая лидеров ТОС не «партнерами», а «конкурентами» местной власти.

Следующим пунктом оценки эффективности управления в муниципалитетах являются местные выборы. По сути, это «лакмусовая бумага», которая определяет практически все негативные элементы социального взаимодействия, «недоделанную работу» или невыполненные обещания и, конечно, отсутствие системной деятельности по подготовке и проведению выборов в муниципальной образовании.

Методическое сопровождение муниципальных выборов — достаточно широкое понятие, включающее деятельность и взаимодействие избирательных комиссий разного уровня, органов муниципальной власти, правоохранительных органов, деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий по работе с маломобильными гражданами, организация и проведение выборов труднодоступных местах.

В соответствии с пунктом 31 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложена обязанность принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи

с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом; обеспечивать исполнение соответствующего судебного решения по отстранению члена избирательной комиссии от работы в комиссии, по удалению из помещения для голосования наблюдателей и иных лиц.

Как показывает практика, наибольшее количество нарушений избирательного законодательства отмечается на стадиях: выдвижение и регистрация кандидатов; проведение предвыборной агитации; проведение голосования и подсчета голосов<sup>98</sup>.

Но при этом, на прошедших муниципальных выборах были факты некомпетентности сотрудников правоохранительных органов — когда кандидата на довыборах в городскую думу Читы по Октябрьскому округу Сергея Королькова, находившегося на избирательном участке в единый день голосования доставили в полицию<sup>99</sup>. В соответствии со ст. 30 ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 09 марта 2016 года № 66-ФЗ) зарегистрированный кандидат имеет право присутствовать в помещении для голосования с момента начала работы участковой комиссии в день голосования.

На прошедших выборах явка на выборы в органы местного самоуправления районов и городских округов Забайкальского края в рамках состоявшейся избирательной кампании составила 21,79 %. В единый

---

<sup>98</sup> <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/analytics/21137.html>

<sup>99</sup> [https://zab.ru/news/98863\\_izbirkom\\_dostavlennyj\\_v\\_policiyu\\_kandidat\\_korolkov\\_imel\\_pravo\\_nahoditsya\\_na\\_uchastke](https://zab.ru/news/98863_izbirkom_dostavlennyj_v_policiyu_kandidat_korolkov_imel_pravo_nahoditsya_na_uchastke)

день голосования в сельском поселении Бухтинское Александрово-Заводского района потребовалось отложить голосование для дополнительного выдвижения кандидатов в связи с отсутствием альтернативы на выборах главы сельского поселения.

Также по Первомайскому двухмандатному округу, на выборах депутатов совета муниципального района «Шилкинский район» выборы были отложены в силу отсутствия альтернативы. В целом, в муниципальных выборах приняли участие 1,5 тысячи кандидатов за 485 мандатов. Из выдвинутых кандидатов примерно 11 % не смогли зарегистрироваться по разным причинам.

В ходе избирательной кампании в органы местного самоуправления районов и городских округов Забайкальского края в региональную Избирательную комиссию поступило 23 жалобы. Лидером по их количеству стали выборы главы поселения «Атамановское» Читинского района.

Муниципальные выборы осенью 2017 года в Забайкальском крае показали проблемные места в методическом сопровождении выборов, начиная с регистрации кандидатов, а также факты «отсутствия альтернативы» и это на фоне низкой явки избирателей. При этом нужно понимать, что методическое сопровождение выборов призвано минимизировать вышеуказанные явления, но никоим образом не могут повлиять на причину абсентеизма на местах, привычной модели поведения избирателя.

Высокий уровень избирательной активности населения в муниципалитете — это не только показатель интереса избирателей к демократическим выборам, их доверия к институту выборов и осознания возможности личного участия в формировании органов власти, но и обязательный элемент легитимности избранной власти.

Далее в управлении муниципальным образованием особое место занимают муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов является актом высшей юридической силы. Органы местного самоуправления должны постоянно реагировать на изменения федерального и регионального законодательства, которые влекут необходимость внесения соответствующих изменений в уставы муниципальных образований путем принятия соответствующих муниципальных правовых актов. Как показывает анализ отказов в государственной регистрации уставов му-

ниципальных образований Забайкальского края за период с 01 января по 29 июня 2017 года существуют достаточно проблемные муниципальные районы, такие как Шилкинский и Тунгиро-Олекминский, в которых муниципальным образованиям Минюст отказывает в государственной регистрации по разным основаниям.

В соответствии с положениями Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Забайкальском крае образовано и действует 410 муниципальных образований, уставы которых зарегистрированы в установленном законом порядке.

В рамках осуществления Управлением деятельности по государственной регистрации уставов (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) муниципальных образований Забайкальского края за указанный период в Управление из поступивших на государственную регистрацию 320 муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края (12 уставов муниципальных образований и 308 муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований Забайкальского края), зарегистрировано 255 (8 уставов и 247 актов), что составило 80,4% от количества поступивших на государственную регистрацию в отчетном периоде.

Основаниями для отказов в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований явились:

— несоблюдение порядка принятия муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, в части сокращения срока опубликования проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, в нарушении норм установленных частью 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ (сельское поселение «Номоконовское» муниципальный район «Шилкинский район»).

Согласно части 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию).

Следует отметить, что по состоянию на 29 июня 2017 года в соответствии с действующим законодательством приведен 1 муниципальный правовой акт, что составило 20 % от общего количества отказов в государственной регистрации в отчетном периоде (Решение сельского поселения «Номоконовское» муниципальный район «Шилкинский район»).

Кроме того, Управление отмечает, что по ранее обжалованным (в период с 01 июля по 28 декабря 2016 года) решениям Управления об отказе в государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав, приняты следующие судебные решения:

— 17 мая 2017 года решением Центрального районного суда г. Читы отказано в удовлетворении административного искового заявления администрации сельского поселения «Тупикское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» о признании незаконным отказа Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Забайкальскому краю от 30 марта 2016 года № 04 в государственной регистрации Решения Совета сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» от 11 марта 2016 года № 06 «О внесении изменений и дополнений в Устав сельского поселения «Тупикское», принятый решением Совета сельского поселения «Тупикское» от 05 сентября 2014 года № 98».

— 24 мая 2017 года апелляционным определением Забайкальского краевого суда г. Читы решение Центрального районного суда г. Читы от 04.10.2016 об отказе в удовлетворении административного искового заявления администрации сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» о признании незаконным отказа Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Забайкальскому краю № 05 от 30.03.2016 в государственной регистрации Решения Совета сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» от 11 марта 2016 года № 22 «О внесении изменений и дополнений в Устав сельского поселения «Зареченское», принятый решением Совета сельского поселения «Зареченское» от 05 сентября 2014 года № 73 оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Анализ отказов в государственной регистрации уставов (муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы) муниципальных образований Забайкальского края за период с 01.01.2017 по 29.06.2017. <http://to75.minjust.ru/ru/node/312823>



## **Актуальные вопросы управления монопрофильными муниципальными образованиями (моногородами)**

Совместная работа органов власти всех уровней по целенаправленному развитию моногородов в Забайкальском крае была начата в 2009 году, вследствие реакции Правительства Российской Федерации на обострение ситуации в муниципальных образованиях, зависящих от деятельности градообразующих предприятий, по причине влияния мирового финансового кризиса.

Первоначально на основе сформулированных Министерством регионального развития Российской Федерации критериев в федеральный перечень моногородов вошли 10 муниципальных образований Забайкальского края. Администрацией каждого поселения при методической поддержке региональных властей были разработаны Комплексные инвестиционные планы развития (далее — КИП), представляющие собой программные документы по модернизации экономики и социальной сферы моногородов и включающие в себя пакет инвестиционных проектов и мероприятий<sup>101</sup>.

В апреле 2015 года в результате пересмотра Министерством экономического развития Российской Федерации и законодательного закрепления критериев монопрофильности распоряжением Правительства Российской Федерации № 668-р был утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации. Все моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения социально-экономической ситуации.

В обновленный перечень от Забайкальского края вошли 8 монопрофильных поселений:

— 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;

---

<sup>101</sup> 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.

— к моногородам, где существует риск ухудшения ситуации, отнесены пгт Шерловая Гора, пгт Кокуй, пгт Вершино-Дарасунский.

Основная стратегическая цель управления моногородами — повышение качества и уровня жизни населения путем диверсификации экономики и ухода от монопрофильности. Дополнительным направлением развития моногородов в 2016–2017 годах стало развитие городской среды.

В этих целях на федеральном уровне создан институт развития — Фонд развития моногородов, ряд мер по государственной поддержке осуществляются Министерством экономического развития Российской Федерации, Минпромторгом России, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Минсельхозом России и др.

В 2011 году в рамках оказания государственной поддержки Забайкальскому краю из средств федерального бюджета было выделено 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. Также в 2011 году в этих муниципальных образованиях были созданы Фонды поддержки малого предпринимательства для предоставления микрозаймов на льготных условиях.

Стоит отметить, что в полной мере «альтернативные» инвестиционные проекты реализуются только в монопрофильном г. Краснокаменск. 22 января 2016 г. Губернатором Забайкальского края и генеральным директором Фонда развития моногородов И.В. Кривоногов в г. Москва 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 привлечь 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.

Нормативно-правовой базой Забайкальского края установлены нормы, предоставляющие налоговые льготы и преференции по налогу

на имущество, налогу на прибыль организаций для резидентов ТО-СЭР, а также нормы по предоставлению земельных участков без проведения торгов.

Вместе с тем, несмотря на предусмотренные для резидентов льготы, отмечается низкая инвестиционная активность, что, в большей степени, связано с общим низким уровнем инвестиционной привлекательности Забайкальского края. По состоянию на 11 сентября 2017 года в реестре резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований, от г. Краснокаменска зарегистрирован один резидент. Вместе с этим, согласно данным Министерства экономического развития Забайкальского края к 2021–2022 гг. на территории моногорода предполагается реализовать 4 промышленных проекта — цементный завод, завод по производству металлической сурьмы, бериллиевое производство и гидрометаллургический комбинат.

Считаем работу по привлечению инвесторов и потенциальных резидентов одной из приоритетных для региональных и местных властей, а также для организаций инфраструктуры поддержки, что потребует координации усилий в части улучшения благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании и в регионе в целом.

В других монопоселениях края ставка делается в основном на реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, реализацию мероприятий содействия занятости населения и проектов малого бизнеса.

В 2016 году в рамках реализации подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Забайкальском крае» государственной программы Забайкальского края «Экономическое развитие» семи монопрофильным муниципальным образованиям на конкурсной основе были предоставлены субсидии для софинансирования мероприятий, осуществляемых в рамках реализации муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства в объеме 9,1 млн рублей. Также в моногородах края реализовывались мероприятия в рамках Региональной адресной программы Забайкальского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда — в 2016 году было освоено 104,41 млн рублей.

Вместе с этим, следует выразить обеспокоенность тем фактом, что предпринимаемые по отношению к моногородам меры поддержки являются точечными. Несмотря на некоторые положительные тенден-

ции, устойчивого улучшения ситуации в поселениях региона не отмечается. За период с 2009 по 2016 год численность населения моногородов Забайкальского края снизилась на 8,4 % или на 9,2 тыс. чел. По состоянию на 01 января 2017 года уровень регистрируемой безработицы составил от 0,8 % (г.п. Вершино-Дарасунское) до 2,8 % (г.п. «Кокуйское») при среднекраевом уровне 1,8 %. Иначе представлен уровень общей безработицы по методологии МОТ: от 3,9 % в г.п. «Новопапавловское» до 17,0 % в г.п. «Жирекенское» (в Забайкальском крае — 10,8 %). В трех поселениях градообразующие предприятия не влияют на общегородской объем производства: в пгт Жирекен по причине консервации в 2013 году Жирекенского производственного комплекса, в пгт Первомайский и пгт Новопапавловка ввиду банкротства градообразующих предприятий. Кроме того, сохраняется дотационность местных бюджетов, а изменение объемов инвестиций в основной капитал имеет разнонаправленную динамику.

Процесс управления территорией монопрофильного муниципального образования уникален и, по сути, должен носить децентрализованный характер<sup>102</sup>. Реализации проектов малого бизнеса и реконструкции коммунальной инфраструктуры в отдаленных монопрофильных муниципальных образованиях в условиях отсутствия крупного и среднего бизнеса недостаточно для диверсификации их экономики и ускорения социально-экономического развития. Кроме того, значительной проблемой является вопрос кадрового обеспечения местных и региональных администраций.

### Кадровый потенциал

Низкий уровень кадровой обеспеченности органов местного самоуправления продолжает оставаться серьезной проблемой в Забайкальском крае. Только 72 % муниципальных служащих имеет высшее образование. Выпускники с профильным образованием не идут на муниципальную службу, что связано, прежде всего, с низкой оплатой труда, сложностями профессионального роста.

<sup>102</sup> Бартош А.А. К вопросу о реализации новой экономической политики в моногородах // Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: Труды научно-практической конференции с международным участием 17–22 мая 2017 года / под ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Бабкина. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017. — С. 220–225.

Выборная кампания 2017 года в некоторых районах показала существенный интерес к жизни территорий со стороны местных жителей: в этих районах активно участвовали самовыдвиженцы. Но даже при высокой мотивации и желании участвовать в развитии муниципальных образований отсутствие специальных компетенций вызывает в дальнейшем сложности в реализации местного самоуправления.

В регионе в рамках государственной программы «Совершенствование государственного управления Забайкальского края», утвержденной постановлением Правительства края от 30 июня 2014 года № 383, действует подпрограмма, направленная на развитие муниципальной службы. Вместе с тем каждый год сокращается количество направляемых на курсы повышения квалификации. В 2016 году обучение прошли 74 вновь избранных главы муниципальных образований (в 2015 году — 85 глав).

По информации из отчета о деятельности Правительства Забайкальского края в 2016 году, были проведены 7 выездных семинаров-совещаний для руководителей и специалистов органов местного самоуправления.

При отсутствии финансирования подготовки и переподготовки, а также повышения квалификации муниципальных служащих из краевого бюджета администрации муниципальных районов выискивают средства в местных бюджетах, понимая актуальность проблемы кадровой обеспеченности. Так, в первой половине 2017 года обучение прошли около 25 глав и специалистов поселений муниципального района «Агинский район». Планируют обучение на 2018 год в других районах края. Среди актуальных тем, которые заявляют органы местного самоуправления, это современные технологии управления, привлечения ресурсов на территорию, развитие коммуникативных навыков (устной и письменной речи), основы делопроизводства, конфликтологии.

### **Управление экономическим развитием муниципального образования**

Эффективность управления муниципальными образованиями можно также оценить через показатели выполнения органами местного самоуправления обязательств по Соглашению «о мерах по повы-

шению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов». В соответствие с данным Соглашением, муниципальное образование принимает на себя обязательства по повышению эффективности использования бюджетных средств. Для Забайкальского края эти обязательства сводятся к погашению задолженности по оплате труда перед работниками бюджетной сферы, по оплате коммунальных услуг, к выполнению установленного норматива на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края, оптимизации бюджетных расходов, в т.ч. за счет оптимизации численности, снижение задолженности по бюджетным кредитам, снижение недоимки поступлений по налоговым и неналоговым доходам и др.

Муниципальные образования характеризуются значительным «разбросом» по ключевым экономическим показателям и выполнению обязательств по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Один из наиболее существенных показателей, характеризующий не только «качество жизни» работников бюджетной сферы, но и дающий немалый вклад во внутренний спрос на конечные товары и услуги со стороны домашних хозяйств — это отсутствие задолженности по оплате труда работников бюджетной сферы. По данным Министерства финансов Забайкальского края<sup>103</sup> по состоянию на 01 января 2017 года по оплате труда не имеют задолженности только четыре муниципальных района, а также краевой центр — г. Чита и ЗАТО п. Горный. По некоторым районам наблюдается относительное улучшение по сравнению с ситуацией на 01 января 2016 года — например, снижение задолженности по оплате труда по Шилкинскому району с 39,5 млн руб. до 35,7 млн руб. или по Карымскому району — с 1,5 млн руб. до 0,8 млн руб. Однако в целом, несмотря на полное отсутствие задолженности по некоторым муниципальным образованиям и снижение задолженности по другим, общий долг перед работниками бюджет-

<sup>103</sup> Информация о выполнении органами местного самоуправления обязательств по Соглашению о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов за 2016 год //По материалам сайта [http://минфин.зabaykalskiykray.pf/u/files/minfin\\_zabkray/btwnpartnership/monitoring/Inform\\_po\\_vipoln\\_sogl\\_za\\_2016.xlsx](http://минфин.зabaykalskiykray.pf/u/files/minfin_zabkray/btwnpartnership/monitoring/Inform_po_vipoln_sogl_za_2016.xlsx)

ной сферы увеличился более чем на 200 млн руб. Лидером по темпам роста задолженности стал Читинский район: долг по оплате труда перед работниками бюджетной сферы с 01 января 2016 года по 01 января 2017 года возрос более чем в 2,5 раза — с 16 до 40 млн руб.

Также негативная тенденция прослеживается в оплате жилищно-коммунальных услуг. Общий объем задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг возрос на 178 млн руб. и составил на 01 января 2017 года почти 690,5 млн руб., из которых 473,3 млн руб. — просроченная задолженность.

В качестве одной из мер, ориентированных на повышение эффективности освоения бюджетных средств, выступает применение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края. Нормативы устанавливаются в качестве предельной доли расходов на текущий финансовый год от доходов консолидированного бюджета муниципального района или городского округа, состоящих из налоговых и неналоговых доходов и объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)<sup>104</sup>. Невыполнение установленных нормативов имеет место только по Шилкинскому муниципальному району и ЗАТО п. Горный. По всем остальным муниципальным районам и городским округам Забайкальского края наблюдается экономия от 0,6 % до 10,4 %.

В результате выполнения мероприятий по плану оптимизации бюджетных расходов общая экономия составила более 154,5 млн руб., в т.ч. за счет оптимизации численности — более 70,5 млн руб.

Кроме того, в целом снизился уровень кредитной нагрузки на муниципальные районы (городские округа) на 116,9 млн руб. Остаток задолженности по бюджетным кредитам на 01.01.2017 г. составил 698,5 млн руб.<sup>105</sup>

Несмотря на ряд положительных тенденций связанных с экономией бюджетных средств и сокращением задолженности по бюджетным кредитам, имеют место серьезные негативные экономические тенден-

---

<sup>104</sup> Постановление Правительства Забайкальского края № 253 от 03.06.2016.

<sup>105</sup> Мониторинг местных бюджетов Забайкальского края за 2016 год //По материалам сайта [http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin\\_zabkraj/btwnpartnership/monitoring/MMMB\\_30052017.xlsx](http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkraj/btwnpartnership/monitoring/MMMB_30052017.xlsx)

ции. За исследуемый период по большинству муниципальных районов и по городским округам наблюдается существенный рост недоимки поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов). Лидером по росту недоимки в абсолютном выражении стал г. Чита — 239,8 млн руб. (Табл. 1), а по темпам роста — Тунгокочинский район — недоимка увеличилась на 275,7%.

Таблица 1

**Размер недоимки поступлений налоговых и неналоговых доходов  
в консолидированный бюджет муниципальных районов  
(городских округов), тыс. руб.**

№ п/п	Наименование МО	Недоимка поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов)			
		на 01.01.2016	на 01.01.2017	изменение объема недоимки на 01.01.2017 от 01.01.2016	
				в сумме	в процентах
				(снижение (-); рост (+))	%
1	Агинский район	14 750,9	10 677,6	-4 073,3	72,4%
2	Акшинский район	2 108,3	2 717,3	609,0	128,9%
3	Александрово-Заводский район	4 128,5	4 753,6	625,1	115,1%
4	Балейский район	8 941,4	14 871,0	5 929,6	166,3%
5	Борзинский район	51 218,1	40 542,0	-10 676,1	79,2%
6	Газимуро-Заводский район	2 748,3	4 525,1	1 776,8	164,7%
7	Дульдургинский район	11 756,4	8 555,5	-3 200,9	72,8%
8	Забайкальский район	20 472,2	30 261,9	9 789,7	147,8%
9	Каларский район	5 734,1	5 706,5	-27,7	99,5%
10	Калганский район	4 757,1	3 524,3	-1 232,9	74,1%
11	Карымский район	25 422,3	32 519,7	7 097,4	127,9%
12	г. Краснокаменск	32 350,8	34 214,2	1 863,3	105,8%
13	Красночикойский район	8 502,7	10 711,4	2 208,7	126,0%
14	Кыринский район	2 424,3	3 954,9	1 530,7	163,1%
15	Могойтуйский район	20 050,8	22 309,8	2 259,0	111,3%
16	Могочинский район	14 415,9	24 396,1	9 980,2	169,2%
17	Нерчинский район	29 583,9	12 870,0	-16 713,9	43,5%
18	Нерчинско-Заводский район	2 535,8	2 937,8	402,0	115,9%



№ п/п	Наименование МО	Недоимка поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов)			
		на 01.01.2016	на 01.01.2017	изменение объема недоимки на 01.01.2017 от 01.01.2016	
				в сумме	в процентах
				(снижение (-); рост (+))	%
19	Оловянинский район	17 846,3	17 413,3	-432,9	97,6%
20	Ононский район	2 851,5	3 970,7	1 119,2	139,3%
21	Петровск-Забайкальский район	9 552,0	10 781,4	1 229,3	112,9%
22	Приаргунский район	18 327,9	23 067,0	4 739,1	125,9%
23	Сретенский район	10 425,3	7 539,3	-2 886,0	72,3%
24	Тунгиро-Олекминский район	207,7	250,8	43,1	120,7%
25	Тунгокоченский район	5 473,3	15 087,9	9 614,6	275,7%
26	Улетовский район	10 150,8	10 310,3	159,5	101,6%
27	Хилокский район	14 977,3	16 286,7	1 309,4	108,7%
28	Чернышевский район	19 170,3	22 402,2	3 232,0	116,9%
29	Читинский район	51 695,4	66 962,7	15 267,3	129,5%
30	Шелопугинский район	2 855,2	2 551,9	-303,3	89,4%
31	Шилкинский район	57 137,5	44 153,9	-12 983,6	77,3%
32	г.Агинское	24 476,2	32 401,1	7 924,9	132,4%
33	г. Петровск-Забайкальск	11 428,7	27 117,0	15 688,4	237,3%
34	г. Чита	563 509,0	803 325,0	239 816,0	142,6%
35	ЗАТО п.Горный	2 989,0	4 139,8	1 150,8	138,5%
	<b>Итого</b>	<b>1 084 975,0</b>	<b>1 377 809,5</b>	<b>292 834,4</b>	<b>X</b>

Данные экономические тенденции серьезно ограничивают внутренний потенциал по развитию малого бизнеса. Фактически, в значительной части муниципальных образований, основным потребителем товаров, работ и услуг выступает государство в лице соответствующих органов власти и бюджетных организаций. При этом государственные закупки, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, помимо услуг естественных монополий, покрываются зачастую за счет фирм из других регионов, что приводит к «вымыванию» бюджетных денег и не способствует снижению уровня дотационности

бюджетов. Основой для выхода на траекторию роста и ускорение развития муниципальных образований Забайкальского края может стать реализация крупных проектов на территории края. Такие проекты, являясь точками роста для края в целом, смогут значительно повысить экономический уровень муниципальных образований, на территории которых они будут реализовываться, а также остальных муниципальных образований через механизм бюджетного выравнивания, но уже за счет региональных денег, что, в свою очередь, снизит кредитную зависимость региона.

Несмотря на низкий инвестиционный рейтинг нашего региона (по данным рейтингового агентства «Эксперт РА»<sup>106</sup>, Забайкальский край среди соседей находится на последнем месте с рейтингом 3С1 — пониженный потенциал и высокий риск. По инвестиционному потенциалу регион на 52 месте, по инвестиционному риску — на 75 месте), Правительством Забайкальского края предпринимаются активные меры по созданию условий для привлечения инвесторов в крупные проекты. Так, инвестиции в основной капитал в 2016 г. составили более 84 млрд руб. Основные инвестиционные проекты, в которые привлечены инвестиции — это Быстринское, Нойон-Тологойское, Апасатское месторождения, а также инфраструктурный проект «комплексная реконструкция участка Карымская-Забайкальск»<sup>107</sup>.

Дальнейшая работа в данном направлении позволит реализовать ресурсный потенциал региона и в долгосрочной перспективе вывести его из числа депрессивных, дотационных регионов.

Вместе с тем в целях реализации внутреннего экономического потенциала и повышении занятости населения в муниципальных образованиях стали уделять большее внимание развитию малого и среднего предпринимательства. Активизация предпринимательской инициативы на территории края происходит неравномерно. Наибольший удельный вес предпринимателей сосредоточен в районах вокруг регионального центра и Агинского Бурятского округа. Именно данные районы приняли активное участие в формировании инвестиционной карты края, активно участвуют в мероприятиях, направленных на развитие и поддержку малого предпринимательство.

<sup>106</sup> <http://raexpert.ru>.

<sup>107</sup> «Отчет о результатах деятельности Правительства Забайкальского края за 2016 г.» Утвержден распоряжением Правительства Забайкальского края № 199-р от 27.04.2017.

Таким образом, учитывая наличие диспропорций в социально-экономическом развитии территории Забайкальского края, отмечаем необходимость проведения комплексных мер, направленных на повышение эффективности управления муниципальными образованиями. Важнейшую роль в этом будет играть консолидация усилий федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также бизнеса и населения.