

**К ВОПРОСУ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Показано, что недостаток модели местного самоуправления обусловлен чрезмерной централизацией полномочий и ресурсов. Утверждается, что функции органов власти сельского поселения следует определять по принципу «полной ответственности за все, что происходит на курируемой территории». Говорится о том, что практика реализации современного законодательства о местном самоуправлении в сельских поселениях указывает на не учет некоторых реалий села (социально-экономических, кадровых, демографических). При этом указано, что устойчивое социально-экономическое развитие обеспечивается приростом инвестиционных проектов, возрастанием доли собственных доходов бюджета, демографических процессов и защитой интересов населения.

*Ключевые слова:* устойчивое развитие, инструменты регулирования развития сельских территорий, местное самоуправление и условия для развития.

A.F. Shupletsov  
A.V. Bokayev

**ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL MUNICIPALITIES  
(BY THE EXAMPLE OF IRKUTSK REGION)**

The article demonstrates that lack of a local self-government model is determined by unreasonable centralization of powers and resources. The authors state that functions of authorities of a rural settlement should be determined basing on the principle of «overall responsibility for the supervised territory». The authors point out that the practice of implementing the current legislation on local self-government in rural settlements shows that some rural realities (socio-economic, employment, and demographic) are not taken into account, and sustainable socio-economic development is supported by increasing number of investment projects, growth of internal budget incomes, demographic processes and protection of the population's interests.

*Keywords:* sustainable development, instruments of rural areas development regulation, local self-government, conditions for development.

Система местного самоуправления, как важнейшая составляющая гражданского общества, и ее становление является одним из главных направлений общественных преобразований России. Демографические ресурсы сельских территорий составляют 27% общей численности населения, при этом плотность населения — 2,3 чел. на 1 км<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Недостаток нынешней модели местного самоуправления обусловлен чрезмерной централизацией полномочий и ресурсов. В результате в бюд-

<sup>1</sup> Поселенческий потенциал насчитывает 155,3 тыс. населенных пунктов, из которых 142,2 тыс. имеют постоянных жителей. В сельском расселении преобладает мелкодисперсность. 72% населенных пунктов имеют численность жителей менее 200 чел., поселения с людностью свыше 2 тыс. составляют 2% [5].

жетах большинства сельских поселений нет статей ориентированных на развитие и выполнение ими многих других функций. В результате порядка 80% из них делегировали основную часть полномочий на уровень района [1].

Демографический и экологический кризисы, снижение качества жизни и человеческого потенциала, упадок деревень и опустошение сельскохозяйственных угодий создают угрозы для общенационального развития. В этих условиях стратегический подход к решению хозяйственных проблем села может быть выработан лишь исходя из приоритетности развития сельских территорий в целом.

Выход из кризиса невозможен без решения двух фундаментальных проблем: формирования благоприятных условий для предпринимательской деятельности и дееспособного института местного самоуправления.

При этом важно учитывать, что эффективность функционирования местного самоуправления зависит от ряда факторов (базовые, экономические, организационные, структурно-функциональные, ресурсные и др.). Оценка их возможностей свидетельствует о том, что для повышения эффективности органов местной власти необходимо обеспечить самостоятельность территорий на основе оптимизации экономических отношений между уровнями управления<sup>1</sup>.

Функции органов власти сельского поселения целесообразно определять, исходя из принципа «...полной ответственности за все, что происходит на курируемой территории». Это предполагает формирование штата сельской администрации, исходя из необходимости выполнения всех местных функций. Такой подход требует увеличения количества работников сельской администрации за счет включения в ее штат новых специалистов.

Для укрепления экономической базы села целесообразно осуществить комплекс мер: довести долю доходов местных (поселенческих) бюджетов в консолидированном бюджете страны до 20%, а долю собственных доходов местных бюджетов (формируемых за счет собственных источников) в их общих доходах — до 75%. Необходимо повысить заинтересованность органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии сельских территорий, для чего предстоит строить экономические отношения между уровнями управления на принципах хозрасчета. Важно осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности сельских поселений начиная с муниципального района и, лишь в случае дефицитности бюджета, подключать к данному процессу региональное звено.

В целом понятия «развитие сельских территорий» и «развитие сельского хозяйства» ранее рассматривались как тождественные, соответственно, роль и значение сельской местности для страны сводились лишь к обеспечению продовольствием и сельскохозяйственным сырьем. В современных условиях важно учитывать политические, социально-культурные, экологические и рекреационные аспекты развития сельских территорий.

Вследствие многофункциональности сельских территорий и особой значимости их для политического и социально-экономического развития общества, каждая функция может быть адекватно понята и эффективно

<sup>1</sup> В своем развитии местное самоуправление в России прошло 17 этапов, и каждый шаг приводил к адекватному социально-экономическому развитию страны.

реализована лишь в том случае, если она рассматривается в системной связи с другими из них и в контексте реализации единой стратегии государственного развития [4].

Реализация стратегических задач социально-экономического развития сельских территорий, формирование и исполнение местных бюджетов, осуществление экономической деятельности, поддержка социального сектора, комплексное развитие отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления должны осуществляться органами местного самоуправления на основе соответствующих муниципальных планов и программ при активной поддержке органов государственной власти. При их разработке и последующей реализации ориентирами должны выступать: конкурентоспособность экономики территорий (отдельных видов продукции, производств и бизнесов); эффективная бюджетная политика и управление муниципальным имуществом; формирование инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, обеспечение благоприятных условий для его функционирования, развитие новых форм хозяйствования и интеграция сельхозтоваропроизводителей, обеспечение экологической безопасности и оздоровление окружающей среды.

Однако следует отметить, что в большинстве сельских поселений отсутствуют необходимые организационные и материально-технические ресурсы для решения указанных вопросов. Целью государственной аграрной политики, представляющей собой составную часть государственной социально-экономической политики, по мнению А.А. Афанасьева, является обеспечение устойчивого развития сельских территорий [3, с. 23].

Изучая причинно-следственные связи в развитии экономики и территорий можно сделать вывод о наличии двух взаимосвязанных цепочек развития:

1. Демократизации государственного управления → развитие местного самоуправления → укрепление экономической базы сельских поселений → рост созидательной активности селян → формирование гражданского общества → развитие сельских территорий.

2. Демократизации государственного управления → формирование многоукладной экономики на селе → формирование приемлемых условий хозяйствования → развитие экономики → развитие сельских территорий.

Сложность решения проблем в сфере местного самоуправления заключается в том, что это предполагает перераспределение власти и ресурсов в пользу низового звена системы управления — органов власти в поселениях. Федеральный закон № 131 ввел двухуровневое местное самоуправление. Практика же показывает, что чем дальше от селян отделена власть территориально, тем меньше у них возможность влияния на нее. Система государственного управления должна «...просматривать все снизу доверху». Ответственность власти за результат очередной реформы вызывает необходимость принять особые меры защиты процесса реализации государственной социально-экономической политики в сельской местности.

Практика реализации современного законодательства о местном самоуправлении в сельских поселениях позволяет сделать вывод, что в правовых нормах не учтены некоторые реальности села (социально-экономические, кадровые, демографические и др.). Закон дифференцировал отдельные вопросы местного значения по уровням муниципальных

образований, не предложив методологического подхода в решении задачи выделения местных дел из общегосударственных [6, с. 7].

Во взаимоотношениях органов государственной власти и органов власти местного самоуправления сельских поселений нет четкости в разграничении предметного регулирования по важнейшим вопросам жизнедеятельности местного населения, имеются проблемы обеспечения гарантий государства при наделении органов власти сельских поселений отдельными государственными полномочиями. Система права пока не обеспечивает устойчивое комплексное развитие сельских территорий, придания приоритета этому направлению в деятельности властных структур [2, с. 245–247].

При анализе соответствия стратегий социально-экономического развития муниципальных образований просматриваются следующие стратегические разрывы:

1. Несоответствие федеральных и региональных стратегий и программ социально-экономического развития муниципального образования. Последовательность постановки целей и результатов социально-экономического развития предполагает согласование стратегий на федеральном, окружном, региональном и муниципальном уровне. Однако большинство программ на уровне муниципальных образований не соответствует заявленным целям и задачам субъекта федерации, важное место среди которых занимает повышение благосостояния населения, отсутствует управление на основе стратегического планирования.

2. Принятая модель межбюджетного регулирования негативно влияет на бюджетную обеспеченность наиболее активных и экономически самостоятельных муниципальных образований в сторону снижения собственной стратегически устойчивой базы, а соответствующая передача ряда местных расходных обязательств не соответствует базовым стандартам местного самоуправления.

3. Административно-территориальное деление не соответствует принципам рациональности. Значительная часть муниципальных образований не только не обеспечивает бюджетные нормативы, но и не может предоставить населению гарантированный минимум бюджетных услуг. Концентрация сложившейся искусственной системы расселения становится препятствием для естественной, здоровой конкуренции между территориями за население.

4. Процессы управления на муниципальном уровне носят фрагментарный характер. Следствием этого является снижение инвестиционной привлекательности муниципальной экономики, неэффективное управление муниципальной собственностью, сокращение стимулов для экономического развития.

5. Кластеризация экономики и усиление роли вертикально-интегрированных структур сокращают полномочия и возможности местной власти к улучшению социально-экономических показателей развития. Так, количество федеральных полномочий, исполняемых в порядке софинансирования на местном уровне, с 2006 г. выросло более чем в 2 раза, а доля субсидий в доходах местных бюджетов сократилась почти в 2,5 раза.

Изучение российского опыта и тенденций стратегического планирования социально-экономического развития муниципалитетов (далее — СЭРМ) определяют потребность в разработке новой парадигмы развития муниципалитетов (рис. 1). На этой основе выстраивается современная парадигма СЭР на местном уровне (рис. 2).

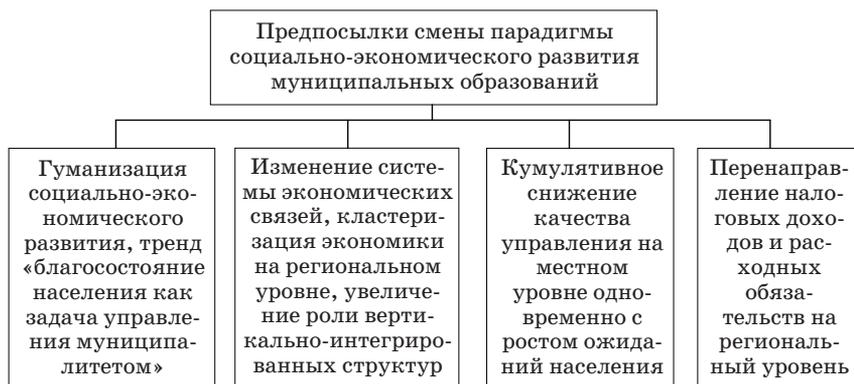


Рис. 1. Предпосылки смены парадигмы социально-экономического развития муниципальных образований



Рис. 2. Современная парадигма социально-экономического развития муниципалитетов

Существующие подходы к типологизации муниципалитетов по таким признакам, как площадь территорий, плотность населения, бюджетная обеспеченность, объем производства и иным общепринятым понятиям не позволяют выявить те классификационные критерии<sup>1</sup>, которые определяют специфику инструментов устойчивого развития и позволят использовать, в рамках общей стратегической задачи, индивидуальные методы управления социально-экономическим развитием.

<sup>1</sup> Классификационными критериями типологизации являются социальные и экономические индикаторы и специализированная группа качественных индикаторов, отражающих экологическое, политическое, ресурсное состояние территории.

Муниципальные образования Иркутской области<sup>1</sup> разделены на четыре группы дотационности:

- группа 1 — МБТ < 10% ;
- группа 2 — 10% < МБТ < 30% (данные группы можно отнести к прогрессивным и развитым муниципальным образованиям);
- группа 3 — 30% < МБТ < 70% ;
- группа 4 — МБТ > 70% отсталые и депрессивные<sup>2</sup>.

В группу 3 входят 25 территорий и 80 поселений, в группу 4 — 11 территорий и 329 поселения. Более 90% муниципальных образований области относится к категории депрессивных и отсталых территорий.

В структуре экономики наибольшая доля сельского хозяйства просматривается в 9 муниципальных районах из 33 территорий. За последние 10 лет из категории сельскохозяйственных р-нов были Аларский, Эхирит-Булагатский, Нукутский, Иркутский и Тулунский районы.

Таким образом, вопросы социально-экономического развития сельских территорий остаются чрезвычайно актуальными. Для решения указанных проблем сельских поселений принята Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г., реализация которой будет осуществляться в два этапа. Первым этапом (2011–2013 гг.) предполагается реализовать меры, направленные на совершенствование нормативно-правового, организационного, научного, кадрового и программного обеспечения сельских территорий. На втором этапе (2014–2020 гг.) предполагается обеспечить рост ресурсного обеспечения сельских территорий на базе укрепления аграрного сектора, диверсификации и развития сельской экономики, повышения налогооблагаемой базы сельского развития и финансовых основ местного самоуправления, экономического роста и усиления государственной поддержки села в рамках предлагаемой к разработке федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий на 2014–2017 г. с учетом ее пролонгации до 2020 г.<sup>3</sup>

В целях совершенствования местного самоуправления предстоит разработать региональную программу его поддержки и развития на пять лет, в которой отдельным разделом следует выделить план действия по совершенствованию частно-государственного партнерства. Это послужит разработке региональной политики и механизмов нормативно-правового регулирования частно-государственного партнерства, использовании его элементов органами местного самоуправления.

<sup>1</sup> На 1 января 2012 г. на территории Иркутской области зарегистрировано 473 муниципальных образования (42 муниципальных образования — второго уровня, из которых 9 городских округов и 33 муниципальных района, в состав которых входят 431 муниципальное образование — первого уровня, 67 городских и 364 сельских поселения).

<sup>2</sup> В состав — группы 1 входит всего 8 муниципальных образований (г. Иркутск и 7 поселений, 2-й группы — 20 муниципальных образований (5 — второго и 15 — первого уровня). В данных двух группах можно выделить 4 поселения — Марковское (группа 1), Молодежное (группа 1), Большереченское (группа 2) — в составе Иркутского района (группа 3) и Белореченское (группа 2) — в составе Усольского района (группа 3). Если первые сохранили свои позиции за счет близости к областному центру и стали «спальными», Белореченское за счет крупнейшего интеграционного объединения по производству зерна, картофеля, молока, мяса и яиц СХ ОАО «Белореченское».

<sup>3</sup> Это позволит к концу второго этапа повысить уровень занятости и доходов сельского населения, снизить распространение бедности, улучшить среду обитания и на этой основе замедлить процессы депопуляции и расширить количество регионов со стабильным и растущим сельским населением [5, с. 6748].

Важно предусмотреть проведение мониторинга и контроля за ведением динамического инвестиционного паспорта региона и муниципальных образований с использованием геоинформационных систем в виде бизнес-карт территорий. Предстоит оценить роль концессионных соглашений в отношении объектов социального значения.

Целью такой программы становится повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в реализации полномочий, определенных законодательством. Программа будет консолидирующей, объединяя усилия региональной власти и местного самоуправления в реализации муниципальной реформы. Основные задачи состоят в следующем:

- содействие развитию основ местного самоуправления;
- создание условий для социально-экономического развития муниципальных образований;
- обеспечение систем взаимодействия региональных органов власти и органов местного самоуправления;
- оптимизация межбюджетных отношений и финансово-экономической деятельности муниципальных образований;
- формирование системы мотивации администраций и Дум муниципальных образований к повышению эффективности и достижению высоких результатов деятельности;
- совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления.

Программой должна быть определена степень участия исполнительных органов государственной власти региона в решении органами местного самоуправления конкретных вопросов местного значения.

Предложен интегрированный показатель  $G = P \cdot Q$ , позволяющий оценить устойчивость социально-экономического развития муниципального образования (здесь  $G$  — показатель устойчивости СЭР;  $P$  — показатель социально-экономического результата деятельности;  $Q$  — показатель качества управления муниципалитетом). При этом

$$P = \frac{PVA}{STVA} \cdot HDI \cdot ERI,$$

где  $PVA$  — добавленная ценность для населения муниципального образования;  $STVA$  — добавленная ценность всех стейкхолдеров муниципального образования;  $HDI$  — индекс развития человеческого потенциала;  $ERI$  — индекс экологической безопасности.

$$Q = \frac{TI}{B} \cdot \frac{Tax}{LBI} \cdot \frac{EI}{TI},$$

где  $TI$  — собственные доходы местного бюджета;  $B$  — доходы местного бюджета;  $Tax$  — налоговые поступления в местный бюджет;  $LBI$  — совокупные доходы местного бизнеса;  $EI$  — объем внешних инвестиций;  $TI$  — совокупный объем инвестиций в муниципалитете.

Таким образом, устойчивое социально-экономическое развитие обеспечивается приростом инвестиционных проектов, инициированных внешними инвесторами, возрастанием доли собственных доходов бюджета, стабильной экологической безопасностью, улучшением миграционных и демографических процессов и защитой интересов населения.

Задача создания эффективной системы местного самоуправления, сопоставимой с муниципалитетами развитых стран, сегодня может быть реализована только объединением усилий власти, бизнеса и общества.

Список использованной литературы

1. Адукова А.Н. Организационно-экономические механизмы развития местного самоуправления на сельских территориях [Электронный ресурс] / А.Н. Адукова. — URL: <http://www.dibase.ru>.
2. Артамонов А.Д. Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века / А.Д. Артамонов [и др.]. — Тамбов: Юлис, 2005. — 384 с.
3. Афанасьев А.А. Организационные основы местного самоуправления сельских поселений в современных условиях / А.А. Афанасьев // Государственное строительство и право: сб. науч. тр. / под общ. ред. Г.В. Мальцева. — Вып. 18. — М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2006.
4. Всероссийский совет местного самоуправления [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.vsmsinfo.ru>.
5. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50.
6. Уваров А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. — 2-е изд., перераб. — М.: Норма, 2006. — 320 с.

Referenses

1. Adukova A.N. Organizatsionno-ekonomicheskie mekhanizmy razvitiya mestnogo samoupravleniya na sel'skikh territoriyakh [Elektronnyi resurs] / A.N. Adukova. — URL: <http://www.dibase.ru>.
2. Artamonov A.D. Politika razvitiya sel'skikh territorii Rossii: poseleniya XXI veka / A.D. Artamonov [i dr.]. — Tambov: Yulis, 2005. — 384 s.
3. Afanas'ev A.A. Organizatsionnye osnovy mestnogo samoupravleniya sel'skikh poselenii v sovremennykh usloviyakh / A.A. Afanas'ev // Gosudarstvennoe stroitel'stvo i pravo: sb. nauch. tr. / pod obshch. red. G.V. Mal'tseva. — Vyp. 18. — M.: Izd-vo Mosk. gumanitar. un-ta, 2006.
4. Vserossiiskii sovet mestnogo samoupravleniya [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://www.vsmsinfo.ru>.
5. Kontseptsiya ustoychivogo razvitiya sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. — 2010. — № 50.
6. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii / A.A. Uvarov. — 2-e izd., pererab. — M.: Norma, 2006. — 320 s.

Информация об авторах

*Шуплецов Александр Федорович* — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [ssa@isea.ru](mailto:ssa@isea.ru).

*Бокаев Андрей Владимирович* — аспирант, директор, Байкальский государственный университет экономики и права, ОГУ «Аппарат Общественной палаты Иркутской области», г. Иркутск, e-mail: [bav67@bk.ru](mailto:bav67@bk.ru).

Authors

*Shupletsov Aleksandr Fyodorovich* — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [ssa@isea.ru](mailto:ssa@isea.ru).

*Bokayev Andrey Vladimirovich* — post-graduate student, Baikal State University of Economics and Law, Director, Executive Office of the Public Chamber of Irkutsk Region, Irkutsk, e-mail: [bav67@bk.ru](mailto:bav67@bk.ru).