

**Библиографический список**

1. Брагинский С.В. Политическая экономика: дискуссионные проблемы и пути обновления / С.В. Брагинский, И.А. Певзнер. М., 1991.

2. Проблемы, требующие решения (круглый стол) // Экономика сельского хозяйства России. 2002. № 1. С. 10-15.

3. Савченко Е. Итоги и проблемы / Е. Савченко // Экономика сельского хозяйства России. 2007. № 5. С. 13.

4. Ушачев И. Основные политические концепции аграрной политики России / И. Ушачев // АПК: экономика и управление. 2000. № 2.



УДК 336.1/.5(094.4)351/354 (075.8)65:631.1:353:37:338.93 (087.5)

**А.А. Кашин**

**СИСТЕМА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ  
И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ**

Всеобщее признание мировым сообществом системы местного самоуправления, объединений муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества, с одной стороны, как структуры элементов института публичной власти, а с другой – политико-экономического инструмента, получило отражение в 4, 6, 7, 9, 10 статьях Европейской Хартии Местного самоуправления (ETS) 122 от 15 октября 1985 г. [1].

Проводимая сегодня в нашей стране в соответствии с ETS реформа в рамках Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. внесла довольно серьезные изменения в структуру управления на территории России, особенно в сельской местности, а значит, и в экономику АПК.

Этим законом сельское поселение определяется как «один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления» [2]. Оно представляет собой низовое звено в системе муниципального управ-

ления в сельской местности, наиболее приближенное к населению и к его насущным проблемам.

Законом № 131-ФЗ установлены новые принципы взаимоотношений на уровне муниципальных образований принципы кооперации усилий, проявлением которых стало межмуниципальное сотрудничество. В рамках этого сотрудничества государство обязует местное самоуправление создавать свои советы в каждом субъекте Российской Федерации. Разрешается также создание единого общероссийского объединения муниципальных образований при условии, если в его состав войдут советы муниципальных образований не менее двух третей территорий. Вся деятельность и полномочия этих объединений в соответствии с законом будут осуществляться согласно требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. и иными законами, законодательными актами, применяемыми к ассоциациям [2].

На этапе становления гражданского общества, происходящего в Российской Федерации, межмуниципальное сотрудничество органов местного самоуправления является структурным элементом

экономики территории, влияющим на ее социально-экономическое развитие и позволяющим обходиться без бюджетной поддержки вышестоящих органов управления, применяемой к дотационным муниципальным образованиям.

Конституцией Российской Федерации и Законом № 131-ФЗ закреплено, что муниципалитеты являются независимыми административно-территориальными хозяйствующими единицами, решающими в своей компетенции хозяйственно-экономические вопросы, направленные на улучшение жизни населения. Межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований дает возможность приобрести муниципальным районам и сельским поселениям финансово-экономическую самостоятельность для реализации своих конституционных и законных функций в области управления территорией и ее ресурсами, так как его основная цель – помощь друг другу в решении насущных проблем: экономического развития, хозяйственного обеспечения, развития транспортной и информационной инфраструктуры, социальной защищенности населения, управления имуществом, существующим в каждом муниципальном образовании, особенно это актуально в сельской местности, где нехватка бюджетно-финансовых средств в реализации своих полномочий исполнительными органами муниципальных образований ощущается особенно остро. Для решения этих задач и совместного решения вопросов местного значения представительным органам муниципальных образований предоставляется право учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, совместных финансовых фондов, межмуниципального Российского банка. Законодательство позволяет межмуниципальному сотрудничеству, как самостоятельному субъекту, осуществлять поддержку своих товаропроизводителей и предпринимателей через формирование производственной и рыночной инфраструктур путем создания потребительских кооперативов [2].

Предоставленное Законом № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» от 28 августа 1995 г. право представительным органам муниципальных образований создавать некоммерческие организации и фонды позволяет построить новую организационную систему взаимопомощи, способствующую решению финансовых вопросов публичной власти и социально-экономических проблем сообщества граждан на местах [3, с. 10].

Такая организационная система содействия представительных органов власти муниципальных образований – дополнительный очевидный плюс к их социально-экономическому развитию муниципальных образований в сельской местности, так как бюджеты муниципальных районов и сельские поселения Алтайского края на 65% зависят от финансово-экономической помощи вышестоящих уровней – регионального, федерального бюджетов [3].

В последние годы государство для того чтобы обеспечить местные бюджеты финансовыми средствами, использует только механизмы межбюджетного выравнивания, которые заложены в политике бюджетного федерализма. Суть последнего заключается в необходимости налаживания сложной системы взаимосвязей между централизацией и децентрализацией бюджетных отношений. Россия в XXI в. превратилось в унитарное государство по централизации налогово-бюджетных полномочий, что противоречит ее федеративному устройству. То есть все бюджеты субъектов РФ и территориальные бюджеты (местного самоуправления) перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным центром и законодательством. Более 80% налоговых доходов субъекта РФ и местных бюджетов формируются за счет отчислений от федеральных налогов [4]. Зависимость этих уровней от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает всю стратегическую перспективу развития России, приводит к деконцентрации функций и полномочий по использованию ресурсов – все они остаются за центром и распределяются по воле центра.

Централизация (сосредоточение функций, полномочий, ресурсов в одних руках) и децентрализация (отмена или

ослабление единоличных функций центра с появлением этих функций у других организационных структур) в межбюджетных отношениях должны будут сосуществовать и дополнять друг друга. Это объективная реальность, а значит, формирование бюджетов будет основываться не только на политических решениях центра.

Бюджетный федерализм не имеет достаточно четкого определения. С помощью этого понятия пытаются распределить различные аспекты децентрализации финансов и финансовой самостоятельности. Впервые его ввели американцы, но они вкладывают в это понятие автономное функционирование бюджетов, которое основано на четко сформулированных экономико-математических формулах [5]. В России бюджетный федерализм предусматривает децентрализацию (делегирующие права и полномочий) всех уровней, что обеспечивает разграничение предметов ведения, полномочий функций и ресурсов в соответствии с конституционным правовым статусом. Другими словами, он направлен на поиск баланса интересов Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в целях достижения устойчивого территориального развития и открытия доступности общественных благ. Недостаток этой системы в том, что, во-первых, каждый уровень власти преследует свои интересы, во-вторых, постоянно меняется внутренняя и внешняя обстановка в стране.

Основной целью бюджетного федерализма в Российской Федерации является формирование бюджетных отношений, позволяющих органам управления субъектов РФ и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между разными уровнями власти. Это позволяет сформулировать основные задачи бюджетного федерализма:

- упорядочение бюджетного устройства в РФ;
- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансовых мандатов» (закрепленная законом норма оказания услуг);
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепления

доходных источников за бюджетами разных уровней;

- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;

- повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне [5].

Однако сегодняшняя бюджетная политика предусматривает делегирование федеральным уровнем власти расходных полномочий муниципальным образованиям, которые не достаточно обеспечены закрепленными за ними доходными (налоговыми) полномочиями, что приводит к диспропорции разных уровней бюджетов. В основном все налоговые полномочия сосредоточены на федеральном уровне, что и позволяет государству осуществлять межбюджетное выравнивание через предоставление финансовой помощи муниципальным образованиям.

Межбюджетное выравнивание осуществляется через дотации (денежные средства, выдаваемые в безвозвратном порядке для покрытия убытков, разрыва между расходами и доходами, то есть материальная помощь), субвенции (вид денежного пособия, предоставляемого на финансирование определенного мероприятия, которое подлежит возврату в случае нарушения его целевого использования), субсидии (финансовая помощь в денежной или натуральной форме на определенные цели), и трансферты (перевод финансовых средств с одного уровня бюджета на другой с передачей прав на их использование).

Для того чтобы эта модель эффективно функционировала, необходимо:

- разделить полномочия власти по расходам из бюджета;
- наделить все уровни власти экономическими рычагами и механизмами для выполнения своих функций;
- сглаживать вертикальные и горизонтальные дисбалансы бюджетов для обеспечения определенных стандартов потребления, приходящихся на одного человека, проживающего на определенной территории России [5].

Все это должен контролировать Бюджетный кодекс РФ, в котором сформулированы принципы единства

бюджетной системы, сбалансированности бюджетов, реальной самостоятельности бюджетов разного уровня.

В соответствии с законом № 131-ФЗ уровень экономического развития территории определяет уровень возможностей органов ее управления: чем выше этот уровень, тем полнее реализуются полномочия и функции управления территорией, а органы местного самоуправления более независимы в решении насущных проблем местного значения от региональных или федеральных

органов управления, и наоборот. На примере Алтайского края можно увидеть, что независимо оттого, что количество муниципальных районов Алтайского края с профицитными бюджетами увеличилось, сумма дефицита их бюджетов с каждым годом становится все больше (рис. 1, рис. 2) [3].

Это позволяет предположить, что бюджеты муниципальных образований будут постоянно зависеть от финансовых поступлений от вышестоящих бюджетов.

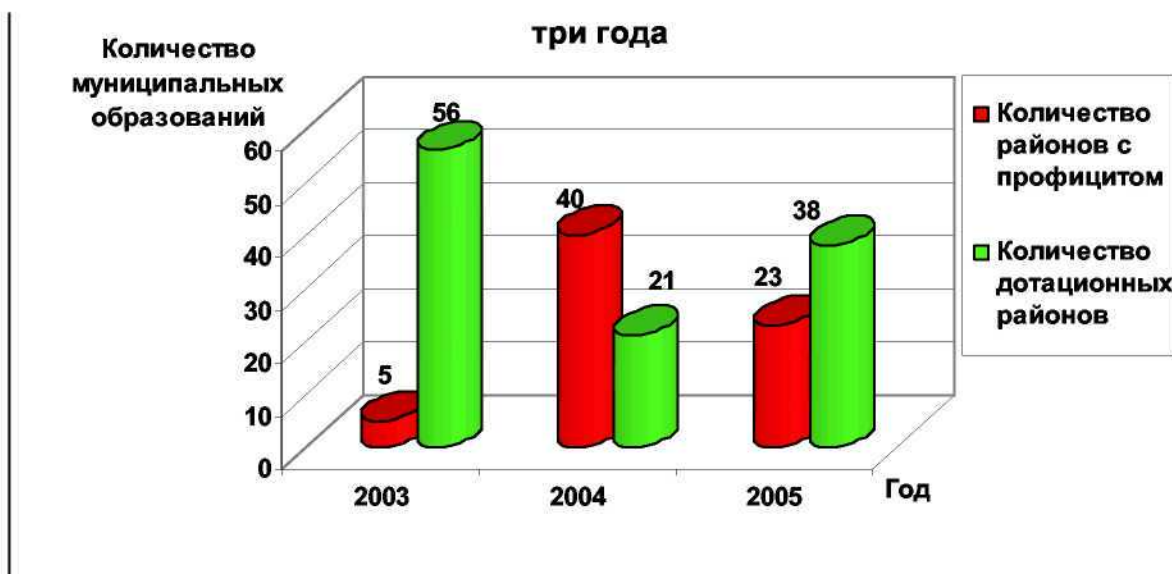


Рис. 1. Количество дотационных и с профицитом муниципальных районов Алтайского края в динамике за три года

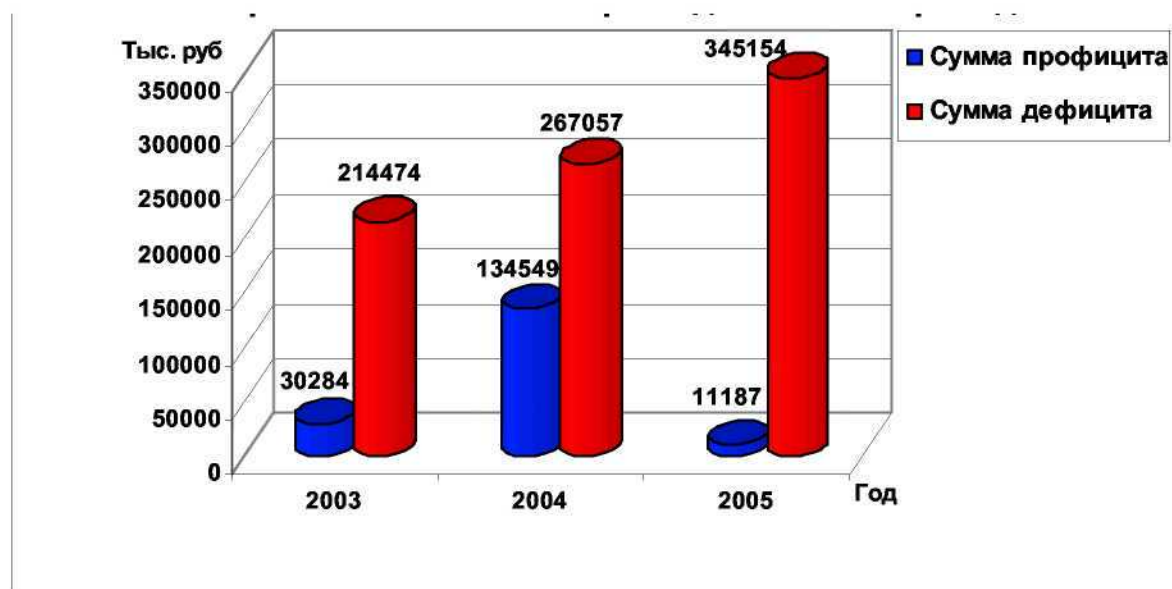


Рис. 2. Общие суммы дефицита и профицита бюджетов районов Алтайского края в динамике за три года



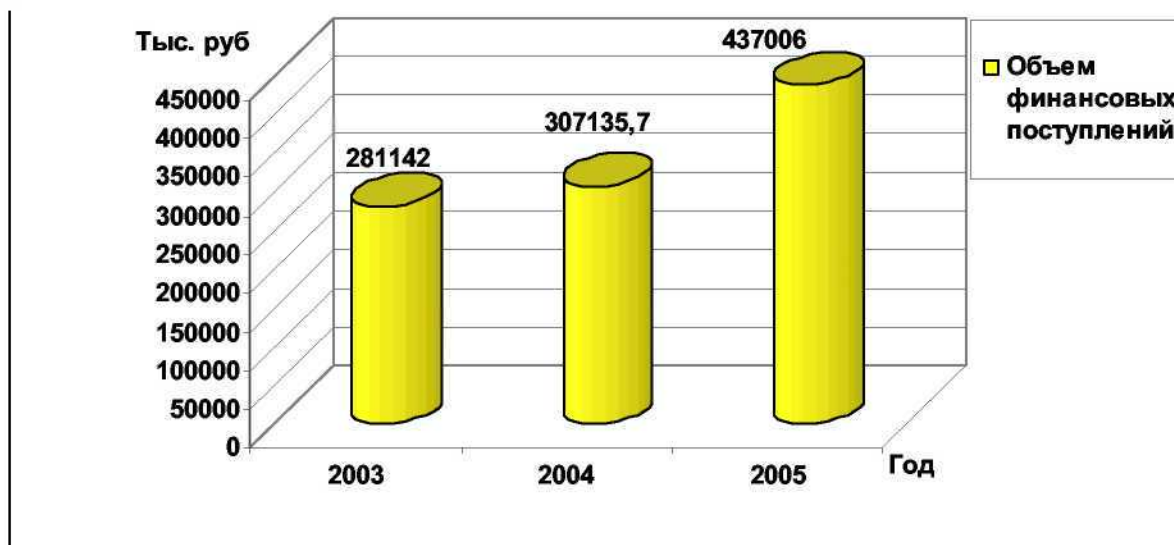


Рис. 3. Итоговый объем финансовых поступлений в районы Алтайского края из вышестоящих бюджетов Федерального уровня и субъекта РФ

Суммы финансовой помощи муниципальным образованиям с каждым годом возрастают (рис. 3) [3]. Это позволяет государству держать социально-экономическую политику местного самоуправления под полным контролем и диктовать политику в области ведения хозяйственно-экономической деятельности. Право на этот контроль юридически закреплен в статьях 60, 61 главы 8 закона 131-ФЗ, где определены основы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территорий. Согласно этому документу специалист в области юриспруденции может определить элементы контроля со стороны государственных органов над деятельностью муниципальных образований.

Государству такой контроль необходим для реализации своей экономической политики на местах, что нередко приводит к неэффективному использованию ресурсов и диспропорциям в рамках Конституции Российской Федерации, порождая юридически-конституционный парадокс. Ведь местное самоуправление продекларировано как независимое от государственной власти и от всякого ее вмешательства в решение вопросов местного значения. Контроль со стороны государственных органов, конечно, возможен, но только при делегировании своих полномочий органам местного самоуправления или при осуществлении совместной деятельности. Эти основы заложены в статьях 19, 20, 21 главы 4 Закона 131-

ФЗ, отступление от которых рассматривается как покушение на суверенитет хозяйствующего субъекта, каким является муниципальное образование [2].

В такой ситуации дополнительным механизмом в достижении органами местного самоуправления независимости от центра в решении внутренних политическо-экономических, социально-хозяйственных вопросов могут стать объединения муниципальных образований и межмуниципальное сотрудничество.

Эта система местного самоуправления, состоящая из взаимодействующих элементов муниципальных образований, как поселкового уровня, так и районного, которые обладают не только внешней целостностью системы, определенным образом обособленностью между собой и от системы государственного управления, но и обладают природно-правовым, системным единством. Такое взаимодействие строится на принципе эмерджентности – это значит, что межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований наиболее ярко проявляется внутренней целостностью, свойства такой системы не являются суммой свойств ее составных частей. Такая система, есть нечто большее, можно сказать, что межмуниципальное сотрудничество в целом обладает такими свойствами, которых нет ни у одной из ее частей, взятых в отдельности, то есть одного отдельного муниципального образования. Модель структуры под-



черкивает, главным образом, связанность элементов, их взаимодействие и возможность получения качественно новых результатов.

Действие устройства объединения муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества отражено на рисунке 4.

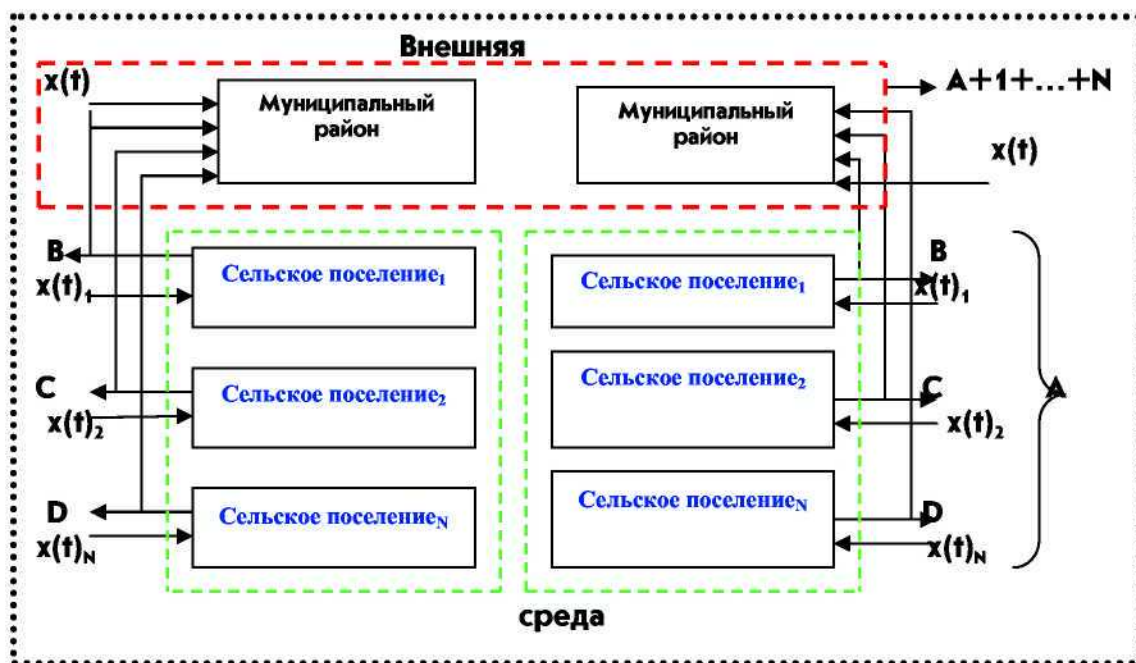


Рис. 4. Иллюстрация внутренней целостности системы объединения муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества (по принципу эмерджентности)

$x(t)$  – совокупность процессов на входе на уровне районов;

$A + 1 + \dots + N$  – полученные результаты от деятельности, от внедрения и реализации местных проектов межмуниципального сотрудничества с приоритетными интересами в границах муниципальных районов;

$A$  – полученные результаты от деятельности, межмуниципального сотрудничества на уровне сельских поселений, которые непосредственно отражаются на стратегических планах развития территорий поселений;

$B, C, D$  – разработанные и принятые управленческие решения исполнительных органов сельских поселений при внедрении стратегического плана развития их территорий;

$x(t)_1, x(t)_2, x(t)_N$  – совокупность двух процессов, влияющих на разработку и принятие управленческого решения каждого исполнительного органа сельского поселения на входе, образованных на территории одного района. Данные процессы делятся на: управляемые и

неуправляемые, то есть независящие от функционально-правовой деятельности исполнительных органов, но непосредственно касающиеся развития их территории (внешние факторы).

Здесь, в основном, делается акцент на то, что при межмуниципальном сотрудничестве получают качественно новые результаты (на разных уровнях муниципальной власти), где они одновременно составляют целостность получаемого эффекта для всех муниципальных образований в сельской местности.

Сегодня этот вопрос серьезно не рассматривается. Например, в Алтайском крае ввиду низкой политической активности главами муниципальных образований до сих пор не создано ни одного объединения муниципальных образований, и тем более никто не ставит вопрос о межмуниципальном сотрудничестве в торгово-хозяйственной сфере. В то же время развитие этого направления позволило бы активизировать вывод товаров с территории на международные рынки и тем самым обеспечить фи-

нансовую основу института гражданского общества в приграничных территориях стран – участниц ЕВРАЗЭС, и в первую очередь на основе создания единых информационно-технологической и транспортной инфраструктур.

Согласно Европейской Хартии Местного самоуправления исполнительные органы могут реально помочь своим товаропроизводителям выйти на новый международный рынок стран ЕВРАЗЭС, осуществлять межнациональные финансовые, новаторские, технологически-производственные проекты или просто обмениваться опытом в сфере местного самоуправления на уровне соглашений между объединениями муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества на едином экономическом пространстве [1]. В этой ситуации развитие торгово-экономических связей между странами обеспечит независимость муниципальной власти в решении местных вопросов. Например, производители Родинского и Алейского районов Алтайского края торгуют своей продукцией от Западной Европы до Дальнего Востока, но пока преимущественно от лица частного бизнеса или с помощью исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что не приносит доходов в местные бюджеты.

#### Выводы

1. Внедрение системы объединений муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества должно привести к тому, что муниципальные образования смогут решать свои социально-экономические и хозяйственные проблемы через новый механизм межмуниципального сотрудничества, становясь более экономически и политически независимыми от государства с его дотациями, субвенциями, субсидиями, трансфертами в решении социально-экономических проблем территории, формируя тем самым новую политическую силу, не зависящую от какого-либо субъективного желания.

2. Государству это должно быть выгодно с точки зрения обеспеченности бюджета местного самоуправления собственными средствами, но, несмотря на перспективы муниципальных образований, и межмуниципального сотрудничества, при этом в бюджеты самоуправления следует вернуть часть налогов, связанных с деятельностью местных производителей, например, налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций.

3. Дальнейшее укрепление местного самоуправления будет зависеть от того, насколько эти объединения будут эффективно внедряться и способствовать выходу организаций и предприятий на международные рынки для реализации своих товаров, услуг, новаторских проектов.

#### Библиографический список

1. Европейская Хартия от 15 октября 1985 году ETS № 122.
2. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Паспорт социально-экономического развития Алтайского края: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. Барнаул, 2006. 146 с.
4. Основы бюджетного федерализма в России // Аграрная наука – сельскому хозяйству: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. В 3 кн. Барнаул: Изд-во АГАУ, 2006. Кн. 3. 601 с.
5. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период 2005 года».
6. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит-ра, 1993. 64 с.

