

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ИМ. Г.В. ПЛЕХАНОВА»
КЕМЕРОВСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

На правах рукописи

Андрюхин Александр Юрьевич

**ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, доцент
Кудряшова Ирина Анатольевна

Кемерово – 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	12
1.1. Муниципальные образования как социально-экономическая система	12
1.2. Сущность и классификационные аспекты экономической самодостаточности муниципальных образований	31
1.3. Проблемы формирования экономической самодостаточности муниципальных образований в современной экономике России	45
Глава 2. АНАЛИЗ УРОВНЯ И ФАКТОРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	59
2.1. Методические аспекты оценки экономической самодостаточности муниципальных образований.....	59
2.2. Анализ экономической самодостаточности муниципальных образований субъектов федерации (на примере городских округов Кемеровской области)....	74
2.3. Анализ практики управления экономической самодостаточностью муниципальных образований субъектов федерации	103
Глава 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	114
3.1. Модель развития муниципальной экономики на эндогенной основе как фактор повышения экономической самодостаточности	114
3.2. Повышение экономической самодостаточности муниципальных образований на основе взаимодействия с гражданами и бизнесом.....	135
3.3. Повышение гибкости взаимодействия органов местного самоуправления на основе сетевого принципа.....	148
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	161
Список используемой литературы.....	170
Приложения	188

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях чрезвычайно возрастает роль муниципальных образований и местного самоуправления в экономическом и социальном развитии, определяемая их особой значимостью в решении вопросов жилищно-коммунального и дорожного хозяйств, социально-культурной сферы, организации общего образования, медицинской помощи, создания благоприятной среды для жизни людей. В то же время практика муниципального управления свидетельствует о наличии острого противоречия между важностью проблем местного значения и крайней недостаточностью объемов бюджетного финансирования муниципального образования. Отвечая за решение множества важнейших социальных и экономических вопросов, муниципальные образования не имеют адекватной финансово-экономической базы для обеспечения самодостаточности. Сложившаяся ситуация приводит к ряду негативных последствий:

- неудовлетворительному состоянию жилищно-коммунального хозяйства, городской инфраструктуры, медицинской и образовательной сфер, как следствие – снижению качества жизни, растущему недовольству населения;

- невозможности реализации амбициозных проектов и программ развития городов и районов;

- необходимости постоянной масштабной финансовой поддержки муниципальных образований, истощению бюджетов субъектов федерации, сокращению их финансово-экономических возможностей;

- размыванию сущности местного самоуправления в части сложности или невозможности решения ряда вопросов местного значения на уровне муниципальных образований, порождающим иждивенческие настроения местных руководителей и населения, демотивирующим экономическую активность бизнеса и жителей территории.

Таким образом, оценка экономической самодостаточности муниципальных образований субъектов РФ и выработка рекомендаций по ее формированию явля-

ются важной актуальной научной и прикладной задачей.

Степень научной разработанности проблемы. Методологические и теоретические аспекты социально-экономического развития регионов и муниципальных образований представлены в трудах М. Бандмана, М. Буяновой, А. Вебера, Э. Венейблса, А. Гранберга, Э. Гувера, М. Гузева, О. Иншакова, В. Кристаллера, П. Кругмана, И. Кудряшовой, В. Кулешова, В. Курченкова, Н. Лебедевой, А. Лёша, Р. Лукаса, Г. Мерзликиной, И. Митрофановой, Н. Оксанич, Е. Петровой, П. Ромера, В. Рохчина, В. Селиверстова, Ю. Сизова, В. Суслова, А. Татаркина, Г. Тимофеевой, Т. Трубицыной, Дж. Уильямсона, А. Фишера, Ю. Фридмана, М. Фуджиты, Р. Шепитько, Р. Шнипера и др.

Экономические и социальные проблемы местного самоуправления, финансово-экономические основы деятельности муниципальных образований исследованы в работах С. Авакьяна, Т. Авдеевой, Ю. Агибалова, А. Бабича, А. Бреусовой, А. Бурова, Е. Бухвальда, А. Васильева, А. Воронина, Д. Гайнанова, В. Зотова, А. Игудина, А. Калининой, И. Караваевой, Е. Качановой, А. Киселевой, А. Кобилева, Ю. Козенко, В. Лапина, В. Лексина, В. Мокрого, В. Мосейко, П. Ореховского, В. Папело, Е. Полянской, Л. Поповой, В. Рохчина, О. Роя, Е. Руссковой, В. Тамбовцева, А. Швецова, А. Шевандрина, А. Широкова и др. Значительный вклад в исследование вопросов развития городов и городских агломераций внесли Е. Анимица, Р. Бабун, А. Велихов, А. Гапоненко, А. Даванков, М. Глазырин, В. Гневко, Б. Гринчель, Е. Дворядкина, Б. Жихаревич, А. Занадворов, Е. Иншакова, А. Когут, П. Косинский, В. Любовный, А. Плякин, И. Тургель, Д. Фролов и др.

При наличии большого числа работ, посвященных экономическим основам местного самоуправления, остаются слабо исследованными проблемы экономической самодостаточности муниципальных образований. Дискуссионными, недостаточно изученными являются категориальный аппарат экономической самодостаточности городских округов, методические аспекты оценки самодостаточности, условия и факторы ее обеспечения. Таким образом, необходимость разработки вопросов обеспечения и повышения экономической самодостаточности муници-

пальных образований определяет актуальность темы настоящего исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методического инструментария оценки и формирования экономической самодостаточности муниципальных образований, практических рекомендаций по ее повышению.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач**:

- уточнить содержание понятия «экономическая самодостаточность муниципального образования» и разработать классификацию ее видов;
- сформировать методику оценки экономической самодостаточности муниципальных образований;
- определить потенциал экономической самодостаточности муниципального образования на основе модели эндогенного роста муниципальной экономики;
- предложить и обосновать мероприятия по повышению экономической самодостаточности муниципальных образований на основе вовлечения граждан и бизнеса, повышения гибкости взаимодействия органов местного самоуправления при решении местных вопросов;
- разработать организационно-управленческую модель обеспечения экономической самодостаточности муниципальных образований.

Объектом исследования являются территориальные социально-экономические подсистемы национальной экономики на уровне крупных муниципальных образований – городских округов.

Предметом – совокупность социально-экономических и организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе формирования экономической самодостаточности муниципальных образований.

Теоретико-методологической основой исследования являются фундаментальные концепции, гипотезы, модели и методы, представленные в трудах российских и зарубежных ученых по вопросам региональной экономики, местного самоуправления, субфедеральных финансов. В процессе работы над диссертацией использовались общенаучные (индукция и дедукция, сравнение, классификация, логический анализ), а также экономико-математические и статистические методы

(кластерный анализ, дисперсионный анализ), табличные и графические приемы представления данных.

Информационной базой исследования являются законодательные и нормативные акты федерального, регионального, местного уровней; данные Федеральной службы государственной статистики; материалы органов местного самоуправления; экспертные оценки и расчеты российских и зарубежных ученых, опубликованные в научной литературе; авторские расчеты.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. В современных условиях функционирование муниципальных образований осуществляется преимущественно на основе максимизации фискального потенциала и перераспределения доходов, что является недостаточным для полноценного решения вопросов местного значения, приводит в ряде случаев к дестабилизации деятельности органов власти местного самоуправления, а также к невозможности достижения компромисса интересов власти, бизнеса и населения. В целях повышения самообеспеченности муниципальной экономики экономическая самодостаточность муниципальных образований должна рассматриваться как степень обеспеченности местных бюджетов собственными доходными источниками, необходимая для решения вопросов местного значения на уровне, адекватном современным требованиям к качеству жизни с учетом законодательной и социально-экономической ситуации и развития муниципального образования преимущественно на основе собственных ресурсов. Это предопределяет необходимость классифицировать экономическую самодостаточность муниципальных образований с учетом дифференциации по таким критериям, как тип муниципального образования, период времени и источник достижения для адекватной оценки эффективного управления территорией.

2. При разработке методики оценки экономической самодостаточности муниципальных образований необходимо учитывать соотношение между общими и скорректированными доходами местного бюджета, которые обусловлены особенностями законодательно установленной экономической основы местного са-

моуправления и уровнем развития муниципальной экономики, с одной стороны, и расходами местного бюджета, которые вытекают из необходимости решения вопросов местного значения, – с другой. В основу оценки положен расчет относительных показателей (коэффициентов), отражающих соотношение между собственными доходами местных бюджетов в широком и узком смыслах и расходами на решение местных вопросов. Применение данных показателей позволяет определить степень достижения экономической самодостаточности муниципальных образований, сравнить их во времени и пространстве, классифицировать и типологизировать муниципальные образования по уровням и особенностям самодостаточности.

3. Реализация модели эндогенного роста экономики муниципального образования преследует цель максимизации внутренних резервов и источников экономического роста для удовлетворения рыночного спроса внутри муниципального образования и за его пределами. На основе использования региональных и муниципальных факторов роста комбинируются возможности интенсивного и экстенсивного типов развития. Корреляционно-регрессионный анализ влияния экономического роста на экономическую самодостаточность показал, что использование модели эндогенного роста позволяет повысить экономическую самодостаточность муниципального образования (на примере городского округа) на 5-10%. Более существенное повышение экономической самодостаточности требует кардинального изменения экономической модели муниципального образования на основе создания новых производств на инновационной основе с высокой добавленной стоимостью.

4. Непосредственное участие граждан и бизнеса в осуществлении местного самоуправления является резервом повышения экономической самодостаточности муниципальных образований за счет вовлечения жителей в решение вопросов местного значения на основе личного, материального, финансового, трудового и организационного вклада, а также развития социальной ответственности бизнеса в рамках муниципального образования, участия некоммерческих организаций в решении местных вопросов. Целесообразны следующие мероприятия по

вовлечению граждан и бизнеса: совместная работа по текущему содержанию и благоустройству городов, материальное и трудовое участие в деятельности муниципальных учреждений, софинансирование местных вопросов (для граждан); спонсорство и меценатство в отношении муниципальных учреждений, финансовое и материальное участие в строительстве и эксплуатации местных объектов, поддержка общественно-значимых мероприятий и инициатив местного сообщества, некоммерческих организаций (для бизнеса). Повышение гибкости в отношении деятельности местного самоуправления достигается путем реализации механизма обеспечения экономической самодостаточности муниципальных образований на основе принципов мультиуровневого и сетевого управления в зависимости от характера и масштаба решаемых задач взамен обособленного решения вопросов местного значения.

5. Организационно-управленческая модель формирования экономической самодостаточности муниципального образования предполагает определение целей и управленческих способов воздействия на основе стратегии муниципального образования и существующих условий его функционирования исходя из результатов анализа и контроля достигнутого уровня самодостаточности, исполнения принятых решений на основе ряда методов (стимулирование, субсидирование, активизация взаимодействий, мультиуровневое, сетевое управление). Субъектами управления экономической самодостаточностью муниципального образования являются как местные представительные, исполнительные органы власти, так и его жители, объединения, общественные организации граждан и бизнеса, различные экспертно-совещательные органы. Использование предложенной модели позволяет вырабатывать обоснованные решения на основе качественной информации, а также реализовывать их в непосредственной практике управления муниципальным образованием.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

– на основе анализа современных тенденций развития муниципальной экономики в России уточнено определение и разработана классификация экономической самодостаточности муниципальных образований, которые учитывают цель

социально-экономического развития муниципального образования, современные особенности экономической основы местного самоуправления, а также позволяют принимать управленческие решения исходя из приоритетов и целей развития социально-экономических систем муниципального уровня;

– с учетом экономической сущности самодостаточности муниципальных образований разработана методика ее оценки, отличительной особенностью которой является возможность количественного подсчета экономического потенциала местного самоуправления в соответствии с потребностями местного сообщества, что позволяет проводить сравнительный анализ эффективности управления муниципальными образованиями, определять существующий уровень самодостаточности городских округов региона во времени и пространстве;

– в отличие от доминирующего подхода, предполагающего повышение самодостаточности муниципальных образований исключительно на основе перераспределения финансовых ресурсов, предложена базирующаяся на теории эндогенного экономического роста модель развития муниципальной экономики, предполагающая максимизацию использования внутренних резервов экономического развития во взаимосвязи с рыночным спросом. Ее использование позволяет повысить экономическую самодостаточность до удовлетворительного уровня (повышение коэффициента экономической самодостаточности на 0,05-0,10), что дает возможность определить инструменты и мероприятия по практической реализации данной модели в городских округах;

– исходя из анализа интересов и потребностей местного сообщества, представлены организационно-управленческие мероприятия по вовлечению бизнес-структур и граждан в решение вопросов местного значения (совершенствование института социальной ответственности с учетом стратегических целей муниципального образования, стимулирование материального, трудового, организационного участия в местном самоуправлении), способствующие повышению экономической самодостаточности, отличающиеся от имеющихся разработок использованием нереализованного потенциала местного сообщества;

– базируясь на системном и институциональном подходах, предложена ор-

ганизационно-управленческая модель обеспечения экономической самодостаточности муниципального образования, отличающаяся учетом целей развития муниципального образования и формированием системы мультиуровневого управления с определением рационального состава участников для решения вопросов местного значения, позволяющая интегрировать действия органов управления, общества и бизнеса в целях повышения самодостаточности муниципальных образований.

Теоретическая значимость и практическая значимость. Полученные результаты развивают научные представления о сущности и видах экономической самодостаточности муниципальных образований, влияющих на нее факторах и условиях достижения. Результаты исследования могут найти применение в практике деятельности органов местного самоуправления и органов власти субъектов Российской Федерации при принятии эффективных управленческих решений и разработке программ в сфере управления социально-экономическим развитием городов.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Научные положения, выводы и результаты диссертации соответствуют области исследования специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика):

пункту 3.18 «Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения / сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы федеральной политики регионального развития. Формы и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления»: определены терминологические и классификационные основы экономической самодостаточности муниципальных образований, выявлены факторы роста самодостаточности местного самоуправления, предложены показатели оценки самодостаточности, проведено изучение уровня самодостаточности муниципальных образований и влияющих на него факторов, определены мероприятия по повышению экономической самодо-

статочности муниципальных образований.

Апробация результатов исследования. Разработанные в диссертации рекомендации внедрены в деятельность администрации Анжеро-Судженского городского округа Кемеровской области и Международного исследовательского института (г. Москва), что подтверждается актами и справками о внедрении.

Основные положения диссертации докладывались на IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономического развития регионов» (Волгоград, 2015 г.); XXVII международных Плехановских чтениях (Москва, 2014 г.); международной научно-практической конференции «Экономические науки в России и за рубежом» (Москва, 2014); III международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие регионов России» (Москва, 2013 г.); международной научной конференции «Региональные проблемы перехода к инновационной экономике» (Кемерово, 2012 г.) и др.

Материалы диссертации использованы в преподавании дисциплин «Экономика региона», «Размещение производительных сил», «Проблемы внешнеэкономической деятельности Кузбасса» в Кемеровском институте (филиале) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова».

Публикации. Основные положения и результаты диссертации отражены в 17 публикациях автора общим объемом 7,3 п.л. (в том числе авторских – 6,9 п.л.), из них 6 работ опубликовано в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура диссертации отражает логику исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 172 источника, и приложений. Объем диссертации – 187 страниц.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Муниципальные образования как социально-экономическая система

Муниципальные образования выступают важнейшим институтом социально-экономического развития регионов и стран, повышения качества жизни граждан¹. Именно на территории муниципалитетов, особенно крупных, концентрируется основная часть экономически активного населения, человеческих и финансовых ресурсов. От уровня развития муниципального образования как социально-экономической системы зависит комфортность и благополучие жизни людей, объем и качество получаемых ими социальных услуг. Поэтому в течение всей новейшей истории человечества активно развивается методология, теория и практика управления социально-экономическим развитием муниципальных образований как наука и как фундаментальная основа практической деятельности. Однако современный уровень развития методологии и теории управления социально-экономическим развитием муниципальных образований свидетельствует о наличии ряда социальных и экономических проблем развития.

1) Увеличение численности населения. Если на начальном этапе генезиса местного самоуправления речь шла о местных сообществах численностью в сотни или тысячи человек (коммуна, приход), то современные муниципальные образования могут объединять десятки и сотни тысяч, а нередко и миллионы жителей. Наряду с усложнением объекта управления, усугубляются проблемы нахождения

¹ Иншаков О.В., Калинина А.Э., Петрова Е.А., Мизинцева М.Ф. Информационное развитие экономики региона. М.: Финансы и кредит, 2008. С. 9; Шевандрин А.В., Калинина В.В. Анализ взаимосвязи эффективности системы управления и социально-экономического развития муниципальных образований // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. №40. С. 96–104; Киселева А.М. Качество жизни местных сообществ как фактор устойчивого развития территории // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2013. №2. С. 56–60; Курченков В.В., Морозова Н.И. Особенности муниципального образования как сложной саморазвивающейся социально-экономической системы // Современная экономика: проблемы и решения. 2014. №5. С. 148–154; Папело В.Н., Ковтун Б.А., Акберов К.Ч., Терновой А.И. Стратегирование устойчивого развития сельских территорий: проблемы и направления совершенствования // Фундаментальные исследования. 2013. №11-5. С. 1017-1024.

компромисса между группами населения по различным местным вопросам.

2) Увеличение финансово-экономического потенциала муниципальных образований. Многие из них, в особенности крупные и крупнейшие города, концентрируют огромный объем факторов производства, финансовых ресурсов, вносят немалый вклад в валовой внутренний продукт (ВВП) страны. Рост экономической мощи муниципальных образований с одной стороны расширяет финансовые возможности местного самоуправления, с другой же стороны – вызывает проблемы в распределении этих ресурсов, усложняет процесс управления.

Необходимость решения указанных проблем привела к тому, что муниципальное управление восприняло и адаптировало многие подходы и методы менеджмента¹ (стратегическое управление, использование систем сбалансированных показателей, управление по результатам, современные информационные технологии, бюджетирование, ориентированное на результат и т.д.). Кроме того, муниципальное управление становится сферой деятельности, где занято все больше профессиональных менеджеров, расширяется и усложняется система управления.

3) Расширение круга местных вопросов и резкий рост потребности в ресурсах, необходимых для их решения. Современные муниципальные образования располагают сложной капиталоемкой инфраструктурой (коммунальные сети электро-, газо-, водо-, теплоснабжения, пассажирский транспорт, дороги), а также объектами социальной сферы (учреждения здравоохранения, науки, образования), расходы на содержание и тем более строительство которой очень велики. В настоящее время спектр вопросов местного значения значительно шире, а финансовые потребности для их решения стали гораздо выше.

Несмотря на это, как показывает практика, далеко не во всех случаях муниципальное управление оказывается результативным и эффективным². Это требует

¹ Калинина А.Э., Шевандрин А.В. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований // Власть. 2012. №2. С. 17; Киселева А.М., Самодинский К.А. Кластерный подход в основе реализации стратегии социально-экономического развития муниципального района: перспективы и алгоритм внедрения // Ars Administrandi. 2014. №2. С. 13–26; Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. №4. С. 71–79.

² Иншаков О.В., Лебедева Н.Н. Хозяйственный и институциональный механизмы: соотношение и взаимодействие в условиях социально-рыночной трансформации российской экономики // Известия Волго-

нового осмысления понятия «муниципальное управление» как специфического вида управления социально-экономическими системами. Также заслуживают внимания понятия «местное самоуправление», «муниципальное образование». Рассмотрим с этих методологических позиций ключевые понятия, связанные с управлением муниципальными образованиями.

Термин «местное самоуправление» имеет устоявшуюся трактовку, представленную в Европейской хартии местного самоуправления, российском законодательстве, ряде научных трудов. Европейская хартия местного самоуправления, указывает, что «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею... под свою ответственность и в интересах местного населения»¹.

Это означает, что местное самоуправление имеет место там, где органы местного управления в состоянии относительно автономно решать те вопросы, которые целесообразно отнести к их ведению. Важно отметить, что в Хартии специально оговариваются как юридические («право... органов местного самоуправления»), так и социальные, экономические, организационные возможности для осуществления местного самоуправления («реальная способность»). Это говорит о том, что юридической регламентации для полноценного местного самоуправления недостаточно – нужна реальная материальная основа.

На определении, данном Хартией, строится подход российского законодательства. В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» указывается, что местное самоуправление – это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения...»². Таким образом, квинтэссенцию местного самоуправления составляет самостоятельное решение социальных и

градского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2000. №5. С. 6–9.

¹ Европейская хартия местного самоуправления (от 15 октября 1985 г.). Ст. 3.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. от 15.02.2016 №17-ФЗ). Ст. 1, п. 2.

экономических проблем силами населения. Аналогичная трактовка представлена и в трудах ведущих ученых¹. Следовательно, при всей сложной и неоднозначной истории самого местного самоуправления, его социальных и экономических проблем, разных подходах к его организации, современное понимание данной категории не вызывает особых споров.

Несколько сложнее определить сущность термина «муниципальное образование». Европейская хартия местного самоуправления не содержит его определения, а в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» только перечисляются виды муниципальных образований. По мнению диссертанта, муниципальным образованием следует считать ту территорию, в границах которой население осуществляет решение социальных и экономических проблем, вопросов местного значения за счет таких свойств данной социально-экономической системы, как способность к саморазвитию и непрерывность изменений. Это может быть село, поселок городского типа, район города, целый город.

Для более глубокого понимания сущности муниципального образования продуктивен подход О.М. Роя, который выделяет две группы признаков:

1) Юридические признаки, наличие которых дает формальный статус муниципального образования и позволяет участвовать в соответствующих правоотношениях. Это существование выборных органов власти, устава, муниципальной собственности, муниципального бюджета. Данные признаки образуют юридическую форму муниципального образования.

2) Социально-экономические признаки, определяющие реальную способность осуществлять местное самоуправление: самодостаточность, особое место территории в системе разделения труда, значительная доля активного населения, заинтересованность региональной власти в существовании экономических устой-

¹ См.: Муниципальное право России / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Проспект, 2009. С. 33; Бабун Р.В., Мальковец Н.В. Самая близкая к народу власть. Новосибирск: Сибирский центр поддержки общественных инициатив, 2009. С. 8–9; Псарев В.И., Псарева Т.В., Сушенцева Н.В. Методологические подходы к исследованию и комплексной оценке деятельности местного самоуправления // Теория и практика общественного развития. 2012. №12. С. 530–535; Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. Ростов на Дону: Феникс, 2010. С. 18–19.

чивых и социально активных территорий¹. Это те признаки, которые дают юридической форме муниципального образования реальное содержание, позволяют местному самоуправлению полноценно работать.

Следовательно, муниципальное образование – это территориальная единица, которая является субъектом права и самостоятельно решает вопросы местного значения. Однако в практике управления территориями для признания муниципального образования достаточно юридических признаков. Поэтому многие муниципальные образования функционируют в «усеченном» варианте. Они имеют соответствующий правовой статус, но их реальные возможности решать вопросы местного значения ограничены в силу слабости финансово-экономической базы.

Наибольшие разногласия специалистов вызывает термин «муниципальное управление» и его соотношение с местным самоуправлением. По мнению В.Б. Зотова, Р.В. Бабуна данные термины практически тождественны. Муниципальное управление осуществляется системой местного самоуправления (субъектом управления выступают органы местного самоуправления, объектом – муниципальное образование)².

При использовании данного подхода должно было бы реально происходить действительно социальное и экономическое самоуправление, (а не просто управление), т.к. управляющее воздействие на социальные и экономические проблемы муниципального образования производится изнутри, самим его населением, непосредственно и через представительные органы.

Иной позиции придерживаются А.А. Васильев, В.Е. Чиркин, в представлении которых муниципальное управление является частью местного самоуправления³. Муниципальное управление осуществляется на основе представительной демократии выборными органами, местное самоуправление – всем населением. Получается, что к муниципальному управлению относится та часть местного само-

¹ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2009. С. 170–171.

² См.: Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005; Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. Ростов на Дону: Феникс, 2010. С. 122–123.

³ См.: Васильев А.А. Муниципальное управление: курс лекций. Нижний Новгород: Изд-во Гладковой, 2002. С. 15; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 224.

управления, которой занимаются специально избранные органы и должностные лица, обычно на профессиональной основе. Институты непосредственной демократии относятся к местному самоуправлению, но в систему муниципального управления не входят.

Можно встретить мнение, что муниципальное управление – более широкое понятие, оно означает управление муниципальным образованием в целом, по всему кругу вопросов (развитие промышленного, финансового сектора, перепрофилирование экономики); а местное самоуправление – лишь по вопросам местного значения. Например, если ставить вопрос об управлении реабилитацией моногородов (что сложно не отнести к муниципальному управлению), то он не может быть решен только силами местного самоуправления, как по правовым, так и по финансово-экономическим причинам¹.

Реальные полномочия, ответственность местной власти за развитие города как целостного организма, разделяются с федеральным центром и другими структурами². В развитие этой мысли можно привести точку зрения, что управление развитием города представляет собой «процесс целенаправленного изменения состояния и структуры его социально-экономической системы»³. По крайней мере, для городов крайне сложно и вряд ли оправдано отождествлять изменение их социально-экономических систем только с решением вопросов местного значения. Это дает основания утверждать, что местное самоуправление уже, чем муниципальное управление.

Таким образом, муниципальное управление является сложной, многосоставной деятельностью, осуществляемой в социальной и экономической подсистемах муниципального образования, характеризующейся процессами управления постоянными системными изменениями. При этом полноценное управление муници-

¹ Акулов А.О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления // Вестник Тихоокеанского государственного экономического университета. 2011. №1. С. 24–35.

² Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М.: ЗАО «Дортранспечать», 2009. С. 53–54; Папело, В.Н., Голошевская А.Н. Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территорией // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. №1. С. 49–53.

³ Нестеров А.Ю., Чуркин В.Г., Шабашев В.А. Управление промышленным развитием города. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2001. С. 29.

пальным образованием требует наличия базиса, основы в виде социального и экономического потенциалов, взаимодействие которых позволит обеспечить прирост финансового потенциала, адекватного потребностям территории¹.

Рассмотрим экономические основы местного самоуправления как базис саморазвития и самодостаточности, результативного управления изменениями в муниципальном управлении. В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» не дается обобщенного определения экономической (или же финансово-экономической) основы, а лишь перечисляются ее составные части: «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований»². Предыдущие законы РСФСР и РФ, регламентирующие местное самоуправление, также не содержали четкой дефиниции. Анализ региональных конституций и уставов, проведенный Н.В. Колосовым, показал, что и они строятся по принципу перечисления составляющих, причем такой перечень в разных субъектах федерации отличается³.

Аналогичный подход можно встретить в ряде работ по муниципальному праву. У С.А. Авакьяна экономическая основа местного самоуправления охватывает землю и природные ресурсы, муниципальные предприятия, иные объекты местного хозяйства, источники местных доходов⁴. При этом частью экономической основы является финансовая основа в виде местного бюджета⁵. Вообще же термин «финансовая основа» в основном ушел из правового поля, хотя ранее содержался в законах России и РСФСР⁶, что не дает четкого понимания о роли финансовой

¹ Орехова Е.А., Плякин А.В., Экова В.А. Эволюционно-генетический подход к формированию системы индикаторов устойчивого развития муниципальных образований // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2012. Т. 21. №1-1. С. 76–81; Плякин А.В., Орехова Е.А. Пространственный анализ неоднородности социально-экономического развития муниципальных образований на территории региона // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. №2. Т. 11. С. 47–51.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации... Ст. 49, п. 1.

³ Колосов Н.В. Особенности правового регулирования экономической основы местного самоуправления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2010. №4. С. 23–24.

⁴ Муниципальное право России / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Проспект, 2009. С. 268.

⁵ Там же. С. 277.

⁶ Чинаев Т.В. Формирование финансово-экономической основы местного самоуправления в современной России // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012. №12. С. 62.

составляющей для формирования самодостаточности и саморазвития муниципальных образований как социально-экономических систем.

Р.В. Бабун относит к экономической основе муниципальную собственность, муниципальные финансы, а также другую собственность, необходимую для удовлетворения потребностей жителей¹. Ю.В. Агибалов отмечает, что экономической основой местного самоуправления является имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также имущество, переданное для выполнения делегированных государственных полномочий². При этом важнейшей частью муниципального имущества являются средства местного бюджета, составляющие экономическую основу местного самоуправления³. Отсюда вытекает, что базовой экономической основой местного самоуправления является муниципальный бюджет. В данном случае она выступает как важнейшая составляющая экономической самодостаточности в целом.

Такие трактовки не противоречат нормам, установленным законодательством, а также научной логике, по которой финансовые отношения соотносятся с экономическими отношениями как часть и целое. Однако остается неясной сама сущность рассматриваемых понятий. Большинство авторов употребляет категорию экономических или финансово-экономических основ местного самоуправления как самоочевидные, без определения. Как отмечают А.И. Татаркин, Е.А. Качанова, теоретико-методологическая концепция данной категории в экономической науке отсутствует⁴. Попытка раскрыть сущность экономических основ местного самоуправления предпринята А.Ю. Усенко, который выделяет два возможных подхода:

1) Экономические основы местного самоуправления представляют собой общественные отношения по поводу формирования и использования муниципальной собственности, муниципального бюджета;

¹ Бабун Р.В. Организация местного самоуправления... С. 64.

² Агибалов Ю.В. Финансовое положение муниципальных образований Воронежской области в условиях реформирования экономической основы местного самоуправления // Вестник Воронежского университета. Серия «Экономика и управление». 2008. №1. С. 39.

³ Агибалов Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика. Воронеж: Воронежская областная типография, 2008. С. 22.

⁴ Татаркин А.И., Качанова Е.А. Теоретико-методологические подходы к формированию финансовой базы городских округов в условиях второго этапа реализации реформы местного самоуправления // Известия Уральского государственного экономического университета. 2009. №3. С. 156.

2) Экономические основы местного самоуправления – это экономические объекты, ресурсы, которые могут использоваться для формирования местных доходов, обслуживания потребностей населения¹.

По мнению диссертанта, принимая во внимание, что экономические основы местного самоуправления можно рассматривать как совокупность отношений по поводу создания условий, имманентно присущих и вытекающих как результат взаимодействия социальной и экономической подсистем муниципального образования в контексте создания добавленной стоимости или конечного экономического результата, а также учитывая дефиницию местного самоуправления, можно остановиться на следующей трактовке.

Экономические основы местного самоуправления – это система экономических объектов, ресурсов, а также отношений по поводу их формирования и использования в целях решения вопросов местного значения. Такая трактовка явным образом относится и к муниципальной собственности, и к муниципальному бюджету. При этом, учитывая сложившиеся традиции и подходы, оправдано употреблять именно термин «экономическая самодостаточность местного самоуправления», выделяя, отмечая и подчеркивая особую важность не только финансовой составляющей, т.е. бюджета, но и значение повышения его доходов в результате взаимодействия социальной и экономической подсистем муниципального образования, подчеркивая их комплементарность в современных условиях.

На взгляд автора, именно комплементарность, т.е. взаимосвязь и взаимообусловленность финансовой, социальной и экономической подсистем и приведет к синергии в использовании потенциала дополнительных экономических резервов на уровне муниципальных образований. Вопрос о том, какие же объекты и ресурсы включать в состав экономической основы местного самоуправления, является весьма сложным. Основополагающее значение для его решения имеют теории местного самоуправления.

1) Общественная теория местного самоуправления предполагает, что местное

¹ Усенко А.Ю. Местный бюджет как составная часть экономических основ местного самоуправления в современной России // Власть и управление на Востоке России. 2009. №1. С. 37.

самоуправление является полностью автономным институтом и не может зависеть от государственной власти (свободная община). Отсюда вытекает, что местное самоуправление должно иметь такие объекты собственности и такие финансовые ресурсы, чтобы самостоятельно решать вопросы местного значения без обращения за помощью к государству или каким-либо другим структурам.

2) Государственная теория местного самоуправления¹ исходит из того, что местные органы являются проводником государственной политики на местах и составляют часть органов власти. Самостоятельная экономическая база им не нужна. Необходимые средства для решения вопросов (уже не местных, а государственных с местной спецификой) им передаст вышестоящий уровень власти.

3) Дуалистическая или юридическая теория местного самоуправления предлагает компромиссный подход: определенное сочетание государственного и общественного начала, когда местное самоуправление служит формированию баланса государства и общества, имеет самостоятельность в ряде местных дел (вопросов) и при этом выполняет ряд делегированных государственных полномочий. Отсюда вытекает, что самостоятельные экономические основы местного самоуправления необходимы, но полностью обеспечивать решение вопросов местного значения они не должны, предполагается помощь государства.

Общественная теория и вытекающий из нее подход к формированию экономических основ местного самоуправления вряд ли укладываются в современные реалии. Быстрое расширение круга местных вопросов (появление в их числе образовательных, медицинских), существенное увеличение капиталоемкости их решения (создание коммунальной, транспортной инфраструктуры городов), по мнению диссертанта, выступает отрицанием общественной теории.

Данная теория была применима только к небольшим местным сообществам до начала-середины XIX в. В современной России, с одной стороны, государство совершенно не собирается предоставлять муниципальным образованиям полную

¹ Государственная теория местного самоуправления разработана немецкими исследователями Л. Штейном и Р. Гнейстом, а затем в существенной мере развита российскими юристами XIX в. (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский). Название данной теории объясняется тем, что местное самоуправление она рассматривает сугубо как часть государственного управления (а не тем, что эта теория является где-либо государственной или обязательной).

автономию, предпочитая жестко контролировать их. С другой стороны, и сами органы местного самоуправления районов, городов не способны работать автономно, без финансовой поддержки субъектов федерации.

Анализ ряда законодательных документов позволил выявить несоответствие между современным пониманием местного самоуправления и его реальными возможностями самостоятельного решения местных вопросов. Согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и имеет определенную обособленность и самостоятельность. При этом правовые границы местного самоуправления являются более широкими по сравнению с его экономическими возможностями, часто вызывая дисбалансы, несоответствие и противоречивый характер его функционирования.

Так, в качестве вопросов местного значения для городских округов и муниципальных районов в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» названы такие сложные и высокочатратные вопросы, как организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования; создание условий для оказания медицинской помощи и др.¹. В современной социально-экономической обстановке вряд ли возможно представить самостоятельное решение этих и многих других местных вопросов населением муниципального района за свой счет. Следовательно, заявленные возможности местного самоуправления не соответствуют его реальному положению.

Более взвешенный подход к экономическим основам местного самоуправления дает юридическая теория местного самоуправления. Вопрос заключается в определении конкретных границ местной собственности и финансовых потоков. В современной России экономические основы местного самоуправления оцениваются большинством ученых и практиков как крайне скудные, неадекватные широкому кругу вопросов местного значения². Учитывая, что предмет исследования

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. от 15.02.2016 №17-ФЗ). Ст. 15, пп. 11, 12.

² См.: Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество: политика, экономика, право. 2013. №1. С. 64; Валентей С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе обще-

лежит в плоскости экономической самодостаточности местного самоуправления, рассмотрим более подробно состав его экономической основ в современных условиях (см. таблицу 1.1).

Таблица 1.1

Состав экономической основы местного самоуправления в России

	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
1. Средства самообложения граждан	Граждане могут осуществлять разовые платежи для решения вопросов местного значения. Устанавливается местным референдумом.			
2. Доходы от местных налогов и сборов	Местными налогами являются земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор (раздел X Налогового Кодекса РФ). По земельному налогу органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки до 0,3% кадастровой стоимости для части земельных участков (земли сельского хозяйства, жилищного фонда и т.д.) и до 1,5% для прочих земельных участков. По налогу на имущество физических лиц объектом налогообложения являются жилые дома и помещения, гаражи, объекты незавершенного строительства и т.д. Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки в пределах до 0,1% до 2% кадастровой стоимости. По торговому сбору объектом налогообложения являются объекты осуществления торговли по ставкам, устанавливаемым муниципальными образованиями.			
3. Доходы от федеральных налогов и сборов				
3.1. Налог на доходы физических лиц	По нормативу 2%	По нормативу 10%	По нормативу от 5 до 15%	По нормативу 15%
3.2. Единый сельскохозяйственный налог	По нормативу 30%	По нормативу 50% (для муниципальных районов на межселенных территориях – 100%)		Зачисляется по нормативу 100%
3.3. Государственная пошлина	За нотариальные действия, разрешения на движение – по нормативу 100%		За совершение юридически значимых действий, выдачу документов, по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями, государственную регистрацию транспортных средств, выдачу разрешений на рекламные конструкции, нотариальные действия, разрешения на движение – по нормативу 100%	
3.4 Единый налог на вмененный доход	–		Зачисляется по нормативу 100%	

экономического принципа // Экономика региона. 2008. №2. С. 36; Косинский П.Д., Абраменко О.А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. №1. С. 253; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012 и др.

Окончание таблицы 1.1

	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
3.5. Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы	–	Зачисляется по нормативу 100%		
4. Безвозмездные поступления из других бюджетов				
4.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований	Предназначены для выравнивания финансовых возможностей, определяются в зависимости от численности населения. Муниципальные районы могут предоставлять дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.			
4.2. Субсидии местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Бюджеты поселений могут перечислять субсидии в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов межмуниципального характера.			
4.3. Субвенции местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований для финансового обеспечения переданных государственных полномочий			
5. Доходы от имущества	Доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, имущества унитарных и казенных предприятий. Плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности.			
5.1. Доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, объектов недвижимого имущества находящихся в федеральной собственности	По нормативу не менее 50%			
5.2. Доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	По нормативу 50%	По нормативу 50% для продажи и 100% для аренды соответственно	По нормативу 100%	
5.3. Плата за пользование водными объектами	Зачисляется по нормативу 100%			
6. Часть прибыли муниципальных предприятий, часть доходов от платных услуг	Часть прибыли муниципальных предприятий после уплаты налогов. Доходы от платных услуг муниципальных учреждений			
7. Штрафы	За нарушение земельного, лесного, водного законодательства, за административные правонарушения в области налогов и сборов и т.д.			
8. Добровольные пожертвования физических и юридических лиц				
9. Иные поступления			Плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40% (с 2016 г. – 55%).	

Источник: составлено автором на основании действующей в РФ нормативно-правовой базы.

Данные таблицы 1.1 свидетельствуют, что экономическая основа местного самоуправления в России серьезно ограничена. Средства самообложения граждан, добровольные пожертвования являются в значительной мере «экзотичными» источниками и не могут играть серьезной роли. Местные налоги не имеют существенного доходного потенциала. Это объясняется рядом объективных причин – слабый имущественный, платежный потенциал большинства домохозяйств (особенно в сельской местности, малых городах), большое число налоговых льгот, недостаточный охват объектов кадастровым учетом и др.

Нельзя сбрасывать со счетов и проблемы администрирования местных налогов. Их уплачивают в основном физические лица, в результате чего налоговые органы имеют дело с большим числом налогоплательщиков при небольших средних суммах платежа. Определенные надежды возлагаются на введение налога на недвижимость, зависящего от рыночной стоимости, однако и в этом случае все названные трудности (кроме одной) сохраняются.

Зачисление в местные бюджеты части федеральных налогов также не решает финансовых проблем. Единый налог на вмененный доход и налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, могут иметь существенный потенциал в основном в городских округах, где развит малый бизнес. Однако в этом сегменте экономики высок удельный вес теневой деятельности. Вне крупных городов сборы данных налогов стремятся к нулю. Налог на доходы физических лиц играет значимую роль в бюджетах административных центров, крупных городов, где насчитывается много предприятий и организаций с официально выплачиваемой зарплатой, значительным фондом оплаты труда. Однако большинство отраслей российской экономики не являются трудоемкими. Наконец, данные налоги серьезно зависят от общеэкономической динамики.

Таким образом, существующая налоговая компонента экономической основы местного самоуправления явно не способна обеспечить полноценное финансирование вопросов местного значения. Что касается неналоговых доходов, доходов от имущества, здесь также мало шансов компенсировать «финансовую недостаточность». Продажа земельных участков и имущества не является стабильным ис-

точником доходов. Большую степень финансовой стабильности дает их сдача в аренду, но это возможно, опять же в крупных городах, где есть платежеспособные заинтересованные арендаторы.

Следовательно, современная модель экономической основы местного самоуправления дает ему довольно мало средств. Эмпирические исследования, проведенные в разных регионах России, показывают, что собственные доходы местных бюджетов и близко не покрывают необходимые расходы даже в экономически развитых субъектах федерации¹. Вне зависимости от уровня развития региона, экономическая основа местного самоуправления остается ограниченной.

Представляет интерес сравнительный анализ экономических основ местного самоуправления в пространстве и во времени. Л.А. Велихов писал, что «Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав..., раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач»². С этих позиций он критиковал Городовое положение 1892 г., по которому муниципальные доходы складывались из оценочного сбора с недвижимых имуществ, сборов с промысловых свидетельств, с заведений трактирного промысла и пивных лавок, извозного и переносного промыслов, сборов с лошадей, экипажей, велосипедов и собак³.

Такие, в современном понимании, налоговые доходы, составляли лишь 20–25% муниципальных доходов по городам Российской Империи. Главную роль среди них играл имущественный сбор. Сходной была система земских денежных сборов. Земства могли получать доходы за счет денежных сборов с земель, недви-

¹ См.: Агибалов Ю.В. Особенности и проблемы формирования экономической основы местного самоуправления в российских условиях // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Экономика. 2007. Вып. 8. С. 115–116; Коокуева В.В. Современное финансовое состояние муниципальных образований // Экономика региона. 2010. №1. С. 188–189; Качанова Е.А. Инновации теории муниципального финансового менеджмента при трансформации местного самоуправления в РФ // Экономика региона. 2009. №1. С. 194; Косинский П.Д., Чупрякова А.Г., Меркурьев В.В. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект // Региональная экономика и управление. 2012. №4; Папело В.Н., Голошевская А.Н. Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития муниципального образования // Регион: экономика и социология. – 2012. – №2. – С. 253–269 и др.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. С. 128.

³ Там же. С. 218.

жимых имуществ, помещений, промысловых свидетельств¹. Этих источников не хватало. Города находились в сложном экономическом положении, наблюдалась «необыкновенная ограниченность муниципальных доходных источников»². Состояние земств было еще худшим, поскольку часть городов могла иметь значительные (по сравнению с налоговыми доходами) поступления от городских предприятий и городского имущества³.

Следовательно, в Российской Империи муниципальные доходы должны были формироваться за счет налогов на недвижимое имущество, сборов с мелких предпринимателей. Но они были недостаточны для местных нужд. Поступления от городских предприятий и имущества являлись более солидным источником, но далеко не все муниципалитеты могли иметь их в значительном объеме.

Сравним источники финансирования местного самоуправления в России с практикой зарубежных стран. Из данных таблицы 1.2 видно, что существует несколько вариантов формирования экономической основы местного самоуправления. В соответствии с одним из них, принятым в США и Великобритании, основными источниками являются местные налоги на недвижимую собственность. Близкая система практикуется во Франции, но к налогам на землю, жилье добавляется налог на имущество предприятий. В скандинавских странах основной источник финансирования иной – часть подоходного налога.

По особому пути идет Япония, где, помимо подоходного налога и налога на недвижимость, в доходы местных сообществ частично относят налог на прибыль. Подоходный налог с налогами на недвижимость сочетается Швейцарии, Греции и Румынии⁴. Следовательно, классическим местным налогом за рубежом является налог на недвижимую собственность. В разных странах он может комбинироваться с тем или иным вариантом налогов на местный малый бизнес, привлечением части подоходного налога, налога на имущество предприятий.

¹ Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура. М.: Ника, 1996. С. 42.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства... С. 219.

³ Там же.

⁴ Молчанова М.Ю. К вопросу о финансовых источниках муниципальных образований // Фундаментальные исследования. Экономические науки. 2012. №11. С. 211.

Основные источники доходов местного самоуправления зарубежных стран

Страна	Типы органов местного самоуправления	Основные источники доходов
США	Округа (графства)	Налог на собственность
	Муниципалитеты	Местные налоги на собственность и прибыль, поступления от муниципальных предприятий, продажи алкоголя
	Специализированные округа (дорожные, школьные)	Добровольные целевые взносы граждан (в российской терминологии – средства самообложения)
Великобритания	Графства, округа	Местный налог (фактически подушный), налог на нежилые помещения,
Германия	Коммуны (общины)	Поземельный налог, промысловый налог (на предпринимательскую деятельность, частную практику). Часть подоходного налога
Франция	Коммуны	Налоги на землю, на жилье, на постройки, имущество предприятий. Дотации, государственные субсидии
Швеция	Лены и коммуны	Подоходный налог с физических лиц (частично)
Дания	Коммуны, амты	Подоходный налог с физических лиц (частично)
Япония	Префектуры, муниципалитеты	Подоходный налог (частично), налог на прибыль предприятий (для префектур), налог на недвижимость (для муниципалитетов)

Источник: Составлено автором по данным: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2009. С. 78–98; Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М.: Логос, 2005.

Но не следует считать, что собственные доходы местных бюджетов в Европе и США полностью покрывают местные расходы. В странах Евросоюза на дотации и отчисления вышестоящих бюджетов приходится от 24% до 77% доходов (см. рис. 1.1). Данные рисунка 1.1 свидетельствуют, что в таких разных странах, как Великобритания, Нидерланды, Польша, Греция, Ирландия, Исландия, собственные доходы местных бюджетов составляют менее 50%. Наименьшая степень экономической самостоятельности наблюдается в Великобритании.

Поскольку в этих странах основным источником местных доходов выступает налог на недвижимость, можно констатировать, что его потенциал недостаточен для решения местных вопросов. Большая степень самообеспеченности наблюдается там, где в местные бюджеты поступают налоги на малый бизнес (Германия); а наиболее высокая – при привлечении части подоходного налога (Норвегия, Да-

ния).

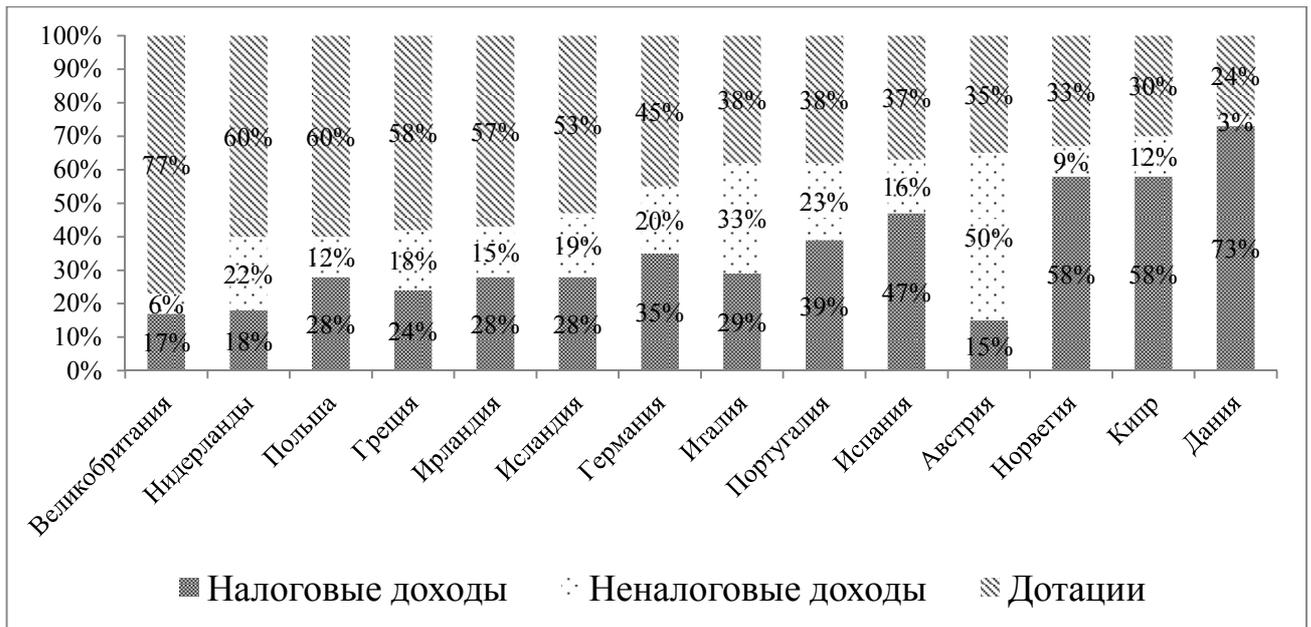


Рис. 1.1. Структура доходов местных бюджетов в странах Евросоюза, 2011 г.¹

Из сравнительного анализа экономических основ местного самоуправления можно сделать следующие выводы:

1) Традиционным, базовым источником дохода является налог на недвижимое имущество. Его потенциал зависит от имущественной обеспеченности, благосостояния жителей. Но в современных условиях только этого налога недостаточно для решения вопросов местного значения. В развитых странах абсолютная бюджетная обеспеченность местного самоуправления за счет налога на недвижимость на душу населения обычно выше, чем в России, но все равно он не способен быть единственным источником дохода.

2) Степень дотационности местных бюджетов по странам мира в значительной мере зависит от построения налоговой базы и наиболее высока там, где ограничена только местными налогами на недвижимость. При задействовании налогов на малый бизнес, доходы физических лиц дотационность снижается. Но в любом случае существующие налоговые источники не позволяют местным бюджетам

¹ Рассчитано на основании: Молчанова М.Ю. К вопросу о финансовых источниках муниципальных образований... С. 211.

полностью избавиться от дотаций.

3) Экономическая основа местного самоуправления в России сформирована в соответствии с мировым опытом и в наибольшей степени соответствует немецкому образцу. Поскольку в Германии пропорции доходов близки к средним по Евросоюзу, в России логично ожидать сходного соотношения. Судя по опыту скандинавских стран, повысить самообеспеченность позволяет только зачисление большей доли подоходного налога в местные бюджеты.

3) Высокая степень дотационности местных бюджетов не является отечественной особенностью. В то же время, хотя доля собственных доходов у муниципальных образований Европы может быть близка к аналогичному показателю в России, следует учесть, что абсолютные поступления за счет местных налогов в расчете на душу населения у первых существенно выше. Реальный потенциал налога на недвижимое имущество в российских и зарубежных муниципальных образованиях различается. Поэтому большее благополучие местного самоуправления за рубежом объясняется не иным составом местных налогов, а их более высоким доходным потенциалом. Дотационность существует везде, но абсолютные доходы местного самоуправления развитых стран за счет собственных налогов гораздо выше и позволяют решать вопросы местного значения на более высоком уровне даже без учета дотаций.

Следовательно, существующая экономическая основа местного самоуправления в России не в полной мере соответствует требованию саморазвития и самодостаточности территорий. Несмотря на то, что саморазвитие муниципального образования не может носить абсолютного характера, а полной самодостаточности местных органов нет и в зарубежных странах, экономическая основа местного самоуправления нуждается в развитии и укреплении. Без этого невозможно результативное и эффективное управление муниципальными образованиями, соответствующее современному уровню.

Таким образом, основополагающим принципом устойчивого развития муниципального образования является взаимодействие социальной и экономической подсистем в контексте обеспечения самодостаточности и саморазвития. В услови-

ях роста значимости человеческого капитала вложения в социальную подсистему непосредственно обуславливают повышение качества человеческих ресурсов и служат мощным источником развития экономической подсистемы. В свою очередь, динамичное развитие последней позволяет осуществлять необходимые инвестиции в социальную подсистему. Именно такая логика неразрывного взаимодействия социальной и экономической подсистем отвечает современному уровню требований к развитию муниципальных образований.

1.2. Сущность и классификационные аспекты экономической самодостаточности муниципальных образований

Хотя четкое определение термина «экономическая самодостаточность муниципальных образований» не выработано, а употребление в нормативных документах довольно хаотично, за данным термином стоит реальная проблема адекватности экономической основы разных территорий поставленным перед ними целям, вопросам обеспечения качества жизни населения. Европейская хартия местного самоуправления указывает, что «Органы местного самоуправления имеют право... на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами...»¹. Эти ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, определенную их часть следует формировать за счет местных налогов². Действительно, если важнейшей чертой местного самоуправления является решение вопросов местного значения за счет собственных средств, возникает закономерный вопрос о формировании необходимого объема доходов. Управление саморазвитием муниципальных образований предполагает выход на определенный уровень экономической обеспеченности.

Рассматривая понятие «самодостаточность», можно отметить, что оно применяется для характеристики степени наличия у территорий каких-либо ресурсов (продовольствие, энергия, финансы)³. Однако ее развернутое определение дается

¹ Европейская хартия местного самоуправления... Ст. 9, п. 1.

² Там же.

³ См.: Михайлов В.В., Красавин Э.В., Шевелева О.Б. «Кузбасская продовольственная корпорация» как основа реализации принципа продовольственной самодостаточности в Кемеровской области // Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2003. №1. С. 53–56; Шундулиди А.И., Ми-

довольно редко. С точки зрения этимологии и смысла слова в русском языке «самодостаточность» означает обеспечение достаточных условий для кого-либо, чего-либо, удовлетворение какой-либо потребности, вполне большая величина для чего-либо и т.д. Тем самым в этом слове отражаются два момента: необходимый, вполне большой для чего-либо объем ресурсов, благ; а также его формирование собственными силами, за свой счет. В этом смысле самодостаточность весьма близка к саморазвитию.

В экономической литературе термин «самодостаточность» используется в разных значениях, встречаются разные определения. А.Ю. Даванков полагает, что самодостаточность регионов и городов означает достаточный, но не избыточный объем производства общественных благ, а также товаров и услуг¹. У Е.А. Колесниченко самодостаточность территории – это обладание собственными возможностями для развития². Согласно М.А. Катковой, Н.П. Колядину, самодостаточность означает высокую степень воспроизводственной полноты функционирования регионального хозяйства в пространстве и во времени³. А.Н. Иванова считает, что экономическая самодостаточность территории состоит в наличии определенного числа хозяйствующих субъектов, получающих устойчивую прибыль⁴.

На взгляд автора, подобные определения не вполне соответствуют как смыслу слова «самодостаточность» в русском языке, так и экономической действительности. Наличие собственных возможностей для развития, расширенного воспроизводства скорее относятся к понятию «саморазвитие экономики», поскольку характеризуют не просто наличие каких-то ресурсов, а характер развития территорий не только в данный момент времени, но и на перспективу. Кроме того, само-

хайлов В.В., Аксенов Е.П. Реализация принципа энергетической самодостаточности Кемеровской области на основе создания каскада локальных модульных предприятий типа шахта (разрез) – электростанция // Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2003. №3. С. 106–109.

¹ Даванков А.Ю., Колесник Е.А. Научно-методические основы обеспечения самодостаточности малых городов. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. С. 20.

² Колесниченко Е.А. Дифференциация регионального развития: концепция финансовой самодостаточности // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Экономика. 2009. Вып. 3. С. 378.

³ Каткова М.А., Колядин Н.П. Самодостаточность региона как его системная характеристика // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. №2. С. 46.

⁴ Иванова А.Н. Механизмы развития экономической самодостаточности территории муниципального образования // Экономический журнал. 2009. №2.

развитие – все же несколько более широкое понятие.

Связывать самодостаточность с объемом производства и прибылью также вряд ли корректно. Сальдированный финансовый результат и объем производства весьма важны для достижения самодостаточности территории и могут выступать ее основой. Но это не одно и то же. В ситуации, когда налоги на производство концентрируются в центральном бюджете, самые высокие темпы роста и прибыльность экономики могут не приводить к повышению самодостаточности. В муниципальном образовании высокая прибыль или оборот предприятий, работающих в городе или районе, вообще не способствует напрямую расширению экономических возможностей. Учитывая также, что приведенные выше определения скорее относятся к уровню региона, можно констатировать их ограниченность и необходимость разработки понятия «экономическая самодостаточность муниципального образования» в контексте перехода к саморазвитию.

Рассматривая сущность данного понятия, надо учитывать, что определенное распространение имеют другие термины – самообеспеченность, автономия, самостоятельность. Хотя в документах органов власти и местного самоуправления чаще всего фигурирует термин «самодостаточность»¹, ряд ученых критикует его. Согласно В.А. Шабашеву, термин «самодостаточность» лучше использовать в психологии: «в нем отражается самоудовлетворенность, самоуспокоенность. Если такой смысл и подтекст применять к экономике, то это приведет к застою, регрессу», поэтому предпочтительным является термин «самообеспечение»². Самообеспеченность, в свою очередь, означает соответствие нормативных доходов бюджета нормативным расходам.

С этим солидарен и П.Д. Косинский, который отмечает: в отношении терри-

¹ Например, Программа государственной поддержки и развития местного самоуправления в республике Башкортостан на 2008-2010 гг.; Программа социально-экономического развития муниципального образования города Набережные Челны на 2011-2015 гг.; Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Оренбургский район до 2020 г. и перспективу до 2030 г.; План мероприятий по самодостаточности бюджета муниципального образования «Шелангерское сельское поселение» на 2011 г. и т.д.

² Шабашев В.А. Критерии и этапы достижения финансово-экономической самодостаточности региона // Финансово-экономическая самодостаточность регионов: опыт, проблемы, механизм обеспечения: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Кемеровской области. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2003. С. 11.

тории целесообразно применять термин «самообеспеченность», который означает поддержание определенного уровня обеспечения, например, продовольствием¹. Так, под продовольственной самообеспеченностью он понимает структурированную систему взаимосвязанных подсистем, главная цель которой – надежное и достаточное снабжение населения основными продуктами питания².

Столь жесткое размежевание терминов «самодостаточность» и «самообеспеченность» вряд ли целесообразно. Они довольно близки по изначальному смыслу. И в том и другом понятии подчеркивается достижение определенного состояния собственными силами. Слова же «достаточность» и «обеспеченность» во многом сходны. Если территория обеспечена в нужном объеме чем-либо, например, финансовыми ресурсами, следовательно, их *достаточно*. Наоборот, если ресурсов достаточно, территория ими *обеспечена*. Что касается потенциальной угрозы самоуспокоенности, то в современных условиях самодостаточность территории является весьма напряженной целью, требующей постоянных системных усилий.

Наряду с этим, термин «самообеспеченность», как правило, используется в исследованиях агропромышленного комплекса, а «самодостаточность» чаще применяется в контексте экономических и финансово-бюджетных проблем. В чем истоки такого словоупотребления? С точки зрения диссертанта, охарактеризовать продовольственную самообеспеченность несколько проще, чем экономическую или же финансовую, т.к. по каждому продукту питания наука определила нормы потребления. Чтобы сделать вывод о продовольственной самообеспеченности, достаточно умножить их на численность населения и сравнить результат с объемами производства в агропромышленном комплексе.

Говорить об экономической самообеспеченности сложнее, поскольку различные вопросы, стоящие перед территорией, могут требовать все возрастающего объема средств. Нормы обеспеченности на местном уровне зависят от качества жизни, запросов населения, остроты различных социальных проблем. Иными сло-

¹ Косинский П.Д. Роль продовольственной самообеспеченности в повышении качества жизни населения // Проблемы современной экономики. 2006. №1-2. С. 403.

² Косинский П.Д., Бондарева Г.С. Системный подход к управлению продовольственной самообеспеченностью населения региона // Проблемы современной экономики. 2012. №1. С. 306.

вами, если продовольствием территорию можно насытить, полностью обеспечить по нормам потребления, то финансовые потребности практически не ограничены. Хотя в целом эти два понятия близки, но финансовая самообеспеченность территории – понятие неоднозначное, а при рассмотрении финансово-бюджетных проблем более уместен термин «самодостаточность», как наиболее применимый в условиях новых вызовов и рисков, столь актуальных в условиях кризисного развития территорий.

Ряд авторов применяют термин «финансовая автономия». Так, В.Д. Нечаев считает, что она состоит в наличии у муниципалитетов собственных доходов, достаточных для решения возложенных на них задач¹. А.С. Зуйкина отдельно рассматривает финансовую автономию по доходам (самостоятельность при определении источников доходов) и по расходам (самостоятельность при определении объема, направлений и способов использования средств)².

Другие авторы считают финансовую автономию равнозначной финансовой самостоятельности³. Отсюда видно, что понимание финансовой автономии двояко. У В.Д. Нечаева речь идет о синониме самодостаточности. Остальные имеют в виду не столько степень достаточности или обеспеченности финансовыми средствами, сколько установленную законодательством свободу распоряжаться ими (безотносительно количества). Тем самым нет особого смысла выделять еще и понятие «финансовая автономия».

В законодательстве и ряде научных исследований представлено еще одно понятие – самостоятельность местного самоуправления. В Бюджетном Кодексе РФ оно сформулировано в качестве принципа самостоятельности всех бюджетов и включает в себя право и обязанность местного самоуправления:

- самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

¹ Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Политические исследования. 2004. №6. С. 36.

² Зуйкина А.С. Межбюджетные отношения и финансовая автономия муниципальных образований в Пермском крае в условиях реализации реформы местного самоуправления // Вестник Пермского университета. Политология. 2012. №3. С. 144–146.

³ Мнацаканян А.Г., Кохан А.Н. Развитие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2012. Вып. 3. С. 107.

- самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы;
- самостоятельно определять формы и направления расходования средств¹.

Финансовая самостоятельность, как она представлена в Бюджетном Кодексе, явно отличается от самодостаточности. Во-первых, этот принцип предполагает право и обязанность местного самоуправления по самостоятельному формированию и исполнению бюджетов, определенную автономию, обособленность в бюджетном процессе. Во-вторых, в первом из приведенных положений речь идет не об обеспечении экономической самодостаточности, а о балансировании местного бюджета в пределах максимального дефицита. Следовательно, в законодательстве речь идет не о требовании экономической самодостаточности, а о юридических требованиях к правовой и организационной самостоятельности местных бюджетов при соблюдении лимитов дефицитности.

Многие авторы отстаивают иное понимание финансовой самостоятельности, связывая ее с соответствием собственных доходов муниципальных образований стоящим перед ними задачам. Это приближает данную категорию к самодостаточности. По мнению Ю.И. Булатова, суть финансовой самостоятельности сводится к тому, что доходы местных бюджетов должны быть больше либо равны расходам. Если расходы больше доходов и образующийся дефицит приходится покрывать за счет помощи государства, финансовая самостоятельность отсутствует².

По А.В. Иванову финансовая самостоятельность – это обеспеченность местного самоуправления адекватными финансовыми ресурсами³. У М.А. Ларионовой, самостоятельность и самообеспеченность являются синонимами. Принцип финансовой самостоятельности означает возможность муниципальных образований

¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (в ред. от 5.02.2016 г. №23-ФЗ). Ст. 31.

² Булатов Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2010. №5. С. 89.

³ Иванов А.В. Влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местного бюджета и самостоятельность муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2011. №16. С. 82.

самостоятельно формировать бюджет¹. Н.Н. Куницына, Е.В. Ковязина полагают, что самостоятельность означает покрытие расходов бюджета собственными доходами².

Другими авторами отстаивается двойственная трактовка финансовой самостоятельности. Е.А. Гутникова включает в нее не только обеспеченность собственными доходами, но и наличие правомочий по управлению ими³. А.Г. Атаева справедливо, по мнению автора, отмечает, что отсутствие в Бюджетном Кодексе определения принципа финансовой самостоятельности в значительной мере затрудняет его реализацию⁴. Она считает, что финансовая самостоятельность является сложным явлением, которое включает в себя как законодательно установленные финансовые права и ответственность местного самоуправления, так и достаточность собственных средств для решения местных вопросов⁵.

Е.А. Ермакова, О.В. Болякина пишут, что финансовая самостоятельность местного самоуправления связана с полномочиями по решению финансовых вопросов и в то же время предполагает способность покрывать расходы за счет собственных доходов независимо от межбюджетных трансфертов⁶. О.В. Шадриной выдвинут термин «экономическая самостоятельность местного самоуправления». Под ним понимается, что «органы местного самоуправления... самостоятельно определяют цели и приоритеты своего развития, самостоятельно осуществляют процесс управления ресурсами по достижению поставленных целей и самостоятельно реализуют свой местный интерес»⁷. Экономическую самодостаточность

¹ Ларионова М.А. Правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. №4. С. 23.

² Куницына Н.Н., Ковязина Е.В. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований // Финансы и кредит. 2012. №30. С. 2.

³ Гутникова Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований // Федерализм. 2010. №1. С. 230.

⁴ Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований // Известия Уфимского научного центра РАН. 2012. №2. С. 63.

⁵ Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Уфа, 2011. С. 17.

⁶ Ермакова Е.А., Болякина О.В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. 2012. №1. С. 3.

⁷ Шадрин О.В. Экономическая самостоятельность муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2006. С. 15.

(достаточность доходов) она считает частью экономической самостоятельности¹.

Отсюда вытекает, что существует два подхода к финансовой самостоятельности – широкий и узкий. Авторы, придерживающиеся широкого подхода, объединяют в понятие финансовой самостоятельности как юридически установленную самостоятельность органов местного самоуправления по осуществлению бюджетного процесса, так и экономически обусловленную способность формировать местный бюджет за счет собственных источников. В узком понимании финансовая самостоятельность сводится к обеспеченности местных бюджетов собственными финансовыми ресурсами. Здесь четко просматривается ее близость к таким понятиям, как самодостаточность и самообеспеченность.

По мнению диссертанта, авторы, отстаивающие широкий подход к финансовой самостоятельности и необходимость его закрепления в Бюджетном Кодексе совершенно правы. При этом следует учесть, что финансовая самостоятельность местного самоуправления имеет относительный характер в рамках федерального и регионального законодательства, социально-экономической политики Российской Федерации и ее субъектов. В этих рамках финансовая самостоятельность предполагает определенную независимость в осуществлении бюджетного процесса и формирование существенной части доходов местных бюджетов за счет собственных источников. Требование самодостаточности муниципального образования является одним из двух составляющих его самостоятельности.

Исходя из сказанного, можно приступить непосредственно к разработке определения экономической самодостаточности муниципальных образований в контексте их перехода к саморазвитию. Выше уже отмечалось, что в первом приближении самодостаточность означает соответствие собственных доходов стоящим перед муниципальными образованиями местным вопросам. Это позволяет ей быть ключевым моментом перехода муниципального образования к саморазвитию. Однако для разработки строгого определения необходимо принять во внимание как общие требования методологии и логики, так и некоторые содержатель-

¹ Шадрина О.В. Экономическая самостоятельность муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2006. С. 16.

ные финансово-экономические и правовые соображения.

Во-первых, в понятие экономической самодостаточности в современных условиях невозможно вкладывать абсолютный смысл и настаивать на стопроцентной обеспеченности местных бюджетов собственными доходами. По справедливому замечанию Е.А. Бухвальда, полностью ликвидировать дотационность местных бюджетов нереально, этого нет ни в одной стране мира¹. Как было отмечено выше, практически во всех развитых странах существуют дотации муниципальным образованиям, это считается нормальным и не отрицает сути местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления также не содержит требования к абсолютной обеспеченности местного самоуправления собственными доходами.

Во-вторых, в соответствии с общими свойствами социально-экономической системы, раскрытыми выше, экономическая самодостаточность является не целью управления, а средством достижения главной цели развития. Как правило, этой целью является повышение качества жизни членов местного сообщества², притом на основе развертывания процесса саморазвития. Именно как фактор достижения главной цели муниципального образования и должна рассматриваться экономическая самодостаточность.

К этому можно добавить, что современные требования к качеству жизни, в частности, уровню коммунальной инфраструктуры, транспортной обеспеченности, состоянию образовательной и медицинской сфер, а также степень капиталоемкости постройки и обслуживания соответствующих объектов оставляют мало шансов на их полноценное финансирование только за счет местных доходов. Определенная помощь со стороны государственного бюджета здесь необходима и нормальна. Далее, в силу непрерывных изменений социально-экономических систем, экономическая самодостаточность должна рассматриваться как динамиче-

¹ Бухвальд Е.М., Федоткин В.Н. Местное самоуправление в России: этап радикальных реформ. Рязань: РГУ, 2004. С. 15.

² Иншаков О.В. Потенциал эволюционного подхода в стратегическом менеджменте мезоэкономических систем // Региональная экономика. Юг России. 2011. №12. С. 114; Иншакова Е.И., Митрофанова И.В., Петрова Е.А. Развитие эволюционного подхода в стратегии модернизации региона и макрорегиона / под ред. О.В. Иншакова. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2009. С. 4.

ская категория, находящаяся в движении и выражаемая определенными показателями.

В-третьих, экономическая самодостаточность зависит не только от величины собственных доходов, но и от состава вопросов местного значения и существующих стандартов бюджетной обеспеченности, предоставления муниципальных услуг, обеспеченности населения различными благами. В этом отношении особенно важна взаимосвязь между требуемым объемом бюджетных расходов и местными доходами. Как это ни парадоксально, повышение качества жизни местных сообществ, возрастающие требования к решению вопросов местного значения, могут приводить и к снижению экономической самодостаточности по мере опережающего роста потребностей по сравнению с доходами. В этом плане не всякое повышение степени экономической самодостаточности будет желательным.

По мнению диссертанта, определение экономической самодостаточности муниципального образования наиболее целесообразно строить через ближайший род и видовое отличие, как это рекомендуется специальной литературой¹. Ближайшим родом по отношению к экономической самодостаточности выступает категория «степень обеспеченности», которая может быть разной – совершенно недостаточной, удовлетворительной, полной, избыточной. Таким образом, экономическая самодостаточность – это определенная степень обеспеченности муниципального образования экономическими ресурсами.

Что будет являться видовым отличием? Для ответа на данный вопрос следует учесть высказанные выше соображения. Степень обеспеченности должна быть такой, чтобы позволять муниципальному образованию успешно решать вопросы местного значения в целях повышения качества жизни в рамках законодательной базы и федеральной и региональной социально-экономической политики. Соответствующая степень обеспеченности позволяет выйти на уровень саморазвития и развиваться за счет собственных ресурсов. Тогда определение экономической са-

¹ Правила определения понятия // Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. С. 467–468.

модостаточности через ближайший род и видовое отличие представим следующим образом.

Экономическая самодостаточность муниципального образования – это степень обеспеченности местных бюджетов собственными доходными источниками, необходимая для решения вопросов местного значения на уровне, адекватном современным требованиям к качеству жизни с учетом законодательной и социально-экономической ситуации и развития муниципального образования преимущественно на основе собственных ресурсов.

Предлагаемое определение, в отличие от существующих, характеризует цель, которой служит экономическая самодостаточность, ее связь с процессом саморазвития, а также учитывает объективную сложность обеспечения местных вопросов, которая обычно предполагает помощь вышестоящих бюджетов. Поскольку в законодательстве предусмотрен единственный источник исполнения расходных обязательств муниципальных образований – местный бюджет, то это также нашло отражение.

Авторское определение экономической самодостаточности не содержит однозначного указания на необходимость достижения формального равенства или превышения местными доходами расходов. Во-первых, оно редко достигается в современных условиях, во-вторых, повышение социальных стандартов и уровня муниципальных услуг, предоставляемых жителям, хотя обуславливает опережающий рост расходов по сравнению с доходами, но является желательным и полезным явлением.

Возвращаясь к понятию саморазвития муниципального образования, можно отметить, что оно близко к категории «самодостаточность», но не равнозначно ей. Способность к саморазвитию является важнейшим общесистемным свойством, присущим муниципальному образованию как социально-экономической системе. Учитывая другое свойство – целесообразность и тот факт, что целью управления муниципальным образованием выступает повышение качества жизни и человеческого капитала, диссертант считает возможным сформулировать следующее определение. *Саморазвитие муниципального образования – это его способность обес-*

печивать повышение качества жизни местного сообщества и развитие человеческого капитала за счет собственных ресурсов и источников. При этом самодостаточность выступает ключевым фактором перехода к саморазвитию.

Следующим этапом исследования экономической самодостаточности является разработка ее *классификации*. Предлагаемая диссертантом классификация экономической самодостаточности муниципальных образований представлена в таблице 1.3.

Таблица 1.3

Классификация экономической самодостаточности в контексте саморазвития муниципальных образований

Основание классификации	Виды самодостаточности
1) По типу муниципальных образований	1) Экономическая самодостаточность сельского поселения 2) Экономическая самодостаточность городского поселения 3) Экономическая самодостаточность муниципального района 4) Экономическая самодостаточность городского округа
2) По периоду времени	1) Ретроспективная 2) Текущая 3) Перспективная
3) По источнику достижения	1) Налоговая 2) Эндогенная 3) Рестрикционная
4) По размеру и экономическим особенностям муниципального образования	1) Экономическая самодостаточность крупнейшего города 2) Экономическая самодостаточность крупного города 3) Экономическая самодостаточность среднего города 4) Экономическая самодостаточность малого города и т.д.

1) По виду муниципальных образований выделена экономическая самодостаточность сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов, городских округов. Практический смысл этой классификации обусловлен тем, что

разные виды муниципальных образований отличаются составом вопросов местного значения. Следовательно, им необходим разный уровень доходов.

2) По периоду времени, к которому относится экономическая самодостаточность:

- ретроспективная (самодостаточность наблюдалась в прошлом);
- текущая (самодостаточность наблюдается в текущем периоде);
- перспективная (самодостаточность может быть достигнута в перспективе).

Понятие экономической самодостаточности муниципального образования в большинстве случаев относится к текущему периоду времени. Однако муниципальное образование могло обладать самодостаточностью в прошлом, но утратить ее по разным причинам. Исследование этих причин имеет значение для восстановления самодостаточности и выхода на уровень саморазвития. Также необходимо принимать во внимание перспективные возможности достижения самодостаточности.

3) По преобладающим факторам достижения самодостаточности:

- налоговая экономическая самодостаточность (достигается за счет изменения пропорций распределения налогов в пользу местных бюджетов, представляет собой простое перераспределение средств в бюджетной системе и не предполагает развития экономики муниципального образования);

- эндогенная экономическая самодостаточность (достигнута за счет роста имеющихся доходных источников на основе экономического развития муниципального образования, увеличения его финансового потенциала);

- рестрикционная экономическая самодостаточность (достигнута за счет сокращения расходов бюджета, снижения уровня решения вопросов местного значения, урезания ассигнований на социально-экономические цели).

В данной классификации отражено, что экономическая самодостаточность достигается как за счет перераспределения доходов бюджетной системы в пользу местных бюджетов, так и на основе роста муниципальной экономики, увеличения ее финансового потенциала. Более желательным является второй путь. Возможности первого серьезно ограничены политически и законодательно. Существует

также вероятность достижения самодостаточности за счет жесткого ограничения, «сжатия» (рестрикции) бюджетных расходов, ухудшения уровня решения местных вопросов, сокращения финансирования муниципальных нужд. Данный путь в большей мере относится к достижению формальной бездефицитности бюджета, чем к реальной самодостаточности.

4) Экономическую самодостаточность муниципального образования также следует классифицировать на основании их размеров и экономических особенностей. Подходы, условия и факторы достижения самодостаточности будут в значительной мере различаться, в зависимости от численности населения, уровня экономического развития. Но единого подхода к классификации муниципальных образований не существует. Так, заложенное в закон разделение городов на городские поселения и округа не в полной мере характеризует их реальное многообразие. Рассматривая экономическую самодостаточность городских поселений и округов, в первом приближении можно выделить:

а) Крупнейшие города с населением свыше миллиона человек (Новосибирск, Екатеринбург). Все они являются центрами крупных развитых регионов (часто федеральных округов). Имеют диверсифицированную экономику с развитыми промышленным, торговым, финансовым секторами. В них активно концентрируется население, финансовые и интеллектуальные ресурсы. При наличии хороших экономических возможностей, эти города несут также наибольшие расходы.

б) Крупные города с населением от нескольких сотен тысяч до миллиона человек (Кемерово, Новокузнецк, Барнаул, Томск.). За некоторым исключением они являются региональными столицами, имеют диверсифицированный или промышленный тип экономики. Экономический потенциал слабее предыдущей группы.

в) Средние города с населением от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч человек (Абакан, Ленинск-Кузнецкий, Междуреченск, Ангарск, Прокопьевск, Псков, Бийск). Обычно они имеют промышленный профиль, среди них часто встречаются моногорода. Экономический потенциал серьезно ограничен.

г) Малые города с населением до нескольких десятков тысяч человек, слабым экономическим потенциалом и (обычно) промышленной ориентацией экономики.

Экономический потенциал городов зависит от размера. Как правило, чем крупнее город, тем более развита экономика, лучше социально-экономическая ситуация, больше возможностей решения вопросов местного значения, как следствие – выше вероятность достижения экономической самодостаточности.

Для характеристики перспектив выхода муниципального образования на саморазвитие и достижения самодостаточности определяющее значение имеют проблемы управления муниципальными образованиями, для решения которых, собственно, и необходимы как самодостаточность, так и саморазвитие.

1.3. Проблемы формирования экономической самодостаточности муниципальных образований в современной экономике России

Развитие муниципальных образований как социально-экономических систем в настоящее время серьезно затруднено и сталкивается с рядом проблем. В значительной мере не достигаются основные цели муниципального управления – рост качества жизни, развитие человеческого капитала, решение стоящих перед муниципальными образованиями социальных, экологических и экономических проблем. Исследования, осуществляемые в разных регионах России, показывают, что эти проблемы крайне остры. Так, по данным социологических опросов, проведенных в Кемеровской области в 2012 г., 57% респондентов оценили местное самоуправление как неэффективное. Еще 33% ответили, что оно справляется с решением только некоторых вопросов и лишь 10% опрошенных сочли местное самоуправление эффективным¹.

Основная причина этих негативных явлений – недостаток экономических ресурсов, отсутствие самодостаточности и способности к саморазвитию у муниципальных образований. По результатам исследований, выполненных в Балтийском федеральном университете, установлено, что в настоящее время реальные расходные обязательства, необходимые для решения вопросов местного значения на

¹ Косинский П.Д., Абраменко О.А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития... С. 252.

должном качественном уровне уже при планировании занижаются в среднем на 30-40%¹. Следовательно, расходы, закладываемые в муниципальные бюджеты, заведомо серьезно занижены и существенно ограничивают возможности решения местных вопросов на достойном уровне.

Объективная необходимость перехода к саморазвитию на основе повышения экономической самодостаточности муниципального образования обусловлена низкой обеспеченностью местных бюджетов, острым недостатком средств для решения местных вопросов. Исходя из приведенного ранее определения самодостаточности, можно сделать вывод, что к ее повышению ведут два пути – либо увеличение доходов бюджета муниципального образования, либо сокращение его расходов и сужение круга вопросов местного значения.

Однако возможности снижения расходов муниципальных бюджетов за счет повышения эффективности использования бюджетных средств, борьбы со злоупотреблениями, внедрения режима экономии существенно ограничены. Ограничение расходов вообще невозможно рассматривать в качестве серьезного резерва повышения самодостаточности, т.к. вопросы местного значения в большинстве муниципальных образований России и так решаются на весьма низком уровне, что вызывает значительное недовольство местных сообществ.

Отсюда следует, что главнейший фактор повышения экономической самодостаточности муниципальных образований – это увеличение собственных доходов местных бюджетов за счет всех возможных источников. Безусловно, эта задача весьма сложна, поскольку изначально, при создании муниципальных образований, возможность достижения экономической самодостаточности вообще не принималась во внимание. По справедливому замечанию А.В. Швецова, наделение территории статусом муниципального образования никак не связывалось с ее реальным социально-экономическим потенциалом². Вследствие этого, доходный потенциал и экономическое положение значительной части муниципальных образований

¹ Мнацаканян А.Г., Кохан А.Н. Развитие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления... С. 108.

² Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М.: УРСС, 2004. С. 9.

оставляют желать много лучшего¹.

Основные факторы увеличения доходов муниципальных бюджетов и, следовательно, повышения степени экономической самостоятельности раскрываются в трудах В.Б. Зотова, Р.В. Бабуна². В частности, к ним отнесены:

1) Повышение налогового потенциала территорий посредством стимулирования развития разных секторов экономики муниципального образования (в особенности малого бизнеса).

2) Увеличение экономического эффекта от управления муниципальной собственностью (активизация сдачи в аренду, установление обоснованных арендных ставок, продажа по наиболее выгодным ценам).

3) Повышение качества налогового администрирования, сотрудничество с налоговыми органами для повышения собираемости местных и регулирующих налогов (выявление налогоплательщиков, принятие мер к взысканию недоимки).

4) Минимизация налоговых льгот по местным налогам в разумных пределах.

5) Повышение эффективности работы муниципальных предприятий и организаций, рост их доходности и прибыльности.

6) Вхождение в региональные и федеральные проекты и программы с целью получения средств для развития инфраструктуры.

Названные факторы характеризуют возможности повышения доходов муниципальных бюджетов в рамках, заложенных существующим бюджетно-налоговым и муниципальным законодательством. В то же время за последнее время в экономической литературе представлено немало предложений по расширению финансовой основы местного самоуправления за счет *перераспределения налоговых поступлений* между разными уровнями бюджетной системы России³. Обобщая и анализируя существующие точки зрения, можно выделить следующие потенци-

¹ Мосейко В.О., Морозова Н.И. Институциональная роль местного самоуправления в процессах повышения качества жизни населения // Власть. 2011. №11. С. 43–47.

² См.: Бабун Р.В. Организация местного самоуправления... С. 120; Система муниципального управления... С. 303.

³ Папело В.Н., Ковтун Б.А., Голошевская А.Н. Совершенствование формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований // Проблемы инновационного управления экономикой регионов Сибири: сборник научных трудов / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2015. – С. 183–200

альные направления повышения экономической самодостаточности.

1. Максимальное и эффективное использование фискального потенциала существующих местных налогов. Центральную роль здесь играет повышение качества налогового администрирования и уровня собираемости налогов, сокращение недоимки. Однако налог на имущество физических лиц и земельный налог – одни из самых сложных для сбора. Для повышения собираемости местных налогов необходимы системные трудоемкие мероприятия по выявлению неучтенных недвижимого имущества и земельных участков, не поставленных на налоговый учет, введение их в экономический оборот¹.

Например, в Воронеже 10% объектов капитального строительства возводятся без оформления документов, в муниципальных районах Московской области из 12 тыс. дачных и садоводческих товариществ поставлены на учет менее половины². Задействование существующих резервов требует совместной работы местного самоуправления и налоговых органов с налогоплательщиками. Но в настоящее время сбор местных налогов не является приоритетом в работе налоговых органов в силу сложности администрирования, высоких временных и материальных затрат по полному охвату объектов налогообложения.

Поэтому существуют предложения по стимулированию территориальных налоговых органов на основе показателей сбора именно местных налогов³. Справедливо считается необходимой также постоянная совместная работа налоговых органов и местных властей с целью доведения заработной платы на всех предприятиях и организациях, хотя бы до законодательно установленного минимума, а также сокращение объема выплат зарплаты неучтенными наличными деньгами без официального оформления⁴.

Наряду с этим, возможно разумное сокращение льгот по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу. Некоторые авторы даже полагают, что

¹ Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. №2.

² Там же.

³ Золотко А.И. Финансовое обеспечение местного самоуправления... С. 19.

⁴ Чернышова О.Н., Турбина Н.М. Совершенствование администрирования доходов местных бюджетов // Социально-экономические явления и процессы. 2011. №10. С. 233

основные льготы по местным налогам «не имеют экономического эффекта, а просто освобождают от их уплаты налогоплательщиков»¹. Такое утверждение излишне радикально, но изменение системы льгот в пользу тех налогоплательщиков, которые способствуют развитию муниципалитета, а также субсидирование федеральным бюджетом части льгот по налогу на имущество физических лиц, может внести определенный вклад в повышение экономической самостоятельности муниципальных образований².

Безусловно, работа по повышению степени полноты и правильности налогообложения объектов недвижимости в муниципальных образованиях должна осуществляться постоянно и на системной основе. Однако она предполагает значительные затраты времени местных служащих, возможно, в ущерб решению других важных задач, рост накладных расходов на проведение работы по легализации объектов налогообложения.

Возможно возникновение таких ситуаций, когда затраты на выявление объекта налогообложения и взыскание причитающихся сумм налога окажутся даже выше поступлений в бюджет. Поэтому возможности роста местных налогов только за счет повышения качества администрирования и увеличения степени собираемости имеет существенные ограничения. Кроме того, доля местных налогов в доходах бюджетов сравнительно невелика и даже рост их поступлений в несколько раз вряд ли позволит добиться экономической самостоятельности.

2. Изменение системы местного налогообложения путем увеличения налогооблагаемой базы, повышения налоговых ставок, замены существующих налогов на новые. Поскольку порядок исчисления и взимания местных налогов далек от совершенства, многие авторы рассматривают перспективы их кардинальной реформы. С.А. Почкина считает необходимым ввести единый имущественный налог, используя в качестве налогооблагаемой базы рыночную стоимость недвижимо-

¹ Никиткова У.О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований... С. 20.

² Чернышова О.Н., Турбина Н.М. Совершенствование администрирования доходов местных бюджетов... С. 233.

сти¹.

Кстати, подобные предложения уже постепенно переходят в практическую плоскость – в 2014-2018 гг. сначала в отдельных регионах в порядке эксперимента, а затем по всей России происходит внедрение нового налога на недвижимость. Его фискальный потенциал по сравнению с существующими местными налогами оценивается гораздо выше.

В то же время предлагаемая модель налога на недвижимость рассматривается этим автором критически. Хотя в принципе его идея весьма прогрессивна, население в большинстве своем пока не готово платить налог на недвижимость в силу низких доходов. Для собственников жилья с высокой рыночной стоимостью, но ограниченными доходами он окажется непосильным. Кроме того, неясно, кто и на какие средства сформирует информацию о рыночной стоимости всех объектов налогообложения. Поэтому введение данного налога приведет к негативным социально-экономическим последствиям, тогда как его реальный фискальный потенциал неочевиден². Выходом из ситуации видится пересмотр ставок – от 0,01% для массового жилья и до 0,05% для элитного (против рассматриваемых 0,1-1,0%)³. Однако при установлении столь низкого уровня обложения пропадает уже фискальный смысл налога на недвижимость.

3. Расширение доходной базы местных бюджетов путем закрепления за ними более крупных стабильных налоговых источников либо ввода новых налогов. Предложения такого рода предполагают реформу бюджетно-налоговой системы России. По мнению Н.В. Замятиной, Ю.М. Черской и др. местное самоуправление должно получить крупные доходные источники в виде 2-3 налогов с диверсифицированной налоговой базой, закрепленных именно за этим уровнем бюджетной системы⁴. Высказывается точка зрения, что за местными бюджетами должны быть закреплены те налоги, которые позволяют профинансировать не менее 70% мини-

¹ Почкина С.А. Тенденции преобразования налоговой базы местного самоуправления в России: социальные и фискальные аспекты: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 15.

² Там же. С. 22–23.

³ Там же.

⁴ См.: Замятина Н.В. Пути повышения устойчивости местных бюджетов // Регион: экономика и социология. 2010. №3. С. 239; Черская Ю.М. Перспективы формирования доходной базы местных бюджетов // Вестник Томского государственного университета. 2007. №301. С. 134.

мально необходимых расходов. Для этого подходят, в частности, акцизы¹.

Кроме того, часто звучит тезис о переводе некоторых федеральных и региональных налогов (например, налога на доходы физических лиц) в разряд местных. Одно из типичных предложений такого рода – отчислять в местные бюджеты часть налогов на прибыль и добавленную стоимость по нормативу 5%². Другой вариант – передать в местные бюджеты налог на имущество организаций, повысить норматив отчислений налога на доходы физических лиц³.

Как показывает практика перераспределения налогов между уровнями бюджетной системы в 2005-2015 гг., происходящие изменения оказываются скорее в пользу центрального, а не субфедеральных бюджетов. Кардинальные решения по более масштабному перераспределению налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы в среднесрочной перспективе маловероятны. Кроме того, попытки повысить обеспеченность муниципальных образований за счет региональных бюджетов вряд ли дадут существенный эффект в силу того, что значительная часть расходов последних и так приходится на поддержку местных бюджетов.

Экономическая самодостаточность наиболее крупных, экономически развитых муниципальных образований, возможно, и будет достигнута таким путем, но одновременно в других, более слабых городах, районах, поселениях, с худшим экономическим потенциалом, располагаемые средства бюджетов останутся скромными, а поддержать их за счет бюджета субъекта федерации станет невозможным. Поэтому предложения по повышению экономической самодостаточности муниципальных образований путем перераспределения налоговых доходов требуют осторожного подхода.

4. Перераспределение доходов внутри субъектов федерации от более обеспеченных муниципальных образований к менее обеспеченным («отрицательный трансферт»). Согласно ст. 142.2 Бюджетного Кодекса РФ, если муниципальное об-

¹ Мнацаканян А.Г., Кохан А.Н. Развитие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления... С. 111.

² Булатов Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления... С. 92; Никиткова У.О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований... С. 19.

³ Золотко А.И. Финансовое обеспечение местного самоуправления (на примере муниципальных образований субъекта РФ)... С. 20.

разование имеет высокий уровень собственных доходов на душу населения (в 2 раза выше среднего по региону), то предусматривается изъятие до 50% налоговых доходов в пользу менее обеспеченных местных бюджетов¹. Однако данный механизм не играет значимой роли, поскольку под него подпадает незначительное число муниципальных образований с небольшими абсолютными доходами². Кроме того, при определении отрицательных трансфертов учитываются только налоговые доходы, тогда как профицит бюджетов муниципальных образований обычно обусловлен значительными неналоговыми поступлениями (в частности, арендная плата за землю предприятий)³.

Для повышения результативности отрицательного трансферта предлагается как снижение уровня его изъятия с 2,0 до 1,3⁴, так и передача прав по определению условий изъятия на уровень субъектов федерации⁵. Однако эти суждения представляются спорными. Во-первых, вызывает сомнения потенциал и результативность таких мероприятий, поскольку каких-либо оценок и прогнозов последствий авторы не приводят. Во-вторых, перераспределение условно избыточных налоговых доходов отдельных муниципальных образований в пользу наименее обеспеченных не решает проблему экономической самодостаточности последних, а лишь усиливает и обостряет проблему иждивенческих настроений, приводит к конфликтам внутри региона и дополнительно дестимулирует активность в привлечении бизнеса на территорию муниципалитета.

Кроме того, необходимо учесть, что ряд предприятий наносит муниципальным образованиям экономический, экологический и социальный ущерб (ухудшение экологической обстановки, повышение заболеваемости населения, ускоренный износ инфраструктуры, в частности, дорог). Поскольку даже через механизм социальной ответственности и спонсорства восполнить его вряд ли возможно, не-

¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации... Ст. 142.2.

² Никитина А.Х. Перспективы увеличения собственной доходной базы местных бюджетов // Вестник Приволжского государственного технического университета. 2012. №1. С. 96.

³ Косинский П.Д., Чупрякова А.Г., Меркурьев В.В. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект...

⁴ Никитина А.Х. Перспективы увеличения собственной доходной базы местных бюджетов... С. 96.

⁵ Косинский П.Д., Абраменко О.А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития... С. 255.

налоговые доходы бюджета за счет арендной платы объективно необходимы такому муниципальному образованию.

5. *Увеличение неналоговых поступлений в местные бюджеты* связано главным образом с повышением эффективности использования муниципального имущества. Основными резервами здесь считаются повышение арендной платы в разумных пределах, а также исключение сдачи имущества в аренду по заниженным ставкам¹. Наряду с этим, называются такие мероприятия, как максимизация поступлений от реализации муниципального имущества, оптимизация деятельности и повышение экономической эффективности муниципальных предприятий².

Однако неналоговые источники детально исследуются относительно редко, их потенциал оценивается более чем умеренно. Для этого есть определенные основания, поскольку повышение эффективности имущественного комплекса – сложная задача для любого субъекта управления, тем более что в условиях местного самоуправления она не является главной, профильной. Определенные резервы для повышения арендных доходов обычно существуют, но они достаточно скромны в сравнении с масштабом существующих проблем. Возможности роста доходов муниципальных предприятий и организаций, в свою очередь, могут входить в противоречие с экономическим и социальным смыслом их работы.

Наряду с теоретическими разработками и предложениями различных ученых-экономистов по повышению доходов местных бюджетов, достижению экономической самодостаточности муниципальных образований, представляет интерес также реальная практика решения данных вопросов на местах, поскольку у ряда муниципальных образований России существуют планы и программы действия по повышению степени самодостаточности. Например, в республике Марий Эл планы по повышению экономической самодостаточности имеют практически все муниципальные образования.

Анализ документов такого рода на уровне поселений показывает, что основными источниками повышения самодостаточности считаются рост собираемости

¹ Замятина Н.В. Пути повышения устойчивости местных бюджетов... С. 246.

² Борисенко С.П. Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов в бюджеты разных уровней // Балтийский экономический журнал. 2009. №1. С. 12–13.

местных налогов за счет проведения разъяснений и агитации среди налогоплательщиков, инвентаризации объектов налогообложения, работы с недоимщиками по взысканию задолженности, обеспечения контроля за своевременной постановкой объектов на налоговый учет, лишения необоснованно установленных льгот.

Для роста неналоговых доходов городских и сельских поселений в программах и планах повышения самодостаточности предусматривается проведение периодического пересчета арендной платы за землю, а также инвентаризация объектов муниципальной собственности и контроль их использования¹. На уровне муниципальных районов и городских округов добавляются меры по выявлению и пресечению выплат неучтенной заработной платы². Следует отметить, что перечни мероприятий и действий по повышению самодостаточности бюджетов от одного муниципального образования к другому практически полностью совпадают, т.к. потенциальные источники дополнительных доходов весьма ограничены.

Следовательно, в практике деятельности органов местного самоуправления для повышения экономической самодостаточности осуществляются в основном действия, связанные с повышением уровня налогового администрирования и собираемости местных налогов, проводится работа по увеличению арендной платы за пользование объектами муниципальной собственности. Наряду с этим, муниципальные образования стремятся вывести из тени оплату труда. Одним словом, органы местного самоуправления предпринимают попытки извлечь максимум возможного из располагаемой экономической базы.

Таким образом, анализируя научную литературу и существующую практику можно выделить две большие группы предложений по повышению экономической самодостаточности муниципальных образований, переходу к саморазвитию. Первая группа не предполагает изменений существующего правового поля и

¹ См., например, постановление «Об утверждении Программы мероприятий, направленных на повышение самодостаточности бюджета муниципального образования «Марисолинское сельское поселение» на 2013 год» от 19 марта 2013 г. №14; постановление «Об утверждении Программы мероприятий направленных на повышение самодостаточности бюджета муниципального образования «Хлебниковское сельское поселение» на 2012 год» от 28 февраля 2012 г. №14 и др.

² См., например, постановление «Об утверждении Программы мероприятий, направленных на повышение самодостаточности бюджета муниципального образования «Сернурский муниципальный район» на 2013 год» от 1 марта 2013 г. №107.

установленных рамок функционирования местного самоуправления. Она включает в себя, главным образом, повышение собираемости местных налогов и увеличение экономической эффективности использования муниципальной собственности. По сути дела, речь идет о максимальном задействовании резервов роста тех доходов, которые уже законодательно отнесены к местному уровню. Безусловно, эти резервы нужны и важны, однако их совокупный доходный потенциал чаще всего недостаточен для достижения экономической самодостаточности большинства муниципальных образований.

Вторая группа предложений требует значительных изменений законодательства с целью радикального увеличения доходных источников муниципальных бюджетов путем передачи на местный уровень существенной доли налоговых поступлений от федеральных и региональных налогов. Практическая реализация подобных мер могла бы значительно повысить бюджетную обеспеченность и способствовать достижению экономической самодостаточности части муниципальных образований – городских округов и части муниципальных районов, на территории которых собираются большие объемы налоговых платежей. Но это произойдет за счет снижения доходов региональных бюджетов, что отрицательно скажется на решении многих экономических и социальных вопросов уже на уровне субъектов федерации. Кроме того, муниципальные образования поселенческого типа, общий налоговый потенциал которых весьма слаб, вряд ли много выиграют от таких мер.

Наряду с этим, следует учесть, что передача на местный уровень налогов на прибыль, на добавленную стоимость, акцизов и т.д. не находит практического применения в странах с развитым местным самоуправлением. Все-таки основные доходные источники муниципальных бюджетов должны формироваться за счет традиционных местных налогов на граждан, а не федеральных на бизнес. Как уже отмечалось выше, экономическая основа местного самоуправления в России сформирована с полным учетом европейского опыта с германской моделью в качестве базовой. Конструировать принципиально новые подходы к составу экономической основы местного самоуправления, резко отличающиеся от общеприня-

той в мире практики, вряд ли целесообразно. Наконец, масштабное перераспределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы маловероятно и по политическим причинам. Поэтому рассматриваемая группа предложений также имеет ограниченный потенциал.

В то же время в научной литературе остаются без должного внимания факторы повышения экономической самодостаточности и перехода к саморазвитию, решения основных проблем муниципального образования, обусловленные не максимизацией степени использования имеющихся доходных источников либо перераспределением доходов консолидированного бюджета в пользу местного уровня, а развитием муниципальной экономики и активизацией взаимодействия муниципального образования с бизнесом и гражданами. В то же время они являются весьма перспективными и имеют хороший экономический потенциал, поскольку ими может управлять само муниципальное образование, в более широкой постановке вопроса – все местное сообщество. Поэтому в современных условиях приоритетными факторами достижения самодостаточности муниципальных образований и перехода к саморазвитию диссертант считает следующие.

1. Развитие экономики муниципального образования, наращивание его социального, экономического и финансового потенциала. Это самый сложный и в то же время наиболее результативный и перспективный путь увеличения степени экономической самодостаточности муниципальных образований. Здесь предполагается модернизация экономики города или района, ее структурная перестройка в пользу более прогрессивных отраслей и производств, диверсификация и технологическое развитие экономики муниципального образования. Во взаимосвязи с данными процессами должен развиваться малый и средний, в том числе инновационный бизнес. Это даст возможность, как непосредственно увеличить налоговые поступления (в частности, налога на доходы физических лиц и единого налога на вмененный доход), так и расширить неналоговые доходы (аренда муниципальной земли и зданий, прибыль муниципальных предприятий).

Разумеется, названная задача является весьма сложной и требует времени для своего решения, но и имеет наиболее высокую результативность. Коль скоро

местное самоуправление предполагает решение вопросов местного значения за свой счет, то оно станет полноценным тогда, когда материальное положение и уровень доходов жителей позволит выделять на эти цель часть своих средств в виде налогов. При соблюдении данного условия, кстати, появится возможность увеличения местных налогов на недвижимость без разрушительных социальных последствий.

2. Вовлечение местного сообщества (как отдельных граждан, так и бизнес-структур) в развитие муниципальных образований. Сама идея местного самоуправления предполагает личную активность членов местного сообщества в решении социально-экономических проблем территории, готовность тратить время, силы и средства. Притом местное самоуправление может осуществляться не только на территории города или района в целом, но и квартала, улицы, многоквартирного дома. Действующее законодательство через институт территориального общественного самоуправления открывает широкие перспективы в этом направлении. Кроме того, допускается и использование средств добровольного самообложения граждан на решение вопросов местного значения.

Поэтому следует стимулировать, поддерживать и развивать гражданскую инициативу по решению вопросов местного значения, включать ее в общую систему работы местных властей. К экономии средств местного бюджета и снижению его дотационности может привести не только непосредственное финансовое участие граждан в благоустройстве территории, озеленении, ремонтах, но и выполнении ими различных работ и функций, требующих не денежных, а только временных, трудовых затрат. Это позволяет успешно решать вопросы местного значения, экономя при этом средства.

Вовлечение людей в решение вопросов местного значения на микроуровне также повышает их гражданскую активность, стимулирует дальнейшее участие в делах дома, двора, квартала. Следует отметить, что, например, в городском округе Кемерово существует позитивный опыт сотрудничества местного сообщества и администрации, вносящий определенный вклад, как в решение вопросов местного значения, так и в экономию средств бюджета (совместное финансирование ремон-

тов и т.д.). Более активно в решение вопросов местного значения мог бы быть вовлечен и бизнес, через механизм социальной ответственности и другие формы сотрудничества, включая государственно-частное партнерство.

3. Использование синергетического эффекта, возникающего при объединении муниципальных образований, формировании агломераций и межмуниципальном сотрудничестве. В науке давно известен и признан синергетический эффект, когда объединение элементов в единое целое дает больший результат по сравнению с суммой результатов элементов в отдельности. На муниципальном уровне реализация синергетического эффекта возможна при формировании агломераций, включающих несколько территорий. Это позволит сократить расходы на содержание аппарата управления, концентрировать ресурсы на решении приоритетных задач, мобилизовать все источники саморазвития.

Таким образом, при всей объективной сложности проблемы экономической самодостаточности муниципальных образований, существуют резервы и возможности ее повышения для более успешного решения вопросов местного значения, повышения качества жизни людей.

Глава 2. АНАЛИЗ УРОВНЯ И ФАКТОРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Методические аспекты оценки экономической самостоятельности муниципальных образований

Методические проблемы оценки экономической самостоятельности муниципальных образований объективно вытекают из уровня сложности данного понятия. Управление процессом повышения самостоятельности муниципальных образований объективно предполагает анализ и оценку ее уровня с использованием адекватных методик и показателей. Однако общепризнанной методики оценки самостоятельности не существует. Как в документах органов власти и местного самоуправления, так и в научной литературе можно встретить различные подходы. Общим для них является лишь необходимость сопоставления доходов и расходов муниципальных образований.

При определении величины собственных доходов дискуссионным является вопрос об их составе. Бюджетный Кодекс РФ устанавливает, что к собственным доходам относятся налоговые доходы, неналоговые доходы, доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений (за исключением субвенций)¹. Но эти положения критикуются многими экономистами за завышение собственных доходов за счет межбюджетных трансфертов². Ряд ученых настаивают, что федеральные налоги, зачисляемые по нормативам в муниципальные бюджеты, но устанавливаемые не на местном уровне, также нельзя относить к собственным доходам. В таблице 2.1 показаны разные представления о составе собственных доходов местных бюджетов. Из ее данных видно, что существует два подхода.

¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации... Ст. 47.

² См.: Качанова Е.А. Анализ практики локального бюджетирования в муниципальных образованиях РФ при реализации реформы местного самоуправления. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2008; Козлов Н.И. Финансовое обеспечение реализации полномочий местного самоуправления: автореф. дисс... канд. экон. наук. Орел, 2012; Никиткова У.О. К вопросу финансовой самостоятельности муниципальных образований // Финансы. 2012. № 7. С. 26–29; Печенкина В.В., Лялина Е.Е. Проблема формирования муниципальных бюджетов и оценка их самостоятельности // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. №5. С. 123–129. Тургель И.Д., Целищева Е.Ф. Методика организации мониторинга финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы и кредит. 2007. №35. С. 54–63 и др.

Подходы к определению состава доходов местных бюджетов

	Состав доходов
И.Д. Тургель ¹	1) Собственные доходы – местные налоги, неналоговые доходы 2) Регулирующие доходы – отчисления долей от федеральных налогов
Е.А. Качанова ²	1) Собственные доходы муниципальных образований получают только за счет самостоятельных решений, к ним относятся местные налоги и неналоговые доходы 2) Несобственные доходы – межбюджетные трансферты и налоги, закрепленные вышестоящими уровнями власти
Е.А. Ермакова, О.В. Болякина ³	1) Собственные доходы – местные налоги, неналоговые доходы 2) Закрепленные доходы – доходы, передаваемые вышестоящими уровнями 3) Межбюджетные трансферты
У.О. Никиткова ⁴	1) Собственные доходы – все местные налоги, единый налог на вмененный доход 2) Постоянно закрепленные доходы – налог на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог (закреплены за муниципальными бюджетами на основе постоянных нормативов, но управлять ими местные органы не могут) 3) Временно закрепленные доходы (на очередной финансовый год)
А.В. Иванов ⁵	1) Собственные доходы – местные налоги и неналоговые доходы (кроме поступлений от продажи имущества и средств самообложения граждан) 2) Прочие доходы – остальные налоги, доходы от продажи имущества, средства самообложения граждан
Г.Б. Поляк ⁶	1) Собственные доходы – налоговые и неналоговые доходы 2) Прочие доходы (безвозмездные поступления)
А.В. Сербулов, В.В. Гладун ⁷	1) Собственные доходы – закрепленные (неналоговые поступления, местные и закрепленные налоги) и регулирующие (налоговые доходы по нормативам отчислений на очередной финансовый год) 2) Прочие доходы – безвозмездные поступления
А.Г. Атаева ⁸	1) Собственные доходы – местные налоги, неналоговые доходы, отчисления от федеральных налогов, закрепленных на долговременной основе 2) Прочие доходы – межбюджетные трансферты
И.А. Дрожжина ⁹	1) Собственные доходы – неналоговые доходы, местные налоги и налоги, закрепленные на постоянной или долговременной основе 2) Налоговые доходы, закрепленные на очередной финансовый год, безвозмездные поступления

¹ Тургель И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ // Региональная экономика: теория и практика. 2013. №2. С. 21.

² Качанова Е.А. Инновации теории муниципального финансового менеджмента при трансформации местного самоуправления в РФ... С. 196–197.

³ Ермакова Е.А., Болякина О.В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России... С. 5.

⁴ Никиткова У.О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 10–11.

⁵ Иванов А.В. Влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местного бюджета и самостоятельность муниципального образования... С. 84.

⁶ Поляк Г.Б. Бюджетная система России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 306.

⁷ Сербулов А.В., Гладун В.В. Оценка финансового обеспечения бюджетной самостоятельности муниципальных образований региона // Финансы и кредит. 2009. №2. С. 49.

⁸ Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований... С. 17

⁹ Дрожжина И.А. Применение методики оценки сбалансированности местных бюджетов за счет налоговых доходов (на примере муниципального образования г. Орла) // Финансы и кредит. 2010. №7. С. 43–51.

И.Д. Тургель, Е.А. Качанова, Е.А. Ермакова, У.О. Никиткова, А.В. Иванов полагают, что собственными доходами муниципальных бюджетов являются только местные налоги и неналоговые доходы. Федеральные налоги, зачисляемые в местные бюджеты, не относятся к собственным доходам, поскольку муниципальные образования не могут влиять на их элементы. Если придерживаться этого подхода, то собственные доходы муниципальных образований оказываются мизерными.

Другие ученые (Г.Б. Поляк, А.В. Сербулов, А.Г. Атаева, И.А. Дрожжина) расширяют состав собственных доходов муниципальных бюджетов, относя к ним закрепленные поступления от федеральных налогов. При таком подходе объем собственных доходов оказывается, естественно, больше, чем в предыдущем случае. Есть и более сложные варианты классификации местных доходов.

А.И. Золотько выделяет непосредственно собственные доходы (местные налоги и неналоговые доходы), собственные доходы (федеральные налоги, зачисляемые в местные бюджеты, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) и располагаемые доходы (субсидии и субвенции)¹. Следовательно, вопрос о составе собственных доходов бюджетов муниципальных образований является дискуссионным. Однако практически все экономисты едины в том, что норма Бюджетного Кодекса РФ, относящая к собственным доходам часть межбюджетных трансфертов, явно противоречит смыслу понятия «собственные доходы» и ведет к необоснованному завышению бюджетной обеспеченности.

Далее возникает вопрос о том, как сопоставлять доходы и расходы муниципального бюджета, учитывая относительный характер экономической самодостаточности. Здесь существуют как простые, так и достаточно сложные подходы и методики. В.В. Печенкина, Е.Е. Лялина измеряют самообеспеченность показателем доли собственных доходов в общих доходах муниципальных бюджетов². М.Ю. Молчанова использует аналогичный показатель и называет его норматив –

¹ Золотько А.И. Методические подходы к оценке уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. №41. С. 45–50.

² Печенкина В.В., Лялина Е.Е. Проблема формирования муниципальных бюджетов и оценка их самодостаточности... С. 127.

80-85%¹. Ю.И. Булатов настаивает на том, что за счет собственных доходов должно формироваться 75% финансовых источников².

Е.А. Ермакова, О.В. Болякина, пользуясь показателем «общая финансово-экономическая самодостаточность региона», введенным А.Г. Гранбергом, предлагают использовать такой показатель, как коэффициент финансовой самостоятельности муниципального образования³, который не должен опускаться ниже 30%:

$$K_{ф.с.м.о} = \frac{\sum СД + ПД}{ДБ}, \quad (2.1)$$

где СД – величина собственных доходов (местные налоги и неналоговые доходы), руб.;

ПД – доходы, передаваемые на постоянной основе и закрепленные в Бюджетном Кодексе, руб.;

ДБ – совокупные доходы бюджета муниципального образования, руб.⁴.

По мнению автора, в условиях дефицита большинства муниципальных бюджетов такие подходы искажают реальную ситуацию, т.к. доля в доходах и доля в расходах могут существенно отличаться. Кроме того, они не укладываются в понятие экономической самодостаточности, которое предполагает сравнение собственных доходов именно с расходами. Скорее, у названных авторов рассматривается показатель дотационности, который характеризует самодостаточность лишь косвенно.

Существуют научные представления, в соответствии с которыми экономическую самодостаточность и близкие ей категории предлагается оценивать системой показателей. Их краткий обзор представлен в таблице 2.2. Из приведенных данных видно, что предлагаемые наборы показателей в существенной мере отличаются друг от друга.

¹ Молчанова М.Ю. Теория и практика бюджетного регулирования муниципалитетов России и европейские тенденции // Успехи современного естествознания. 2007. №9. С. 73.

² Булатов Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления... С. 90.

³ Ермакова Е.А., Болякина О.В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России... С. 7.

⁴ Там же.

Методические подходы к оценке экономической самостоятельности (и близких категорий) на уровне муниципальных бюджетов

	Состав и порядок расчета показателей
У.О. Никиткова ¹	1) Коэффициент абсолютной самостоятельности: отношение местных налогов к общей сумме налоговых платежей, поступивших в местный бюджет 2) Коэффициент относительной налоговой самостоятельности: отношение доходов от местных и постоянно закрепленных налогов к общему объему налоговых платежей
А.С. Зуйкина ²	1) Доля доходов всех местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета всего субъекта федерации 2) Доля чистых собственных доходов муниципалитета (местных налогов, неналоговых доходов) в общем объеме доходов 3) Доля собственных располагаемых доходов муниципалитета (местных налогов, закрепленных налогов, неналоговых доходов) в общем объеме доходов 4) Доля собственных доходов муниципалитетов в определении Бюджетного Кодекса РФ в общем объеме доходов 5) Соотношение нецелевых (дотации) и целевых (субсидии, субвенции) трансфертов в доходах региональных бюджетов 6) Соотношение собственных и делегированных полномочий (за вычетом доли субвенций в расходах) местных органов власти 7) Индекс сбалансированности местных бюджетов
Н.И. Козлов ³	1) Коэффициент соотношения условно-собственных (налоговых и неналоговых) доходов и совокупных доходов бюджетов муниципальных образований 2) Коэффициент самообеспечения: отношение собственных доходов к бюджетным расходам 3) Коэффициент сбалансированности доходов и расходов: единица минус коэффициент самообеспечения
А.И. Золотько ⁴	1) Коэффициент финансовой самостоятельности: отношение доходов местного бюджета к расходам 2) Коэффициент финансовой обеспеченности: отношение доходов бюджета к расходам. Рассчитывается в трех вариантах по трем видам доходов
А.Н. Герасимова ⁵	1) Коэффициент абсолютной бюджетной обеспеченности: отношение собственных доходов к расходам местного бюджета 2) Коэффициент бюджетной обеспеченности: отношение располагаемых доходов к расходам местного бюджета

В значительной степени это вызвано тем, что оценивать предполагается несколько разные категории – самостоятельность, финансовую автономию, финан-

¹ Никиткова У.О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований... С. 12.

² Зуйкина А.С. Межбюджетные отношения и финансовая автономия муниципальных образований в Пермском крае в условиях реализации реформы местного самоуправления... С. 147.

³ Козлов Н.И. Финансовое обеспечение реализации полномочий местного самоуправления... С. 20–21.

⁴ Золотько А.И. Финансовое обеспечение местного самоуправления (на примере муниципальных образований субъекта РФ): автореф. дисс... канд. экон. наук. М., 2012. С. 12.

⁵ Герасимова А.Н. Оценка бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Российский экономический интернет-журнал. 2007. №1.

совое обеспечение муниципальных образований и т.д. Поэтому использовать предложенные показатели для оценки экономической самодостаточности «в чистом виде» не вполне обоснованно, они нуждаются в определенной доработке с учетом современных условий и особенностей функционирования муниципальных образований.

Рассмотрение порядка расчета показателей, представленных в таблице 2.2, свидетельствует, что большинство из них представляют собой коэффициенты, т.е. относительные величины, выражающие соотношение двух абсолютных показателей – обычно собственных доходов местного бюджета в том или ином определении (более широком или узком) и объема бюджетных доходов либо расходов. Более широкий набор показателей предложен А.С. Зуйкиной, которая считает нужным определять соотношение доходов местных бюджетов и дохода консолидированного бюджета региона, а также соотношение целевых и нецелевых трансфертов в бюджетных доходах. Однако, по мнению автора, это более актуально для аналитических целей и в агрегированном масштабе на уровне субъекта федерации в целом.

Таким образом, существующие подходы к оценке уровня саморазвития и самодостаточности муниципальных образований характеризуются определенными несоответствиями с экономической сутью данных категорий. В силу терминологической неопределенности базовых дефиниций, возникают разночтения внутри самих методик.

Для оценки уровня процессов саморазвития и самодостаточности муниципальных образований, по нашему мнению, необходимо определить методический подход к измерению данных процессов, основанный на предложенной трактовке экономической самодостаточности как относительной динамичной категории, а также разграничению собственных доходов муниципального образования в широком и узком смыслах.

Важной составляющей исследования современного состояния и перспектив развития местного самоуправления является построение и использование показателей, позволяющих корректно оценивать самодостаточность муниципальных об-

разований и проводить соответствующие сравнения. Однако, как показывает приведенный выше обзор существующих методов и подходов, известные разработки в большей степени ориентированы на исследование бюджетных проблем, а не экономической самодостаточности как таковой.

Формирование системного, целостного понимания ситуации с самодостаточностью, сложившейся в том или ином муниципальном образовании, играет значительную как исследовательскую, так и прикладную роль. По мнению диссертанта, методический подход к оценке экономической самодостаточности должен базироваться на основных дефинитивных и классификационных аспектах данной категории, включать многокритериальный подход, позволяющий проводить комплексный анализ факторов и условий самодостаточности муниципального образования во времени и пространстве.

В основу разработки методического подхода положены принципы систематизации и сравнения муниципальных образований по уровню и факторам экономической самодостаточности на основе двухуровневой оценки. По мнению автора, эффективное управление экономической самодостаточностью муниципального образования может осуществляться лишь на основе специально сформированной системы макроэкономических показателей, адекватно отражающих положение дел в сфере самодостаточности. Наряду с этим, методика оценки должна быть последовательно сориентирована на главную цель развития муниципального образования, т.е. повышение качества жизни населения.

Формируя методический подход, исходя из обоснованного ранее понятия экономической самодостаточности, в первую очередь выделим следующие этапы ее оценки.

Первый этап. Определение величины собственных доходов. Для этого используется соответствующий количественный показатель в денежном выражении. Поскольку собственные доходы могут трактоваться по-разному, в зависимости от конкретного состава их статей, в широком или узком смысле, возможно применение нескольких показателей.

Второй этап. Определение величины расходов, необходимых для решения

вопросов местного значения на должном уровне. Ее рассчитать сложнее в силу разных запросов и потребностей местных сообществ, положения дел на территории. Здесь возможно использование нескольких количественных показателей (как суммарных, так и в расчете на душу населения).

Третий этап. Сопоставление доходов и расходов с учетом относительного характера самодостаточности. Для такого сопоставления могут использоваться как традиционные коэффициенты, так и более сложные метрики.

Автор полагает, что безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов при оценке самодостаточности не могут считаться собственными доходами, это вытекает из определения экономической самодостаточности, данного в первой главе. Также, учитывая это определение, является целесообразным отнесение местных налогов и неналоговых доходов в состав собственных доходных источников муниципальных образований.

Наиболее сложным является вопрос, куда относить поступления от федеральных налогов, зачисляемых в местные бюджеты (точнее, в контексте данного исследования – учитывать ли их при оценке экономической самодостаточности). Для ответа на этот вопрос следует исходить из сущности местного самоуправления, юридической теории его организации, а также объективных изменений в составе вопросов местного значения, уровня их решения и представлений о достойном качестве жизни.

Как отмечалось в первой главе, в современных условиях традиционных местных налогов для достойного решения вопросов местного значения уже недостаточно. В то же время, с методической точки зрения следует учесть, что формирование определенного финансового и налогового потенциала за счет различных источников не является самоцелью деятельности территориальных систем, регионов и муниципалитетов. Такой целью выступает повышение качества жизни, развитие человека¹.

Если учесть, что федеральные налоги, зачисляемые в местный бюджет, нала-

¹ Глушакова О.В., Михайлов В.В. Факторы и условия формирования системы управления воспроизводством качества жизни Кемеровской области // Сибирская финансовая школа. 2007. №2. С. 3.

гаются на *жителей территории и четко привязанный к ней малый бизнес*, то они в целом соответствуют логике решению вопросов местного значения за счет средств местного сообщества. Уплачивая налог на доходы физических лиц, граждане участвуют в софинансировании местных нужд, что вполне логично и отвечает мировой практике.

Наконец, согласно бюджетно-налоговому законодательству, местные органы власти далеко не свободны в управлении местными налогами, они не могут вводить новых налогов, изменять ставки существующих свыше установленных пределов. Эти налоги установлены федеральным законодательством, местные органы власти могут в ограниченной степени манипулировать налоговыми ставками, предоставлять некоторые льготы, но полноценными субъектами управления ими в целом не являются.

Поэтому жестко разграничивать в плане доходных источников местные налоги с федеральными налогами, зачисляемыми в бюджеты муниципальных образований, нет особого смысла. Такое разделение в современных российских условиях носит скорее формально-юридический, чем экономический характер. В то же время для целей более глубокого исследования особенностей экономической самостоятельности может быть полезным выделить собственные доходы муниципальных образований в узком смысле – местные налоги плюс неналоговые доходы. Таким образом, величину собственных доходов автором предлагается измерять двумя показателями.

1) Величина собственных доходов муниципального образования в широком смысле – сумма средств самообложения граждан, местные налоги и сборы, федеральные налоги и сборы, зачисляемые в местные бюджеты, доходы от имущества, часть прибыли муниципальных предприятий и поступлений от платных услуг, штрафы, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, иные поступления.

2) Величина собственных доходов муниципального образования в узком смысле – сумма средств самообложения граждан, местные налоги и сборы, доходы от имущества, часть прибыли муниципальных предприятий и поступлений от

платных услуг, штрафы, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, иные поступления.

При этом в настоящее время стала достаточно распространенной ситуация, когда собственные доходы муниципального образования в широком смысле оказываются меньше по объемам доходов, формируемым по второму показателю. В частности, это в полной мере можно отнести к субъектам малого и среднего предпринимательства, функционирующим в зависимости от экономико-правовой основы хозяйствования с использованием разных организационно-правовых форм (индивидуальный предприниматель, юридическое лицо) и налоговых режимов (ЕНВД, упрощенная система налогообложения, патентная система налогообложения и т.д.). В зависимости от выбора того или иного варианта деятельности при одних и тех же результатах работы малого и среднего предпринимательства конкретные пропорции распределения выплачиваемых им налогов между местным бюджетом и бюджетом субъекта федерации будут различаться.

Не исключено развитие событий, при котором выбор предпринимательским сектором определенного варианта налогообложения приведет к некоторому снижению местных доходов, поскольку часть налоговых платежей перейдет на уровень региональных бюджетов. В данном случае уровень самодостаточности формально снизится, однако можно рассчитывать на более значительный косвенный положительный эффект, связанный с экономическим ростом на муниципальном уровне, улучшением удовлетворения потребностей населения в товарах и услугах.

Следующий этап реализации методического подхода к оценке экономической самодостаточности – *определение величины расходов, необходимых для решения вопросов местного значения*. Это также сложная задача, поскольку уровень решения местных вопросов может существенно отличаться (минимальный или прогрессивный). Муниципальные образования серьезно отличаются по состоянию инфраструктуры, плотности населения, наиболее острыми проблемами. Потребности и ожидания местного сообщества имеют тенденцию к постоянному росту¹.

¹ Горбатков С.А., Кушубакова Б.К. Оценка финансовой обеспеченности местного самоуправления // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2008. №6. С. 94–95.

Поскольку расходные потребности на решение вопросов местного значения могут быть практически не ограничены, а объективно оценить объективно необходимый уровень местных расходов с учетом актуальных социальных ожиданий и требований к качеству жизни крайне сложно, вопрос об определении величины расходов с точки зрения оценки самодостаточности обычно оставляют без специального анализа. В большинстве исследований при оценке и анализе экономического положения местного самоуправления фактический объем бюджетных расходов принимается как данность.

Такой подход не вполне укладывается в определение экономической самодостаточности, в которое заложено требование решения местных вопросов на *достойном* уровне. На практике большинство муниципальных образований в настоящее время явно не в состоянии решать все местные вопросы на уровне, способствующем достойной жизни и свободному развитию человека, увеличению человеческого потенциала. Это дает определенные основания для увеличения оценки величины расходов муниципальных образований при оценке их самодостаточности (на основе каких-либо нормативов или требований по качеству жизни и развитию человеческого потенциала).

Однако в реальных условиях это пока преждевременно. Во-первых, вследствие трудностей методического характера, возникающих при попытке определить необходимый уровень местных расходов на душу населения. Довольно сложно определить, в какой степени, и какие конкретно местные вопросы будут способствовать доведению качества жизни до достойного уровня, а также рассчитать их финансовое обеспечение. Финансовые потребности в разных муниципальных образованиях будут резко отличаться, поэтому потребуются индивидуализированная оценка для каждого из них.

Во-вторых, в бюджетной системе России существуют нормативы и требования по душевой обеспеченности, финансированию разных категорий местных затрат, которые в известной мере обеспечивают решение вопросов местного значения на определенном уровне. Их можно вполне справедливо критиковать за заниженность, консервацию многих острых местных проблем, однако определение

самодостаточности требует учитывать объективную социально-экономическую ситуацию. А она такова, что уровень решения вопросов местного значения не может, по крайней мере, пока соответствовать образцам и стандартам развитых стран. Поэтому для оценки экономической самодостаточности муниципального образования есть смысл исходить из фактических расходов бюджета (за исключением расходов, связанных с выполнением делегированных государственных полномочий).

На взгляд диссертанта, базовым счетным приемом оценки экономической самодостаточности следует считать все же расчет коэффициентов, в числителе которых будет показатель доходов местного бюджета, а в знаменателе – расходов. Принимая во внимание приведенные выше методические положения по составу доходов и расходов муниципального бюджета применительно к оценке экономической самодостаточности, автором предлагается применять для этого *два основных индикатора*.

1) *Коэффициент экономической самодостаточности* ($K_{эс}$), который представляет собой отношение собственных доходов бюджета муниципального образования к необходимым для решения вопросов местного значения расходам (за исключением расходов на выполнение делегированных государственных полномочий). Показатель $K_{эс}$ рассчитывается по следующей формуле (2.2):

$$K_{эс} = \frac{СД}{P - P_{дгп}}, \quad (2.2)$$

где СД – объем собственных доходов местного бюджета (средства самообложения граждан, местные налоги и сборы, федеральные налоги и сборы, зачисляемые в местные бюджеты, доходы от имущества, часть прибыли муниципальных предприятий и поступлений от платных услуг, штрафы, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, иные поступления), руб.;

P – совокупные расходы местного бюджета, руб.

$P_{дгп}$ – расходы местного бюджета, предназначенные для исполнения

отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с гл. 4 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...», руб.

Экономический смысл данного коэффициента состоит в фиксации соотношения между доходами местного бюджета, обусловленными реальным финансово-экономическим потенциалом территории, местного сообщества и расходами на решение вопросов местного значения. Такое соотношение в наибольшей степени отвечает смыслу понятия «экономическая самодостаточность», поскольку позволяет оценить возможности решения вопросов местного значения за счет собственных ресурсов, охарактеризовать достигнутый уровень самообеспеченности.

Данный коэффициент, как видно из формулы (2.2), теоретически может принадлежать интервалу $(0; \infty)$. Граничным значением $K_{эс}$ является единица. Оно наблюдается в том случае, если собственные доходы равны расходам на решение вопросов местного значения. При профицитном бюджете $K_{эс}$ превышает единицу, однако на практике это будет весьма редким явлением. Обычно данный показатель оказывается меньше единицы, подчеркивая несоответствие между имеющимися доходами и необходимыми расходами.

Возникает вопрос, какое предельное конкретное численное значение коэффициента $K_{эс}$ будет свидетельствовать о достижении экономической самодостаточности муниципального образования. По мнению диссертанта, учитывая относительность самого понятия «экономическая самодостаточность», это значение не должно быть равным или больше единицы.

Бюджетный Кодекс РФ предполагает, что при степени дотационности бюджета муниципального образования более 10% вводятся определенные ограничения финансовой самостоятельности местного самоуправления¹. Если отталкиваться от этой нормы и учитывать предельно допустимую величину дефицита бюджета муниципального образования, то показатель $K_{эс}$ в ситуации бюджета с максимальным дефицитом должен превышать 0,8². Это близко к нормативам самодостаточ-

¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации... Ст. 136.

² Это видно из расчета: пусть доходы бюджета составляют 100 условных единиц, в том числе межбюджетные трансферты – 10, собственные доходы – 90. Предельный дефицит бюджета составит 10 условных единиц, соответственно, расходы – 110 условных единиц. Тогда показатель $K_{фэс} = 90 / 110 \approx 0,8$.

ности, названным выше – от 75% до 85%¹. Следовательно, значение $K_{эс}$ на уровне 0,8 свидетельствует о хорошем уровне экономической самостоятельности, когда вопросы местного значения удается решать *в основном собственными силами*.

Что касается нижней границы самостоятельности, то здесь, если брать за основу опыт стран, где экономическая основа местного самоуправления аналогична российской (в частности, Германия), можно прийти к цифре 0,6 (принимая во внимание, что там также встречается дефицит местных бюджетов). Если учесть еще один уровень ограничения финансовой самостоятельности, действующий в России – дотационность местного бюджета свыше 30%, то это даст значение $K_{эс}$ около 0,65. Получается, что удовлетворительная экономическая самостоятельность наблюдается при значении $K_{эс}$ около 0,6-0,65. Следует отметить, что эти величины $K_{эс}$ являются только приблизительными, ориентировочными и подлежат дальнейшему уточнению в ходе эмпирических исследований.

2) *Коэффициент экономической самостоятельности в узком смысле* ($K'_{эс}$), который представляет собой отношение собственных доходов бюджета муниципального образования в узком смысле (без учета федеральных налогов, зачисляемых в местные бюджеты) к необходимым расходам (за исключением расходов на выполнение делегированных государственных полномочий). Показатель $K'_{эс}$ рассчитывается по следующей формуле (2.3):

$$K'_{эс} = \frac{СД - ФН}{P - P_{ден}}, \quad (2.3)$$

где СД – объем собственных доходов местного бюджета (средства самообложения граждан, местные налоги и сборы, федеральные налоги и сборы, зачисляемые в местные бюджеты, доходы от имущества, часть прибыли муниципальных предприятий и поступлений от платных услуг, штрафы, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, иные поступления), руб.;

¹ См.: Молчанова М.Ю. Теория и практика бюджетного регулирования муниципалитетов России и европейские тенденции... С. 73; Булатов Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления... С. 90.

ФН – объем закрепленных за местным бюджетом федеральных налогов и сборов, по которым органы местного самоуправления не могут принимать самостоятельных решений, руб.

Р – совокупные расходы местного бюджета, руб.

$R_{дгп}$ – расходы местного бюджета, предназначенные для исполнения отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с гл. 4 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...», руб.

Данный показатель также может принадлежать интервалу $(0; \infty)$. При этом он будет меньше, чем $K_{эс}$ по очевидным причинам. Его предполагается использовать в исследовании в качестве вспомогательного. Следует отметить, что период расчета предложенных показателей может составлять как один год, так и несколько лет, что позволит более полно изучить состояние экономической самодостаточности в динамике. Возможно также рассчитывать их на перспективу на основе имеющихся планов и прогнозов.

Для более полной характеристики экономической самодостаточности муниципального образования также предполагается использовать такой показатель, как доля капитальных расходов в общих расходах местных бюджетов. Преобладание текущих расходов, в особенности расходов на заработную плату и оплату жилищно-коммунальных услуг, характеризует «бюджет выживания», когда муниципальное образование способно удовлетворять только самые минимальные потребности. Напротив, наличие в составе расходных статей местного бюджета капитальных расходов свидетельствует о вложениях в будущее, способных дать позитивный социальный эффект и перспективах развития муниципального образования.

Достоинствами предложенной методики являются относительная простота расчета и наличие необходимых сведений для их определения в уже существующей в настоящее время государственной и муниципальной статистике. Использование предлагаемых показателей позволит:

- проанализировать состояние экономической самодостаточности в муниципальных образованиях региона с точки зрения источников и факторов ее формирования,

- определить конкретные меры, направленные на повышение экономической самодостаточности,

- оценить эффективность мероприятий по повышению экономической самодостаточности муниципальных образований (при проведении ретроспективного анализа),

- осуществить разработку, отбор, реализацию проектов и программ по повышению экономической самодостаточности.

Безусловно, возможно использование более широкого круга вспомогательных показателей, характеризующих отдельные стороны экономической самодостаточности, а также разработка более сложных синтетических, интегральных показателей, более полно отражающих данное явление. Однако, учитывая реальную степень изученности состояния экономической самодостаточности, в настоящее время более результативно использовать относительно простые и четкие показатели. Это позволит выявлять факторы и источники экономической самодостаточности, а также осуществлять анализ и контроль в управленческих целях. Перейдем далее к эмпирическому исследованию экономической самодостаточности муниципальных образований на примере Кемеровской области.

2.2. Анализ экономической самодостаточности муниципальных образований субъектов федерации (на примере городских округов Кемеровской области)

Рассмотрим уровень экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области. В настоящее время в регионе насчитывается 16 городских округов. Полный их перечень представлен в Приложении 1.

Диссертант рассматривает именно городские округа по следующим соображениям. Во-первых, понятие городского округа (в отличие от просто города) строго закреплено в действующем законодательстве, и этот статус четко зафиксирован у исчерпывающего перечня муниципальных образований. Во-вторых, городской округ является особым видом муниципального образования. Его специфичность проявляется в наиболее широком круге вопросов местного значения и в большем

спектре источников доходов местного бюджета. Кроме того, именно статус городских округов имеют самые крупные и важные промышленные центры с наиболее высокой численностью населения. Их роль в социально-экономическом развитии и повышении качества жизни граждан наиболее высока¹. В связи с этим прямое сравнение городских округов и городских поселений по уровню самодостаточности вряд ли корректно.

Хронологические рамки анализа ограничены 2006-2012 гг. Выбор 2006 г. в качестве отправной точки исследования мотивирован тем, что в 2004-2005 гг. в связи с радикальным изменением нормативно-правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации только происходило формирование городских округов Кемеровской области, определялись их состав и границы, формировались органы местного самоуправления и бюджеты. К 2006 г. процесс становления института местного самоуправления в городских округах был в целом завершен, поэтому появились возможности корректно сравнивать временные ряды данных. Положение дел в сфере экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области на основе коэффициента экономической самодостаточности характеризуют данные таблицы 2.3.

Рассматривая данные, представленные в таблице 2.3, можно сразу же прийти ко вполне ожидаемому выводу – в течение всего рассматриваемого периода в Кемеровской области *не существовало полностью самодостаточных городских округов*. Коэффициент экономической самодостаточности, отражающий соотношение собственных доходов и расходов на решение местных вопросов, стабильно составляет меньше единицы. Однако даже с учетом зарубежного опыта такое явление нельзя считать уникальным – городское самоуправление является дотационным во всем мире. Большой интерес представляет динамика экономической самодостаточности и ее изменения от округа к округу.

¹ Данное утверждение не абсолютно. Так, в Кемеровской области (и других регионах России) существуют городские округа (Краснобродский, Полысаевский), которые существенно уступают по численности населения городским поселениям (например, Мариинскому городскому поселению). Однако в целом городские округа существенно превосходят городские поселения, как по численности населения, так и по уровню экономического развития, финансово-экономическому потенциалу.

Коэффициент экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области (рассчитано автором по данным Приложения 2)

Городской округ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Среднее	Медиана	Дисперсия	Эксцесс
Анжеро-Судженский	0,24	0,19	0,19	0,18	0,20	0,22	0,20	0,20	0,20	0,000	0,62
Беловский	0,43	0,45	0,39	0,37	0,44	0,42	0,36	0,41	0,42	0,001	-1,79
Березовский	0,35	0,28	0,24	0,16	0,26	0,29	0,28	0,27	0,28	0,003	2,02
Калтанский	0,27	0,29	0,24	0,24	0,26	0,14	0,25	0,24	0,25	0,002	4,38
Кемеровский	0,49	0,53	0,45	0,44	0,46	0,41	0,40	0,45	0,45	0,002	-0,06
Киселевский	0,34	0,43	0,39	0,39	0,42	0,47	0,45	0,41	0,42	0,002	0,00
Краснобродский	0,67	0,66	0,64	0,61	0,33	0,63	0,62	0,59	0,63	0,012	6,31
Ленинск-Кузнецкий	0,39	0,38	0,29	0,29	0,29	0,34	0,35	0,33	0,34	0,002	-2,03
Междуреченский	0,55	0,53	0,43	0,46	0,46	0,50	0,59	0,50	0,50	0,003	-1,09
Мысковский	0,48	0,49	0,47	0,49	0,51	0,48	0,35	0,47	0,48	0,002	5,85
Новокузнецкий	0,54	0,55	0,47	0,44	0,45	0,37	0,37	0,46	0,45	0,004	-1,29
Осинниковский	0,24	0,29	0,22	0,16	0,20	0,25	0,21	0,22	0,22	0,001	0,55
Полысаевский	0,40	0,45	0,16	0,38	0,42	0,39	0,30	0,36	0,39	0,008	2,63
Прокопьевский	0,33	0,29	0,24	0,20	0,25	0,28	0,28	0,27	0,28	0,001	0,39
Тайгинский	0,35	0,29	0,26	0,27	0,24	0,19	0,21	0,26	0,26	0,002	0,41
Юргинский	0,31	0,37	0,31	0,30	0,30	0,32	0,31	0,32	0,31	0,001	5,29
В среднем по городским округам	0,40	0,40	0,34	0,34	0,34	0,36	0,35	0,36	0,35	0,001	-0,98
Размах вариации	0,24	0,19	0,16	0,16	0,20	0,14	0,20	0,20	-	-	-
Медиана	0,37	0,41	0,30	0,34	0,32	0,36	0,33	0,35	-	-	-
Дисперсия	0,014	0,015	0,016	0,016	0,010	0,016	0,014	0,012	-	-	-
Эксцесс	0,038	-	0,622	0,085	-	0,599	1,635	0,088	0,837	-0,755	-
Коэффициент вариации, проц.	29,4	30,6	37,7	38,2	29,8	35,0	34,6	30,8	-	-	-

Анализируя данные таблицы 2.3, можно выделить несколько основных выводов. Во-первых, уровень экономической самодостаточности разных городских округов имеет определенные различия. В таких округах, как Анжеро-Судженский, Калтанский, Осинниковский в течение всего исследуемого периода коэффициент экономической самодостаточности не достигал и 0,30 (не говоря уже о минимально удовлетворительном уровне в 0,60-0,65). Многие городские округа имеют среднее значение коэффициента на уровне 0,30-0,40. Наряду с этим, существуют округа с более благополучной ситуацией в сфере экономической самодостаточности. Так, в Краснобродском городском округе коэффициент экономической самодостаточности в течение практически всего анализируемого периода соответство-

вал удовлетворительному уровню (например, в 2006 г. – 0,67). В Кемеровском и Новокузнецком городских округах в отдельные годы значение коэффициента экономической самодостаточности превышало 0,50. Однако эти городские округа не соответствуют даже удовлетворительному уровню.

Несмотря на общую низкую финансовую обеспеченность, городским округам Кемеровской области присуща определенная, (хотя и не столь высокая), вариация уровня экономической самодостаточности. По средним значениям коэффициента за семь лет наблюдается размах вариации 0,20, коэффициент вариации составляет чуть более 30%. Вероятно, это обусловлено асимметрией социально-экономического развития и неравномерностью экономического пространства Кемеровской области. Вопрос о причинах и факторах указанных различий требует анализа и осмысления.

Во-вторых, в ряде городских округов уровню экономической самодостаточности присущи определенные колебания во времени. Например, в 2009 г. по сравнению с предыдущим резко снизился коэффициент экономической самодостаточности в Березовском городском округе, в 2010 г. – в Краснобродском, в 2008 г. – в Полысаевском и т.д. В большинстве случаев это объясняется существующей в Кемеровской области практикой выбора конкретного города как центра областного профессионального праздника (Дня шахтера, железнодорожника, работника села). Такой городской округ получает значительные финансовые вливания из областного бюджета, резко увеличивает расходы. В результате коэффициент экономической самодостаточности снижается при стабильных или растущих доходах.

Другой причиной «скачков» самодостаточности является изменение границ муниципальных образований с включением в их состав территорий, имеющих крупных налогоплательщиков. В то же время ряд других городских округов демонстрируют весьма стабильный уровень экономической самодостаточности (Анжеро-Судженский, Юргинский и др.), о чем свидетельствует минимальная дисперсия соответствующего коэффициента.

Теперь проанализируем уровень экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области более подробно. Прежде всего, рассмотрим

группировку объектов исследования по изучаемому признаку. Для построения одномерной группировки по коэффициенту экономической самодостаточности воспользуемся методикой, представленной в работах чл.-корр. РАН И.И. Елисеевой¹. Число групп k в вариационном ряду установим по формуле Стерджесса (2.3):

$$k \approx 1 + 3,32 \lg n = 1 + 1,44 \ln n \quad (2.3)$$

где n – численность совокупности.

Поскольку $n = 16$, по формуле (2.3) имеем: $k = 1 + 3,32 \lg 16 \approx 5$. Зная число групп и границы вариационного ряда (от нуля до единицы), можно определить величину интервала в размере 0,20. Тогда группировка городских округов по коэффициенту экономической самодостаточности будет следующей (см. таблицу 2.4). При группировке выделяются два интервала, которые соответствуют удовлетворительному и хорошему уровню экономической самодостаточности со значением соответствующего коэффициента 0,60-0,80 и 0,80-1,00. Это подтверждает справедливость выдвинутого ранее тезиса о выделении количественных границ удовлетворительного и хорошего уровня самодостаточности именно на этом уровне.

Четко просматривается попадание подавляющего большинства городских округов в первые три группы с низким уровнем самодостаточности. Ни один городской округ, ни в одном году не относился к пятой группе со значением коэффициента экономической самодостаточности 0,80-1,00. В четвертую группу с удовлетворительным уровнем самодостаточности в большинстве периодов входил Краснобродский городской округ.

Формально по среднему значению коэффициента за 2006-2012 гг. он попадает в третью группу, но это следствие резкого падения самодостаточности в 2010 г., обусловленного бюджетными вливаниями в связи с празднованием Дня шахтера. Уровень собственных доходов в 2010 г. не снижался, поэтому данный округ диссертант считает возможным отнести к муниципальным образованиям с удовлетворительной самодостаточностью.

¹ Елисеева И.И., Юзбашев М.М. Общая теория статистики. М.: Финансы и статистика, 2006. С. 143–147.

Основная часть городских округов Кемеровской области (от 7 до 12 в разные годы) оказывается во второй группе с крайне низким уровнем экономической самодостаточности (коэффициент от 0,20 до 0,40). Следовательно, большинство городских округов не в состоянии покрывать собственными средствами даже 40% местных расходов. Состав этой группы отличался определенной изменчивостью. Так, Анжеро-Судженский округ постоянно перемещался между первой и второй группами и по среднему значению коэффициента экономической самодостаточности за семь лет (0,20) оказался как бы «на границе» между ними. Это наименее обеспеченный городской округ области.

Практически неизменно оказывались во второй группе Березовский (средний уровень коэффициента за 2006-2012 гг. – 0,27), Калтанский (0,24), Ленинск-Кузнецкий (0,33), Осинниковский (0,22), Полысаевский (0,36), Прокопьевский (0,27), Тайгинский (0,26) и Юргинский городские округа (0,32). Часть указанных городских округов в отдельные годы попадала даже в первую группу с уровнем экономической самодостаточности, близкой к нулю. Эти муниципальные образования способны покрывать собственными доходами не более трети местных расходов. При этом они постоянно попадают в первую или вторую группу, наиболее неблагоприятную с точки зрения самодостаточности, т.е. их несостоятельность носит застойный характер.

Остальные, несколько более благополучные городские округа Кемеровской области, оказывались по большей части в третьей группе с низким уровнем самодостаточности, имея соответствующий коэффициент в интервале от 0,40 до 0,60 и иногда приближаясь к удовлетворительному уровню экономической самодостаточности (0,60 и более). Тем не менее, состав третьей группы также был неустойчив. К концу анализируемого периода наметилось сокращение ее состава. В целом по средним результатам за 2006-2012 гг. уровень коэффициента экономической самодостаточности в интервале 0,40-0,60 имели Беловский, Кемеровский, Киселевский, Междуреченский, Мысковский, Новокузнецкий городские округа. В отдельные годы они довольно близко подходили к удовлетворительному уровню экономической самодостаточности.

Группировка городских округов с точки зрения самодостаточности приводит к следующему выводу. В Кемеровской области большинство городских округов имеет крайне низкий уровень экономической самодостаточности, причем сложившаяся ситуация не меняется из года в год. Основная часть городских округов (около 10 городов или двух третей от общего числа) имеют крайне низкий уровень экономической самодостаточности, собственные доходы покрывают от 20 до 40% расходов. Это Березовский, Калтанский, Ленинск-Кузнецкий, Осинниковский, Полысаевский, Прокопьевский, Тайгинский и Юргинский городские округа. Их собственные доходы совершенно неадекватны даже самым минимальным потребностям. При этом в течение 2010-2012 гг. число городских округов с крайне низкой самодостаточностью увеличивалось. Немногим лучше ситуация у чуть более благополучных городских округов (Беловский, Кемеровский, Киселевский, Междуреченский, Мысковский, Новокузнецкий), где доля собственных доходов в местных расходах составляет от 40 до 60%.

Степень стабильности достигнутого уровня экономической самодостаточности по городским округам можно отразить показателями вариации динамического ряда. Из данных таблицы 2.3 видно, что медиана распределения весьма близка к средней арифметической величине. Следовательно, ряды распределения коэффициента экономической самодостаточности по объектам исследования близки к симметричным. Минимален также уровень дисперсии. Поэтому средняя арифметическая является вполне корректным показателем для оценки динамики экономической самодостаточности (см. рис. 2.1).

Представленная на рис. 2.1 гистограмма позволяет наглядно ранжировать городские округа по уровню экономической самодостаточности. Четко выделяется Краснобродский городской округ, существенно опережающий своего предшественника. В остальном резких отличий между соседними округами не просматривается, что говорит об относительной близости средних значений коэффициента экономической самодостаточности и общем невысоком уровне самодостаточности практических всех городских округов области. Группы округов, существенно различающихся между собой, выделить довольно сложно.

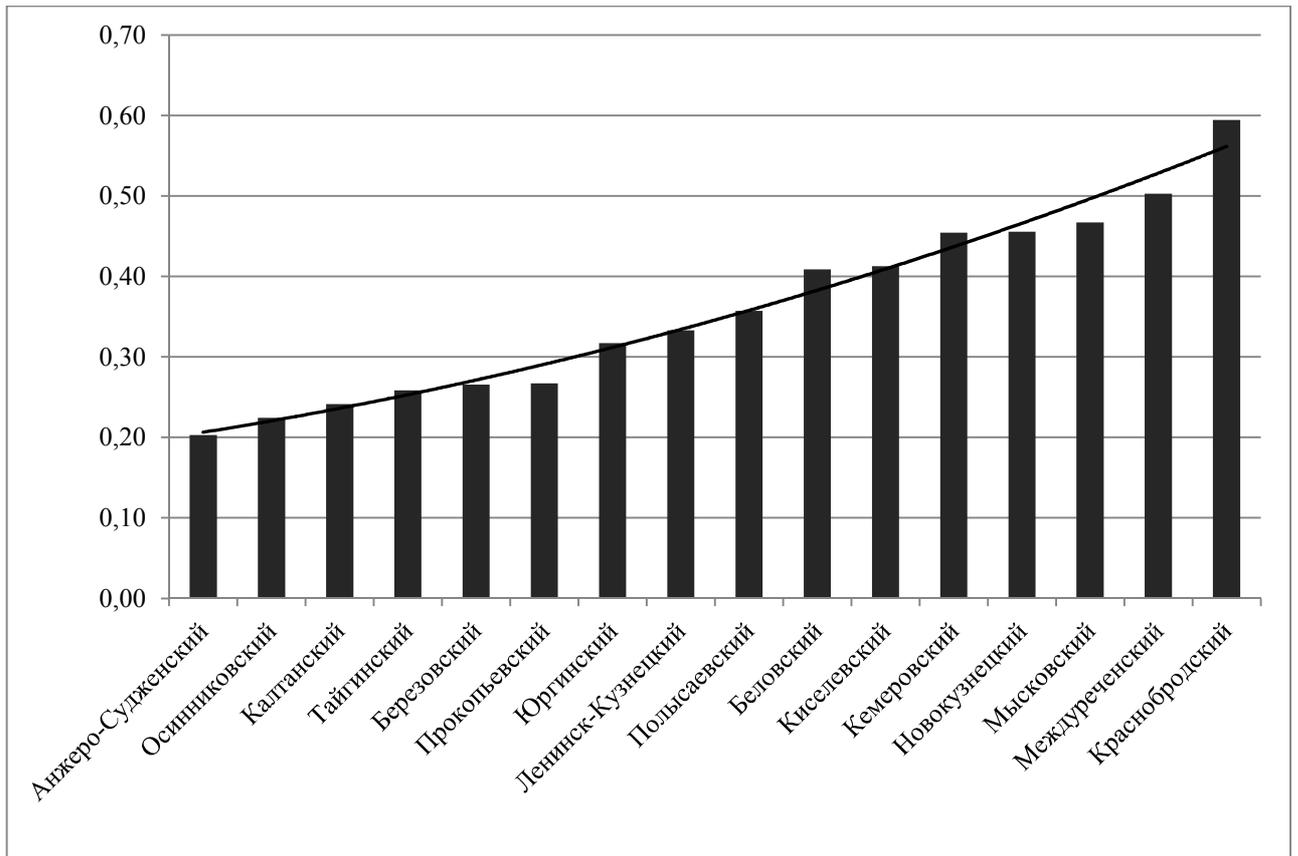


Рис. 2.1. Диаграмма распределения городских округов Кемеровской области по среднему уровню экономической самодостаточности и линия тренда

Если рассматривать линию тренда (2.4), аппроксимирующую динамический ряд, то она с высоким уровнем достоверности (0,98) соответствует полиному второго порядка (параболе):

$$y = 0,0007 X^2 + 0,0121 X + 0,1936 \quad (2.4)$$

Функция (2.4) интересна тем, что она может иметь точки перегиба (экстремумы), соответствующие разбиению совокупности городских округов на группы по уровню самодостаточности. Однако, определив экстремум функции (2.4), можно прийти к выводу, что в области определения, соответствующей данным рис. 2.1, точек перегиба у параболы не существует. Это еще раз подтверждает, что в Кемеровской области довольно слабо выделяются явные лидеры и аутсайдеры по

степени экономической самодостаточности. Такое разбиение не изменится, если вместо средней арифметической использовать в построениях медиану. Общий уровень самодостаточности низкий и относительно ровный, хотя определенная вариация, несомненно, присутствует.

Для углубленного анализа экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области необходимо более внимательно рассмотреть ее динамику, поскольку даже при симметричности временных рядов внутри анализируемого периода от года к году происходят определенные колебания. Наглядно динамику коэффициента экономической самодостаточности иллюстрируют данные графика (см. рис. 2.2).

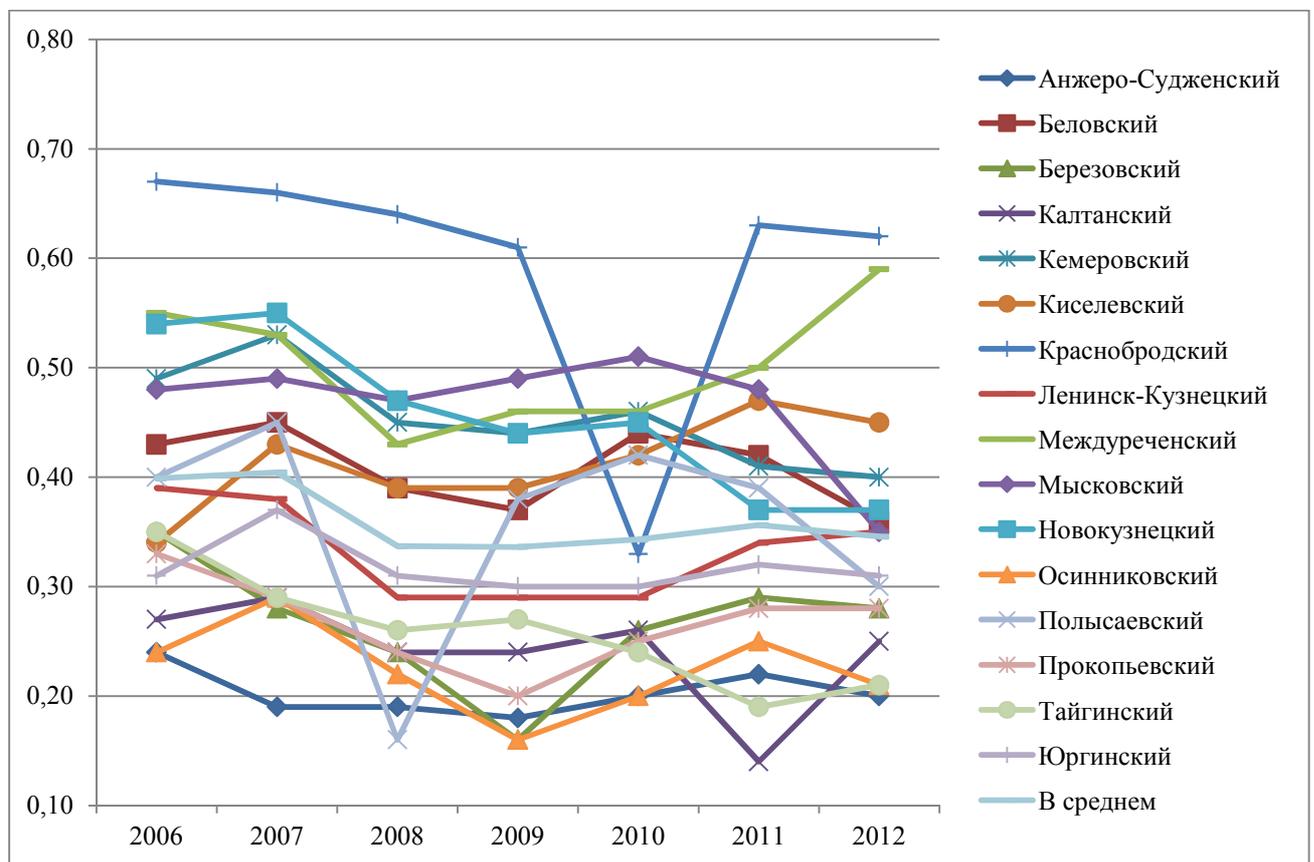


Рис. 2.2. Динамика коэффициента экономической самодостаточности по городским округам Кемеровской области, 2006-2012 гг.

Судя по данным рис. 2.2, в динамике рассматриваемого коэффициента довольно сложно выделить явный тренд. Большинство городских округов следует

общей динамике коэффициента экономической самодостаточности, которая довольно неустойчива. Рассматривая изменения среднего коэффициента экономической самодостаточности можно выделить стабильность в 2006-2007 гг., существенное понижение и стабилизацию на определенном уровне в 2008-2010 гг. и неустойчивость значений в 2011-2012 гг. Эта динамика с уровнем достоверности 0,7594 описывается параболой, что доказывает наличие момента смены тренда самодостаточности (с повышательного на понижательный).

Большинство городских округов при разных уровнях экономической самодостаточности в основном следовали рассмотренному тренду. Если в 2006-2007 гг. существенного изменения коэффициента экономической самодостаточности не отмечалось, то в 2008 г. он уменьшился практически во всех городских округах. В 2009-2010 гг. направленность изменений была разной. В ряде случаев происходило монотонное повышение самодостаточности (Междуреченский, Мысковский, Полысаевский городские округа). У других округов уровень самодостаточности был неустойчив и отличался небольшими колебаниями, как в сторону повышения, так и понижения. В течение 2011-2012 гг. в большинстве городских округов коэффициент экономической самодостаточности несколько уменьшился.

В целом можно отметить, что низкий уровень экономической самодостаточности сохраняется на протяжении длительного времени. Доказательством этого является минимальная дисперсия коэффициента экономической самодостаточности во времени и в целом незначительная вариация. Там же, где имели место резкие колебания коэффициента (Краснобродский, Полысаевский городские округа), это обусловлено привлечением средств субъекта федерации для проведения областных праздников.

Однако определенное понижение самодостаточности в 2008-2012 гг. по сравнению с 2006-2007 гг. все же просматривается как в среднем, так и по большинству городских округов. В значительной мере причина лежит на поверхности – Кемеровская область и ее муниципальные образования одними из первых ощутили на себе негативное влияние финансово-экономического спроса в виде падения спроса и цен на продукцию большинства городских округов – энергетический и

особенно коксующийся уголь, металлопрокат.

В последующие годы динамика экономических показателей Кемеровской области была неустойчивой, поэтому существенного увеличения самодостаточности не наблюдалось. Большинство городских округов «просели» по уровню коэффициента экономической самодостаточности в 2009-2012 гг. по сравнению с 2006-2007 гг. У половины городских округов коэффициент экономической самодостаточности в 2012 г. ниже среднего и медианного за период наблюдений. Общий уровень самодостаточности городских округов таков, что собственными доходами в 2012 г. покрывается чуть больше трети местных расходов.

Рассмотрим теперь вариацию показателя экономической самодостаточности в пространстве по городским округам Кемеровской области. Информация для этого представлена в таблице 2.3 (размах вариации, медиана, дисперсия, эксцесс распределения, коэффициент вариации). Прежде всего, следует отметить, что коэффициент вариации за все годы в основном не превышает 40%. Следовательно, колеблемость показателя экономической самодостаточности между городскими округами невелика, а среднее арифметическое значение является достаточно надежной оценкой.

Размах вариации коэффициента экономической самодостаточности по городским округам составлял в рассматриваемом периоде от 0,16 до 0,24. Такой разброс можно считать небольшим. Примечательно, что наибольший коэффициент вариации присущ тем годам, когда общий уровень экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области снижался (2008-2009 гг. и в меньшей степени 2011-2012). Аналогичным образом менялся и показатель дисперсии, который оказался максимален в 2008-2009 гг., а также в 2011 г.

Иными словами, чем ниже уровень экономической самодостаточности в целом, тем больше разброс коэффициентов от одного городского округа к другому. Это свидетельствует о неравномерном уменьшении экономической самодостаточности в относительно неблагоприятные годы. В наибольшей степени она понижается у менее благополучных муниципальных образований, иными словами, «богатые» городские округа в период падения в меньшей степени снижают уровень са-

модостаточности, а состояние «бедных» городских округов ухудшалось быстрее (известный принцип «богатые становятся богаче, бедные – беднее»). Именно это обусловило указанную особенность показателей вариации.

Что касается эксцесса распределения, то он, как видно из данных таблицы 2.3, приблизился к нулевым значениям. Следовательно, кривая распределения является относительно плоской, степень экономической самодостаточности достаточно близка. В целом же распределение городских округов Кемеровской области в течение анализируемого периода оставалось относительно равномерным. Резких колебаний по месту городского округа в общем ряду не было.

Дополним анализ вторым из рассмотренных в п. 2.1 коэффициентов – коэффициентом экономической самодостаточности в узком смысле, который характеризует, как было указано выше, соотношение собственных доходов с расходами без учета переданных на местный уровень федеральных налогов (НДФЛ, ЕНВД). Соответствующие данные представлены в таблице 2.5.

Из данных таблицы 2.5 видно, что этот коэффициент, естественно, гораздо ниже предыдущего. Основные характеристики динамики, вариации, соотношения между городскими округами для данного коэффициента близки рассмотренному ранее. Существуют наименее обеспеченные по этому показателю городские округа, где значения коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле могут составлять около 0,10-0,15 (такие, как Анжеро-Судженский, Березовский, Калтанский, Осинниковский, Прокопьевский), а также более благополучные, где он достигает 0,30-0,45 (Краснобродский, Междуреченский, Мысковский). Как правило, городские округа с более высоким уровнем экономической самодостаточности в целом отличаются более высоким значением коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле – он составляет в большинстве периодов наблюдений свыше 0,30.

Динамика коэффициента самодостаточности в узком смысле также соответствует показанной выше тенденции – увеличение в 2007 г. в большинстве городских округов, падение в 2008-2009 гг., затем стабилизация и некоторые предпосылки к снижению. Следовательно, коэффициент экономической самодостаточности

сти в узком смысле коррелирован с общим коэффициентом.

Таблица 2.5

Коэффициент экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области в узком смысле (рассчитано автором по данным Приложения 2)

Городской округ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Среднее	Медиана	Дисперсия	Эксцесс
Анжеро-Судженский	0,11	0,10	0,08	0,08	0,10	0,12	0,06	0,09	0,10	0,000	-0,58
Беловский	0,22	0,23	0,19	0,18	0,24	0,23	0,18	0,21	0,22	0,001	-2,33
Березовский	0,15	0,15	0,13	0,07	0,13	0,15	0,12	0,13	0,13	0,001	3,33
Калтанский	0,14	0,16	0,16	0,13	0,14	0,06	0,09	0,13	0,14	0,001	0,14
Кемеровский	0,27	0,33	0,27	0,24	0,26	0,23	0,19	0,26	0,26	0,002	1,29
Киселевский	0,21	0,26	0,24	0,24	0,27	0,30	0,26	0,25	0,26	0,001	0,77
Краснобродский	0,43	0,46	0,49	0,44	0,24	0,44	0,42	0,42	0,44	0,006	5,42
Ленинск-Кузнецкий	0,20	0,20	0,14	0,13	0,16	0,16	0,15	0,16	0,16	0,001	-1,11
Междуреченский	0,32	0,31	0,22	0,26	0,28	0,30	0,41	0,30	0,30	0,003	1,85
Мысковский	0,32	0,33	0,31	0,34	0,38	0,35	0,24	0,32	0,33	0,002	2,48
Новокузнецкий	0,35	0,33	0,24	0,24	0,25	0,19	0,15	0,25	0,24	0,004	-0,72
Осинниковский	0,11	0,15	0,14	0,08	0,11	0,14	0,09	0,12	0,11	0,001	-1,69
Полысаевский	0,20	0,25	0,08	0,22	0,26	0,19	0,13	0,19	0,20	0,004	-0,18
Прокопьевский	0,14	0,13	0,11	0,09	0,13	0,13	0,09	0,12	0,13	0,000	-1,65
Тайгинский	0,14	0,08	0,08	0,09	0,08	0,06	0,05	0,08	0,08	0,001	2,92
Юргинский	0,11	0,19	0,18	0,12	0,17	0,17	0,12	0,15	0,17	0,001	-2,39
В среднем по городским округам	0,21	0,23	0,19	0,18	0,20	0,20	0,17	0,20	-	-	-
Размах вариации	0,32	0,38	0,41	0,37	0,30	0,38	0,37	0,33	-	-	-
Медиана	0,20	0,22	0,17	0,16	0,21	0,18	0,14	0,18	-	-	-
Дисперсия	0,009	0,010	0,011	0,011	0,007	0,010	0,012	0,008	-	-	-
Эксцесс	-0,20	-0,06	3,16	0,65	-0,48	0,45	1,19	0,14	-	-	-
Коэффициент вариации, проц.	44,4	43,7	53,7	55,7	40,5	49,9	62,8	46,2	-	-	-

Рассмотрим некоторые тенденции более подробно. Поскольку, как и в предыдущем случае, показатели вариации динамических рядов указывают на их симметричность, а средние арифметические коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле могут рассматриваться как корректные для всех городских округов, можно провести группировку в соответствии с ними. Распределение объектов по среднему значению коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле представлено на рис. 2.3.

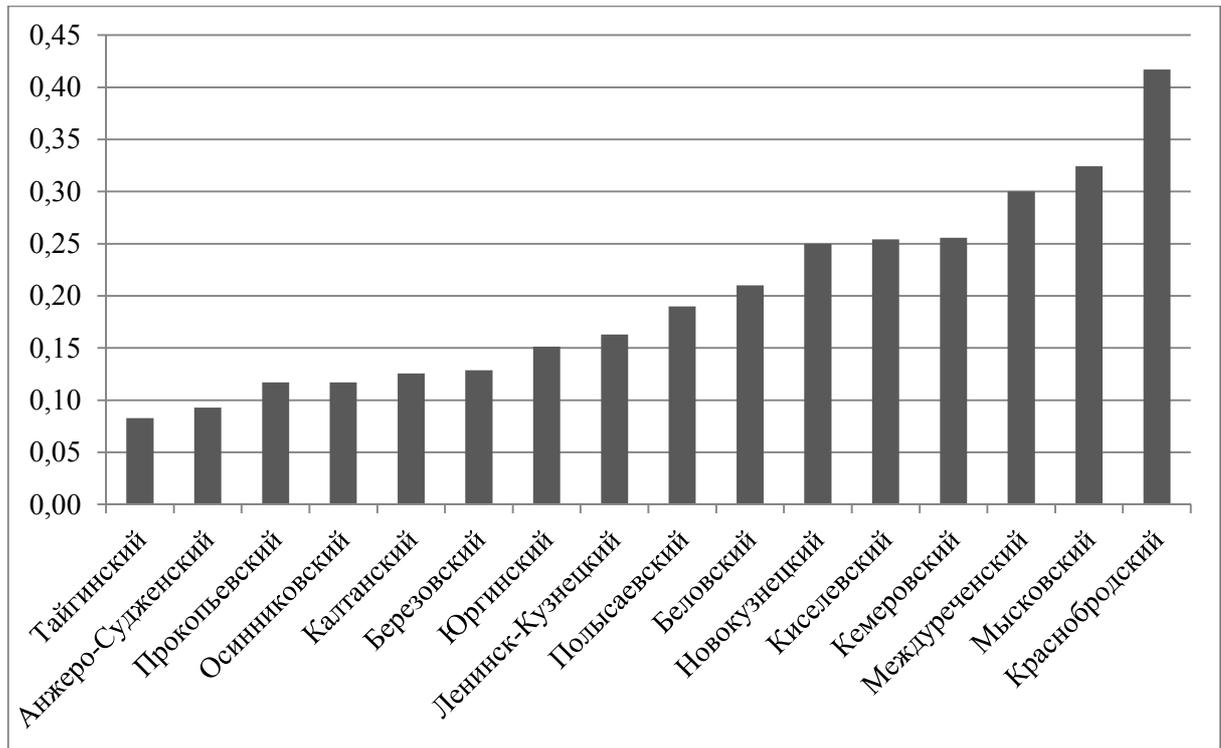


Рис. 2.3. Диаграмма распределения городских округов Кемеровской области по среднему значению экономической самодостаточности в узком смысле

По сравнению с рис. 2.1 наблюдаются минимальные отличия. У отдельных городских округов меняется положение в ряду распределения, но незначительно. Как правило, городские округа с более высоким уровнем коэффициента экономической самодостаточности лидируют и по коэффициенту экономической самодостаточности в узком смысле. По-прежнему аутсайдерами оказываются Анжеро-Судженский, Березовский, Калтанский, Ленинск-Кузнецкий, Осинниковский, Польшаевский, Прокопьевский, Тайгинский, Юргинский городские округа. Наиболее высокое значение коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле наблюдается в Краснобродском городском округе.

При этом размах вариации по значению коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле несколько выше по сравнению с предыдущим показателем (от 0,30 до 0,40 против 0,15-0,25). Более высокие значения имеет также коэффициент вариации (40-56% против 30-38% в предыдущем случае). Следовательно, экономическая самодостаточность, рассматриваемая на основе собственных доходов в узком смысле, подчинена тем же закономерностям, что и общий

уровень экономической самодостаточности в целом, но ее вариабельность от округа к округу выше, рассматриваемая совокупность не вполне однородна.

Динамика коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле также в основном повторяет тенденции, выявленные ранее (см. рис. 2.4). Как и на рис. 2.2, просматривается стабильный или повышающийся коэффициент у большинства городских округов, его снижение в 2008 г. и неустойчивые колебания в 2009-2012 гг. с тенденцией снижения в последний год по большей части городских округов.

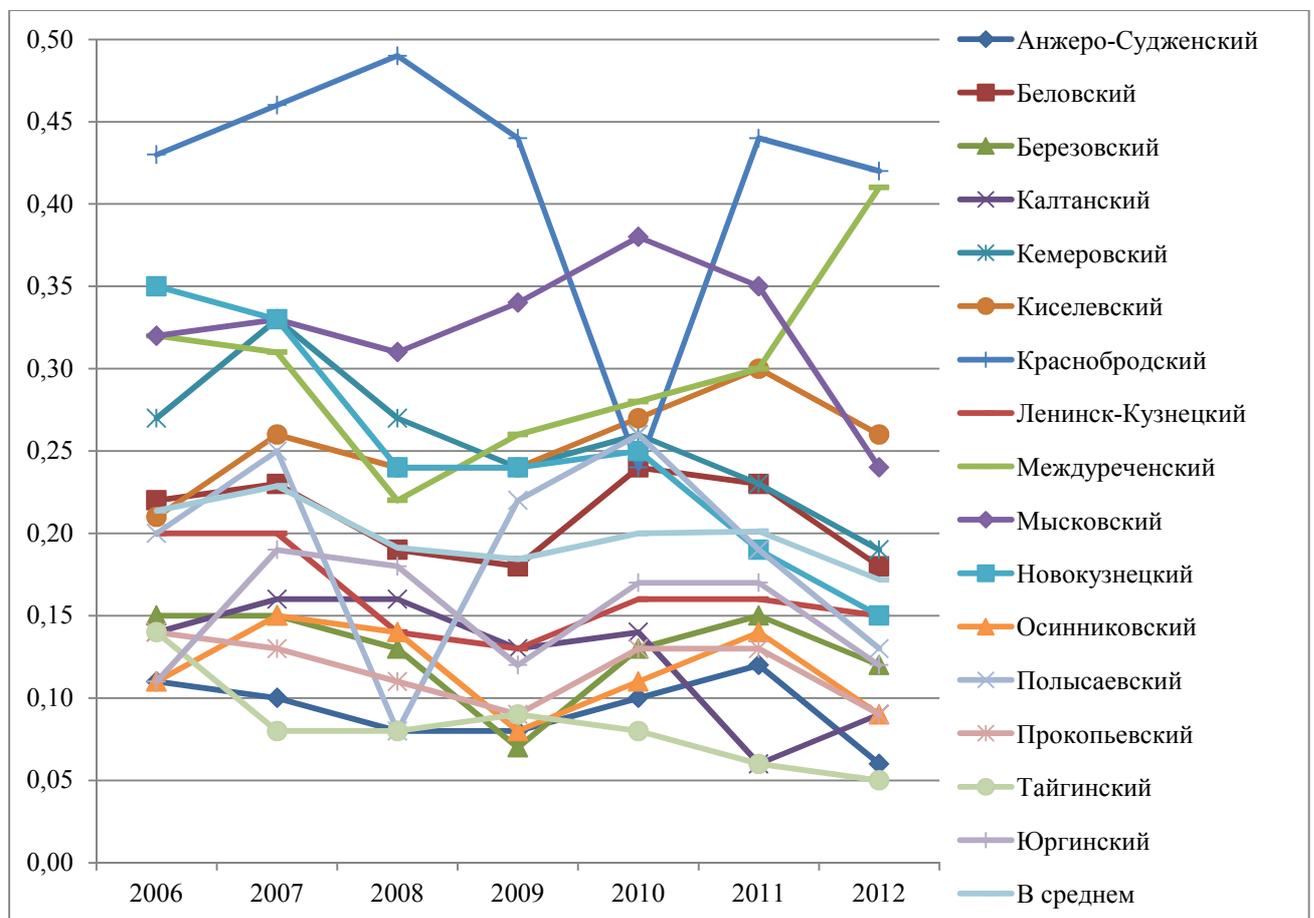


Рис. 2.4. Динамика коэффициента экономической самодостаточности в узком смысле по городским округам Кемеровской области, 2006-2012 гг.

Высокую степень сходства двух коэффициентов экономической самодостаточности подтверждают значения коэффициентов корреляции между ними (см.

рис. 2.5). Как известно, при наличии пяти степеней свободы и уровне значимости 0,01 критическое значение коэффициента корреляции составляет 0,8745, при уровне значимости 0,05 – 0,7545¹. Из рис. 2.5 видно, что для большинства городских округов уровень корреляции между двумя коэффициентами экономической самостоятельности очень высок, он превышает 0,9, а по ряду городских округов составляет более 0,95 (по сути, имеет место практически функциональная связь).

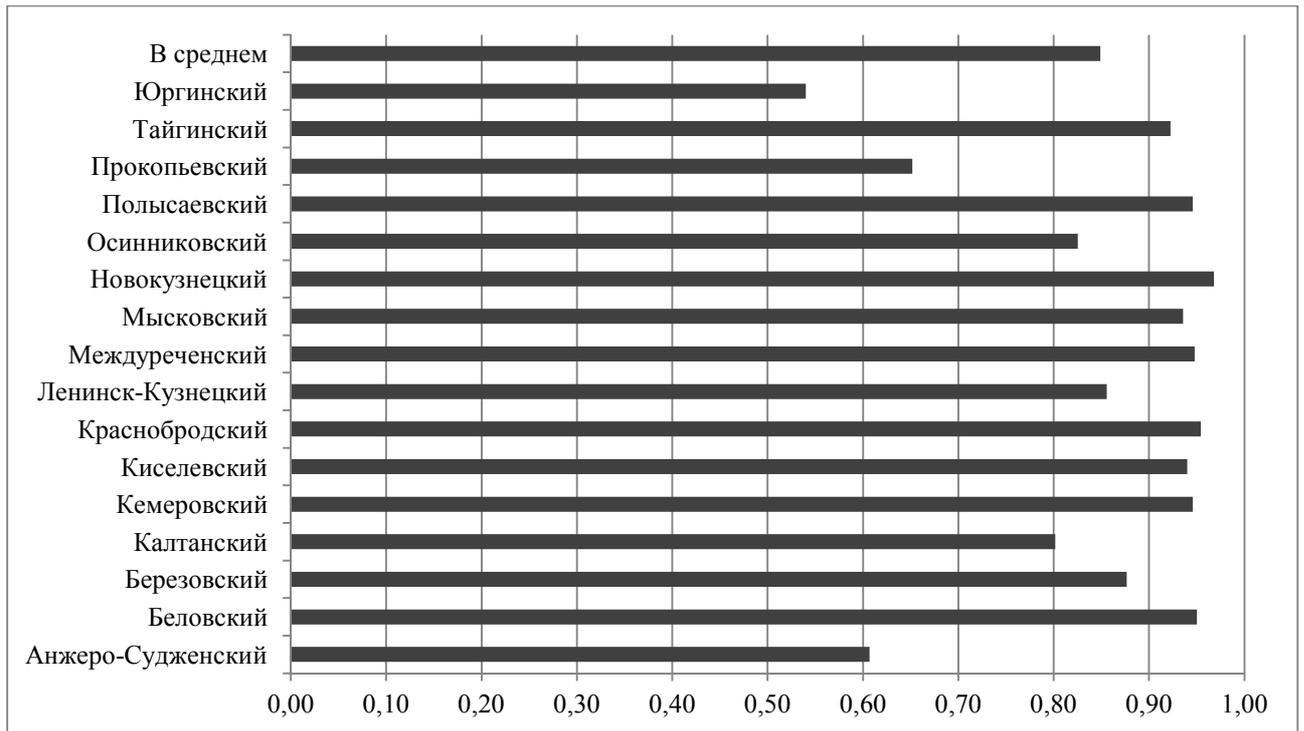


Рис. 2.5. Значения коэффициентов корреляции между коэффициентом экономической самостоятельности и коэффициентом экономической самостоятельности в узком смысле

Но столь высокий уровень корреляции присущ не всем городским округам. У Анжеро-Судженского, Юргинского и Прокопьевского округов статистическая связь коэффициентов ниже критического уровня. Поскольку эти округа имеют одни из самых низких уровней самостоятельности, можно предположить, что причиной является несбалансированность их социально-экономической системы – разные источники доходов изменяются разными темпами.

¹ Елисева И.И., Юзбашев М.М. Общая теория статистики. М.: Финансы и статистика, 2006. С. 635.

Тем не менее, в целом два коэффициента экономической самодостаточности находятся в тесной зависимости между собой. Данный факт объясняется как методикой их расчета, так и содержательными экономическими соображениями – при развитии муниципального образования все источники доходов местного бюджета должны расти более-менее сходными темпами. Некоторые отличия наблюдаются только в неблагополучных с точки зрения экономической самодостаточности городских округах. Это подтверждает несбалансированность их экономического развития.

Возвращаясь к проблеме классификации городских округов Кемеровской области по уровню экономической самодостаточности, следует рассмотреть возможности более детального разделения объектов исследования на несколько групп. Выше указывалось что, в общем, просматривается две подгруппы по уровню экономической самодостаточности (низкий и крайне низкий уровень самодостаточности), а также явный лидер с удовлетворительным уровнем самодостаточности. В то же время деление совокупности на две группы не вполне обосновано как методологически (между двумя группами будут труднообъяснимые различия), так и экономически, поскольку неравномерные по составу группы затрудняют выявление объективных закономерностей.

Для уточнения классификации городских округов используем кластерный анализ. Дендрограмма, полученная по результатам кластерного анализа в среде SPSS 19.0 представлена на рис. 2.6. Полностью результаты кластерного анализа отражены в Приложении 3. Данные рис. 2.6 показывают, что при построении дендрограммы четко просматриваются все те же две группы городских округов – с низким уровнем самодостаточности (Междуреченский, Мысковский, Кемеровский, Новокузнецкий, Беловский, Киселевский, Краснобродский) и крайне низким (Березовский, Прокопьевский, Калтанский, Осинниковский, Тайгинский, Анжеро-Судженский, Ленинск-Кузнецкий, Юргинский, Полысаевский).

При этом Краснобродский городской округ включается в группу лишь на последнем шаге (что выделяет его из общего ряда), а в первой из групп можно выделить более благополучную подгруппу, объединяющую Ленинск-Кузнецкий, Юр-

гинский и Полысаевский городские округа.



Рис. 2.6. Дендрограмма кластерного анализа городских округов Кемеровской области по коэффициентам экономической самодостаточности

Принадлежность к кластерам более подробно характеризуют данные таблицы 2.6. Как видно из ее данных, при выделении трех кластеров 6 городских округов с несколько большей степенью самодостаточности, попадают во второй кластер, 9 самых неблагополучных – в первый, и Краснобродский оказывается в отдельном кластере. Это не дает нам ничего нового. Более обоснованным для данной совокупности представляется выделение четырех кластеров. В этом случае складываются три подгруппы, а Краснобродский городской округ формирует отдельный кластер. На основе проведенного анализа окончательная классификация город-

ских округов Кемеровской области по уровню экономической самостоятельности может быть представлена следующим образом.

Таблица 2.6

Данные кластерного анализа городских округов по коэффициентам экономической самостоятельности

Наблюдение	5 кластеров	4 кластеров	3 кластеров
Анжеро-Судженский	1	1	1
Беловский	2	2	2
Березовский	1	1	1
Калтанский	1	1	1
Кемеровский	2	2	2
Киселевский	2	2	2
Краснобродский	3	3	3
Ленинск-Кузнецкий	4	4	1
Междуреченский	5	2	2
Мысковский	5	2	2
Новокузнецкий	2	2	2
Осинниковский	1	1	1
Полысаевский	4	4	1
Прокопьевский	1	1	1
Тайгинский	1	1	1
Юргинский	4	4	1

Первая группа – наименее благополучные по уровню экономической самостоятельности городские округа: Березовский, Прокопьевский, Калтанский, Осинниковский, Тайгинский, Анжеро-Судженский. Это самые необеспеченные собственными доходами муниципальные образования, они способны самостоятельно покрывать не более четверти местных расходов, причем потенциал развития экономической самостоятельности практически отсутствует, скудность финансовой базы носит застойный характер.

Вторая группа – несколько более благополучные городские округа: Ленинск-Кузнецкий, Юргинский и Полысаевский. Они также имеют неудовлетворительный уровень экономической самостоятельности, однако способны обеспечивать собственные нужды на одну треть или чуть более. Кроме того, вариация показателей само-

статочности у них выше, что свидетельствует об определенных возможностях роста самодостаточности в отдельные годы.

Третья группа – округа, приближающиеся к удовлетворительному уровню экономической самодостаточности: Междуреченский, Мысковский, Кемеровский, Новокузнецкий, Беловский, Киселевский. У них коэффициент экономической самодостаточности составляет 0,40-0,50 и более, приближаясь в отдельные годы к удовлетворительному уровню.

Вне групп рассматривается Краснобродский городской округ, который в основном соответствует минимально удовлетворительному уровню экономической самодостаточности.

Таким образом, городские округа Кемеровской области можно разделить на несколько групп, однако ни одна из них не соответствует даже удовлетворительному уровню экономической самодостаточности. Обращает на себя внимание, что в одну и ту же группу по уровню экономической самодостаточности попадают весьма разные по численности населения, промышленному потенциалу, месту в экономике Кемеровской области городские округа. Поэтому необходимо выяснить причины различий в уровне экономической самодостаточности, определить факторы, влияющие на степень самодостаточности городских округов и ее динамику.

Прежде всего, рассмотрим *влияние на коэффициенты экономической самодостаточности факторов общерегионального уровня*. В качестве гипотезы можно предположить, что средний уровень коэффициентов экономической самодостаточности городских округов может зависеть от следующих переменных: динамика ВРП, динамика промышленного производства, оборот малого бизнеса, уровень доходов населения Кемеровской области.

Данная гипотеза обосновывается тем, что основная часть добавленной стоимости и промышленной продукции Кемеровской области производится именно в городских округах. Здесь же концентрируется бóльшая доля оборота малого бизнеса, формируются основные доходы преобладающей части населения. Поэтому было бы логично ожидать зависимости экономической самодостаточности городских округов от основных показателей экономического развития Кемеровской об-

ласти. Исходные данные для анализа отражены в Приложении 4. Матрица парных коэффициентов корреляции между указанными показателями представлены в таблице 2.7.

Таблица 2.7

Матрица парных коэффициентов корреляции между показателями социально-экономического развития Кемеровской области и самодостаточности городских округов

	Темп роста ВРП	Темп роста промышленного производства	Оборот малого бизнеса	Темп роста реальных денежных доходов населения	Коэффициент экономической самодостаточности	Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле
Темп роста ВРП	1	0,87	0,90	0,92	0,78	0,81
Темп роста промышленного производства		1	0,78	0,70	0,52	0,61
Оборот малого бизнеса			1	0,92	0,70	0,62
Темп роста реальных денежных доходов населения				1	0,62	0,64
Коэффициент экономической самодостаточности					1	0,85
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле						1

Как видно из данных таблицы, показатели социально-экономического развития Кемеровской области тесно коррелированы друг с другом, что вполне ожидаемо. Динамика ВРП обнаруживает статистически значимую корреляционную связь с ростом реальных денежных доходов населения, оборотом малого бизнеса и динамикой промышленного производства. Это вполне соответствует общеизвестным закономерностям теории региональной экономики. Следовательно, при

дальнейшем моделировании достаточно использовать показатель ВРП, тесно связанный с остальными социально-экономическими индикаторами.

Из данных таблицы 2.7 видно, что динамика ВРП обнаруживает положительную корреляционную связь при уровне значимости 0,05 с обоими коэффициентами экономической самодостаточности. При этом уровень корреляции коэффициентов самодостаточности с другими общеэкономическими показателями не достигает статистически значимого уровня. На взгляд диссертанта, это вполне объяснимо. Сами по себе и промышленный рост (за счет увеличения поступлений НДС, платы за негативное воздействие на окружающую среду), и развитие малого бизнеса (посредством роста перечислений от специальных налоговых режимов), и доходы населения (через НДС и опосредованно местные налоги) в принципе способны позитивно влиять на самодостаточность, но по отдельности слабо воздействуют на ее уровень. *Только общий рост ВРП, способствующий увеличению всех доходных источников, реально в состоянии приводить к повышению самодостаточности городских округов.*

Наглядно связь между динамикой ВРП и коэффициентом экономической самодостаточности городских округов показана на рис. 2.7.

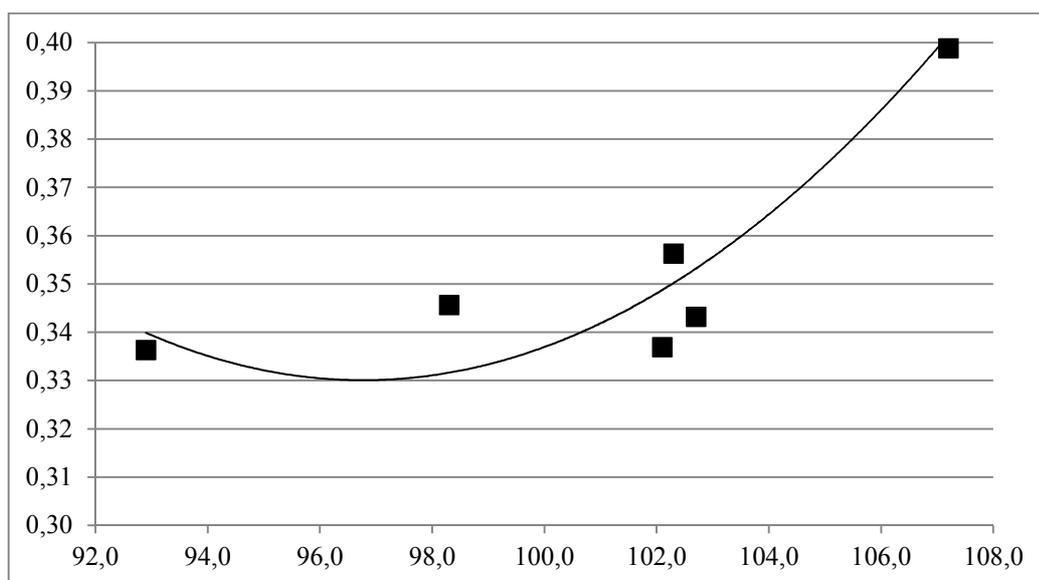


Рис. 2.7. Взаимосвязь между динамикой ВРП и коэффициентом экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области

Существующая взаимосвязь на уровне достоверности 0,89 описывается параболой (2.5):

$$y = 0,0007 X^2 + 0,01271 X + 6,4786 \quad (2.5)$$

где X – темп роста ВРП.

Следовательно, важнейшим фактором увеличения самодостаточности городских округов Кемеровской области в целом выступает развитие региональной экономики и увеличение ВРП. Причем, в силу свойств полиномиальной функции, рост самодостаточности будет опережающим по сравнению с приростом ВРП.

Далее обратимся к исследованию факторов самодостаточности на уровне отдельных муниципальных образований. В качестве гипотезы можно выделить следующие факторы, которые, как предполагает диссертант, могут влиять на уровень самодостаточности.

1) Размер городского округа, который отражается показателем численности населения.

2) Уровень экономического развития городского округа, который отражается показателями: объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг; оборот розничной торговли; реальные доходы населения. Данные показатели представлены в существующей статистике и отражают основные характеристики экономического развития городского округа. Также представлял бы большой интерес показатель оборота организаций малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей, но официальные статистические данные по этому вопросу отсутствуют (только оценочные по отдельным городским округам).

Наряду с этим, целесообразно рассмотреть влияние базовой для большинства городских округов отрасли – угольной, на экономическую самодостаточность, т.е. выяснить, отличается ли уровень самодостаточности крупных центров угледобычи от других округов. К ключевым центрам угольной отрасли Кемеровской области относятся такие городские округа, как Беловский, Березовский, Киселевский, Краснобродский, Ленинск-Кузнецкий, Междуреченский, Осинниковский, Полысаевский, Прокопьевский. Новокузнецкий и Кемеровский городские округа в эту

группу не включены, несмотря на наличие крупных угледобывающих предприятий, поскольку их экономика зависит от угольной отрасли в меньшей степени.

Для выявления наличия или отсутствия взаимосвязи между развитой угледобывающей промышленностью и степенью самодостаточности городского округа был использован одномерный дисперсионный анализ (тест ANOVA в среде SPSS 19.0). В соответствии с тестом не выявлено статистически значимых различий между угледобывающими и остальными городскими округами. Критерий Фишера оказывается существенно ниже табличного (0,266 против значимого уровня 4,600). Таким образом, *наличие развитой угольной промышленности не является значимым фактором повышения экономической самодостаточности городского округа.*

Рассмотрим далее влияние на самодостаточность размера городского округа, отражаемого показателем численности населения. Учитывая, что численность жителей представляет собой достаточно стабильный показатель, который не может существенно меняться за несколько лет, рассматривалось среднее арифметическое численности населения и его влияние на коэффициент экономической самодостаточности. Расчеты показали, что коэффициент корреляции между этими двумя величинами существенно ниже значимого уровня (0,28), а критерий хи-квадрат также говорит об отсутствии связи. Если рассматривать не средние значения, а отдельные года, то ни в одном из них коэффициент корреляции не превышал 0,35. Следовательно, *численность населения не влияет на степень экономической самодостаточности*, что наглядно показывает рис. 2.8.

Действительно, большая численность населения при низких доходах и депрессивности территории не способна приводить к более высокой степени экономической самодостаточности. Более вероятно, что коэффициент экономической самодостаточности обнаружит связь с показателями социально-экономического развития (объем производства, оборот розничной торговли и реальные доходы населения).

Диссертантом было проведено изучение взаимосвязей между объемом отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ, оказания услуг и

коэффициентом экономической самодостаточности. Результаты корреляционного анализа оказываются весьма неожиданными. Так, в 2006-2012 гг. по отдельным годам по всему кругу городских округов коэффициент корреляции составлял от 0,21 до 0,53, что говорит о довольно слабой связи. Это объясняется следующими соображениями. Показатель отгрузки товаров собственного производства не является исчерпывающей характеристикой экономического развития муниципального образования, поскольку, по оценкам Кемеровостата, составляет лишь около 60-80% вновь созданной на территории добавленной стоимости.

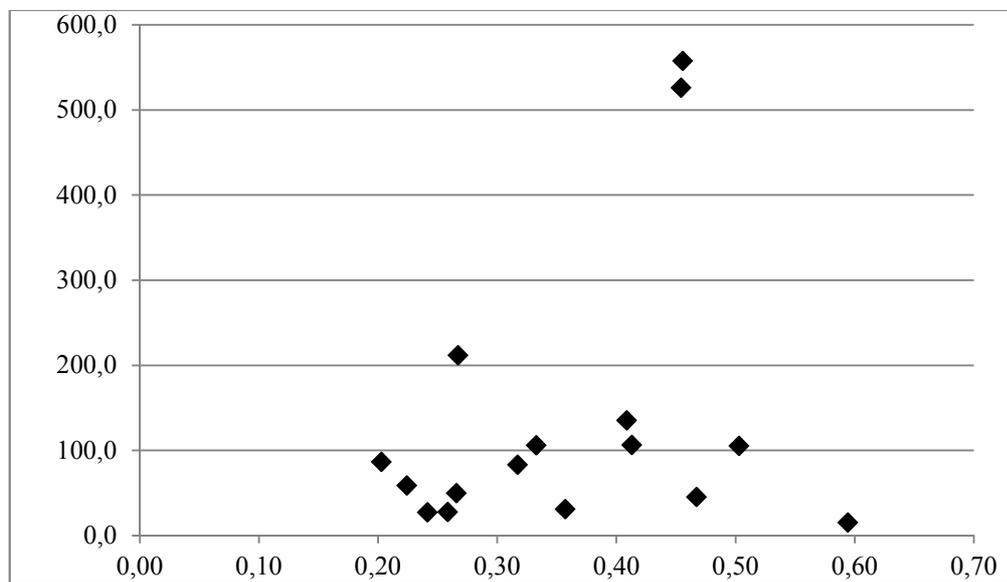


Рис. 2.8. Связь между численностью населения городского округа (вертикальная ось) и коэффициентом экономической самодостаточности (горизонтальная ось)

По сути, он близок к объему промышленного производства, а он, как было показано выше, не имеет доказанной взаимосвязи с самодостаточностью и на региональном уровне. Рост промышленного производства позволяет увеличить лишь поступления от НДС (а они в любом случае невелики по абсолютной величине, т.к. фонд заработной платы составляет не слишком большую долю в обороте и структуре затрат отечественной промышленности), в ограниченной степени – поступления от специальных налоговых режимов (но в сфере промышленного производства работает незначительная доля предприятий малого бизнеса) и плату

за негативное воздействие на окружающую среду.

Даже в части роста НДСЛ рост промышленного производства может не иметь определяющего значения, т.к. существенная часть занятых трудится в непроизводственной сфере и государственном, муниципальном секторах экономики. Поэтому муниципальное образование получает от абсолютной величины промышленного роста на своей территории не так много. Сказываются на отсутствии корреляции и инфляционные процессы, поскольку относительный показатель (коэффициент самодостаточности) сопоставляется со стоимостным.

Прояснить ситуацию и дать более полное объяснение влияния экономического развития на самодостаточность могло бы использование показателя валовой добавленной стоимости (аналогичного ВРП), но на муниципальном уровне он в настоящее время не определяется. Поэтому рассмотрим дополнительно влияние показателя объема отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ, оказания услуг на душу населения. И здесь расчет коэффициентов корреляции обнаруживает статистически значимую связь практически во всех периодах наблюдений (см. таблицу 2.8).

В течение всего периода наблюдений связь является значимой при $\alpha = 0,05$ и за исключением одного года при $\alpha = 0,01$. Следовательно, *объем отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг в расчете на душу населения является фактором, влияющим на уровень экономической самодостаточности*. Такое различие между влиянием указанного показателя в относительном и абсолютном выражении объясняется тем, что общая величина отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ, оказания услуг в определенной мере характеризует доходный потенциал муниципального образования, но не отражает объем расходных обязательств, который в существенной мере зависит от численности населения. Относительный же показатель отражает как доходный потенциал, так и расходные потребности (учитывая численность населения), что предопределяет его связь с уровнем самодостаточности.

Коэффициенты корреляции между показателями объема отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ, оказания услуг на душу населения и коэффициентом экономической самодостаточности

Год	Фактическое значение коэффициента корреляции	Критическое значение при уровне значимости $\alpha = 0,05$	Критическое значение при уровне значимости $\alpha = 0,01$	Вывод
2006	0,7794	0,4973	0,6226	Связь значимая
2007	0,7273	0,4973	0,6226	Связь значимая
2008	0,5680	0,4973	0,6226	Связь значимая при $\alpha = 0,05$
2009	0,7452	0,4973	0,6226	Связь значимая
2010	0,7411	0,4973	0,6226	Связь значимая
2011	0,7053	0,4973	0,6226	Связь значимая
2012	0,6478	0,4973	0,6226	Связь значимая

Существующая связь описывается одностипными для всех лет линейными уравнениями парной регрессии, имеющими коэффициент детерминации 0,53-0,55. Так, для 2007 г. уравнение имело вид (2.6), для 2011 г. – (2.7).

$$y = 0,0006 X + 0,2797 \quad (2.6)$$

$$y = 0,0004 X + 0,2286 \quad (2.7)$$

где X – объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ, оказания услуг на душу населения.

Таким образом, теоретически минимальный уровень коэффициента экономической самодостаточности (при отсутствии в муниципальном образовании про-

мышленного производства) составляет около 0,22-0,28, а увеличение объема отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг на душу населения на каждую тысячу рублей позволит увеличить коэффициент экономической самодостаточности на 0,0004-0,0006.

Рассмотрим, зависит ли самодостаточность от оборота розничной торговли. По данным расчетов, коэффициенты корреляции в 2006-2012 гг. постоянно оказывались ниже критически значимого уровня. Следовательно, *увеличение оборота розничной торговли не способно оказать значимого влияния на самодостаточность*. Это объясняется тем, что емкость потребительского рынка в городских округах в значительной степени определяется объемом промышленного производства, а также уровнем оплаты труда в государственном и муниципальном секторе экономики. Поэтому самостоятельным драйвером самодостаточности торговля стать не может.

Наконец, в качестве еще одного фактора самодостаточности может рассматриваться уровень доходов населения. Расчет коэффициентов корреляции показал, что статистическая связь уровня доходов и коэффициента экономической самодостаточности существовала во всех периодах. Однако, как это ясно, доходы граждан в существенной мере зависят от объема промышленного производства на душу населения. Следовательно, прежде чем рассматривать их как второй фактор самодостаточности, необходимо было оценить мультиколлинеарность.

Расчеты показали, что корреляция между доходами населения и объемом промышленного производства на душу населения имеют статистически значимую связь, что вполне ожидаемо. Поскольку между указанными показателями существует высокая парная корреляция, притом очевидна причинно-следственная связь, в которой ведущая роль принадлежит показателю объема отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг, доходы населения нельзя рассматривать как самостоятельный фактор самодостаточности. Таким образом, экономическая самодостаточность городских округов Кемеровской области в решающей степени зависит от объема отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг в расчете на душу населения. Вопрос о влиянии малого бизнеса прояснить сложно в силу

ограниченности необходимой статистики.

2.3. Анализ практики управления экономической самостоятельностью муниципальных образований субъектов федерации

Экономическая составляющая, экономическая основа местного самоуправления в саморазвитии и самостоятельности, наряду с экономическими условиями, факторами и предпосылками, требует наличия качественной нормативно-правовой базы. Безусловно, самые лучшие законы и подзаконные акты не способны повысить степень самостоятельности сами по себе, безотносительно реальной экономической обстановки, однако они создают необходимые предпосылки к тому, чтобы имеющийся потенциал был реализован до конца.

В настоящее время нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления России в части саморазвития и самостоятельности представлено рядом законов и подзаконных актов федерального и регионального уровня, различными муниципальными нормативными актами, а также методическими и инструктивными документами по управлению экономическими основами местного самоуправления различного уровня.

На федеральном уровне основы нормативно-правовой базы по рассматриваемому вопросу формируют закон «Об общих принципах организации местного самоуправления...», а также Бюджетный Кодекс РФ.

В ст. 52 закона определено право и обязанность муниципального образования формировать и исполнять местный бюджет как единственный источник исполнения расходных обязательств, а также требования к органам местного самоуправления: обеспечивать сбалансированность бюджета, придерживаться существующих правил бюджетного процесса, организовывать бюджетные правоотношения в соответствии с законодательством, не превышать максимально допустимый уровень дефицита бюджета¹. В ст. 55 установлен конкретный состав видов собственных доходов местного бюджета (подробно рассмотрен в п. 1.1) и установлены га-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации... Ст. 52, п. 1, 2.

рантии по стабильности их получения (состав собственных доходов может изменяться только при изменении перечня вопросов местного значения либо федеральной системы налогов и сборов)¹.

Из этого следует, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления...» не предоставляет каких-либо явных и конкретных гарантий экономической самодостаточности муниципальных образований. Речь идет только об определенной самостоятельности органов местного самоуправления в самом бюджетном процессе безотносительно к реальным размерам доходов и их соотношению с расходными потребностями. Единственной реальной мерой защиты экономической основы местного самоуправления можно считать гарантию стабильности доходной базы. Напротив, финансовая помощь местному самоуправлению из вышестоящих бюджетов регламентируется весьма подробно и детально (ст. 60-63 закона).

Бюджетный Кодекс РФ, в свою очередь, подробно регламентирует состав и виды доходов местных бюджетов, в частности, устанавливает нормативы отчислений от федеральных налогов, а также определяет формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам. Здесь также не идет речи о каком-либо количественном нормировании объема собственных доходов, либо об их соответствии перечню вопросов местного значения, которые и определяют объем финансовых потребностей муниципального образования. Законодательные нормы федерального уровня, определяющие, с одной стороны, потребности местного самоуправления в средствах для решения вопросов местного значения, а с другой – располагаемые доходные источники, слабо согласованы и увязаны друг с другом.

Таким образом, соотношение реального доходного потенциала муниципальных образований и их финансовых потребностей не принимается во внимание не только при создании отдельных муниципалитетов, но и в целом на уровне определения перечня и видов доходов и расходов местных бюджетов на федеральном уровне. Очевидно, при определении конкретного состава доходов и расходов

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации... Ст. 55.

местных бюджетов был воспроизведен зарубежный, в частности, немецкий опыт организации местного самоуправления, который позволяет муниципальным образованиям иметь уровень самодостаточности, близкий к удовлетворительному или более высокий. Однако в недостаточной мере был учтен уровень экономического развития и доходный потенциал соответствующих источников в нашей стране и государствах со зрелой рыночной экономикой, что и привело к крайне низкому уровню самодостаточности, изначально обусловленному законодательно.

На первый взгляд может сложиться впечатление, что экономическую самодостаточность муниципального образования должен регулировать установленный в ст. 28 Бюджетного Кодекса принцип самостоятельности бюджетов¹. Однако, как видно из ст. 31, принцип самостоятельности затрагивает в основном права местного самоуправления в осуществлении бюджетного процесса как такового, безотносительно реального доходного потенциала бюджета, а также определяет автономность бюджета, четкое отделение доходных и расходных полномочий одного бюджета от других.

В то же время в качестве одного из компонентов принципа самостоятельности рассматривается «право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств»². Его развивает принцип сбалансированности бюджета, в соответствии с которым «объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов»³. Следовательно, органы местного самоуправления несут ответственность за поддержание бюджетного дефицита на уровне установленных ограничений. Однако это подталкивает скорее к сокращению расходов, нежели чем к увеличению доходов (что существенно сложнее).

¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации... Ст. 28.

² Там же. Ст. 31.

³ Там же. Ст. 33.

Кроме того, действующий порядок определения доли собственных доходов и дефицита местного бюджета искусственно завышает обеспеченность муниципальных образований, поскольку к собственным доходам, в противовес экономическому смыслу данной категории, включают трансферты вышестоящего (регионального) бюджета за исключением субвенций. Это искажает реальную картину самодостаточности муниципальных образований и во многом обесмысливает декларируемые принципы самостоятельности и сбалансированности, поскольку существенную долю в «собственных» доходах занимают дотации.

Следовательно, в рамках существующих федеральных законов экономическая самодостаточность муниципальных образований обеспечивается крайне слабо, а адекватные ей принципы во многом декларативны. Тем не менее, ряд документов, принятых на федеральном уровне, в определенной степени создают возможности для самодостаточного развития муниципальных образований. В частности, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления...» предполагает формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. В рамках таких программ вполне возможна реализация мероприятий и по вопросам экономической самодостаточности. Кроме того, и само по себе социально-экономическое развитие (в части роста объема промышленного производства на душу населения) обуславливает, в том числе, и рост финансовой обеспеченности муниципальных образований.

Однако более детально данный вопрос регламентируется на уровне федеральных округов и субъектов РФ, поэтому будет рассмотрен несколько ниже, сейчас же следует затронуть деятельность Министерства регионального развития в части развития экономической самодостаточности в рамках модернизации моногородов (тем более что практически все городские округа Кемеровской области относятся к категории моногородов). Как известно, монопрофильность создает существенные проблемы в сфере финансовой обеспеченности муниципального образования, поскольку оно зависит от конъюнктуры одного товарного рынка.

Предполагается, что моногород должен формировать комплексный инвестиционный план (КИП), требования к которому были представлены в «Методиче-

ских рекомендациях по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов», разработанных согласно плану по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики на 2010 г.¹, а также программы социально-экономического развития² и периодически актуализировать их (параллельно с обычными программами комплексного социально-экономического развития).

Рассмотрение этих методик, а также существующих в Кемеровской области и других регионах КИПов и программ развития моногородов показывает следующее. Показателям финансового благополучия монопрофильных муниципальных образований уделяется достаточно много внимания. Так, важнейшим элементом анализа положения моногорода в рамках КИП выступает расчет сальдо моногорода, отражающего соотношение финансовых потоков (приток и отток) между всеми элементами социально-экономической системы муниципального образования (население, инфраструктура, коммерческий сектор, органы местного самоуправления) и внешней средой, в частности, вышестоящими бюджетами. Отдельно выделяются потоки, связанные с градообразующим предприятием (ГРОП). По результатам расчетов муниципальное образование может быть отнесено к одному из состояний (критическое, тяжелое или стабильное). Таким образом, важнейшую роль в диагностике моногорода относят экономической составляющей саморазвития и самодостаточности, что абсолютно справедливо.

Далее, целевые показатели КИП также тесно связаны с процессами саморазвития и самодостаточности (капитал моногорода, сальдо моногорода, сальдо ГРОП и местного бюджета). Следовательно, можно с уверенностью считать, что *одной из ключевых целей КИП выступает выход на уровень саморазвития и самодостаточности муниципального образования.*

Та же линия просматривается и в более позднем по времени документе – рекомендациях по формированию программ среднесрочного социально-

¹ План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики на 2010 год. Утвержден постановлением Правительства РФ 2 марта 2010 г. №44-пп.

² Методические рекомендации по формированию программ среднесрочного социально-экономического развития муниципальных образований. Утверждены приказом Министерства регионального развития РФ от 3 июля 2013 г. №282.

экономического развития монопрофильных муниципальных образований. При разработке программ и управлении их реализацией отдельный блок показателей посвящается финансам (финансовое состояние хозяйствующих субъектов, доходная и расходные части местного бюджета, бюджетная сбалансированность)¹. В качестве ключевого целевого показателя устанавливается уровень бюджетной обеспеченности моногорода². Следовательно, хотя в явном виде целей и задач по саморазвитию и обеспечению экономической самодостаточности не ставится, но они непосредственно вытекают из целей и ключевых показателей документов по развитию моногородов.

В то же время при разработке КИП и среднесрочных программ развития моногородов финансовые, в частности, бюджетные показатели не всегда обосновываются адекватными методами и средствами их достижения, в недостаточной мере обосновывается причинно-следственная связь между инвестиционными проектами, вложениями в развитие и диверсификацию городского округа и бюджетным эффектом. В результате при наличии прогнозных значений по множеству показателей не ясна их связь между собой, и способность обеспечить конечный результат, т.е. переход из критического или тяжелого состояния в стабильное.

На уровне субъектов федерации региональное законодательство регламентирует территориальное социально-экономическое планирование как средство обеспечить комплексное социально-экономическое развитие территорий. Соответствующие законы приняты как в Кемеровской области, так и других субъектах Сибирского федерального округа³. Закон Кемеровской области «О системе планирования социально-экономического развития Кемеровской области» устанавливает, что комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований (КП СЭР МО) входят в общую систему планирования соци-

¹ Методические рекомендации по формированию программ среднесрочного социально-экономического развития муниципальных образований...

² Там же.

³ Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарев, Т.В. Псарева, Н.В. Сушенцева и др. Новосибирск, 2010. С. 337–338.

ально-экономического развития региона¹.

Более детально структура и методика разработки КП СЭР МО представлена в практическом пособии серии «Управляем сами», изданных под эгидой аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение», посвященном данному вопросу². Муниципальные образования, следуя рекомендациям данного пособия, разрабатывают собственные КП СЭР МО.

Анализ пособия и КП СЭР муниципальных образований Кемеровской области показывает, что бюджетно-финансовым вопросам в нем уделено определенное внимание, однако они не рассматриваются как ключевые (в отличие от КИП и программ развития моногородов). В центре внимания находится такая основополагающая цель, как повышение качества жизни населения муниципального образования. Степень же обеспеченности бюджета собственными доходами обычно относится к одной из пяти групп целей – экономическим, и рассматривается как один из индикаторов ее достижения³.

С одной стороны, действительно, экономическая самодостаточность не должна рассматриваться в качестве самоцели развития муниципального образования, она выступает одним из средств повышения качества жизни населения (что, собственно, и является целью любой социально-экономической системы). Но, с другой стороны, при крайне низкой финансовой обеспеченности, мизерных доходах бюджета в расчете на душу населения, вряд ли возможно приступить к решению социальных вопросов, не разрешив предварительно самые острые экономические, в особенности, бюджетные проблемы. Следует отметить, что интеграция показателей и данных КИП и КП СЭР МО в моногородах отчасти способствует разрешению этого противоречия.

¹ О системе планирования социально-экономического развития Кемеровской области. Закон Кемеровской области. Принят Советом народных депутатов Кемеровской области 25 июня 2008 г.: по состоянию на 28 февраля 2011 г.

² Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарев, Т.В. Псарева, Н.В. Сушенцева и др. Новосибирск, 2010. 511 с.

³ Там же. С. 157.

Таким образом, если на уровне базовых для организации местного самоуправления федеральных законов вопросы саморазвития и самодостаточности муниципальных образований практически никак не отражены, то на уровне более конкретных программно-целевых документов проблемы экономической обеспеченности местного самоуправления ресурсами для саморазвития находят определенное отражение.

На взгляд диссертанта, это говорит об объективной необходимости в нормативно-правовом урегулировании рассматриваемых проблем. Это, во-первых, создаст законодательные условия для всех действий по выводу траектории развития муниципального образования на уровень саморазвития и самодостаточности, во-вторых, даст возможность через постановку проблемы разрабатывать дополнительные административно-организационные, юридические и экономические мероприятия по ее решению.

В качестве основных предложений по улучшению законодательного регулирования экономической самодостаточности муниципальных образований можно выделить следующее.

Необходимость согласования состава вопросов местного значения и доходных источников местного бюджета с учетом требований к удовлетворительному, а в перспективе – хорошему уровню экономической самодостаточности. Как отмечалось выше, перечень вопросов местного значения установлен законодателем без учета возможностей их финансирования за счет существующих местных доходов. На взгляд диссертанта, в законодательство необходимо уложить нормы согласования доходов и расходов, а также их количественные ориентиры.

В частности, необходимо определить приоритетность решения вопросов местного значения в условиях недостатка собственных средств местных бюджетов. Это позволит оценить реальные расходные возможности собственно местного самоуправления без учета дотаций регионального бюджета. Поэтому возможно ввести категорию жизненно важных вопросов местного значения, к числу которых следует отнести:

- организация снабжения в пределах муниципального образования электриче-

ской и тепловой энергией, водой, газом,

- организация транспортного обслуживания в пределах поселения,

- эксплуатация дорог местного значения,

- организация сбора и вывоза отходов, благоустройства и озеленения территории,

- организация предоставления образовательных и медицинских услуг в пределах полномочий (для городских округов и муниципальных районов).

Это жизненно важные вопросы муниципального образования, которые определяют возможности его функционирования и нормальной жизнедеятельности людей. По мнению диссертанта, данные вопросы все же должны обеспечиваться за счет собственных доходов муниципального образования, которые оно получает без учета финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Если собственные доходы недостаточны даже для этих нужд, возникает вопрос об обоснованности и смысле создания данного муниципального образования.

Автор полагает, что на основании исследования данных минимальных расходных потребностей должен быть проведен анализ соотношения собственных доходов и финансовых потребностей муниципального образования в рамках всей страны (данный процесс может взять старт с городских округов и муниципальных районов, как наиболее важных муниципалитетов с широким кругом вопросов местного значения). *Если в масштабах всей страны в большинстве муниципальных образований невозможно покрытие даже минимальных местных расходов, необходим ряд мероприятий.*

Первое из них – временное, на непостоянной основе повышение нормативов отчислений федеральных налогов (в частности НДФЛ и налогов на доходы) в местные бюджеты. Практика массивной передачи поступлений от подоходного налога на местный уровень, как отмечено в первой главе, является мощным фактором роста самодостаточности местного самоуправления.

Выпадающие же доходы бюджетов субфедерального уровня могут быть компенсированы снижением расходов на финансовую поддержку муниципальных образований (в настоящее время денежные потоки во многом «идут по кругу» – сна-

чала деньги, собранные в муниципалитете, передаются в региональный бюджет, затем возвращаются на места в виде дотаций). В противном случае сохранение ситуации, когда самодостаточность муниципальных образований не превышает 20-30%, обесмысливает сам институт местного самоуправления и ставит под сомнение его целесообразность.

Во-вторых, необходимо специально предусматривать в рамках программных документов по развитию муниципальных образований (не только монопрофильных) цели и мероприятия по достижению, как минимум, удовлетворительного уровня экономической самодостаточности. Целесообразно установить, как в документах федеральных министерств, так и в законодательных актах субъекта федерации, что одной из главных целей социально-экономического развития муниципальных образований (на первом этапе – городских округов и муниципальных районов), является достижение удовлетворительного уровня экономической самодостаточности и возможность самофинансирования жизненно важных вопросов местного значения.

В методических рекомендациях и указаниях нужно предусмотреть необходимость раскрытия причинно-следственных связей между достижением базовых целей развития и самодостаточностью муниципального образования (поскольку самодостаточность должна быть базовым условием его существования). При этом в качестве отдельного раздела следует выделить «план действий по достижению минимально необходимого уровня экономической самодостаточности», согласованный с субъектами федерации и рассчитанный на 5-7 лет.

Таким образом, для восстановления значимости местного самоуправления как общественного института и элемента осуществления народом своей власти необходимы как временная передача части доходных источников на муниципальный уровень, так и создание законодательных условий для системной работы по повышению самодостаточности как полноправного и важного направления комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Далее, создав основу для системной работы по повышению самодостаточности муниципальных образований, можно перейти к формированию количествен-

ных критериев самодостаточности и их практической реализации. Прежде всего, через 3-5 лет активной деятельности по повышению экономической самодостаточности становится возможным исключить из расчета собственных доходов муниципальных образований (по крайней мере, городских округов и муниципальных районов), финансовую помощь из вышестоящих бюджетов.

Далее следует установить в Бюджетном Кодексе РФ норматив обеспеченности собственными доходами расходов по решению вопросов местного значения на уровне 60%. Если муниципальное образование не достигает данного уровня в отсутствие финансовой помощи из федерального бюджета, встает вопрос об обоснованности и целесообразности его создания и функционирования. Следовательно, для таких муниципальных образований целесообразно ввести режим внешнего управления совместно с дополнительной разработкой особой программы по повышению самодостаточности. Если и она через 3-5 лет не дает результата, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности функционирования данного муниципального образования, в частности, его слияние с другими муниципалитетами, формирования агломерации с другими городами или понижения статуса с округа до поселения.

Таким образом, на первом этапе необходимо согласовать объем минимальных расходных потребностей с финансовыми источниками местного самоуправления, создать законодательные условия и требования для повышения самодостаточности, а затем пересмотреть состав муниципальных образований с учетом выполнения минимальных требований.

Глава 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Модель развития муниципальной экономики на эндогенной основе как фактор повышения экономической самостоятельности

Как было показано в предыдущей главе диссертационного исследования, базовым фактором, обуславливающим уровень экономической самостоятельности городских округов, выступает динамика промышленного производства в данных муниципальных образованиях (в расчете на душу населения). При этом темпы развития торговли, малого бизнеса, изменения реальных доходов населения и другие важнейшие экономические показатели тесно коррелированы с динамикой промышленного производства. Следовательно, основой повышения экономической самостоятельности городских округов является развитие промышленного сектора муниципальной экономики.

Естественно, возникает вопрос о принципиальной возможности и предпосылках развития муниципальной экономики, в особенности ее промышленного сектора усилиями самого муниципального образования как субъекта управления. Традиционно в теории и управленческой практике задача развития экономики территорий адресуется федеральному и региональному уровням государственного управления. Однако, по мнению диссертанта, существуют объективные юридические, организационно-управленческие и экономические предпосылки, позволяющие ставить вопрос об управлении экономическим развитием на уровне муниципальных образований (по крайней мере, наиболее крупных их классов – городских округов и муниципальных районов).

1. Юридические предпосылки. Анализ законодательства по вопросам местного самоуправления показывает, что органы местного самоуправления имеют полномочия по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования¹. Кроме то-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации... Ст. 17, п. 6.

го, в число вопросов местного значения входят содействие развитию малого и среднего предпринимательства¹, а также применение ряда традиционных инструментов регулирования экономического развития (налоговые ставки, использование собственности, развитие местной инфраструктуры и т.д.)². Это позволяет уверенно говорить о наличии правовых основ управления экономическим развитием на местном уровне. Органы местного самоуправления, таким образом, имеют юридические возможности для активного воздействия на процесс экономического развития.

2. *Организационно-управленческие предпосылки.* Согласно общепринятой практике организации местного самоуправления в городских округах, используя существующие законодательные требования и возможности, формируются профильные структурные подразделения по управлению экономическим развитием (например, в Кемеровском – управление экономического развития и управление потребительского рынка и развития предпринимательства, Новокузнецком – управление экономического развития, промышленности и инвестиций, в Ленинск-Кузнецком – заместитель главы города по экономике, промышленности и финансам, в Беловском – заместитель главы по промышленности, развитию потребительского рынка и услуг и т.д.). Следовательно, определенные управленческие функции в сфере развития муниципальной экономики уже осуществляются и нуждаются в дальнейшем развитии.

Органы местного самоуправления имеют в своем распоряжении собственные экономические ресурсы (прежде всего, местный бюджет и муниципальную собственность), а также располагают определенными рычагами воздействия на экономику городов и районов в целом. При наличии специальной подсистемы в субъекте муниципального управления, осуществляющей воздействие на экономическую подсистему муниципального образования, формируется относительно самостоятельная система управления экономическим развитием городского округа.

Исходя из этого, можно поддержать точку зрения, согласно которой управле-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации... Ст. 14–16.

² Там же.

ние экономическим развитием осуществляется не только на уровне региона в целом, но и на уровне муниципального образования (городского округа, муниципального района), имеющего собственные административные ресурсы управления. Однако одних лишь административных возможностей для управления экономическим развитием какой-либо территориальной системы вряд ли достаточно.

Малые экономические системы слишком сильно зависят от внешней среды, она оказывает на них гораздо большее влияние, чем любые внутренние управленческие воздействия. Кроме того, сами внутренние ресурсы и источники саморазвития в таких системах крайне малы. Наконец, наличие собственной системы управления требует вполне определенных затрат, которые не всегда могут себе позволить малые территории. Поэтому существенное значение имеют экономические предпосылки управления экономическим развитием на уровне муниципальных образований.

3. *Экономические предпосылки* определяются масштабами объекта управления и наличием внутренних ресурсов. Для формирования самостоятельной системы управления объект должен быть достаточно крупным и располагать внутренними ресурсами саморазвития. По мнению диссертанта, эти условия в большинстве городских округов соблюдаются. Об этом весьма убедительно свидетельствует, в частности, сравнение городских округов Кемеровской области и отдельных регионов Российской Федерации по экономическим и социальным показателям (см. таблицу 3.1).

Данные таблицы 3.1 показывают, что ряд субъектов Российской Федерации по численности населения, промышленному производству, финансовым ресурсам вполне сопоставимы с городскими округами Кемеровской области или даже уступают им. Так, например, Кемеровский и Новокузнецкий городской округа по всем рассматриваемым показателям превосходят Республику Хакасию, Республику Алтай, Республику Калмыкию. Другие городские округа области уступают субъектам федерации по численности населения, но могут превосходить их как по объему промышленного производства, так и по финансовым ресурсам.

Сравнение городских округов Кемеровской области и отдельных регионов Российской Федерации по социально-экономическим показателям

Территория	Численность населения, тыс. чел., на 1 января 2015 г.	Объем промышленного производства за 2014 г., млн. руб.	Доходы бюджета территории из всех источников за 2014 г., млн. руб.
Кемеровский городской округ	546,6	127676	25268
Новокузнецкий городской округ	550,0	246098	18980
Ленинск-Кузнецкий городской округ	100,8	36132	2910
Беловский городской округ	130,7	53893	4093
Киселевский городской округ	99,1	23659	3222
Республика Хакасия	535,8	134988	12465
Республика Алтай	213,7	5955	11419
Курганская область	869,8	100701	14203
Республика Калмыкия	280,5	5419	5151
Республика Ингушетия	463,9	5580	20848

Примечание: данные по городским округам: База данных показателей муниципальных образований Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst32/DBInet.cgi>; по субъектам федерации: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2015: Стат. сб. / Росстат. М., 2015. 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/subject.pdf.

Иными словами, городские округа часто представляют собой даже более крупные и сложные объекты управления, нежели чем субъекты федерации. Поэтому сложность и масштабность управляемой системы, степень ее независимости от внешней среды, наличие собственных ресурсов развития формируют объективные предпосылки к относительно самостоятельному управлению экономическим развитием на местном уровне. Следовательно, городские округа могут и должны осуществлять автономную (в разумных пределах) экономическую политику промышленного роста, как собственно для повышения экономической самостоятельности, так и для решения других задач социально-экономического развития.

Для определения конкретных возможных направлений и источников развития экономики городских округов, в частности, промышленного сектора, следует обратиться к теориям экономического роста как методологической основе управления. Современная экономическая наука знает несколько концептуальных подходов к определению источников и факторов экономического роста стран и отдельных территорий (неоклассический, неокейнсианский, институциональный), а также выделяет ряд типов роста (экстенсивный, интенсивный и инновационно-инвестиционный). Применительно к территориальным экономическим системам рассматриваются «генетические» (внутренние) и «наведенные» (внешние) факторы экономического роста¹.

По мнению диссертанта, в контексте проблемы повышения экономической самодостаточности муниципальных образований наибольшее значение имеют внутренние (эндогенные) источники экономического роста, которыми располагают городские округа. Разумеется, опоры на внутренние факторы экономического роста вполне может оказаться недостаточно для «прорыва» в развитии территории, радикального роста экономики и качества жизни населения. Однако выделение крупных внешних ресурсов для стимулирования социально-экономического развития – прерогатива более высоких уровней управления. На определенной же конкретной территории должны быть задействованы все внутренние факторы и источники экономического роста, независимо от возможностей привлечения дополнительных ресурсов извне. Это внесет определенный вклад в повышение экономической самодостаточности за счет промышленного роста.

Высказанные соображения также ограничивают возможности применения к муниципальному образованию неоклассических или неокейнсианских моделей макроэкономического роста, ориентированных на рассмотрение национальных экономик в целом. Главным, на взгляд диссертанта, является *максимизация эндо-*

¹ Васильева З.А., Лихачева Т.П. Инновационные факторы экономического роста территорий. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. С. 6–7; Кудряшова И.А. Региональная экономическая политика в условиях глобализации. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2008. С. 40–45; Мерзликина Г.С., Растяпина О.А. Модели промышленной политики // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2006. Т. 10. №5. С. 37–39; Рой О.М. Управление пространственным развитием: методологические основы // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2014. №2. С. 65–67.

генных резервов и источников промышленного роста в связи с реально существующим платежеспособным спросом внутри и вовне муниципального образования (см. рисунок 3.1). При этом могут сочетаться элементы как интенсивного, так и экстенсивного роста. Принцип действия модели базируется на выявленной в диссертации зависимости уровня экономической самодостаточности муниципального образования от объема выпуска продукции, работ, услуг на душу населения.

Предлагаемая модель с точки зрения классификации самодостаточности ориентирована на достижение эндогенной экономической самодостаточности муниципального образования в среднесрочной перспективе. Данная модель позволяет учесть относительный характер экономической самодостаточности муниципального образования и относительно длительный период ее формирования, поскольку реализация внутренних факторов роста также происходит не одновременно, требуя нескольких лет. Кроме того, данная модель отражает тот факт, что развитие муниципальной экономики влияет на рост самодостаточности не только непосредственно, но и косвенно, за счет общего роста экономического потенциала городов, что позволяет реализовать на практике эффект акселератора, т.е. ускорения экономического развития.

В методическом плане модель ориентирована на измерение экономической самодостаточности муниципального образования в рамках предложенного в главе 2 подхода, и предполагает рост доходной базы при сохранении или увеличении местных расходов, что позволяет «развернуть» рост самодостаточности на цели повышения качества жизни населения.

Основная цель предложенной модели, как видно из рисунка 3.1, заключается в том, чтобы максимизировать степень использования местных ресурсов экономического роста и отдачу от них, добиться на этой основе роста производства. При этом характер и направленность использования данных ресурсов как источников экономического роста зависит от величины и структуры спроса, поскольку в рыночной экономике могут быть задействованы лишь те факторы производства, на результат эксплуатации которых имеется спрос. Рыночный спрос на результат использования эндогенных ресурсов экономического роста обусловлен двумя источ-

никами, которые служат элементами модели.



Рис. 3.1. Модель повышения экономической самодостаточности муниципального образования на основе эндогенного экономического роста

Во-первых, это непосредственно наличие неудовлетворенных или покрываемых из других источников потребностей в той или иной продукции на рынках внутри и вовне муниципального образования (от местного и регионального до мирового рынка). Во-вторых, что не менее важно, это спрос на территорию как на объект осуществления инвестиций, место размещения новых производственных

объектов.

Иными словами, во втором случае речь идет о привлечении «потребителей территории», для которых могут быть привлекательными ее характеристики, на принципах регионального маркетинга. Применительно к задаче промышленного роста такими характеристиками могут быть наличие природных ресурсов, производственной инфраструктуры и рабочей силы, готовых промышленных площадок, а для отраслей свободного размещения – также логистические возможности и институциональные условия ведения бизнеса. Следовательно, важную роль в задействовании, актуализации местных наличных ресурсов промышленного роста могут сыграть привлеченные извне потребители территории.

В качестве внутренних факторов роста в модели рассматриваются свободные производственные ресурсы муниципального образования – природные ресурсы, свободные производственные мощности и промышленные площадки, местная рабочая сила и навыки решения производственных задач, а также возможности, вытекающие из экономико-географического положения муниципального образования.

Результатом реализации модели, как можно судить исходя из установленных в главе 2 зависимостей, являются ускорение развития экономики муниципального образования, в частности, рост производства, что непосредственно увеличивает местные доходы, и, как следствие – экономическую самодостаточность на эндогенной основе.

Рассмотрим в соответствии с моделью конкретные направления промышленного роста городских округов Кемеровской области и их потенциал в решении задачи повышения экономической самодостаточности. Поскольку анализ ситуации по всем 16 городским округам региона по своему объему выходит за рамки диссертационной работы, рассмотрим 4 из них, которые являются характерными представителями своих групп по уровню самодостаточности (рассмотренных в п. 2.2 диссертации): Краснобродский, Кемеровский, Юргинский и Осинниковский. Оценка необходимого уровня промышленного роста в этих округах на основании уравнения линейной регрессии ($y = 0,0004 X + 0,23$), отражающего зависимость

коэффициента экономической самодостаточности от объема промышленного производства на душу населения, представлена в таблице 3.2.

Таблица 3.2

Оценка необходимого уровня промышленного производства в городских округах-представителях для достижения экономической самодостаточности

Городской округ	Значение $K_{ФЭС}$	Промышленное производство на душу населения, тыс. руб.	Необходимое увеличение промышленного производства на душу населения для достижения, тыс. руб.	
			удовлетворительного уровня самодостаточности ($K_{ЭС}=0,6$)	хорошего уровня самодостаточности ($K_{ЭС}=0,8$)
Краснобродский	0,62	544	-	450
Кемеровский	0,40	221	500	1225
Юргинский	0,31	167	725	1225
Осинниковский	0,21	105	975	1475

Как видно из данных таблицы 3.2, даже по приблизительной оценке доведение уровня экономической самодостаточности городских округов до удовлетворительного или хорошего уровня требует увеличения среднедушевого объема производства в несколько раз. По сути дела, это предполагает резкое ускорение экономического развития с увеличением в 1,5-2 раза выпуска на существующих производствах и формированием новых. Например, в Кемеровском городском округе при среднедушевом выпуске около 221 тыс. руб. в год на душу населения для достижения хотя бы удовлетворительного уровня экономической самодостаточности требуется трехкратный рост производства (при неизменной численности населения).

В данной ситуации возникает вопрос о разумности и обоснованности внимания к промышленному росту как собственно фактору повышения экономической самодостаточности. Действительно, в среднесрочной перспективе (3-5 лет), к тому же только для решения задачи увеличения степени самодостаточности, увеличение объемов производства в несколько раз представляется трудно выполнимой задачей. Однако, во-первых, промышленный рост не рассматривается как единственный фактор увеличения самодостаточности (необходимо задействовать и

другие, о чем речь пойдет в последующих параграфах данной главы), во-вторых, пусть даже скромные резервы повышения экономической самодостаточности должны быть задействованы полностью.

Воспользуемся разработанной моделью эндогенного экономического роста в муниципальном образовании (рисунок 3.1) для изучения и оценки потенциала повышения экономической самодостаточности в анализируемых городских округах.

Краснобродский городской округ отличается от других тем, что в нем уже существует удовлетворительный уровень экономической самодостаточности и можно ставить вопрос о достижении высокого уровня. Для этого рассмотрим эндогенные ресурсы роста в данном муниципальном образовании и существующий спрос на результат их использования (см. таблицу 3.3).

Данные таблицы 3.3 показывают, что при использовании эндогенных ресурсов и источников промышленного роста в муниципальном образовании в соответствии с имеющимся спросом, возможен положительный бюджетный эффект на местном уровне в размере около 13 млн. руб. Принимая за базовый уровень бюджетные пропорции 2012 г., можно оценить увеличение коэффициента экономической самодостаточности. При неизменной величине расходов (454,8 млн. руб.) и увеличении собственных доходов с 283,6 млн. руб. до 296,6 млн. руб. указанный коэффициент достигнет уровня 0,65, увеличившись по сравнению с базовым периодом на 0,03. Такое повышение представляется достаточно скромным, однако все-таки представляет собой определенное увеличение степени самодостаточности.

Оценивая перспективы повышения самодостаточности Краснобродского городского округа на основе промышленного роста, необходимо подчеркнуть, что это, достаточно малое по размерам муниципальное образование, поэтому потенциал саморазвития в нем объективно ограничен. Кроме того, в расчетах табл. 3.3 не учтено возможное увеличение объема спроса на уголь в целом (учтено только изменение структуры спроса в пользу более качественного угля).

Эндогенные факторы промышленного роста в Краснобродском городском округе
и прогнозная оценка результатов их использования

Факторы и ресурсы промышленного роста	Факторы спроса, актуализирующие возможность использования ресурсов	Направления развития промышленного сектора	Оценка результатов
Наличие запасов коксующихся и энергетических углей для открытой разработки	Возможное увеличение спроса на качественные угли в азиатско-тихоокеанском регионе и внутри страны	Ввод мощностей по обогащению угля, производству концентрата	Увеличение поступлений в местный бюджет около 10 млн. руб.
Наличие свободной рабочей силы, промплощадок	Потребность градообразующего предприятия (Краснобродский угольный разрез) в товарах, услугах, работах	Создание цеха по заготовке и переработке лесоматериалов	Увеличение поступлений в местный бюджет около 0,5 млн. руб.
Центральное расположение округа на территории области	Потребность в пищевых продуктах, заинтересованность сельскохозяйственных предприятий в перерабатывающих мощностях с близким месторасположением (низкие транспортные расходы)	Создание малых предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья	Увеличение поступлений в местный бюджет около 1 млн. руб.
Земельные участки, инфраструктура и сырье для переработки отходов угольной промышленности (в т.ч. отработанных шин) Наличие запасов местных стройматериалов, наличие промышленных площадок	Рыночный спрос на строительные материалы на территории городского округа, района, области	Создание малых предприятий по производству материалов для сухого строительства из продуктов переработки отходов, другой товарной продукции (резинотехнических изделий)	Увеличение поступлений в местный бюджет около 1,5 млн. руб.
Итого			13 млн. руб.

Примечание: использованы данные Комплексного инвестиционного плана модернизации монопрофильного муниципального образования «Краснобродский городской округ» (2011), Комплексной программы социально-экономического развития Краснобродского городского округа (2011).

Увеличение добычи даст существенно больший бюджетный эффект, и, как следствие, рост экономической самостоятельности. Особенность Краснобродского городского округа в том, что его зависимость от градообразующего предприятия даже на фоне других моногородов региона крайне велика, поэтому масштабный

промышленный рост возможен лишь при создании каких-то совершенно новых для округа крупных производств. Вероятность этого достаточно мала. Экономические системы подобного масштаба и структуры в соответствии с общесистемными закономерностями имеют меньшие ресурсы саморазвития, поэтому относительно скромные перспективы роста самодостаточности объективно обусловлены.

Следует также учитывать, что для монопрофильных муниципальных образований (типичным примером которых является Краснобродский городской округ) достаточно велика зависимость от внешних воздействий, на которые муниципальное образование повлиять не может (в частности, от цен на уголь). В этом отношении достижение экономической самодостаточности становится менее управляемым процессом по сравнению с другими типами муниципальных образований. Однако это не перечеркивает необходимость максимального использования эндогенных факторов роста, особенно в контексте диверсификации муниципальной экономики.

Значительный интерес в таком контексте представляет анализ перспектив гораздо более крупного муниципального образования – *Кемеровского городского округа* (см. таблицу 3.4). Как показывают ее данные, общий потенциал промышленного роста округа оценивается в объеме около 63 млрд. руб. Прогнозируя повышение коэффициента экономической самодостаточности по функциям вида (2.6) – (2.7) и принимая неизменной численность населения, можно прийти к следующему выводу. Среднедушевой выпуск промышленной продукции в Кемеровском городском округе возрастет с 221 тыс. руб. до 338 тыс. руб., что позволит увеличить указанный коэффициент на 0,05. Он возрастет с 0,40 до 0,45.

Это более существенное увеличение, чем в Краснобродском городском округе, однако и при нем все равно не происходит радикального увеличения экономической самодостаточности. Данная ситуация обусловлена как эффектом низкой базы (достигнутый коэффициент экономической самодостаточности крайне мал), так и последствиями деиндустриализации экономики города, когда промышленный сектор существенно сократил объемы производства.

Эндогенные факторы промышленного роста в Кемеровском городском округе и
прогнозная оценка результатов их использования

Факторы и ресурсы роста	Факторы спроса, актуализирующие возможность использования ресурсов	Направления развития промышленного сектора	Оценка результатов
Наличие запасов угля, производственных мощностей по его добыче и производству кокса	Возможное увеличение спроса на качественные угли в азиатско-тихоокеанском регионе и внутри страны	Увеличение добычи угля и производства кокса на 20-25%	Рост промышленного производства (около 30 млрд. руб.)
Наличие свободной рабочей силы, промплощадок, коммуникаций для размещения промышленного производства, научно-образовательные ресурсы	Спрос крупных предприятий на материально-технические ресурсы и производственные услуги	Формирование малых промышленных предприятий, производящих отдельные виды горно-шахтного оборудования, оборудование для металлургических и химических производств, приборы и оборудование для систем очистки жидкостей и газов, средства безопасности	Рост промышленного производства (около 7 млрд. руб.)
Наличие производственных мощностей в химической промышленности	Потребность в новых химических продуктах, в т.ч. строительных материалах	Химический кластер, организация производства новых химических продуктов (нетканые решетки и георешетки, новые виды пленки и упаковки, полиэтиленовые трубы и др.)	Рост промышленного производства (около 13 млрд. руб.).
Наличие промплощадок под крупнотоннажное производство, свободной рабочей силы, частично – производственных мощностей	Рост ввода жилья, потребность строительной отрасли в материалах	Увеличение производства традиционных (цемент, кирпич) и инновационных строительных материалов, в т.ч. создание крупного производства пиломатериалов	Рост промышленного производства (около 10 млрд. руб.)
Наличие промплощадок под пищевое производство, свободной рабочей силы, частично – производственных мощностей	Потребность населения в традиционных и новых продуктах питания, большая емкость потребительского рынка в городе и Кемеровской агломерации	Увеличение производства традиционных и инновационных пищевых продуктов (молочных, мясных)	Рост промышленного производства (около 3 млрд. руб.)
Итого			Увеличение промышленного производства на 63 млрд. руб.

Примечание: использованы данные Концепции развития города Кемерово до 2025 г. в ред. решений Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.09.2010 г. №373, от 23.12.2011 г. №93

Тенденции динамики экономики Кемерово как в 1990-х, так и в 2000-х гг. привели к тому, что многие ранее существовавшие отрасли и предприятия либо были полностью ликвидированы, либо существенно сократили объемы производства. Город стал скорее административным, торговым, логистическим, финансовым, но никак не промышленным центром региона. Среднедушевой выпуск промышленной продукции в Кемеровском городском округе значительно меньше, чем во многих районных центрах области. Единый промышленный комплекс распался на многие сегменты в химической промышленности, машиностроении, промышленности строительных материалов, общий системный потенциал роста которых в значительной мере утрачен. Существующие возможности промышленного роста, как показано в таблице 3.4, носят скорее «приростной» характер.

Кардинальный рост промышленного производства, и, как следствие, существенное увеличение экономической самодостаточности, возможно лишь на основе формирования новых крупных промышленных объектов. Определение возможностей и механизмов привлечения в городской округ соответствующих инвесторов выходит за рамки данной работы.

Перейдем теперь к анализу ситуации в *Юргинском городском округе* (см. таблицу 3.5). Как показывают ее данные, в Юргинском городском округе существует потенциал роста промышленного производства в размере около 2540 млн. руб. Исходя из того, что в этом случае при стабильной численности населения среднедушевой выпуск возрастет со 167 тыс. руб. в год до 199 тыс. руб., по функциям (2.6) – (2.7) можно оценить рост коэффициента экономической самодостаточности в 0,02. Учитывая при этом прямой бюджетный эффект в виде роста поступлений в местный бюджет около 15 млн. руб., можно прогнозировать рост данного коэффициента еще на 0,01.

Следует отметить, что прямая оценка возможного повышения самодостаточности только на основе прогноза роста бюджетных поступлений от промышленности не вполне корректна. Увеличение промышленного производства не только дает непосредственный бюджетный эффект, но и позитивно влияет на прирост оборота в розничной торговле, активность малого бизнеса, т.к. именно они в ко-

нечном итоге и уплачивают основную часть налогов в местный бюджет. Поэтому оценки повышения экономической самостоятельности за счет непосредственного бюджетного эффекта будут занижены (это касается как Юргинского городского округа, так и рассмотренного выше Кемеровского).

Таблица 3.5

Эндогенные факторы промышленного роста в Юргинском городском округе и прогнозная оценка результатов их использования

Факторы и ресурсы роста	Факторы спроса, актуализирующие возможность использования ресурсов	Направления развития промышленного сектора	Оценка результатов
Наличие свободных производственных мощностей в машиностроении	Увеличение спроса на продукцию машиностроения со стороны горнодобывающей промышленности, производства строительных материалов, сельского хозяйства, армии	Освоение производства новой техники в ООО «Юргинский машиностроительный завод», налаживание производства погрузчиков	Увеличение объемов производства (около 1540 млн. руб.)
Наличие свободных производственных мощностей в металлургической промышленности (ферросплавное производство)	Рост спроса на отечественные ферросплавы	Выход на проектную мощность ОСП «Юргинский ферросплавный завод» ОАО «Кузнецкие ферросплавы»	Увеличение объемов производства (около 1000 млн. руб.)
Наличие промышленных площадок и готовых производственных помещений, частично обеспеченных инженерной инфраструктурой	Близость Юргинского военного полигона Западной Сибири	Освоение производства товаров народного потребления малыми и средними предприятиями	Дополнительные налоговые отчисления в местный бюджет около 10 млн. руб.
	Рост строительства жилых и общественных зданий в городе и регионе	Увеличение объемов выпуска деревянных изделий, строительных конструкций	Дополнительные налоговые отчисления в местный бюджет около 5 млн. руб.
Итого			Увеличение объемов промышленного производства (около 2540 млн. руб.). Бюджетный эффект около 15 млн. руб.

Примечание: использованы данные Комплексной программы социально-экономического развития Юргинского городского округа, 2012.

Но и с учетом данного обстоятельства перспективная величина повышения коэффициента экономической самостоятельности не превысит 0,04-0,05. В целом уровень экономической самостоятельности составит около 0,35-0,36. Особенность Юргинского городского округа состоит в несырьевом характере его экономики (преобладает машиностроительная отрасль). С одной стороны, это снижает зависимость города от конъюнктуры сырьевых рынков, позволяет рассчитывать на более высокую степень устойчивости. С другой стороны, машиностроение продолжает оставаться отраслью, в наибольшей степени пострадавшей от кризисов 1990-х гг. (например, численность занятых на Юргинском машиностроительном заводе в настоящее время в 4 раза ниже, чем в советский период).

Возможности относительно быстрого роста в ней отсутствуют (на рынке машиностроительной продукции гораздо выше конкуренция и ниже спрос, чем на угольном или рынке металла). Поэтому эндогенные ресурсы экономического роста Юргинского городского округа также не в состоянии обеспечить быстрый и значительный рост самостоятельности, как и в других городских округах Кемеровской области различного размера и типа.

Осинниковский городской округ с точки зрения возможностей эндогенного промышленного роста характеризуется данными таблицы 3.6. На основании ее данных, можно оценить потенциал роста экономической самостоятельности Осинниковского городского округа следующим образом. Среднедушевой выпуск продукции может возрасти со 105 до 201 тыс. руб. в год. Это позволяет увеличить коэффициент экономической самостоятельности на 0,04 и довести его до уровня 0,25 (исходя из функций вида (2.6) – (2.7)).

Перспективы экономического роста Осинниковского городского округа представляются весьма ограниченными, в силу его небольших размеров и сужающегося потребительского рынка из-за оттока населения в более крупные города. В значительной мере промышленный рост достигается только за счет увеличения объемов добычи угля, что усугубляет проблемы моноспециализации. В обрабатывающей промышленности потенциал роста сосредоточен в производстве строительных материалов, легкой и пищевой отрасли, однако высокий уровень конкуренции

на этом рынке не позволяет рассчитывать на быстрый и устойчивый рост объемов производства.

Таблица 3.6

Эндогенные факторы промышленного роста в Осинниковском городском округе и
прогнозная оценка результатов их использования

Факторы и ресурсы роста	Факторы спроса, актуализирующие возможность использования ресурсов	Направления развития промышленного сектора	Оценка результатов
Наличие запасов угля, производственных мощностей по его добыче	Возможное увеличение спроса на качественные угли в азиатско-тихоокеанском регионе и внутри страны	Переоснащение шахты «Осинниковская» с увеличением объемов добычи	Увеличение объемов промышленного производства
Наличие промплощадок (бывший завод железобетонных изделий, лесосклад), некоторых местных полезных ископаемых	Осуществление комплексной застройки двух микрорайонов	Организация производства строительных материалов, цеха лесопереработки	Увеличение объемов промышленного производства
Наличие недоиспользуемых производственных мощностей в легкой промышленности	Наличие спроса на рынке области, существенная емкость рынка швейных изделий	Повышение производственной мощности ООО «Эскей»	Увеличение объемов промышленного производства
Наличие недоиспользуемых производственных мощностей в пищевой промышленности	Наличие спроса на рынке области, существенная емкость рынка пищевых продуктов	Организация производства соков, нектаров и сокосодержащей продукции, джемов и т.п.	Увеличение объемов промышленного производства
Итого			Увеличение объемов промышленного производства (около 4000 млн. руб.)

Примечание: использованы данные Комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования – Осинниковский городской округ, 2010; Комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Осинники Кемеровской области, 2013.

В контексте формирования экономической самодостаточности муниципальных образований, необходимо провести сравнительный анализ отдельных городских округов между собой, уделяя особое внимание факторам, которые вызывают различия в текущем уровне и перспективах увеличения самодостаточности. Основные характеристики рассматриваемых муниципальных образований с точки

зрения экономической самодостаточности отражены в таблице 3.7.

Таблица 3.7

Основные характеристики городских округов Кемеровской области в контексте экономической самодостаточности

Характеристики городского округа	Краснобродский	Кемеровский	Юргинский	Осинниковский
Общие сведения	Самый малый городской округ области, бывший поселок городского типа, единственное крупное предприятие – угольный разрез	Административный центр области, промышленный потенциал относительно низок, большую роль играют торговля, финансовый сектор	Средний моногород, сильно зависит от машиностроительных предприятий	Малый город, угледобывающий центр
Существующий уровень самодостаточности	Средний, $K_{эс}$ выше 0,60	Близкий к среднему, $K_{эс}$ около 0,40-0,50	Ниже среднего, $K_{эс}$ около 0,30-0,40	Низкий, $K_{эс}$ около 0,20-0,25
Потенциал роста самодостаточности	Незначительный	Существенный, возможен рост до удовлетворительного уровня	Незначительный	Практически отсутствует
Основные факторы роста	Рост добычи угля, шлейфовый малый бизнес	Создание новых производств на существующих свободных факторах производства, увеличение выпуска в химической промышленности	Рост выпуска товаров народного потребления, восстановление производства ферросплавов, шлейфовый малый бизнес	Рост добычи угля, воссоздание ранее существовавших предприятий, переработка ягод
Основные факторы самодостаточности в настоящее время	Лучший в области уровень самодостаточности обусловлен платежами за природопользование Краснобродского угольного разреза. Существенно увеличить самодостаточность сложно, поскольку потенциал роста муниципальной экономики значительно ограничен	Существующий уровень самодостаточности обусловлен развитием малого бизнеса, финансового сектора, сферы услуг, исполнением функций столицы области. Потенциал роста достаточно высокий, причем существуют разные направления роста самодостаточности в различных отраслях	Сложившийся уровень самодостаточности обусловлен экономическими проблемами Юрги как промышленного машиностроительного моногорода. Потенциал роста относительно низкий, связан либо с увеличением производства в традиционной отрасли, либо созданием новых объектов легкой, пищевой промышленности	Низкий уровень самодостаточности вызван малым промышленным потенциалом города (существующих угольных предприятий недостаточно для создания нужного количества рабочих мест, налогооблагаемой базы). Потенциал роста низкий, нужно либо наращивать добычу угля, либо воссоздавать ранее существовавшие производства

Данные таблицы 3.7 показывают, что сравнение городских округов между собой говорит о специфических условиях и факторах достижения экономической самодостаточности. Прежде всего, исследуемые городские округа отличаются большим разбросом в достигнутом уровне самодостаточности. Если в Краснобродском городском округе ситуацию можно считать практически благополучной, то в Юргинском, и, в особенности, в Осинниковском городских округах она крайне сложная. Разница в значениях $K_{эс}$ достигает 3 раз.

Сложившаяся ситуация, а также возможности роста самодостаточности обусловлены особенностями социально-экономического развития городских округов. Выделяется в этом отношении пример Краснобродского городского округа – наиболее благополучного в Кемеровской области с точки зрения самодостаточности. Высокий уровень собственных доходов обусловлен экологическими платежами градообразующего предприятия – филиал «Краснобродский угольный разрез» ОАО «Угольная компания “Кузбассразрезуголь”».

При небольшой численности жителей городского округа, и, следовательно, относительно невысоких по сравнению с другими городскими округами финансовых потребностях, наличие этого крупного предприятия обуславливает высокий уровень самодостаточности. Эта ситуация в определенном смысле уникальна для области. Вместе с тем, потенциал роста самодостаточности Краснобродского городского округа довольно скромнен. Небольшие размеры и экономический потенциал муниципального образования обуславливают ограниченные возможности роста, которые сводятся или к увеличению добычи угля или к развитию шлейфового малого бизнеса, который, опять-таки, зависит от градообразующего предприятия.

В Кемеровском городском округе существующий уровень самодостаточности обусловлен в основном наличием относительно развитого финансового сектора, торговли, сферы услуг, выполнением функций центра области. Промышленность вносит меньший вклад в муниципальную экономику. При этом существует широкий спектр направлений экономического роста, как в традиционных, так и инновационных отраслях. Общий потенциал роста самодостаточности в Кемеровском

городском округе наиболее высок по сравнению с другими округами.

В Осинниковском и Юргинском городских округах наблюдаются сходные тенденции в сфере самодостаточности, поскольку это типичные для Кемеровской области промышленные города с преобладанием индустриального типа развития. Существующий уровень самодостаточности выше в Юргинском городском округе, что обусловлено бóльшим объемом промышленного производства, а также тем, что Юрга фактически является административным, финансовым, торговым центром Юргинского муниципального района, здесь лучше развит малый бизнес. Потенциал же роста самодостаточности невысок в обоих округах.

Таким образом, сравнительный анализ факторов самодостаточности городских округов Кемеровской области и резервов ее роста показал, что ситуация в Краснобродском и Кемеровском городских округах довольно специфична в силу особенностей их развития, а в Юргинском и Осинниковском вполне сходна. Наибольший потенциал роста самодостаточности присущ более крупным муниципальным образованиям с большим набором возможных траекторий развития.

По результатам анализа возможностей эндогенного экономического роста муниципальных образований как фактора повышения их экономической самодостаточности можно сделать следующие выводы. Во-первых, определенные резервы и ресурсы промышленного роста на местном уровне существуют, причем они не предполагают радикального преобразования облика экономики городов. Речь идет о задействовании уже имеющихся резервов (запасов полезных ископаемых, недоиспользуемых производственных мощностей, промплощадок, рабочей силы и т.п.) в связи с наличием на различных рынках потребность в местной продукции¹. Надо создать условия для вовлечения наличных ресурсов в хозяйственный оборот. Это даст определенные результаты как собственно в повышении экономической самодостаточности, так и в целом в динамизации социально-экономического развития муниципального образования.

Во-вторых, модель эндогенного экономического роста на основе внутренних

¹ Фролов Д.П. Маркетинговый подход к управлению пространственным развитием // Пространственная экономика. 2013. №2. С. 65–86; Фролов Д.П., Шишков В.А. Маркетинговая парадигма стратегического территориального менеджмента // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2013. №2. С. 84–98.

факторов и резервов роста имеет объективные ограничения, поскольку предполагает в основном увеличение объемов производства, степени загрузки производственных мощностей и диверсификацию существующих предприятий, а также развитие местной промышленности с быстрым оборотом капитала, производящей товары широкого потребления.

Данные таблиц 3.3–3.6 показывают, что основные факторы роста сосредоточены, помимо угольной и коксохимической промышленности, в секторе производства потребительских товаров, и это согласуется с данными аналитиков, отмечающих крайнюю неразвитость данного сектора в сибирских регионах при значительном потребительском спросе¹.

Полученные в диссертации оценки свидетельствуют, что на основе использования модели эндогенного экономического роста возможно увеличение коэффициента экономической самодостаточности в среднем по городским округам на уровне около 0,05. Безусловно, данный резерв должен быть задействован, но большинству муниципальных образований только его недостаточно для достижения удовлетворительного или хорошего значения коэффициента экономической самодостаточности.

Для «прорывного» роста промышленного производства в несколько раз, и как следствие – повышения самодостаточности, нужны принципиальные решения о миссии, назначении территорий, которые могут кардинальным образом изменить ее экономический облик за счет создания новых производств с высокой добавленной стоимостью на инвестиционно-инновационной основе². Показательно в этом плане замечание Л.А. Коршунова: для Японии, на первый взгляд, главный источник экономического развития – рыбная промышленность, но она занимается производством автомобилей и компьютеров³. Следовательно, необходимо создание принципиально новых производств.

¹ Ольховская У., Попов А. Совсем не тривиальный ширпотреб // Эксперт-Сибирь. 2012. №1. С. 20.

² Иншакова Е.И., Самохин А.В. Устойчивое развитие макрорегиона: методологические и теоретические аспекты исследования // Известия Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2008. №1. С. 83.

³ Коршунов Л.А. Устойчиво-безопасное развитие регионов в условиях пространственных экономических трансформаций. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. техн. ун-та, 2005. С. 46.

Таким образом, промышленный рост на основе эндогенных факторов является существенным, но не определяющим и не единственным ресурсом повышения экономической самодостаточности муниципальных образований (во всяком случае, в рамках существующей экономической системы городских округов региона). Наряду с ним, важную роль в увеличении экономической самодостаточности могут и должны играть вовлечение местного сообщества в решение местных вопросов, а также повышение гибкости взаимодействия между органами местного самоуправления различных муниципалитетов.

3.2. Повышение экономической самодостаточности муниципальных образований на основе взаимодействия с гражданами и бизнесом

Важное место в процессах саморазвития территорий занимает взаимодействие социальной и экономической подсистем, которое призвано решать как экономические, так и социальные задачи. Как было отмечено выше, не только экономическая подсистема обуславливает качество жизни населения и другие социальные аспекты, но и функционирование социальной подсистемы оказывает непосредственное воздействие на экономику территории. Иными словами, социальная подсистема способна во взаимодействии с экономической решать задачи развития территории, в т.ч. и повышения уровня ее экономической самодостаточности. Важную роль при этом играет переговорный процесс и поиск компромиссов различных субъектов¹.

С точки зрения повышения экономической самодостаточности городских округов, наибольшее значение, по мнению диссертанта, имеют следующие направления взаимодействия социальной и экономической подсистем:

- 1) вовлечение граждан в решение вопросов местного значения на основе личного материального, финансового, трудового и организационного вклада.
- 2) развитие социальной ответственности бизнеса в рамках муниципального

¹ Буянова М.Э. Государственное регулирование согласования интересов субъектов региональной экономики // Власть. 2013. №3. С. 47.

образования, а также вовлечение некоммерческих организаций (НКО) в решение местных вопросов.

Данные направления отражают способность субъектов муниципального образования (местного сообщества, жителей территории) решать экономические проблемы своей территории. Сама идея местного самоуправления – самостоятельное решение вопросов местного значения предполагает, что жители и организации активно действуют для достижения важных целей, вкладывая в это собственные ресурсы, как финансовые, так и трудовые (а не ограничиваются уплатой налоговых платежей, оставляя решение всех местных вопросов управляющим органам, которые воспринимаются как еще один уровень власти).

Данная идея должна в максимальной степени реализовываться на практике и внедряться в сознание местного сообщества (сейчас же, как верно отмечает В.В. Меркурьев, это сообщество во многом пассивно, психологически не готово участвовать в системе местного самоуправления, а многие жители и вовсе мало что знают о нем¹).

Местное сообщество, которое включает в себя как непосредственно граждан – жителей определенной территории, так и организации – коммерческие и некоммерческие, получают ресурсы в основном из экономической подсистемы (заработная плата, прибыль, процентные доходы и т.д.), вкладывая их затем в социальную подсистему с целью удовлетворения разнообразных потребностей и повышения качества жизни. Это может впоследствии дать положительный экономический эффект за счет повышения производительности труда, улучшения институциональной среды и т.д.

Следовательно, вовлечение местного сообщества в решение вопросов местного значения может приводить к повышению экономической самодостаточности. Для граждан и бизнеса позитивный эффект также будет заключаться в развитии экономической подсистемы муниципального образования (более высокие материальные возможности местного самоуправления позволяют удержать население на

¹ Меркурьев В.В. Развитие агломераций муниципальных образований в регионе (на материалах Кемеровской области): дисс... канд. экон. наук. Кемерово, 2014. С. 74, 76.

территории, поддерживать в хорошем состоянии инфраструктуру и т.д.). Создается замкнутый цикл позитивного взаимодействия экономической и социальной составляющих муниципального образования (см. рисунок 3.2).

Как видно из рисунка 3.2, субъекты местного сообщества, участвуя в развитии социальной подсистемы территории, получают определенные материальные и нематериальные выгоды в перспективе. Вместе с тем, муниципальное образование за счет вовлечения дополнительных средств в решение местных вопросов повышает уровень экономической самодостаточности, укрепляет экономическую основу местного самоуправления.

Увеличение экономической самодостаточности за счет вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. Несмотря на ряд существующих весьма пессимистичных и во многом справедливых оценок потенциала непосредственного участия жителей в решении местных вопросов¹, в городских округах Кемеровской области все-таки уже существуют определенные резервы вовлечения граждан в деятельность местного самоуправления.

Если оказывать прямую финансовую помощь, (например, в рамках предоставления средств самообложения), пока готова лишь небольшая часть граждан, то многие жители в ходе социологических опросов, проведенных в 2008-2012 гг., заявили, что могли бы выполнить определенные работы, нужные муниципальному образованию, например, участвовать в общественных проектах, развитии инфраструктуры, оказывать консультативную и организационную помощь местным структурам. Оценим существующий потенциал вовлечения граждан в решение местных вопросов.

Для этого был проведен вторичный анализ данных социологических опросов, проведенных при разработке и актуализации комплексных программ социально-экономического развития в ряде муниципальных образований Кемеровской области в 2011-2013 гг. Данные для анализа представлены в таблице 3.8.

¹ Гражданское участие в местном самоуправлении. Как самим решать проблемы в своем городе, поселке / Под ред. В.В. Гальченко. М.: Издательский дом «Авангард», 2008. С. 7; Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. Новосибирск: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, 2009. С. 10–11.



Рис. 3.2. Взаимодействие экономической и социальной подсистем муниципального образования

Оценка готовности жителей некоторых городских округов Кемеровской области участвовать в решении вопросов местного значения

Городской округ (в скобках указан год проведения опроса)	Доля жителей, готовых принимать участие в разных формах решения вопросов местного значения		
	Финансовое уча- стие	Материальное уча- стие	Трудовое уча- стие
Березовский	7,6	9,1	26,5
Кемеровский	5,2	7,7	6,3
Краснобродский	4,1	16,2	54,1
Новокузнецкий	3,9	10,2	18,3

Примечание: использованы данные комплексных программ социально-экономического развития соответствующих городских округов

Как видно из представленных в таблице 3.8 данных, часть членов местного сообщества в разных городских округах далеко не пассивна, а готова практически действовать в интересах решения местных вопросов, тратить на это средства, время и силы. В наибольшей степени жители разных городских округов готовы участвовать в решении местных вопросов личным трудом. В Краснобродском городском округе считают возможным поработать на благо малой Родины даже более 50% граждан, значительная часть опрошенных могла бы участвовать в решении местных вопросов в такой форме в Березовском, Новокузнецком городских округах. Лишь жители областного центра весьма пассивны в этом вопросе.

Около 10-15% граждан в разных городских округах готовы тратить на решение местных вопросов собственные материальные ресурсы (за исключением денежных средств). Наконец, от 3,9 до 7,6% горожан могут использовать для участия в решении проблем развития города личные финансовые средства, оказывать спонсорскую помощь. Следовательно, существует определенный потенциал вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, что снизит финансовую нагрузку на местные бюджеты и позволит увеличить степень экономической самодостаточности муниципальных образований.

К основным направлениям участия граждан в решении вопросов местного значения, как полагает диссертант, можно отнести следующее.

1. Участие в работах по текущему содержанию и благоустройству городов (поддержание чистоты силами населения, уборка мусора, листьев, снега, ликвида-

ция свалок, очистка мест отдыха на природе, озеленение территории, создание малых архитектурных форм, благоустройство).

2. Оказание благотворительной помощи муниципальным учреждениям, организациям в форме материального участия (передача в дар вещей, техники, книг, игрушек, строительных материалов и т.д.), а также трудового участия (работа граждан как волонтеров, добровольных помощников, выполнение отдельных видов деятельности, помощь в ремонтно-строительных, хозяйственных работах и т.д.).

3. Софинансирование деятельности муниципальных учреждений, в частности, школ, детских садов, спортивных объектов через институт попечительских советов, территориального общественного самоуправления (ТОС).

4. Софинансирование решения местных вопросов в определенных пропорциях с муниципальным бюджетом (ремонт и благоустройство дорог, дворовых территорий, мест общего пользования, прокладка и ремонт коммуникаций), а также личное участие в проведении соответствующих работ.

5. Участие граждан в охране окружающей среды, организации мер пожарной безопасности.

6. Участие граждан (трудовое, материальное и финансовое) в социальной работе с разными категориями населения: детьми и молодежью, ветеранами, инвалидами, малоимущими, в частности, проведение социальной, просветительной работы, например, бесплатные программы помощи по проектам «Финансовая грамотность», «Компьютерная грамотность» и др.

7. Консультативное, организационное и административное содействие деятельности органов местного самоуправления (участие граждан, обладающих соответствующей квалификацией, в подготовке документов, разработке планов и программ и т.д.).

Вовлечение жителей в решение местных вопросов на практике осуществляется в разных формах – территориальное общественное самоуправление, деятельность общественных организаций по месту жительства и (или) работы, проведение конкурсов, смотров значимых проектов, создание инициативных групп и т.д.

Для упорядочения и систематизации работы по участию граждан в деятельности местного самоуправления автором рекомендуется следующая организационная схема (рисунок 3.3).



Рис. 3.3. Предлагаемая схема взаимодействия жителей с органами управления при решении местных вопросов

Представленная на рисунке 3.3 схема функционирует следующим образом. Граждане, заинтересованные в участии в решении вопросов местного значения, объединяются в различные сообщества и организации, предусмотренные законодательством. Они определяют приоритетные для них направления деятельности, оценивают и объединяют имеющийся финансовый, материальный и трудовой по-

тенциал. Одно сообщество может принимать участие в решении как одного, так и нескольких вопросов местного значения.

Сообщества, объединения граждан должны взаимодействовать с исполнительными органами местного самоуправления. Безусловно, свободная инициатива граждан имеет особую ценность и большое значение, ее не следует подавлять или формализовывать, но рабочее взаимодействие общественных объединений с местными властями дает ряд преимуществ. Во-первых, это позволяет направить гражданскую активность в нужное русло, придать системность работе общественных объединений, руководствуясь стратегией развития городского округа. Во-вторых, существует много проблем и вопросов, где объединение усилий общественников и городских властей даст гораздо лучший результат, чем разрозненность. Подчас небольшая организационная или административная поддержка, не требующая дополнительных бюджетных затрат, резко расширяет возможности ТОСа или инициативной группы.

Целесообразно, исходя из действующих программных и плановых документов развития городского округа, определять приоритетные направления сотрудничества местных общественных объединений и исполнительных органов местного самоуправления, а также ресурсы, которые могут быть для него выделены. Перечень таких направлений должен официально публиковаться. Наряду с этим, общественные организации жителей со своей стороны могут выдвигать собственные идеи, инициативы и проекты, полностью или частично подкрепленные ресурсами.

В результате будет происходить согласование интересов, потребностей горожан и местных властей, достигаться синергетический эффект. За счет вовлечения граждан в решение местных вопросов, наряду с ростом качества жизни, произойдет также повышение степени финансовой обеспеченности местного самоуправления, рост экономической самодостаточности.

Увеличение экономической самодостаточности за счет развития социальной ответственности бизнеса в рамках муниципального образования. Социальная ответственность коммерческих организаций как практика и институт достаточно давно заняла устойчивые позиции в Кемеровской области и ее городских округах.

Существует практика поддержки территорий бизнесом в разных формах, благотворительности, меценатства и спонсорства, участия в реализации планов и программ развития, сформировался определенный порядок взаимодействия власти и бизнеса, осуществляется поощрение предпринимательских структур за участие в жизни территории.

Анализируя сложившиеся в современной науке представления о составе и структуре социальной ответственности бизнеса¹, можно из всего ее многообразия выделить следующие ключевые направления, способствующие социально-экономическому развитию муниципального образования и росту его самостоятельности.

1. Финансовая и материальная поддержка, спонсорство, меценатство в отношении муниципальных учреждений здравоохранения, образования, культуры, спорта и др.

2. Решение экологических проблем предприятия на уровне выше законодательных требований, добровольные вложения в уменьшение выбросов и сбросов.

3. Финансовое и материальное участие в строительстве и модернизации объектов инфраструктуры (коммунальные сети, дороги, снабжение топливом).

4. Финансовое и материальное участие в строительстве, модернизации объектов городской среды, объектов благоустройства, посадке зеленых насаждений.

5. Финансовое и материальное участие в обеспечении нуждающихся жителей жильем.

6. Финансовое и материальное участие в обустройстве, организации мест отдыха в городе.

7. Поддержка общественно-значимых мероприятий и инициатив местного сообщества, некоммерческих организаций через предоставление грантов, спонсорской помощи.

¹ Лебедева Н.Н., Хоняев С.Н. Типология и классификация социальных инвестиций // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2005. №5. С. 35–43; Шаховская Л.С., Аракелова И.В., Фролова Т.С. Экономические формы социального партнерства в современной российской экономике // Вестник экономической интеграции. 2008. №5. С. 65–71; Шаховская Л.С., Аракелова И.В. Общественные ресурсы экономического развития: потенциал общества или потенциал бизнеса? // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2011. №14. Т. 12. С. 6–13.

8. Финансовая и материальная помощь в организации праздников, торжеств, городских мероприятий.

Однако практика осуществления социальной ответственности бизнеса на уровне городских округов характеризуется рядом недостатков и проблем. К основным из них можно отнести следующие.

1. Отсутствие четкого порядка взаимодействия и согласования деятельности в системе социальной ответственности между субъектом федерации, органами местного самоуправления городского округа, муниципального района и крупными бизнес-структурами. В настоящее время в Кемеровской области принята практика заключения договоров о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией региона и крупными компаниями, работающим в области, важной составляющей которых является социальная ответственность, участие в развитии территории как на общерегиональном, так и на местном уровне.

При этом возникает вопрос разграничения социального участия компании в жизни городского округа и муниципального района. Например, ООО «Каракан Инвест» разрабатывает месторождения угля на территории Беловского района и заключает договора о социально-экономическом сотрудничестве с областью и районом. При этом офис компании находится на территории городских округов (ранее – Прокопьевского, в настоящее время – Беловского). Это порождает очевидные трения и проблемы между городом и районом.

Кроме того, возникает рассогласование общей системы социальной ответственности в силу распыления ограниченных ресурсов между общеобластными и местными проектами. Определенные на областном уровне направления социального участия далеко не всегда соответствуют концепциям и программам социально-экономического развития муниципальных образований, тогда как использование возможностей социальной ответственности являются одним из важных ресурсов достижения поставленных ими целей. Основные направления социальной ответственности бизнеса должны в существенной мере соответствовать приоритетам развития муниципального образования, что соблюдается на практике далеко не всегда.

2. В рамках социальной ответственности часто реализуются мероприятия, не имеющие существенного социального или экономического эффекта для муниципального образования, не соответствующие стратегии его развития, а носящие чисто рекламный, престижный характер (проведение дорогостоящих гастролей эстрадных «звезд» в профессиональные праздники, не всегда оправданное «украшательство» городов, организация зрелищных затратных мероприятий типа фейерверков, лазерных шоу в праздничные дни и т.п.)¹. В данной связи необходимо пересмотреть приоритеты и подход к планированию и заключению договоров о социально-экономическом сотрудничестве, организации спонсорской помощи со стороны бизнес-сообщества города с учетом главных целей, стоящих перед муниципальным образованием.

3. Общие масштабы участия бизнеса в жизни городских округов весьма скромны. Обобщающая статистика по данному вопросу отсутствует, но, например, в Калтанском городском округе за 2013 г. в рамках социальной ответственности в развитие города вложено около 4 млн. руб.². При этом общий объем расходов бюджета данного муниципального образования превышает 950 млн. руб. (см. Приложение 2).

В то же время, как показывают социологические исследования, проведенные в бизнес-структурах Кемеровской области, предприниматели готовы участвовать в решении местных проблем более активно, чем сейчас, а ограниченность финансовых средств не является единственным тормозом на этом пути. В частности, среди основных препятствий к развитию социальной ответственности 49,1% организаций назвали нехватку средств, а 45,3% – неэффективную поддержку и поощрение социальной ответственности государством³. Также в ходе исследований выяснилось, что социальную ответственность можно значительно расширить путем ис-

¹ Н.В. Зубаревич характеризует такую деятельность, как «благотворительность по типу Римской империи – хлеба и зрелищ», например, «завоз попсы ...на День металлурга или нефтяника» (Бизнес в общем-то хочет выращивать мозги (интервью с Н.В. Зубаревич) // Коммерсантъ деньги. – 2005. – №31. URL: <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=599280> (дата обращения: 21.04.2014).

² В Калтане подвели итоги первого муниципального конкурса «Меценат-2013 года». URL: <http://kaltan.net/node/1013> (дата обращения 21.04.2014).

³ Перекрестов Д.Г., Поварич И.П., Шабашев В.А. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики. М.: Академия естествознания, 2011. С. 200.

пользования различных мер стимулирования.

Безусловно, в ответ на социальную ответственность бизнес в первую очередь хотел бы получать налоговые льготы (их как действенный стимул для своей компании отметили 84,9% опрошенных). Но для многих компаний большую важность имеет публичное признание их высокой социальной репутации (37,7%). Пропаганда лучших практик социальной ответственности, информирование населения о социальных программах, проектах рассматривается бизнесом как условие расширения социальной деятельности¹. Следовательно, при условии серьезного общественного признания и информирования местного сообщества значительная часть коммерческих организаций готова расширять масштабы социальной ответственности.

Таким образом, для расширения границ социальной ответственности в решении проблем развития муниципального образования, роста его самодостаточности, а также для повышения социальной эффективности соответствующих затрат бизнеса, необходимо:

1) согласовать основные направления социальной ответственности с целями развития городских округов, разграничить их по уровням управления и скоординировать;

2) осуществлять адекватное стимулирование и поощрение социально ответственного бизнеса в соответствии с его интересами.

Учитывая данные требования, диссертантом предлагается следующая схема использования социальной ответственности как инструмента развития и роста самодостаточности городского округа (см. рисунок 3.4).

Исходной основой данной схемы, детерминирующей основные сценарные условия для социальной ответственности в рамках территории, является процесс согласования целей развития между регионом (в данном случае Кемеровской областью) и ее муниципальными образованиями, в частности, городскими округами. Данный процесс должен осуществляться в рамках согласования комплексных

¹ Перекрестов Д.Г., Поварич И.П., Шабашев В.А. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики. М.: Академия естествознания, 2011. С. 202.

программ социально-экономического развития городских округов Коллегией Администрации Кемеровской области.



Рис. 3.4. Схема расширения и повышения эффективности социальной ответственности бизнеса в городском округе

Тем самым определяются приоритеты социальной ответственности, вытекающие из основных целей развития территорий и возможного вклада бизнеса в их достижение. В свою очередь, бизнес-структуры, осуществляющие социально ответственную деятельность, исходят из трех факторов – собственных целей, стратегии развития, существующих возможностей и интересов, связанных конкретно с развитием территории пребывания, а также финансово-экономических возможностей. Далее следует процесс согласования целей и интересов, определяются точки

соприкосновения, где совпадают стратегии территорий и бизнеса, имеются общие интересы, возможны социальные вложения с перспективой отдачи для коммерческих структур (улучшение социальной обстановки, качества рабочей силы, правопорядка и т.д.).

Для расширения социальной ответственности бизнеса, по крайней мере, значительной его части, целесообразно использовать ряд стимулов: общественное признание, проведение конкурсов с вручением наград, присвоением титулов, почетных званий, награждение государственными и муниципальными знаками отличия, широкая пропаганда социально ответственного поведения лидеров социальной ответственности в областных и местных средствах массовой информации. В результате формируется пакет соглашений о социально-экономическом сотрудничестве на уровне региона в целом и на уровне городского округа, в котором разграничены виды деятельности и сотрудничества, относящиеся к субъекту федерации и муниципальному образованию, а социальная ответственность бизнеса сориентирована на долгосрочные цели социально-экономического развития территорий.

3.3. Повышение гибкости взаимодействия органов местного самоуправления на основе сетевого принципа

Модель местного самоуправления, заложенная в действующее законодательство России, предполагает жесткое деление доходных источников, расходных полномочий и ответственности за решение вопросов местного значения между отдельными муниципальными образованиями, четко обособленными друг от друга и независимыми в финансовом плане. Такой подход вызывает ряд проблем на практике, например, когда возникает конфликт между городским округом и муниципальным районом по поводу распределения платы предприятий за землю, ущерб окружающей среде и др.

Например, на территории Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области расположен ряд угледобывающих предприятий, которые осуществ-

ляют обязательные платежи в районный бюджет, тогда как большая часть персонала шахт и разрезов – это жители Новокузнецкого городского округа, которые пользуются инфраструктурой, медицинскими, образовательными услугами в городе, а не в районе. Наряду с этим, происходит дублирование решения одних и тех же местных вопросов между городским округом и муниципальным районом, что ведет к росту накладных, административных расходов.

Как справедливо отмечает на этот счет Л.А. Коршунов, сложившееся административное деление, когда жестко обособляются друг от друга город (бывший районный центр) и сельский район, «вступает в противоречие с реалиями экономической жизни, с движением капитала, логикой развития бизнеса и, это главное, с интересами жителей этих территорий»¹. Органы местного самоуправления городского округа и муниципального района в силу имеющихся законодательных рамок вынуждено занимают местническую позицию, «тянут на себя одеяло» и так достаточно скудных местных ресурсов.

Многие исследователи отмечают ненормальность такого положения дел и предлагают пересмотреть организационно-юридические и экономические основы решения вопросов местного значения различными муниципальными образованиями. Чаще всего в теории и на практике речь идет о слиянии ряда существующих муниципальных образований в единую структуру, в частности, объединении городского округа и муниципального района, группировке ряда близ расположенных населенных пунктов в агломерацию, присоединении малых муниципальных образований к более крупным населенным пунктам.

Так, в Кемеровской области выдвигалась идея объединения Беловского городского округа с Беловским муниципальным районом, а несколько позже – Новокузнецкого городского округа с Новокузнецким муниципальным районом. Предполагалось, что такое объединение исключит конфликты муниципальных образований по поводу источников доходов, интегрирует исторически единое экономическое пространство города и района, а также сократит затраты на содержание ап-

¹ Коршунов Л.А. Региональные особенности и проблемы роста (на примере Алтайского края) // Экономика региона. 2007. №4. С. 74.

парата управления (вместо двух существующих местных администраций будет создана одна). Однако в конце 2013 г. это решение было признано руководством региона и муниципальных образований экономически нецелесообразным из-за больших дополнительных затрат на подготовку нового генерального плана, изменения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, переоценки кадастровой стоимости имущества¹.

В то же время принципиально идея объединения муниципальных образований, чьи социально-экономические системы тесно интегрированы, имеет хорошие перспективы. Так, достаточно давно обсуждается идея формирования агломераций как способа расширить возможности социально-экономического развития городов, районов, поселений в рамках более крупной системы². В рамках законодательных инициатив последнего времени она может получить юридические основания³.

Расчеты, проведенные П.Д. Косинским и В.В. Меркурьевым показывают, что возможное объединение в агломерацию Кемеровского муниципального района и сельских поселений на его территории даст экономический эффект в размере 50 млн. руб.⁴. Однако данное перспективное направление развития местного самоуправления предполагает существенное изменение законодательной базы, а также определенные вложения в сам проект объединения муниципальных образований (их необходимость, как говорилось выше, и является основным тормозом интеграции).

В то же время, наряду с предложениями по интеграции и объединению муни-

¹ Объединение даром не проходит. На слияние Новокузнецка с Новокузнецким районом нет средств // Коммерсантъ (Новосибирск). 2013. №199. С. 8.

² Муллагалеева З.З., Шабашев В.А. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерацию (на примере городов юга Кемеровской области). Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уточнения общих принципов организации местного самоуправления). Законопроект №469827-6 от 11.03.2014 г. URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/\\$FILE/469827-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/$FILE/469827-6.PDF?OpenElement) (дата обращения 27.04.2014).

⁴ Косинский П.Д., Меркурьев В.В. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект // Проблемы современной экономики. 2013. №1. С. 146; Меркурьев В.В. Развитие агломераций муниципальных образований в регионе (на материалах Кемеровской области): дисс... канд. экон. наук. Кемерово, 2014. С. 100–101.

ципальных образований, выдвигаются суждения обратного свойства – о разделении видов деятельности и финансовых потоков в рамках единого на сегодняшний день муниципального образования, в частности, городского округа. Так, в диссертации С.В. Пакшенковой предлагается двухуровневая модель местного самоуправления городских округов, где выделяется два уровня управления (городской округ и район, поселок в составе городского округа), обладающих бюджетной самостоятельностью¹.

Действительно, как известно из теории управления, децентрализованное управление, позволяющее использовать эффект самоорганизации локальных социально-экономических систем, имеет ряд преимуществ по сравнению с жесткой централизацией. Поэтому данные предложения также видятся оправданными. Еще одним аргументом в пользу децентрализации модели управления крупных муниципальных образований, прежде всего городских округов, является то, что их масштабы сопоставимы со многими субъектами федерации, имеющими минимум два уровня управления (о чем говорилось в п. 3.1). Таким образом, принципиально возможно использовать для повышения уровня самодостаточности муниципальных образований и децентрализационный эффект.

Как полагает диссертант, оба направления – как укрупнение, объединение, так и децентрализация, дифференциация муниципальных образований и системы управления в них, не исключают друг друга и могут применяться параллельно, поскольку их целесообразность и эффективность определяются конкретной ситуацией. Фактически, в любом случае речь идет о повышении степени гибкости муниципального управления, поиске наиболее рациональных форм и условий решения местных вопросов в различных масштабах, концентрации и использования различных ресурсов. Для этого целесообразно использование сетевых принципов в качестве методологической основы выбора вариантов по организации финансирования и решения местных вопросов в иерархических системах.

В европейской практике местного самоуправления сетевое взаимодействие

¹ Пакшенкова С.В. Бюджетно-территориальная организация местного самоуправления в крупных городах России (на примере города Барнаула): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Барнаул, 2011. С. 14–19.

разных структур как субъектов управления носит название «мультиуровневого управления» и широко используется при взаимодействии муниципалитетов между собой¹. В рамках сетевого взаимодействия при решении вопросов местного значения, участниками сети могут быть:

- 1) органы местного самоуправления в рамках уже существующих муниципальных образований,
- 2) ассоциация, объединение, союз двух или нескольких муниципальных образований,
- 3) выделенный элемент органов местного самоуправления в рамках уже существующего муниципального образования, например, район, поселок в городском округе,
- 4) другие участники при необходимости (бизнес-структуры, общественные организации и их объединения, группы и объединения граждан и т.д.).

Логика решения вопросов местного значения в рамках сети состоит в том, что по каждому из них можно определить оптимальное сочетание участников сети, деятельность которых будет наиболее результативной и эффективной. Из практики межмуниципального сотрудничества известно, например, что создание межтерриториальных округов для оказания медицинских услуг с учетом транспортной доступности позволяет существенно повысить качество медицинской помощи, высвободить для развития отрасли существенные бюджетные средства². Подобный позитивный опыт имеется в Ивановской, Кемеровской областях и других субъектах федерации. Однако это фрагментарные, частные мероприятия, не позволяющие в полной мере реализовать потенциал сетевого взаимодействия.

Для организации сетевого взаимодействия диссертантом предлагается разделить (дифференцировать) все существующие вопросы местного значения по критерию оптимальных пространственных границ решения, которые и определяют целесообразность их решения на определенном уровне и оптимальное сочетание

¹ van der Wusten H. The distribution of political centrality in the European state system // Political Geography. 2004. V. 23. P. 677–700.

² Романчук И.Г., Шабашев В.А. Рыночные подходы к реализации вопросов местного значения и оптимизация муниципальных систем здравоохранения. Кемерово: Притомское, 2010. С. 112–116.

участников.

Пространственные границы вопроса местного значения определяются объективной экономической и организационно-управленческой природой деятельности по их решению. В условиях городского округа вопросы местного значения могут быть подразделены следующим образом:

- 1) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах части городского округа,
- 2) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах существующего городского округа (т.е. так, как это происходит сейчас),
- 3) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах нескольких городских округов в рамках межмуниципального сотрудничества.

Определенная часть вопросов местного значения объективно может решаться только в пределах городского округа в целом и должна остаться на этом уровне. Частично это обусловлено наличием естественной монополии и большого эффекта экономии от масштаба при организации соответствующего вида деятельности на уровне города в целом (вопросы, связанные с организацией электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, содержание дорожного хозяйства, организация транспортного обслуживания).

При этом следует учитывать, что естественная монополия имеет исторически преходящий период эффективного функционирования и целесообразность ее существования может быть пересмотрена (например, при увеличении размеров городского округа или емкости рынка).

В других случаях целесообразность решения вопросов местного значения на уровне городского округа в целом обуславливается организационно-управленческими соображениями. Это относится к таким общегородским вопросам, как утверждение правил благоустройства, генеральных планов, планов землепользования и застройки, топонимика, мобилизационная подготовка, обеспечение безопасности, содействие экономическому развитию в сфере сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса, муниципальный контроль в различных сферах. По своей природе они должны решаться на уровне города, который должен иметь

единые институциональные основы своего развития.

На уровень части городского округа (район, поселок) может быть перенесено решение тех местных вопросов, которые затрагивают локальные интересы групп граждан на более низком уровне по сравнению с городским округом и (или) могут решаться несколькими структурами на конкурентной основе, с использованием аутсорсинга или в других подобных формах.

Данные вопросы могут быть переадресованы второму уровню городского самоуправления (если таковой будет создан), либо решаться совместно структурными подразделениями городских администраций (территориальные управления) и органами ТОС граждан. В частности, это вопросы организации дошкольного и школьного образования (школы и детские сады, как правило, привязаны к определенному микрорайону и его жители среди пользователей учреждения составляют подавляющее большинство), организация мест досуга и отдыха, вывоз отходов, работа с детьми и молодежью, благоустройство и озеленение. Возможно, более эффективно взамен работы муниципального предприятия-монополиста по благоустройству, озеленению, передавать данные работы на аутсорсинг, с целью минимизировать их стоимость.

При этом, в силу сетевых принципов взаимодействия, передача части местных вопросов на локальный уровень может быть ограниченной или частичной, когда, например, благоустройство, организация мест отдыха проводится локальными органами местного самоуправления в рамках общегородских планов и на условиях самофинансирования.

Наряду с этим, следует выделить группу местных вопросов, которые целесообразно решать в рамках межмуниципального сотрудничества, на уровне нескольких городских округов с использованием синергетического эффекта. К таким вопросам, учитывая существующий опыт, целесообразно отнести предоставление образовательных услуг (в части школ для одаренных детей, специальных школ), медицинской помощи (многопрофильной, специальной), управление важнейшими объектами культуры и искусства, физкультуры и спорта, создание аварийно-спасательных служб, муниципальной пожарной охраны.

Дело в том, что в рамках отдельного городского округа, как правило, нет ни финансовых, ни кадровых, ни организационных возможностей для создания полноценных объектов социальной сферы определенного уровня (например, многопрофильной больницы или школы гимназического, лицейского типа). В данной ситуации вполне рационально распределить обязанности и структуру финансирования между несколькими муниципальными образованиями с учетом транспортной доступности. Концентрация финансовых ресурсов позволит иметь полноценный объект социальной сферы в одном муниципальном образовании взамен нескольких слабых, ограниченных в своих возможностях, в каждом из них. При этом следует, естественно, опираться на мнение местного сообщества, не игнорируя его, а обосновывая преимущества объединения.

Предлагаемая автором схема сетевого взаимодействия различных органов местного самоуправления в системе мультиуровневого управления показана на рисунке 3.5. Из представленной схемы видна мультиуровневость органов местного самоуправления, включающая межмуниципальные, муниципальные и внутримunicipальные органы, а также, возможно, объединения граждан и другие структуры. Каждый из субъектов управления решает определенную часть местных вопросов (связь субъекта управления с вопросом местного значения показана сплошной стрелкой).

Между разными субъектами решения вопросов местного значения в рамках сетевого взаимодействия могут устанавливаться координационные связи, а также перераспределяться финансовые потоки, оказываться финансовая помощь (это на схеме показывают пунктирные стрелки). При этом существует вариативность субъектного состава решения вопросов местного значения – как отдельным органом местного самоуправления, так и их объединением, союзом. Также решение вопроса местного значения может быть оперативно передано с одного уровня на другой.

Важным свойством сетевой схемы в данной ситуации является гибкость, т.е. ее быстрая своевременная перестройка в соответствии с конкретными изменениями ситуации по решению местных вопросов. Конкретная схема сетевого взаимо-

действия различных субъектов решения вопросов местного значения может быть построена в соответствии с особенностями и требованиями конкретной ситуации, интересами различных субъектов.

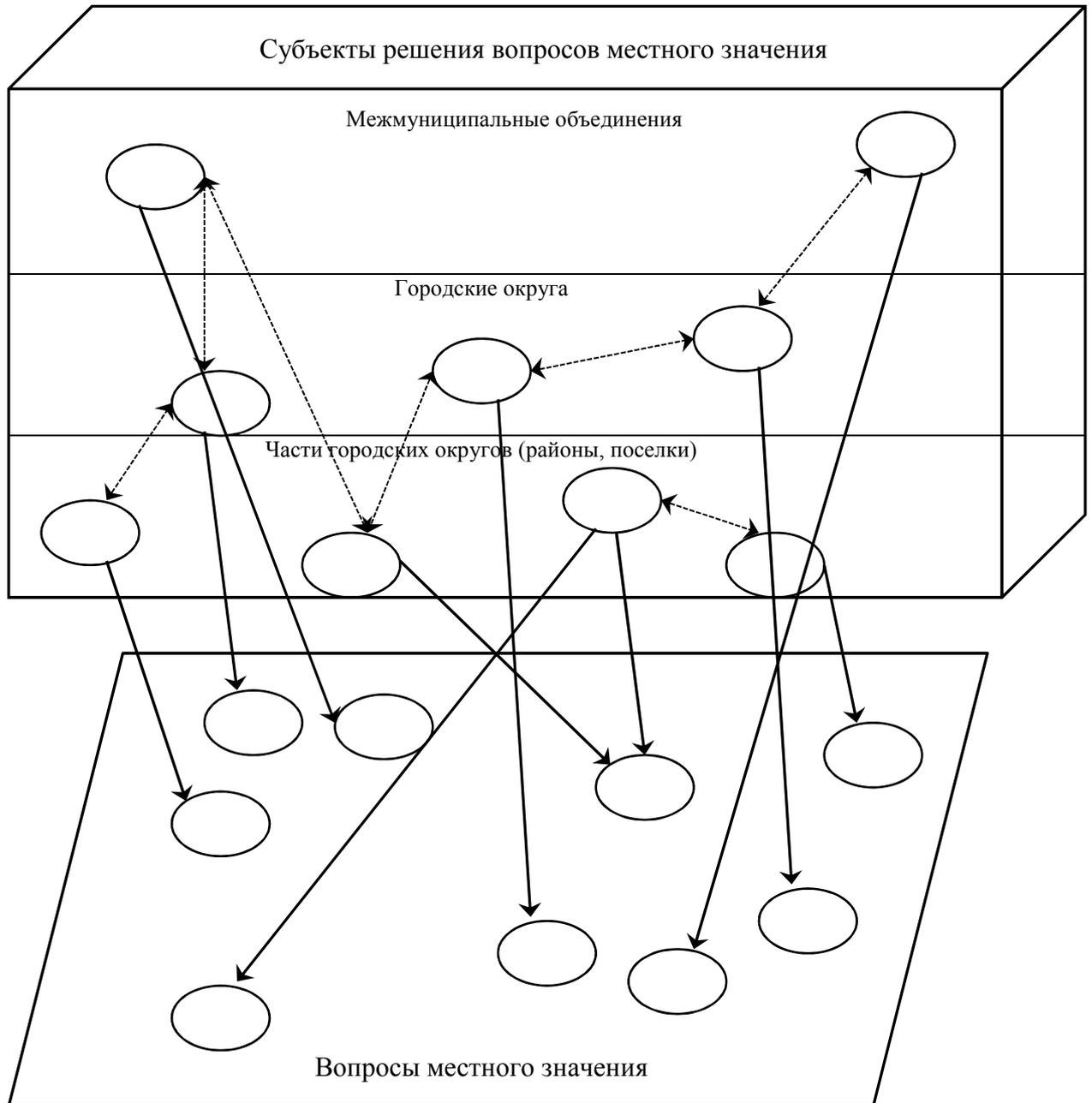


Рис. 3.5. Предлагаемая схема сетевого взаимодействия различных органов местного самоуправления в системе мультиуровневого управления

Организация сетевого взаимодействия по решению вопросов местного значе-

ния позволяет решать каждый вопрос на том уровне, на котором это наиболее рационально, т.е. соблюдать на практике принцип subsidiarity. Гибкость и оперативность сетевой структуры дает возможность быстро, своевременно реагировать на изменение обстановки в муниципальном образовании, в наибольшей мере способствовать росту качеству жизни населения, достижению основных целей социально-экономического развития муниципального образования.

Таким образом, повышение экономической самодостаточности муниципальных образований может достигаться на основе эндогенной стратегии развития муниципальной экономики, предполагающей совершенствование модели управления и переход к саморазвитию благодаря преодолению процессов торможения. При использовании модели эндогенного экономического роста возможно увеличение коэффициента экономической самодостаточности в среднем по городским округам на уровне около 0,05.

Важную роль в увеличении экономической самодостаточности играет построение механизма вовлечения местного сообщества в решение местных вопросов, а также повышение гибкости взаимодействия между органами местного самоуправления различных муниципалитетов. Субъекты местного сообщества, участвуя в развитии социальной подсистемы территории, получают определенные материальные и нематериальные выгоды в перспективе. Вместе с тем, муниципальное образование за счет вовлечения дополнительных средств в решение местных вопросов повышает уровень экономической самодостаточности, укрепляет экономическую основу местного самоуправления. Разработаны механизм и организационные схемы для упорядочения и систематизации работы по участию граждан в деятельности местного самоуправления.

Предложены механизм и организационная схема использования социальной ответственности как инструмента развития и роста самодостаточности городского округа. Исходной основой данной схемы, детерминирующей основные сценарные условия для социальной ответственности в рамках территории, является процесс согласования целей развития между регионом и ее муниципальными образованиями, в частности, городскими округами. В результате формируется пакет соглаше-

ний о социально-экономическом сотрудничестве на уровне региона в целом и на уровне городского округа, в котором разграничены виды деятельности и сотрудничества, относящиеся к субъекту федерации и муниципальному образованию, а социальная ответственность бизнеса сориентирована на долгосрочные цели социально-экономического развития территорий.

Повышение гибкости взаимодействия органов местного самоуправления на основе сетевого принципа позволяет интегрировать как укрупнение, объединение, так и децентрализацию, дифференциацию муниципальных образований и системы управления в них. При этом целесообразно использование сетевых принципов и подходов мультиуровневого управления в качестве методологической основы выбора вариантов по организации финансирования и решения местных вопросов в иерархических системах.

Логика решения вопросов местного значения в рамках сети состоит в том, что по каждому из них можно определить оптимальное сочетание участников сети, деятельность которых будет наиболее результативной и эффективной. Для организации сетевого взаимодействия предлагается разделить (дифференцировать) все существующие вопросы местного значения по критерию оптимальных пространственных границ решения, которые и определяют целесообразность их решения на определенном уровне и оптимальное сочетание участников. При этом пространственные границы вопроса местного значения определяются объективной экономической и организационно-управленческой природой деятельности по их решению.

В целях осуществления адекватных управленческих воздействий по формированию экономической самостоятельности территорий в целом на основе представленных в диссертации разработок обоснована и предложена организационно-управленческая модель формирования экономической самостоятельности муниципальных образований (рис. 3.6).

Предлагаемая модель может быть использована органами местного самоуправления, а также государственной власти на региональном уровне при принятии решений и разработке программ в сфере управления социально-

экономическим развитием городов, а также общественными, экспертными, аналитическими организациями в консультативной деятельности, при проведении общественных слушаний и т.д.

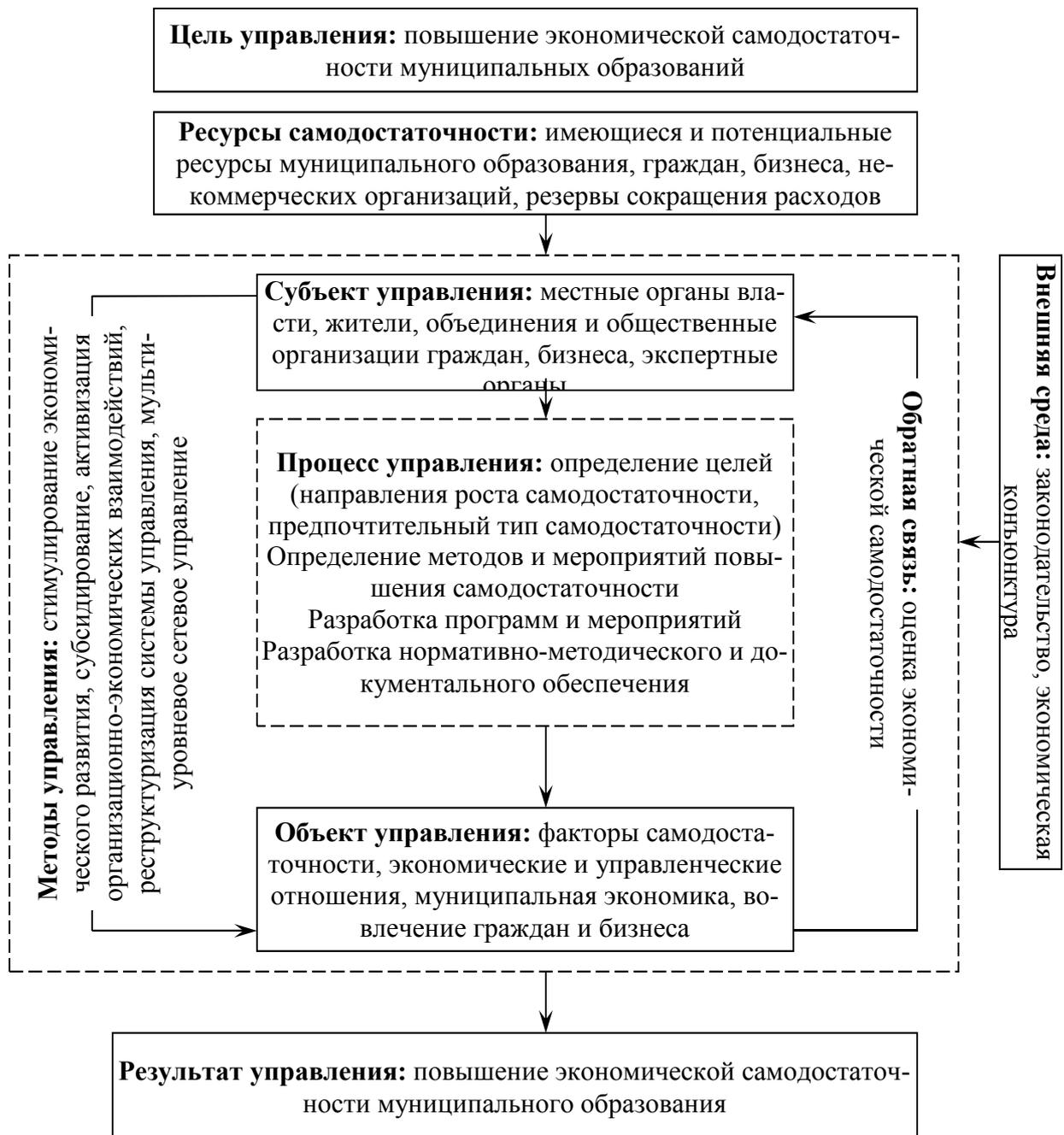


Рис. 3.6. Организационно-управленческая модель формирования экономической самостоятельности муниципальных образований субъектов РФ

Модель включает в себя цель управления, сформулированную с учетом

предложенного определения экономической самодостаточности муниципального образования, ресурсное обеспечение формирования самодостаточности, отражает взаимодействие субъекта и объекта управления на основе аргументированных в диссертации методов и мероприятий, обратной связи с использованием методики оценки самодостаточности.

Отличительными особенностями модели, обуславливающими ее практическую применимость и ценность, являются практическая реализация требования обеспечения обратной связи, базирующейся на разработанной диссертантом методике оценки самодостаточности, а также целостное использование всех резервов роста экономической самодостаточности, включая как экономический рост, так и реструктуризацию управления, использование потенциала местного сообщества.

Достоинством модели в отличие от имеющихся подходов представляется также структурирование процесса управления на муниципальном уровне, начиная от определения целей и предпочтительного типа самодостаточности, и заканчивая разработкой организационно-методического, нормативного обеспечения, что позволяет включить деятельность по повышению экономической самодостаточности в существующую практику социально-экономического планирования на муниципальном и региональном уровнях.

Использование данной модели позволяет вырабатывать обоснованные решения на основе качественной информации, а также реализовывать их в непосредственной практике управления муниципальным образованием, способствует изменению экономической модели муниципального образования за счет создания новых производств с высокой добавленной стоимостью на инвестиционно-инновационной основе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные выводы и предложения диссертационной работы сводятся к следующему.

Обеспечение адекватной экономической основы местного самоуправления является сложным дискуссионным вопросом и практической проблемой не только для отечественной действительности, но и для развитых стран со сложившимся опытом муниципального управления, в силу постоянного роста затратности вопросов местного значения и их значимости для местных сообществ.

Следовательно, в современных условиях в понятие экономической самодостаточности невозможно вкладывать абсолютный смысл и настаивать на полной обеспеченности местных бюджетов собственными доходами. Кроме того, экономическая самодостаточность не является главной целью управления муниципальным образованием. Она представляет собой инструмент повышения качества жизни.

Изучение дефинитивных и классификационных аспектов проблемы экономической самодостаточности муниципальных образований позволило обосновать и уточнить определение данного понятия. По мнению автора, экономическая самодостаточность муниципального образования – это степень обеспеченности местных бюджетов собственными доходными источниками, необходимая для решения вопросов местного значения на уровне, адекватном современным требованиям к качеству жизни с учетом законодательной и социально-экономической ситуации и развития муниципального образования преимущественно на основе собственных ресурсов.

Предложенное определение отличается от существующих учетом объективных особенностей функционирования муниципальных образований в современных условиях, когда вопросы местного значения не могут обеспечиваться исключительно собственными источниками на достойном уровне, а также направленностью экономической самодостаточности на достижение главной цели развития муниципальных образований, т.е. рост качества жизни жителей.

Формирование классификационного ряда экономической самодостаточности необходимо с точки зрения более глубокого понимания особенностей ее достижения в муниципальных образованиях различного типа. В данной связи предложена следующая классификация экономической самодостаточности:

- по виду муниципальных образований: экономическая самодостаточность сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов, городских округов;

- по периоду времени: ретроспективная, текущая, перспективная;

- по факторам достижения самодостаточности: налоговая, эндогенная, рестрикционная;

- по размерам и экономическим особенностям муниципальных образований: крупнейших городов, крупных городов, средних городов, малых городов и т.д.

Исходя из предложенного определения экономической самодостаточности, методический подход к ее оценке должен корректно учитывать состав и экономическую природу собственных доходов муниципального образования и расходов на решение местных вопросов, в соответствии с целеполаганием – повышением качества жизни жителей территории.

В диссертации выделены три этапа оценки экономической самодостаточности: определение величины собственных доходов, определение величины расходов и сопоставление доходов и расходов с учетом относительного характера самодостаточности. На каждом из них существуют методические расхождения и разночтения, поэтому, рассмотрев соображения по составу доходов и расходов муниципального бюджета применительно к оценке экономической самодостаточности, диссертант предлагает применять для этого два основных коэффициента: коэффициент экономической самодостаточности и коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле.

На основе данных коэффициентов проведено исследование экономической самодостаточности городских округов Кемеровской области. В течение всего рассматриваемого периода в Кемеровской области не существовало полностью самодостаточных городских округов. Коэффициент экономической самодостаточности,

отражающий соотношение собственных доходов и расходов на решение местных вопросов, стабильно составляет меньше единицы.

Уровень экономической самодостаточности разных городских округов имеет определенные различия. В таких округах, как Анжеро-Судженский, Калтанский, Осинниковский в течение всего исследуемого периода коэффициент экономической самодостаточности не достигал и 0,30. Многие городские округа имеют среднее значение коэффициента на уровне 0,30-0,40.

Наряду с этим, существуют округа с более благополучной ситуацией. Так, в Краснобродском городском округе коэффициент экономической самодостаточности в течение практически всего анализируемого периода соответствовал удовлетворительному уровню. В Кемеровском и Новокузнецком городских округах в отдельные годы значение коэффициента экономической самодостаточности превышало 0,50. Однако эти городские округа не соответствуют даже удовлетворительному уровню самодостаточности.

В ряде городских округов уровню экономической самодостаточности присущи определенные колебания во времени. В большинстве случаев это объясняется существующей в Кемеровской области практикой выбора конкретного города как центра областного профессионального праздника. Такой городской округ получает значительные финансовые вливания из областного бюджета, резко увеличивает расходы. В результате коэффициент экономической самодостаточности снижается при стабильных или растущих собственных доходах. Другой причиной «скачков» самодостаточности является изменение границ муниципальных образований с включением в их состав территорий, имеющих крупных налогоплательщиков. В то же время ряд других городских округов демонстрируют весьма стабильный уровень экономической самодостаточности (Анжеро-Судженский, Юргинский и др.), о чем свидетельствует минимальная дисперсия коэффициента.

Городские округа Кемеровской области по уровню экономической самодостаточности можно классифицировать следующим образом.

Первая группа – наименее благополучные по уровню экономической самодостаточности городские округа: Березовский, Прокопьевский, Калтанский, Осин-

никовский, Тайгинский, Анжеро-Судженский. Это самые необеспеченные собственными доходами муниципальные образования, они способны самостоятельно покрывать не более четверти местных расходов, причем потенциал развития самодостаточности практически отсутствует, скудность финансовой базы носит застойный характер.

Вторая группа – несколько более благополучные городские округа: Ленинск-Кузнецкий, Юргинский и Полысаевский. Они также имеют неудовлетворительный уровень самодостаточности, однако способны обеспечивать собственные нужды на одну треть или чуть более. Вариация показателей самодостаточности у них выше, что свидетельствует об определенных возможностях роста самодостаточности в отдельные годы.

Третья группа – округа, приближающиеся к удовлетворительному уровню экономической самодостаточности: Междуреченский, Мысковский, Кемеровский, Новокузнецкий, Беловский, Киселевский. У них коэффициент экономической самодостаточности составляет 0,40-0,50 и более, приближаясь в отдельные годы к удовлетворительному уровню.

Вне групп рассматривается Краснобродский городской округ, который в основном соответствует минимально удовлетворительному уровню экономической самодостаточности.

Основным фактором, объясняющим различия в уровне экономической самодостаточности городских округов области, является объем отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг в расчете на душу населения. При этом размер городского округа (численность населения), оборот розничной торговли, реальные доходы населения не имеют статистически значимой связи с уровнем самодостаточности.

Существующая связь описывается однотипными для всех лет линейными уравнениями парной регрессии, имеющими коэффициент детерминации 0,53-0,55. На их основе можно определить, что теоретически минимальный уровень коэффициента экономической самодостаточности (при отсутствии в муниципальном образовании промышленного производства) составляет около 0,22-0,28, а увели-

чение объема отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг на душу населения на каждую тысячу рублей позволит увеличить коэффициент экономической самодостаточности на 0,0004-0,0006.

Следовательно, повышение экономической самодостаточности муниципальных образований предполагает, в первую очередь, развитие промышленного сектора муниципальной экономики. Установлено существование объективных юридических, организационно-управленческих и экономических предпосылок, позволяющих ставить вопрос об управлении экономическим развитием на уровне муниципальных образований (по крайней мере, наиболее крупных их классов – городских округов и муниципальных районов).

В контексте проблемы повышения экономической самодостаточности муниципальных образований наибольшее значение имеют внутренние (эндогенные) источники экономического роста, которыми располагают городские округа. Главным, на взгляд диссертанта, является максимизация эндогенных резервов и источников промышленного роста в связи с реально существующим платежеспособным спросом внутри и вовне муниципального образования. При этом могут сочетаться элементы как интенсивного, так и экстенсивного роста.

Рассматривая возможности промышленного роста ряда городских округов Кемеровской области по данной модели, установлено, что определенный потенциал в этом направлении существует. Полученные в диссертации оценки свидетельствуют, что на основе использования модели эндогенного экономического роста возможно увеличение коэффициента экономической самодостаточности в среднем по городским округам на уровне около 0,05. Безусловно, данный резерв должен быть задействован, но большинству муниципальных образований только его недостаточно для достижения удовлетворительного или хорошего значения коэффициента экономической самодостаточности.

Промышленный рост на основе эндогенных факторов является существенным, но не единственным ресурсом повышения экономической самодостаточности муниципальных образований (во всяком случае, в рамках существующей экономической системы городских округов региона). Наряду с ним, важную роль в

увеличении экономической самодостаточности могут и должны играть вовлечение местного сообщества в решение местных вопросов, а также повышение гибкости взаимодействия между органами местного самоуправления различных муниципалитетов.

Вовлечение местного сообщества должно происходить по следующим направлениям:

- вовлечение граждан в решение вопросов местного значения на основе личного материального, финансового, трудового и организационного вклада.

- развитие социальной ответственности бизнеса в рамках муниципального образования, а также вовлечение некоммерческих организаций в решение местных вопросов.

Субъекты местного сообщества, участвуя в развитии социальной подсистемы территории, получают определенные материальные и нематериальные выгоды в перспективе. Вместе с тем, муниципальное образование за счет вовлечения дополнительных средств в решение местных вопросов повышает уровень экономической самодостаточности, укрепляет экономическую основу местного самоуправления. В диссертации разработаны организационные схемы для упорядочения и систематизации работы по участию граждан в деятельности местного самоуправления.

Для расширения границ социальной ответственности в решении проблем развития муниципального образования, роста его самодостаточности, а также для повышения социальной эффективности соответствующих затрат бизнеса, необходимо:

1) согласовать основные направления социальной ответственности с целями развития городских округов, разграничить их по уровням управления и скоординировать;

2) осуществлять адекватное стимулирование и поощрение социально ответственного бизнеса в соответствии с его интересами.

Учитывая данные требования, диссертантом предложена организационная схема использования социальной ответственности как инструмента развития и ро-

ста самодостаточности городского округа. Исходной основой данной схемы, детерминирующей основные сценарные условия для социальной ответственности в рамках территории, является процесс согласования целей развития между регионом (в данном случае Кемеровской областью) и ее муниципальными образованиями, в частности, городскими округами.

В результате формируется пакет соглашений о социально-экономическом сотрудничестве на уровне региона в целом и на уровне городского округа, в котором разграничены виды деятельности и сотрудничества, относящиеся к субъекту федерации и муниципальному образованию, а социальная ответственность бизнеса сориентирована на долгосрочные цели социально-экономического развития территорий.

Еще одним направлением повышения экономической самодостаточности является повышение гибкости взаимодействия органов местного самоуправления на основе сетевого принципа. Он позволяет интегрировать как укрупнение, объединение, так и децентрализацию, дифференциацию муниципальных образований и системы управления в них, в зависимости от конкретных обстоятельств.

В любом случае речь идет о повышении степени гибкости муниципального управления, поиске наиболее рациональных форм и условий решения местных вопросов в различных масштабах, концентрации и использования различных ресурсов. Для этого целесообразно использование сетевых принципов и подходов мультиуровневого управления в качестве методологической основы выбора вариантов по организации финансирования и решения местных вопросов.

Логика решения вопросов местного значения в рамках сети состоит в том, что по каждому из них можно определить оптимальное сочетание участников сети, деятельность которых будет наиболее результативной и эффективной. Для организации сетевого взаимодействия диссертантом предлагается разделить (дифференцировать) все существующие вопросы местного значения по критерию оптимальных пространственных границ решения, которые и определяют целесообразность их решения на определенном уровне и оптимальное сочетание участников. При этом пространственные границы вопроса местного значения определя-

ются объективной экономической и организационно-управленческой природой деятельности по их решению. В условиях городского округа вопросы местного значения могут быть подразделены следующим образом:

- 1) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах части городского округа,
- 2) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах существующего городского округа (т.е. так, как это происходит сейчас),
- 3) вопросы, которые наиболее целесообразно решать в границах нескольких городских округов в рамках межмуниципального сотрудничества.

Для реализации предложенного подхода в диссертации разработана организационная схема сетевого взаимодействия различных органов местного самоуправления в системе мультиуровневого управления. Каждый из субъектов управления решает определенную часть местных вопросов. Между разными субъектами решения вопросов местного значения в рамках сетевого взаимодействия могут устанавливаться координационные связи, а также перераспределяться финансовые потоки, оказываться финансовая помощь. При этом существует вариативность субъектного состава решения вопросов местного значения – как отдельным органом местного самоуправления, так и их объединением, союзом. Также решение вопроса местного значения может быть оперативно передано с одного уровня на другой.

Важным свойством сетевой схемы в данной ситуации является гибкость, т.е. ее быстрая своевременная перестройка в соответствии с конкретными изменениями ситуации по решению местных вопросов. Конкретная схема сетевого взаимодействия различных субъектов решения вопросов местного значения может быть построена в соответствии с особенностями и требованиями конкретной ситуации, интересами различных субъектов.

В целях осуществления адекватных управленческих воздействий по формированию экономической самодостаточности территорий в целом на основе представленных в диссертации разработок обоснована и предложена организационно-управленческая модель формирования экономической самодостаточности муни-

ципальных образований.

Разработанная модель включает в себя цель управления, сформулированную с учетом предложенного определения экономической самодостаточности муниципального образования, ресурсное обеспечение формирования самодостаточности, отражает взаимодействие субъекта и объекта управления на основе аргументированных в диссертации методов и мероприятий, обратной связи с использованием методики оценки самодостаточности.

Использование данной модели позволяет вырабатывать обоснованные решения на основе качественной информации, а также реализовывать их в непосредственной практике управления муниципальным образованием, способствует изменению сложившейся ранее экономической модели муниципального образования за счет создания новых предприятий и производств с высокой добавленной стоимостью на инвестиционно-инновационной основе.

Список используемой литературы

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 17 июля 1998 г.: по состоянию на 15 февраля 2016 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
2. Европейская хартия местного самоуправления (от 15 октября 1985 г.).
3. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть 2: [федер. закон: принят Гос. Думой 19 июля 2000 г.: по состоянию на 15 февраля 2016 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г.: по состоянию на 15 февраля 2016 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
5. О налогах на имущество физических лиц: [федер. закон: принят Гос. Думой 9 дек. 1991 г.: по состоянию на 2 ноября 2013 г.; утратил силу с 1 января 2015 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
6. План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики на 2010 год: [утвержден постановлением Правительства РФ 2 марта 2010 г. №44-пп]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
7. Методические рекомендации по формированию программ среднесрочного социально-экономического развития муниципальных образований: [утверждены приказом Министерства регионального развития РФ от 3 июля 2013 г. №282]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
8. О системе планирования социально-экономического развития Кемеровской области: [закон Кемеровской области: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 25 июня 2008 г.: по состоянию на 28 февраля 2011 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
9. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уточне-

ния общих принципов организации местного самоуправления): [законопроект №469827-6 от 11.03.2014 г.]. – Доступ из автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/\\$FILE/469827-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/$FILE/469827-6.PDF?OpenElement) (дата обращения 27.04.2014).

10. Абрамов, В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура / В.Ф. Абрамов. – М.: Ника, 1996. – 166 с.

11. Авакьян, А.С. Муниципальное право России / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин; под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.

12. Агибалов, Ю.В. Особенности и проблемы формирования экономической основы местного самоуправления в российских условиях / Ю.В. Агибалов // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Экономика. – 2007. – Вып. 8. – С. 114–119.

13. Агибалов, Ю.В. Финансовое положение муниципальных образований Воронежской области в условиях реформирования экономической основы местного самоуправления / Ю.В. Агибалов // Вестник Воронежского университета. Серия «Экономика и управление». – 2008. – №1. – С. 39–46.

14. Агибалов, Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежская областная типография, 2008. – 182 с.

15. Администрации муниципальных образований Кемеровской области [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.ako.ru/Official/g-r.asp?n=8>. Дата обращения 11.11.2015.

16. Акулов, А.О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления / А.О. Акулов // Вестник Тихоокеанского государственного экономического университета. – 2011. – №1. – С. 24–35.

17. Атаева, А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований / А.Г. Атаева // Известия Уфимского научного центра РАН. – 2012. – №2. – С. 61–67.

18. Атаева, А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Атаева Айсылу Гарифулловна. – Уфа, 2011. – 25 с.
19. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 703 с.
20. Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р.В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005. – 249 с.
21. Бабун, Р.В. Самая близкая к народу власть / Р.В. Бабун, Н.В. Мальковец. – Новосибирск: Сибирский центр поддержки общественных инициатив, 2009. – 110 с.
22. База данных показателей муниципальных образований Кемеровской области (БД ПМО). [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst32/DBInet.cgi>.
23. Бизнес в общем-то хочет выращивать мозги (интервью с Н.В. Зубаревич) // Коммерсантъ деньги. – 2005. – №31. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=599280> (дата обращения: 21.04.2014).
24. Борисенко, С.П. Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов в бюджеты разных уровней / С.П. Борисенко // Балтийский экономический журнал. – 2009. – №1. – С. 5–14.
25. Бреусова, А.Г. Социально-экономическое выравнивание регионов в Российской Федерации / А.Г. Бреусова // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2012. – №1. – С. 12–18
26. Булатов, Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления / Ю.И. Булатов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2010. – №5. – С. 88–92.
27. Буров, А.Н. Развитие социальной практики самоуправления и проблемы изучения местных сообществ / А.Н. Буров, А.Г. Воронин. – Волгоград: Прин-Терра, 2008. – 200 с.
28. Бухвальд, Е.М. Местное самоуправление в России: этап радикальных

реформ / Е.М. Бухвальд, В.Н. Федоткин. – Рязань: РГУ, 2004. – 220 с.

29. Бухвальд, Е.М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность / Е.М. Бухвальд // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – №1. – С. 60–67.
30. Буянова, М.Э. Государственное регулирование согласования интересов субъектов региональной экономики // М.Э. Буянова // Власть. – 2013. – №3. – С. 47–50.
31. В Калтане подвели итоги первого муниципального конкурса «Меценат-2013 года» [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://kaltan.net/node/1013>. Дата обращения 21.04.2014.
32. Валентей, С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе общеэкономического принципа / С.Д. Валентей // Экономика региона. – 2008. – №2. – С. 36–41.
33. Васильев, А.А. Муниципальное управление: курс лекций / А.А. Васильев. – Нижний Новгород: Изд-во Гладковой, 2002. – 552 с.
34. Васильева, З.А. Инновационные факторы экономического роста территорий / З.А. Васильева, Т.П. Лихачева. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 108 с.
35. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Наука, 1996. – 480 с.
36. Власов, Р.Г. Проблемы и инструменты развития экономики муниципального образования в условиях нестабильности / Р.Г. Власов, А.В. Посаженникова // Стратегия устойчивого развития регионов России. – 2016. – №30. – С. 11–16.
37. Власова, Н.Ю. Экономическое содержание понятия «городской округ»: комплексная характеристика / Н.Ю. Власова, Е.В. Рогачев // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2010. – №5. – С. 111–114.
38. Воронин, А.Г. Местное самоуправление и социальная модернизация

России / А.Г. Воронин. – Волгоград: ПринТерра, 2008. – 256 с.

39. Гайнанов, Д.А. Управление развитием муниципальных образований: финансовое обеспечение / Д.А. Гайнанов, И.А. Тажитдинов, Л.Р. Глущенко. – Уфа: Гилем, 2007. – 163 с.

40. Герасимова, А.Н. Оценка бюджетной обеспеченности муниципальных образований / А.Н. Герасимова // Российский экономический интернет-журнал. – 2007. – №1.

41. Глазырин, В.М. Муниципальная самоорганизация. Основное звено территориального хозяйствования и самоуправления / М.В. Глазырин. – М.: Наука, 2003. – 159 с.

42. Глазырин, М.В. Инновационный социально-производственный комплекс на уровне муниципального образования / М.В. Глазырин. – М.: Наука, 2007. – 310 с.

43. Глушакова, О.В. Управление воспроизводством качества жизни населения в социально-экономических системах (на примере социально-экономической системы Кемеровской области) / О.В. Глушакова, В.В. Михайлов. – Кемерово: ФГБОУ ВПО «КемГУ», 2011. – 280 с.

44. Глушакова, О.В. Факторы и условия формирования системы управления воспроизводством качества жизни Кемеровской области / О.В. Глушакова, В.В. Михайлов // Сибирская финансовая школа. – 2007. – №2. – С. 3–7.

45. Гневко, В.А. Модернизация систем развития муниципального образования / В.А. Гневко. – М.: Экономика, 2012. – 414 с.

46. Горбатков, С.А. Оценка финансовой обеспеченности местного самоуправления / С.А. Горбатков, Б.К. Кушубакова // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2008. – №6. – С. 91–109.

47. Гражданское участие в местном самоуправлении. Как самим решать проблемы в своем городе, поселке / Под ред. В.В. Гальченко. – М.: Издательский дом «Авангард», 2008. – 224 с.

48. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ-ВШЭ, 2003. – 495 с.

49. Гулина, В.В. Реализация институтом местного самоуправления экономической функции: постановка проблемы / В.В. Гулина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – №12. – С. 6–9.
50. Гутникова, Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований / Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2010. – №1. – С. 229–240.
51. Даванков, А.Ю. Научно-методические основы обеспечения самодостаточности малых городов / А.Ю. Даванков, Е.А. Колесник. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. – 77 с.
52. Дрожжина, И.А. Применение методики оценки сбалансированности местных бюджетов за счет налоговых доходов (на примере муниципального образования г. Орла) / И.А. Дрожжина // Финансы и кредит. – 2010. – №7. – С. 43–51.
53. Дуплинская, Е.Б. Повышение эффективности распределения межбюджетных трансфертов в Новосибирской области / Е.Б. Дуплинская // Сибирская финансовая школа. – 2008. – №6. – С. 34–39.
54. Елисеева, И.И. Общая теория статистики / И.И. Елисеева, М.М. Юзбашев. – М.: Финансы и статистика, 2006. – 656 с.
55. Ермакова, Е.А. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России / Е.А. Ермакова, О.В. Болякина // Финансы и кредит. – 2012. – №1. – С. 2–8.
56. Замятина, Н.В. Пути повышения устойчивости местных бюджетов / Н.В. Замятина // Регион: экономика и социология. – 2010. – №3. – С. 237–248.
57. Золотько, А.И. Методические подходы к оценке уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований / А.И. Золотько // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012. – №41. – С. 45–50.
58. Золотько, А.И. Финансовое обеспечение местного самоуправления (на примере муниципальных образований субъекта РФ): автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.10 / Золотько Анна Игоревна. – М., 2012. – 24 с.
59. Зуйкина, А.С. Межбюджетные отношения и финансовая автономия муниципальных образований в Пермском крае в условиях реализации реформы

местного самоуправления / А.С. Зуйкина // Вестник Пермского университета. Политология. – 2012. – №3. – С. 143–161.

60. Иванов, А.В. Влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местного бюджета и самостоятельность муниципального образования / А.В. Иванов // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. – 2011. – №16. – С. 82–87.

61. Иванова, А.Н. Механизмы развития экономической самодостаточности территории муниципального образования / А.Н. Иванова // Экономический журнал. – 2009. – №2.

62. Иншаков, О.В. Информационное развитие экономики региона / О.В. Иншаков, А.Э. Калинина, Е.А. Петрова, М.Ф. Мизинцева. – М.: Финансы и кредит, 2008. – 295 с.

63. Иншаков, О.В. Потенциал эволюционного подхода в стратегическом менеджменте мезоэкономических систем / О.В. Иншаков // Региональная экономика. Юг России. – 2011. – №12. – С. 111–126.

64. Иншаков, О.В. Хозяйственный и институциональный механизмы: соотношение и взаимодействие в условиях социально-рыночной трансформации российской экономики / О.В. Иншаков, Н.Н. Лебедева // Известия Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2000. – №5. – С. 6–9.

65. Иншакова, Е.И. Развитие эволюционного подхода в стратегии модернизации региона и макрорегиона / Е.И. Иншакова, И.В. Митрофанова, Е.А. Петрова, под ред. О.В. Иншакова. – Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2009. – 63 с.

66. Иншакова, Е.И. Устойчивое развитие макрорегиона: методологические и теоретические аспекты исследования / Е.И. Иншакова, А.В. Самохин // Известия Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2008. – №1. – С. 80–85.

67. Калинина, А.Э. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований / А.Э. Калини-

на, А.В. Шевандрин // Власть. – 2012. – №2. – С. 17–21.

68. Каткова, М.А. Самодостаточность региона как его системная характеристика / М.А. Каткова, Н.П. Колядин // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2012. – №2. – С. 45–49.

69. Качанова, Е.А. Анализ практики локального бюджетирования в муниципальных образованиях РФ при реализации реформы местного самоуправления / Е.А. Качанова. – Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2008. – 128 с.

70. Качанова, Е.А. Инновации теории муниципального финансового менеджмента при трансформации местного самоуправления в РФ / Е.А. Качанова // Экономика региона. – 2009. – №1. – С. 193–198.

71. Киселева, А.М. Качество жизни местных сообществ как фактор устойчивого развития территории / А.М. Киселева // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2013. – №2. – С. 56–60.

72. Киселева, А.М. Кластерный подход в основе реализации стратегии социально-экономического развития муниципального района: перспективы и алгоритм внедрения / А.М. Киселева, К.А. Самодинский // Ars Administrandi. – 2014. – №2. – С. 13–26.

73. Козлов, Н.И. Финансовое обеспечение реализации полномочий местного самоуправления: автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.10 / Козлов Никита Игоревич. – Орел, 2012. – 25 с.

74. Колесников, В.А. Исполнительная власть и гражданское общество – опыт взаимодействия в муниципальном образовании г. Волгоград // Инновации в науке. – 2016. – №53-1. – С. 101–106.

75. Колесниченко, Е.А. Дифференциация регионального развития: концепция финансовой самодостаточности / Е.А. Колесниченко // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Экономика. – 2009. – Вып. 3. – С. 376–380.

76. Колосов, Н.В. Особенности правового регулирования экономической основы местного самоуправления в конституциях (уставах) субъектов Российской

Федерации / Н.В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2010. – №4. – С. 22–26.

77. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – М.: Наука, 1975. – 720 с.

78. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е.Г. Анимица, В.С. Бочко, Э.В. Пешина [и др.]. – Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. экон. ун-та, 2010. – 81 с.

79. Коокуева, В.В. Современное финансовое состояние муниципальных образований / В.В. Коокуева // Экономика региона. – 2010. – №1. – С. 187–191.

80. Коротина, Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований / Н.Ю. Коротина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2012. – №2.

81. Коршунов, Л.А. Региональные особенности и проблемы роста (на примере Алтайского края) / Л.А. Коршунов // Экономика региона. – 2007. – №4. – С. 66–76.

82. Косинский, П.Д. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект / П.Д. Косинский, А.Г. Чупрякова, В.В. Меркурьев // Региональная экономика и управление. – 2012. – №4. № гос. рег. статьи 0421200035/. – Режим доступа к журн.: <http://region.mcsnp.ru>.

83. Косинский, П.Д. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития / П.Д. Косинский, О.А. Абраменко // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2013. – №1. – С. 251–256.

84. Косинский, П.Д. Роль продовольственной самообеспеченности в повышении качества жизни населения / П.Д. Косинский // Проблемы современной экономики. – 2006. – №1-2. – С. 403–408.

85. Косинский, П.Д. Системный подход к управлению продовольственной самообеспеченностью населения региона / П.Д. Косинский, Г.С. Бондарева // Проблемы современной экономики. – 2012. – №1. – С. 303–306.

86. Косинский, П.Д. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект / П.Д. Косинский, В.В. Меркурьев // Проблемы современной экономики. –

2013. – №1. – С. 143–146.

87. Кудряшова, И.А. Глобализация и регион / И.А. Кудряшова. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 256 с.

88. Кудряшова, И.А. Инвестиционные аспекты глокализации мировой экономики на региональном уровне / И.А. Кудряшова, Л.В. Левченко // Вопросы экономики и права. – 2015. – №84. – С. 60–65.

89. Кудряшова, И.А. Региональная экономическая политика в условиях глобализации / И.А. Кудряшова. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2008. – 283 с.

90. Куницына, Н.Н. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований / Н.Н. Куницына, Е.В. Ковязина // Финансы и кредит. – 2012. – №30. – С. 2–9.

91. Курченков, В.В. Особенности муниципального образования как сложной саморазвивающейся социально-экономической системы / В.В. Курченков, Н.И. Морозова // Современная экономика: проблемы и решения. – 2014. – №5. – С. 148–154.

92. Ларина, С.Е. Проблемы управления муниципальными финансами в современных условиях / С.Е. Ларина // Финансы и кредит. – 2009. – №32. – С. 25–32.

93. Ларионова, М.А. Правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований / М.А. Ларионова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – №4. – С. 20–28.

94. Лебедева, Н.Н. Типология и классификация социальных инвестиций / Н.Н. Лебедева, С.Н. Хоняев // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2005. – №5. – С. 35–43.

95. Левина, В.В. Управление сбалансированностью бюджетов муниципальных образований / В.В. Левина // Финансы. – 2016. – №1. – С. 23–29.

96. Лексин, В.В. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 т. Т. 1 / В.В. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: УРСС, 2001. – 992 с.

97. Лексин, В.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов ре-

формирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: ЛЕНАНД, 2012. – 1024 с.

98. Лобова, С.В. Теоретические основы управления устойчивым развитием муниципального района / С.В. Лобова, Д.В. Борисов // Известия Алтайского государственного аграрного университета. – 2011. – №1. – С. 121–126.

99. Любовный, В.Я. Города России: возможности развития и управления / В.Я. Любовный. – М.: Экон-Информ, 2013. – 614 с.

100. Любовный, В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации / В.Я. Любовный. – М.: ЗАО «Дортранспечать», 2009. – 110 с.

101. Марков, В.А. Проблемы и перспективные подходы к организации муниципального развития в России / В.А. Марков, А.Н. Ершов, В.Ю. Корженко // Власть. – 2016. – №1. – С. 15–22.

102. Мерзликина, Г.С. Модели промышленной политики / Г.С. Мерзликина, О.А. Растяпина // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2006. – Т. 10. – №5. – С. 37–39.

103. Меркурьев, В.В. Развитие агломераций муниципальных образований в регионе (на материалах Кемеровской области): дисс... канд. экон. наук: 08.00.05 / Меркурьев Владимир Владимирович. – Кемерово, 2014. – 177 с.

104. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарев, Т.В. Псарева, Н.В. Сушенцева [и др.]. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

105. Михайлов, В.В. «Кузбасская продовольственная корпорация» как основа реализации принципа продовольственной самодостаточности в Кемеровской области / В.В. Михайлов, Э.В. Красавин, О.Б. Шевелева // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2003. – №1. – С. 53–56.

106. Михайлов, В.В. Проблемы публичного управления социально-экономическими системами переходного типа / В.В. Михайлов, О.В. Глушакова // Сибирская финансовая школа. – 2011. – №1. – С. 3–9.

107. Михайлов, В.В. Продовольственная самодостаточность Кемеровской

области: механизм реализации / В.В. Михайлов, Э.В. Красавин // Финансово-экономическая самодостаточность регионов: опыт, проблемы, механизм обеспечения: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Кемеровской области. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2003. – С. 47–50.

108. Мнацаканян, А.Г. Развитие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления / А.Г. Мнацаканян, А.Н. Кохан // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – Вып. 3. – С. 105–113.

109. Молчанова, М.Ю. К вопросу о финансовых источниках муниципальных образований / М.Ю. Молчанова // Фундаментальные исследования. – 2012. – №11. – С. 210–216.

110. Молчанова, М.Ю. Теория и практика бюджетного регулирования муниципалитетов России и европейские тенденции / М.Ю. Молчанова // Успехи современного естествознания. – 2007. – №9. – С. 71–75.

111. Мосейко, В.О. Институциональная роль местного самоуправления в процессах повышения качества жизни населения / В.О. Мосейко, Н.И. Морозова // Власть. – 2011. – №11. – С. 43–47.

112. Муллагалеева, З.З. Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерацию (на примере городов юга Кемеровской области) / З.З. Муллагалеева, В.А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. – 324 с.

113. Мусинова, Н.Н. О некоторых аспектах формирования муниципальной власти: история и современность / Н.Н. Мусинова // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №1-1. – С. 372–377.

114. Нестеров, А.Ю. Управление промышленным развитием города / А.Ю. Нестеров, В.Г. Чуркин, В.А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2001. – 128 с.

115. Нечаев, В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления / В.Д. Нечаев // Политические исследования. – 2004. – №6. – С. 36–54.

116. Никитина, А.Х. Перспективы увеличения собственной доходной базы

местных бюджетов / А.Х. Никитина // Вестник Приволжского государственного технического университета. – 2012. – №1. – С. 90–97.

117. Никиткова, У.О. К вопросу финансовой самостоятельности муниципальных образований / У.О. Никиткова // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 26-29.

118. Никиткова, У.О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Никиткова Ульяна Олеговна. – Москва, 2012. – 25 с.

119. Обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в современных условиях // Материалы всероссийской конференции 17 ноября 2009 г. Издание Совета Федерации Федерального собрания РФ. – 152 с.

120. Объединение даром не проходит. На слияние Новокузнецка с Новокузнецким районом нет средств // Коммерсантъ (Новосибирск). – 2013. – №199. – С. 8.

121. Ольховская, У. Совсем не тривиальный ширпотреб / У. Ольховская, А. Попов // Эксперт-Сибирь. – 2012. – №1. – С. 20–26.

122. Орехова, Е.А. Эволюционно-генетический подход к формированию системы индикаторов устойчивого развития муниципальных образований / Е.А. Орехова, А.В. Плякин, В.А. Экова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. – 2012. – Т. 21. – №1-1. – С. 76–81.

123. Пакшенкова, С.В. Бюджетно-территориальная организация местного самоуправления в крупных городах России (на примере города Барнаула): автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Пакшенкова Светлана Викторовна. – Барнаул, 2011. – 22 с.

124. Папело, В.Н. Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития муниципального образования / В.Н. Папело, А.Н. Голошевская // Регион: экономика и социология. – 2012. – №2. – С. 253–269.

125. Папело, В.Н. Совершенствование формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований / В.Н. Папело, Б.А. Ковтун, А.Н. Голошевская // Проблемы инновационного управления экономикой регионов Сибири: сборник

научных трудов / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2015. – С. 183–200.

126. Папело, В.Н. Стратегирование устойчивого развития сельских территорий: проблемы и направления совершенствования / В.Н. Папело, Б.А. Ковтун, К.Ч. Акберов, А.И. Терновой // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – №11-5. – С. 1017-1024.

127. Папело, В.Н. Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территорией / В.Н. Папело, А.Н. Голошевская // *Муниципалитет: экономика и управление*. – 2012. – 1. – С. 49–53.

128. Перекрестов, Д.Г. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики / Д.Г. Перекрестов, И.П. Поварич, В.А. Шабашев. – М.: Академия естествознания, 2011. – 216 с.

129. Печенкина, В.В. Проблема формирования муниципальных бюджетов и оценка их самодостаточности / В.В. Печенкина, Е.Е. Лялина // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. – 2012. – №5. – С. 123–129.

130. Плякин, А.В. Пространственный анализ неоднородности социально-экономического развития муниципальных образований на территории региона / А.В. Плякин, Е.А. Орехова // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*. – 2011. – №2. – Т. 11. – С. 47–51.

131. Поляк, Г.Б. Бюджетная система России / Г.Б. Поляк. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 703 с.

132. Полянская Е.А., *Экономическая теория местного самоуправления* / Е.А. Полянская, В.Л. Тамбовцев. – М.: МГУ, 2004. – 103 с.

133. Почкина, С.А. Тенденции преобразования налоговой базы местного самоуправления в России: социальные и фискальные аспекты: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Почкина Светлана Александровна. – М., 2012. – 27 с.

134. Псарев, В.И. Методологические подходы к исследованию и комплексной оценке деятельности местного самоуправления / В.И. Псарев, Т.В. Псарева, Н.В. Сушенцева // *Теория и практика общественного развития*. – 2012. – №12. – С. 530–535.

135. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2013: Стат. сб. М.: Росстат, 2013. – 920 с.
136. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2015: Стат. сб. / Росстат. М., 2015. 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/subject.pdf.
137. Рой, О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований / О.М. Рой // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2015. – №4. – С. 71–79.
138. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2009. – 454 с.
139. Рой, О.М. Управление пространственным развитием: методологические основы / О.М. Рой // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2014. – №2. – С. 65–67.
140. Романчук, И.Г. Рыночные подходы к реализации вопросов местного значения и оптимизация муниципальных систем здравоохранения / И.Г. Романчук, В.А. Шабашев. – Кемерово: Притомское, 2010. – 188 с.
141. Савельев, И.А. Направления совершенствования механизмов формирования финансовой базы муниципального образования «город Калуга» / И.А. Савельев // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – №1. – С. 241–243.
142. Сазонов, С.П. Местный бюджет в Российской Федерации / С.П. Сазонов, Л.В. Перекрестова, А.В. Лукьянова. – М.: Финансы, 2005. – 274 с.
143. Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. – Новосибирск: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, 2009. – 222 с.
144. Сербулов, А.В. Оценка финансового обеспечения бюджетной самостоятельности муниципальных образований региона / А.В. Сербулов, В.В. Гладун // Финансы и кредит. – 2009. – №2. – С. 43–51.
145. Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. – Ростов на Дону: Феникс, 2010. – 717 с.
146. Старцев, Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зару-

бежных странах / Я.Ю. Старцев. – М.: Логос, 2005. – 240 с.

147. Татаркин, А.И. Антикризисное саморазвитие территорий / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // Экономика региона. – 2009. – №2. – С. 7–21.

148. Татаркин, А.И. Саморазвивающиеся регионы в финансовой системе России / А.И. Татаркин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2008. – №11. – С. 3–9.

149. Татаркин, А.И. Теоретико-методологические подходы к формированию финансовой базы городских округов в условиях второго этапа реализации реформы местного самоуправления / А.И. Татаркин, Е.А. Качанова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – №3. – С. 156–166.

150. Трофимов, Д.Ю. Использование альтернативных методов в прогнозировании доходов бюджета муниципального образования / Д.Ю. Трофимов // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №1-1. – С. 163–169.

151. Трубицына, Т.И. Использование теории рисков в экономике города / Т.И. Трубицына // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2012. – №1. – С. 94–100.

152. Тургель, И.Д. Методика организации мониторинга финансовой самостоятельности местного самоуправления / И.Д. Тургель, Е.Ф. Целищева // Финансы и кредит. – 2007. – №35. – С. 54–63.

153. Тургель, И.Д. О финансовой самостоятельности местных органов власти / И.Д. Тургель, Е.Ф. Целищева // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2007. – №1. – С. 25–29.

154. Тургель, И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ / И.Д. Тургель // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – №2. – С. 18–29.

155. Усенко, А.Ю. Местный бюджет как составная часть экономических основ местного самоуправления в современной России / А.Ю. Усенко // Власть и управление на Востоке России. – 2009. – №1. – С. 37–43.

156. Филиппов, Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филип-

пов, Т.Т. Авдеева. – М.: Логос, 2011. – 276 с.

157. Филиппов, Ю.В. Теории местного экономического развития / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева, Т.Г. Лаврова. – М.: КноРус, 2011. – 104 с.

158. Фролов, Д.П. Маркетинговая парадигма стратегического территориального менеджмента / Д.П. Фролов, В.А. Шишков // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2013. – №2. – С. 84–98.

159. Фролов, Д.П. Маркетинговый подход к управлению пространственным развитием / Д.П. Фролов // Пространственная экономика. – 2013. – №2. – С. 65–86.

160. Чернышова, О.Н. Совершенствование администрирования доходов местных бюджетов / О.Н. Чернышова, Н.М. Турбина // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – №10. – С. 228–233.

161. Черская, Ю.М. Перспективы формирования доходной базы местных бюджетов / Ю.М. Черская // Вестник Томского государственного университета. – 2007. – №301. – С. 133–136.

162. Чинаев, Т.В. Формирование финансово-экономической основы местного самоуправления в современной России / Т.В. Чинаев // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2012. – №12. – С. 61–67.

163. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. – 432 с.

164. Шабашев, В.А. Критерии и этапы достижения финансово-экономической самодостаточности региона / В.А. Шабашев // Финансово-экономическая самодостаточность регионов: опыт, проблемы, механизм обеспечения: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Кемеровской области. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2003. – С. 10–15.

165. Шадрина, О.В. Экономическая самостоятельность муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Шадрина Ольга Владимировна. – Челябинск, 2006. – 27 с.

166. Шаховская, Л.С. Общественные ресурсы экономического развития:

потенциал общества или потенциал бизнеса? / Л.С. Шаховская, И.В. Аракелова // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2011. – №14. – Т. 12. – С. 6–13.

167. Шаховская, Л.С. Экономические формы социального партнерства в современной российской экономике / Л.С. Шаховская, И.В. Аракелова, Т.С. Фролова // Вестник экономической интеграции. – 2008. – №5. – С. 65–71.

168. Швецов, А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / А.Н. Швецов. – М.: УРСС, 2004. – 224 с.

169. Шевандрин, А.В. Анализ взаимосвязи эффективности системы управления и социально-экономического развития муниципальных образований / А.В. Шевандрин, В.В. Калинина // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – №40. – С. 96–104.

170. Широков, А.Н. Муниципальное управление / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М.: КноРус, 2010. – 248 с.

171. Шундулиди, А.И. Реализация принципа энергетической самодостаточности Кемеровской области на основе создания каскада локальных модульных предприятий типа шахта (разрез) – электростанция / А.И. Шундулиди, В.В. Михайлов, Е.П. Аксенов // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2003. – №3. – С. 106–109.

172. van der Wusten, H. The distribution of political centrality in the European state system / H. van der Wusten // Political Geography. – 2004. – V. 23. – P. 677–700.

Приложения**ПРИЛОЖЕНИЕ 1****Список городских округов Кемеровской области¹**

1. Анжеро-Судженский городской округ
2. Беловский городской округ
3. Березовский городской округ
4. Калтанский городской округ
5. Кемеровский городской округ
6. Киселевский городской округ
7. Краснобродский городской округ
8. Ленинск-Кузнецкий городской округ
9. Междуреченский городской округ
10. Мысковский городской округ
11. Новокузнецкий городской округ
12. Осинниковский городской округ
13. Полысаевский городской округ
14. Прокопьевский городской округ
15. Тайгинский городской округ
16. Юргинский городской округ

¹ Источник: Администрации муниципальных образований Кемеровской области [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.ako.ru/Official/g-g.asp?n=8>. Дата обращения 11.11.2013.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Показатели самодостаточности бюджетов городских округов Кемеровской области по данным об исполнении бюджетов¹

Анжеро-Судженский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	321,5	458,1	461,1	462,0	542,4	619,6	559,6
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	144,4	258,0	198,3	213,1	273,0	318,6	179,4
Доходы в целом, млн. руб.	1350,5	2462,7	2490,7	2505,6	2708,6	2674,8	2809,3
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	1346,0	2465,3	2470,1	2528,3	2651,4	2726,9	2867,6
Коэффициент экономической самодостаточности	0,24	0,19	0,19	0,18	0,20	0,22	0,20
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,11	0,10	0,08	0,08	0,10	0,12	0,06
Численность населения, тыс. чел.	89,5	89,0	89,1	89,2	85,7	81,9	81,1
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	2706	3679	5123	3731	3915	4451	4381
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	30,23	41,34	57,50	41,83	45,68	54,35	54,02
Оборот розничной торговли, млн. руб.	3572	4592	5501	4764	5280	5749	6124
Денежные доходы населения, руб./мес.	7008	8392	10471	10292	12195	13567	14608

¹ Источник: База данных показателей муниципальных образований Кемеровской области (БД ПМО), ведущаяся Кемеровостатом. Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst32/DBInet.cgi>.

Беловский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	701,2	907,7	1051,3	1051,8	1323,8	1544,9	1416,3
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	365,7	475,3	511,8	528,7	724,0	867,3	683,5
Доходы в целом, млн. руб.	1651,2	2034,8	2678,9	2876,5	3021,1	3704,8	3872,1
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	1649,0	2036,4	2673,0	2864,4	3028,7	3694,3	3899,6
Коэффициент экономической самодостаточности	0,43	0,45	0,39	0,37	0,44	0,42	0,36
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,22	0,23	0,19	0,18	0,24	0,23	0,18
Численность населения, тыс. чел.	138,1	136,9	136,0	135,0	134,8	133,5	132,2
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	16949	19626	24317	21904	41778	58536	51734
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	122,73	143,36	178,80	162,25	309,93	438,47	391,33
Оборот розничной торговли, млн. руб.	6790	8394	10112	8876	9945	11536	12029
Денежные доходы населения, руб./мес.	8068	9 017	10 400	10 335	14232	16811	18761

Березовский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	273,1	269,6	351,7	290,6	361,3	420,2	404,6
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	116,0	143,8	188,1	134,4	174,8	215,8	178,5
Доходы в целом, млн. руб.	785,8	948,0	1508,0	1832,3	1405,9	1467,2	1457,8
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	787,2	962,4	1483,3	1859,4	1393,2	1458,8	1470,4
Коэффициент экономической самодостаточности	0,35	0,28	0,24	0,16	0,26	0,29	0,28
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,15	0,15	0,13	0,07	0,13	0,15	0,12
Численность населения, тыс. чел.	49,5	49,5	49,6	49,6	49,6	49,6	49,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	9968	11385	16527	10358	13661	21038	17977
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	201,37	230,00	333,21	208,83	275,42	424,15	363,17
Оборот розничной торговли, млн. руб.	3190	4022	4846	4065	4810	5421	5612
Денежные доходы населения, руб./мес.	9245	10937	13756	12367	11073	12313	13914

Калтанский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	82,3	105,2	192,3	140,3	144,3	228,9	245,3
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	41,1	56,1	125,0	76,3	76,9	95,5	84,8
Доходы в целом, млн. руб.	307,7	369,3	836,8	573,4	592,2	1608,1	909,2
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	299,3	359,8	796,2	590,7	551,6	1633,8	960,4
Коэффициент экономической самодостаточности	0,27	0,29	0,24	0,24	0,26	0,14	0,25
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,14	0,16	0,16	0,13	0,14	0,06	0,09
Численность населения, тыс. чел.	24,9	24,8	24,9	24,9	26,8	31,8	31,6
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	2434	3520	4606	4744	5622	6203	6048
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	97,75	141,94	184,98	190,52	209,78	195,06	191,39
Оборот розничной торговли, млн. руб.	888	935	1475	1224	1344	1616	1620
Денежные доходы населения, руб./мес.	5240	6291	6920	7612	8373	10215	11359

Кемеровский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	3860,4	5844,0	7037,0	5959,2	6726,0	7567,2	6662,9
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	2104,0	3635,2	4264,6	3286,2	3887,7	4269,3	3200,6
Доходы в целом, млн. руб.	7896,4	11211,2	15830,3	12802,2	14699,1	18222,4	16609,8
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	7902,5	10932,2	15534,2	13467,7	14731,7	18218,2	16671,7
Коэффициент экономической самодостаточности	0,49	0,53	0,45	0,44	0,46	0,41	0,40
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,27	0,33	0,27	0,24	0,26	0,23	0,19
Численность населения, тыс. чел.	520,0	520,0	520,3	520,9	526,9	534,5	538,2
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	41557	53765	65342	70088	95577	120654	119093
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	79,92	103,39	125,59	134,55	181,39	225,73	221,28
Оборот розничной торговли, млн. руб.	55604	70709	88203	74720	81100	92859	100626
Денежные доходы населения, руб./мес.	13061	16810	20817	18996	20505	22612	24603

Киселевский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	669,4	730,1	950,6	898,6	1034,8	1254,8	1361,0
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	421,1	442,7	591,1	554,7	657,4	800,2	794,6
Доходы в целом, млн. руб.	1960,3	1673,6	2478,0	2278,4	2444,3	2684,7	3022,6
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	1969,2	1702,3	2454,2	2292,9	2474,5	2693,3	3032,5
Коэффициент экономической самодостаточности	0,34	0,43	0,39	0,39	0,42	0,47	0,45
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,21	0,26	0,24	0,24	0,27	0,30	0,26
Численность населения, тыс. чел.	108,2	108,7	109,0	109,0	105,9	102,3	101,2
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	13425	19259	19684	16244	22011	28985	27409
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	124,08	177,18	180,59	149,03	207,85	283,33	270,84
Оборот розничной торговли, млн. руб.	6112	7396	7700	6705	7387	8727	8500
Денежные доходы населения, руб./мес.	9339	10566	13347	13835	16905	18764	20828

Краснобродский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	124,6	167,4	262,2	217,7	260,4	272,3	283,6
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	81,5	115,3	200,3	155,7	192,1	193,3	192,5
Доходы в целом, млн. руб.	188,4	256,4	416,9	349,1	782,1	438,8	462,9
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	186,9	253,3	407,1	355,7	784,4	435,2	454,8
Коэффициент экономической самодостаточности	0,67	0,66	0,64	0,61	0,33	0,63	0,62
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,43	0,46	0,49	0,44	0,24	0,44	0,42
Численность населения, тыс. чел.	15,3	15,3	15,3	15,3	15,1	14,9	14,8
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	5155	5552	7728	6739	6349	7429	8057
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	336,93	362,88	505,10	440,46	420,46	498,59	544,39
Оборот розничной торговли, млн. руб.	295	385	405	467	472	575	555
Денежные доходы населения, руб./мес.	9645	10730	13397	14292	16245	17179	18363

Ленинск-Кузнецкий городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	562,5	725,6	767,2	743,1	944,7	965,4	1050,9
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	290,9	389,6	362,6	338,0	513,6	447,1	456,6
Доходы в целом, млн. руб.	1469,7	1894,0	2639,7	2520,8	3433,5	2722,9	3018,2
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	1457,6	1902,6	2639,1	2580,7	3253,4	2873,7	3008,4
Коэффициент экономической самодостаточности	0,39	0,38	0,29	0,29	0,29	0,34	0,35
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,20	0,20	0,14	0,13	0,16	0,16	0,15
Численность населения, тыс. чел.	109,5	108,3	105,2	107,0	105,3	103,2	102,3
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	11267	19684	16004	17479	19643	19576	27394
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	102,89	181,75	152,13	163,36	186,54	189,69	267,78
Оборот розничной торговли, млн. руб.	н/д	н/д	н/д	6807	7345	8811	8986
Денежные доходы населения, руб./мес.	7071	9083	11556	12695	13636	15784	18160

Междуреченский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	1022,5	1204,1	1254,6	1230,5	1631,2	1808,8	2544,0
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	599,3	699,5	643,8	698,1	972,1	1087,3	1761,7
Доходы в целом, млн. руб.	1854,3	2276,2	2871,1	2654,5	3152,1	3632,6	4334,3
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	1860,7	2262,5	2910,7	2667,1	3529,0	3640,4	4298,5
Коэффициент экономической самодостаточности	0,55	0,53	0,43	0,46	0,46	0,50	0,59
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,32	0,31	0,22	0,26	0,28	0,30	0,41
Численность населения, тыс. чел.	106,3	106,3	106,6	106,6	105,2	103,4	102,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	40700	52200	69500	43762	59972	77427	65226
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	382,88	491,06	651,97	410,53	570,08	748,81	636,35
Оборот розничной торговли, млн. руб.	9013	11291	13532	11375	12203	13856	15170
Денежные доходы населения, руб./мес.	13376	16309	19356	17309	22636	25572	27909

Мысковский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	299,6	402,9	472,0	538,0	679,9	702,3	693,3
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	196,4	268,8	311,6	376,9	500,3	512,3	485,3
Доходы в целом, млн. руб.	621,8	825,2	992,7	1106,7	1331,0	1475,3	2010,5
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	621,3	817,3	1000,0	1108,9	1330,3	1468,9	1991,3
Коэффициент экономической самодостаточности	0,48	0,49	0,47	0,49	0,51	0,48	0,35
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,32	0,33	0,31	0,34	0,38	0,35	0,24
Численность населения, тыс. чел.	45,0	44,9	44,9	44,8	45,2	45,4	45,1
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	12750	16786	19122	12802	24989	31294	28056
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	283,33	373,85	425,88	285,76	552,85	689,30	622,08
Оборот розничной торговли, млн. руб.	2369	3168	3967	3094	3494	3833	3900
Денежные доходы населения, руб./мес.	7035	н/д	н/д	н/д	13303	15694	16011

Новокузнецкий городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	5100,6	6279,6	7073,4	6559,7	6746,7	6701,7	6639,0
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	3243,7	3695,1	3621,8	3546,9	3825,1	3561,7	2743,3
Доходы в целом, млн. руб.	9152,0	11296,8	14842,4	15060,6	14748,0	18239,1	17256,0
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	9370,3	11328,1	14924,0	14922,4	15139,8	18342,5	17704,2
Коэффициент экономической самодостаточности	0,54	0,55	0,47	0,44	0,45	0,37	0,37
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,35	0,33	0,24	0,24	0,25	0,19	0,15
Численность населения, тыс. чел.	561,7	561,6	562,8	563,4	555,8	548,9	549,4
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	187147	207600	267120	186619	216318	272722	255863
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	333,18	369,66	474,63	331,24	389,20	496,85	465,71
Оборот розничной торговли, млн. руб.	51689	62326	76601	65115	71400	77000	85300
Денежные доходы населения, руб./мес.	12447	15214	18441	16094	17825	20631	23961

Осинниковский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	227,6	320,0	490,4	368,0	451,1	383,0	381,8
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	99,4	165,4	302,4	187,4	254,1	215,7	154,8
Доходы в целом, млн. руб.	939,1	1091,9	2283,2	2216,4	2226,3	1515,0	1786,5
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	938,7	1103,3	2229,8	2255,2	2233,5	1508,9	1807,2
Коэффициент экономической самодостаточности	0,24	0,29	0,22	0,16	0,20	0,25	0,21
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,11	0,15	0,14	0,08	0,11	0,14	0,09
Численность населения, тыс. чел.	64,4	63,7	63,3	62,6	56,6	50,3	49,7
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	6428	4901	8080	7106	8950	4189	5203
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	99,81	76,94	127,65	113,51	158,13	83,28	104,69
Оборот розничной торговли, млн. руб.	3045	3422	4273	3692	4189	4550	4778
Денежные доходы населения, руб./мес.	7806	8602	10700	10146	12902	13288	16769

Полысаевский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	171,9	236,7	271,7	307,8	367,0	345,8	311,2
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	86,4	130,4	132,9	178,9	226,8	173,2	131,1
Доходы в целом, млн. руб.	430,2	528,1	1723,0	815,4	873,0	935,7	999,2
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	427,2	524,6	1743,7	814,4	879,6	911,1	1029,1
Коэффициент экономической самодостаточности	0,40	0,45	0,16	0,38	0,42	0,39	0,30
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,20	0,25	0,08	0,22	0,26	0,19	0,13
Численность населения, тыс. чел.	30,8	30,8	30,9	31,0	30,9	30,6	30,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	7859	7883	11367	8822	12832	19598	19682
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	255,16	255,94	367,86	284,58	415,28	640,46	645,31
Оборот розничной торговли, млн. руб.	1195	1434	1778	1683	1960	2189	2357
Денежные доходы населения, руб./мес.	9586	10916	12785	12638	14485	17079	18243

Прокопьевский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	872,6	870,0	1254,9	1108,1	1583,2	1523,6	1443,1
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	360,2	399,7	576,8	485,1	823,5	684,8	451,1
Доходы в целом, млн. руб.	2563,6	2974,4	5287,7	5496,3	6397,8	5258,6	4960,3
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	2619,1	3023,8	5219,0	5546,1	6365,4	5380,3	5154,2
Коэффициент экономической самодостаточности	0,33	0,29	0,24	0,20	0,25	0,28	0,28
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,14	0,13	0,11	0,09	0,13	0,13	0,09
Численность населения, тыс. чел.	216,9	214,0	213,1	211,5	210,4	208,4	206,0
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	9343	10443	13471	12928	20640	26384,6	19692
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	43,08	48,80	63,21	61,13	98,10	126,61	95,59
Оборот розничной торговли, млн. руб.	9980	11929	14561	13019	12700	14548	15465
Денежные доходы населения, руб./мес.	7627	8901	11364	10766	11961	13155	14467

Тайгинский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	102,0	111,3	141,1	152,9	159,6	169,7	153,2
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	41,3	30,5	41,0	46,6	53,4	57,8	38,7
Доходы в целом, млн. руб.	299,1	380,2	561,0	547,5	646,7	879,5	712,1
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	292,2	390,2	532,6	572,4	657,6	889,6	730,7
Коэффициент экономической самодостаточности	0,35	0,29	0,26	0,27	0,24	0,19	0,21
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,14	0,08	0,08	0,09	0,08	0,06	0,05
Численность населения, тыс. чел.	27,6	27,6	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	н/д	310	1300	1470	1263	1056	1047
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	-	11,23	47,27	53,45	45,93	38,40	38,07
Оборот розничной торговли, млн. руб.	791	1061	1279	1080	1302	1306	1437
Денежные доходы населения, руб./мес.	н/д	9817	12148	11486	12425	13364	18127

Юргинский городской округ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Собственные доходы, млн. руб.	307,4	522,0	617,9	503,1	600,4	662,4	643,5
Собственные доходы в узком смысле, млн. руб.	109,5	263,7	356,1	201,8	328,3	361,4	262,2
Доходы в целом, млн. руб.	1016,5	1423	2036,5	1703,9	1954,6	2104,7	2080,9
Расходы (за вычетом расходов на решение делегированных государственных полномочий), млн. руб.	986,5	1419,2	2021,6	1696,8	1975,4	2094,4	2099,6
Коэффициент экономической самодостаточности	0,31	0,37	0,31	0,30	0,30	0,32	0,31
Коэффициент экономической самодостаточности в узком смысле	0,11	0,19	0,18	0,12	0,17	0,17	0,12
Численность населения, тыс. чел.	83,6	83,8	83,9	83,9	82,6	81,3	81,3
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг, млн. руб.	н/д	5128	6017	4433	8486	12051	13593
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполнения работ и оказания услуг на душу населения, тыс. руб.	-	61,19	71,72	52,84	102,74	148,23	167,20
Оборот розничной торговли, млн. руб.	4546	5782	7001	6028	6487	6965	7718
Денежные доходы населения, руб./мес.	9008	9445	12047	11722	12898	14905	15978

Результаты кластерного анализа городских округов Кемеровской области по коэффициентам экономической самодостаточности (в программной среде SPSS 19.0, машинограмма)

```

CLUSTER K1 K2

/METHOD BAVERAGE

/MEASURE=SEUCLID

/ID=Округ

/PRINT SCHEDULE CLUSTER(3,5)

/PRINT DISTANCE

/PLOT DENDROGRAM VICICLE.

```

Кластеризовать

Примечания

Вывод создан		02-дек-2013 08:42:04
Комментарии		
Ввод	Данные	C:\Users\User\Documents\А\Эмпирические данные\Без имени1.sav
	Активный набор данных	Наборданных1
	Фильтр	<нет>
	Толщина	<нет>
	Разделить файл	<нет>
	Кол-во строк в рабочем файле данных	16
Обработка пропущенных значений	Задание пропущенных	Определенные пользователем пропущенные значения трактуются как пропущенные.

	Использованные наблюдения	Статистики основаны на наблюдениях, для которых ни в какой из используемых переменных нет пропущенных значений.
Редактор синтаксиса		<pre> CLUSTER K1 K2 /METHOD BAVERAGE /MEASURE=SEUCLID /ID=Округ /PRINT SCHEDULE CLUSTER(3,5) /PRINT DISTANCE /PLOT DENDROGRAM VICICLE. </pre>
Ресурсы	Процессорное время	00 00:00:01,497
	Время вычислений	00 00:00:01,936

[Наборданных1] C:\Users\User\Documents\A\Эмпирические данные\Без имени1.sav

Сводка обработки наблюдений^a

Наблюдения					
Валидные		Пропущенные		Всего	
N	Процент	N	Процент	N	Процент
16	100,0	0	,0	16	100,0

а. Средние связи (между группами)

Матрица близости

Наблюдение	Квадрат евклидова расстояния			
	1:Анжеро-Судженски	2:Беловский	3:Березовский	4:Калтанский
1:Анжеро-Судженски	,000	,058	,007	,003

2:Беловский	,058	,000	,026	,035
3:Березовский	,007	,026	,000	,001
4:Калтанский	,003	,035	,001	,000
5:Кемеровский	,091	,004	,049	,061
6:Киселевский	,070	,002	,034	,043
7:Краснобродский	,261	,077	,186	,207
8:Ленинск-Кузнецки	,022	,009	,005	,009
9:Междуреченский	,134	,016	,082	,097
10:Мысковский	,126	,016	,076	,089
11:Новокузнецкий	,093	,004	,050	,063
12:Осинниковский	,001	,044	,003	,000
13:Польсаевский	,036	,003	,012	,018
14:Прокопьевский	,006	,028	,000	,001
15:Тайгинский	,004	,039	,003	,003
16:Юргинский	,018	,012	,003	,007

Матрица близости

Наблюдение	Квадрат евклидова расстояния			
	5:Кемеровский	6:Киселевский	7:Краснобродский	8:Ленинск-Кузнецки
1:Анжеро-Судженский	,091	,070	,261	,022
2:Беловский	,004	,002	,077	,009
3:Березовский	,049	,034	,186	,005
4:Калтанский	,061	,043	,207	,009
5:Кемеровский	,000	,002	,045	,024
6:Киселевский	,002	,000	,061	,014
7:Краснобродский	,045	,061	,000	,135
8:Ленинск-Кузнецки	,024	,014	,135	,000

9:Междуреченский	,004	,011	,022	,048
10:Мысковский	,004	,009	,024	,045
11:Новокузнецкий	,000	,003	,046	,025
12:Осинниковский	,073	,053	,227	,014
13:Полысаевский	,013	,006	,106	,002
14:Прокопьевский	,052	,036	,192	,005
15:Тайгинский	,069	,051	,224	,011
16:Юргинский	,029	,018	,146	,000

Матрица близости

Наблюдение	Квадрат евклидова расстояния			
	9:Междуреченский	10:Мысковский	11:Новокузнецкий	12:Осинниковский
1:Анжеро-Судженский	,134	,126	,093	,001
2:Беловский	,016	,016	,004	,044
3:Березовский	,082	,076	,050	,003
4:Калтанский	,097	,089	,063	,000
5:Кемеровский	,004	,004	,000	,073
6:Киселевский	,011	,009	,003	,053
7:Краснобродский	,022	,024	,046	,227
8:Ленинск-Кузнецкий	,048	,045	,025	,014
9:Междуреченский	,000	,001	,004	,111
10:Мысковский	,001	,000	,005	,103
11:Новокузнецкий	,004	,005	,000	,075
12:Осинниковский	,111	,103	,075	,000
13:Полысаевский	,032	,029	,014	,024
14:Прокопьевский	,085	,080	,053	,003
15:Тайгинский	,106	,102	,069	,003

Матрица близости

Наблюдение	Квадрат евклидова расстояния			
	9:Междуреченский	10:Мысковский	11:Новокузнецкий	12:Осинниковский
1:Анжеро-Судженский	,134	,126	,093	,001
2:Беловский	,016	,016	,004	,044
3:Березовский	,082	,076	,050	,003
4:Калтанский	,097	,089	,063	,000
5:Кемеровский	,004	,004	,000	,073
6:Киселевский	,011	,009	,003	,053
7:Краснобродский	,022	,024	,046	,227
8:Ленинск-Кузнецкий	,048	,045	,025	,014
9:Междуреченский	,000	,001	,004	,111
10:Мысковский	,001	,000	,005	,103
11:Новокузнецкий	,004	,005	,000	,075
12:Осинниковский	,111	,103	,075	,000
13:Полысаевский	,032	,029	,014	,024
14:Прокопьевский	,085	,080	,053	,003
15:Тайгинский	,106	,102	,069	,003
16:Юргинский	,055	,051	,030	,011

Матрица близости

Наблюдение	Квадрат евклидова расстояния			
	13:Полысаевский	14:Прокопьевский	15:Тайгинский	16:Юргинский
1:Анжеро-Судженский	,036	,006	,004	,018
2:Беловский	,003	,028	,039	,012
3:Березовский	,012	,000	,003	,003

4:Калтанский	,018	,001	,003	,007
5:Кемеровский	,013	,052	,069	,029
6:Киселевский	,006	,036	,051	,018
7:Краснобродский	,106	,192	,224	,146
8:Ленинск-Кузнецки	,002	,005	,011	,000
9:Междуреченский	,032	,085	,106	,055
10:Мысковский	,029	,080	,102	,051
11:Новокузнецкий	,014	,053	,069	,030
12:Осинниковский	,024	,003	,003	,011
13:Полысаевский	,000	,013	,022	,003
14:Прокопьевский	,013	,000	,002	,003
15:Тайгинский	,022	,002	,000	,008
16:Юргинский	,003	,003	,008	,000

Это матрица различий

Средние связи (между группами)

Шаги агломерации

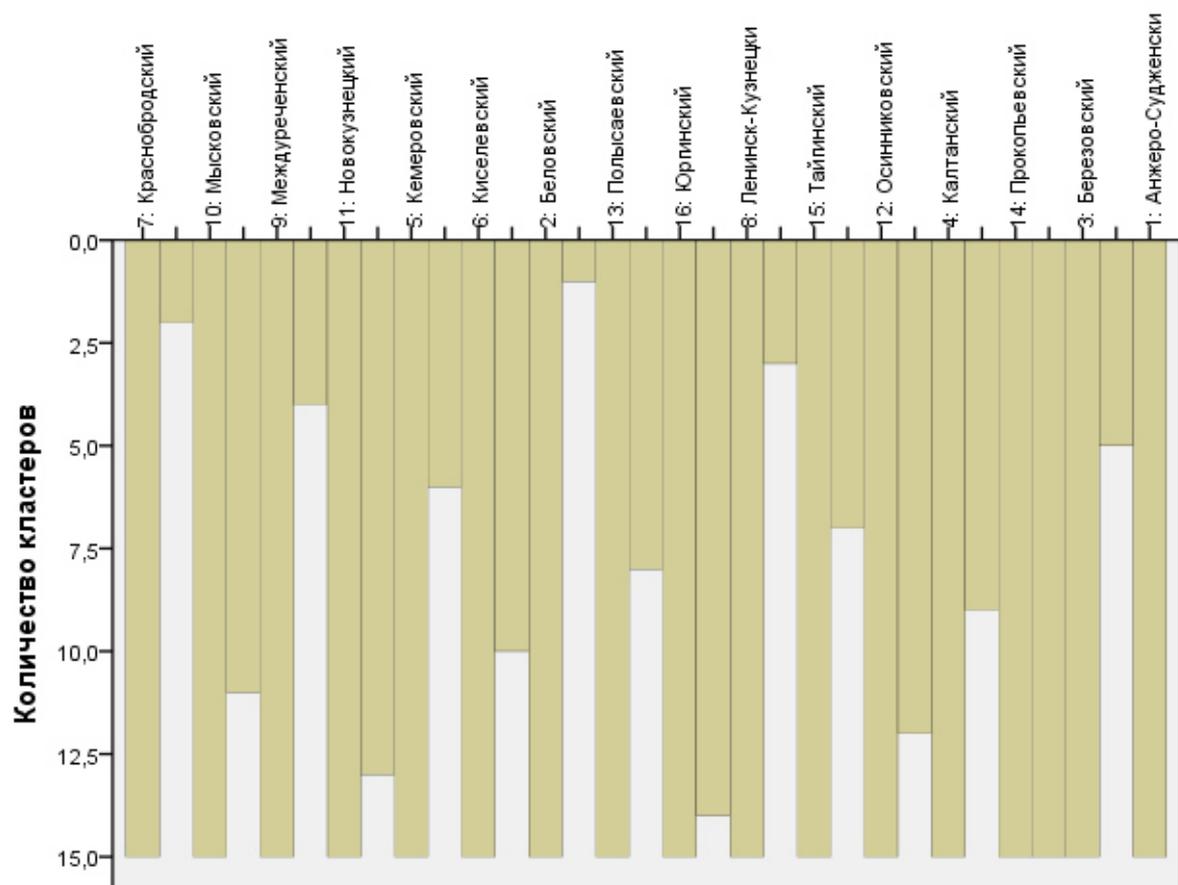
Этап	Кластер объединен с		Коэффициенты	Этап первого появления кластера		Следующий этап
	Кластер 1	Кластер 2		Кластер 1	Кластер 2	
1	3	14	,000	0	0	7
2	8	16	,000	0	0	8
3	5	11	,000	0	0	10
4	4	12	,000	0	0	7
5	9	10	,001	0	0	12
6	2	6	,002	0	0	10
7	3	4	,002	1	4	9
8	8	13	,002	2	0	13

9	3	15	,003	7	0	11
10	2	5	,003	6	3	12
11	1	3	,004	0	9	13
12	2	9	,009	10	5	14
13	1	8	,013	11	8	15
14	2	7	,046	12	0	15
15	1	2	,074	13	14	0

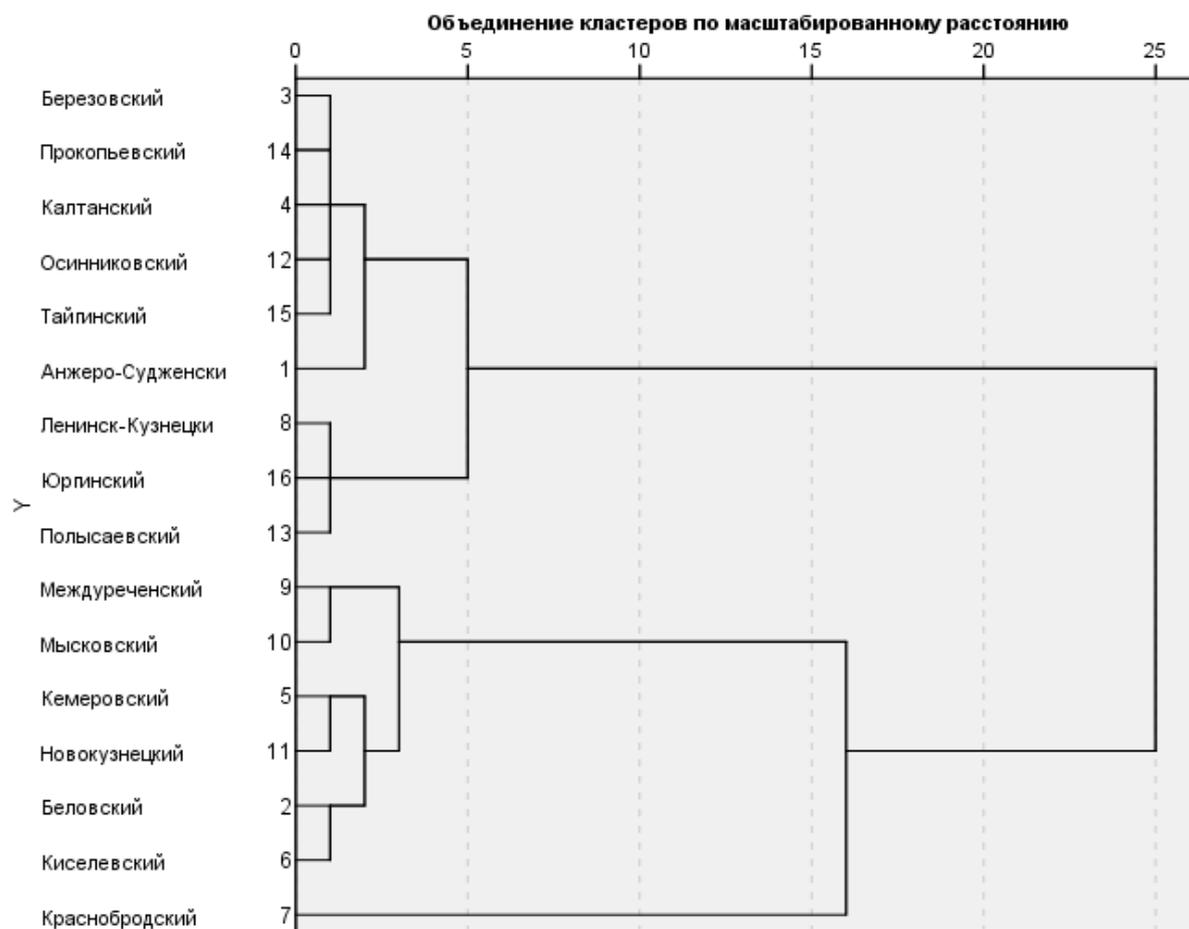
Принадлежность к кластерам

Наблюдение	5 кластеров	4 кластеров	3 кластеров
1: Анжеро-Судженски	1	1	1
2: Беловский	2	2	2
3: Березовский	1	1	1
4: Калтанский	1	1	1
5: Кемеровский	2	2	2
6: Киселевский	2	2	2
7: Краснобродский	3	3	3
8: Ленинск-Кузнецки	4	4	1
9: Междуреченский	5	2	2
10: Мысковский	5	2	2
11: Новокузнецкий	2	2	2
12: Осинниковский	1	1	1
13: Польшаевский	4	4	1
14: Прокопьевский	1	1	1
15: Тайгинский	1	1	1
16: Юргинский	4	4	1

Наблюдение



Дендрограмма с использованием метода межгрупповых связей



Основные показатели социально-экономического развития Кемеровской области¹

Наименование показателя	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Темп роста валового регионального продукта, процентов	107,2	106,8	102,1	92,9	102,7	102,3	98,3
Темп роста промышленного производства, процентов	106,6	102,7	99,2	90,7	106,1	105,1	98,1
Оборот малого бизнеса, млн. руб.	135,0	143,3	110,5	66,1	126,9	103,4	118,0
Темп роста реальных денежных доходов населения, процентов	109,9	114,7	110,0	84,6	104,8	100,1	101,3

¹ Источник: рассчитано по: Регионы России. Основные социально-экономические показатели. 2012. Стат. сб. М.: Росстат, 2013.