

**К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**
To the question of development of local government in modern conditions

Т. И. Кружкова, кандидат исторических наук, доцент, заместитель директора
Института экономики, финансов и менеджмента,

О. А. Рушицкая, кандидат экономических наук, доцент, директор Института экономики,
финансов и менеджмента Уральского государственного аграрного университета
(г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, 42),

Д. К. Стожко, кандидат философских наук, доцент,
Уральского государственного экономического университета
(г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной воли, д. 62/45)

Рецензент: В. Г. Благодатских, доктор исторических наук, профессор

Аннотация

Рассматривается проблема развития местного самоуправления, повышения экономической самостоятельности территориальных органов власти и эффективности их деятельности. Особое внимание обращено на недостаточную правовую проработку компетенций органов местного самоуправления и источников их финансирования. Несоответствие компетенций и источников финансирования, содержащееся в ФЗ № 131, требует изменений в теории и практике местного самоуправления. Сложившаяся в начале XXI в. в РФ централизованная бюджетная и налоговая система вступает в противоречие с требованиями бюджетного федерализма и развития местного самоуправления. В современных условиях остро стоит проблема отказа центральных органов власти от тотального огосударствления финансовых ресурсов в виде бюджетных средств и замены этой системы более гибкой системой бюджетного саморегулирования. Переход к такой системе предполагает расширение и активизацию социального самоуправления, одной из форм которого (помимо различных институтов гражданского общества) является местное самоуправление. Активизация системы социального самоуправления должна быть нацелена на развитие функций самоопределения, самоуправления и самореализации. Эти функции отражают суть понятия «социально-экономическая самостоятельность» территории и содержат в себе право последних на формулирование задач социально-экономического развития на местах, определение источников и порядка их финансирования.

Ключевые слова: бюджетная система, налоговая система, местное самоуправление, территория, источники финансирования, компетенции, самоопределение, самореализация, социальный потенциал, экономический потенциал, культурный потенциал, местный интерес, территориальный интерес.

Summary

The problem of the development of local self-government, increasing the economic independence of territorial governments and their effectiveness is considered. Special attention is paid to the lack of legal study of the competencies of local governments and their sources of funding. Mismatch of competencies and sources of funding contained in the Federal law No. 131 requires changes in the theory and practice of local self-government. Established in the beginning of XXI century in Russia the centralized fiscal and tax system is in conflict with the requirements of budgetary federalism and local self-government development. In modern conditions there is a problem of failure of central government from total nationalization of financial resources in the form of budget funds and replace the system with a more flexible system of budget regulation. The transition to such a system implies the extension and intensification of social self-government, a form of which (apart from various civil society institutions) is the local self-government. Revitalization of the system of social self-government should be aimed at development of functions of self-determination, self-

government and self-realization. These functions reflect the essence of the concept of “socio-economic independence” of the territory and contain the right for the last to formulate the problem of socio-economic development, determine the sources and procedure of financing.

Keywords: budget system, tax system, local government, land, sources of financing, competence, self-determination, self-realization, social potential, economic potential, cultural potential, local interest, territorial interest.

Проблема повышения экономической самостоятельности системы местного самоуправления достаточно давно исследуется в экономической науке. Как с позиций общегосударственных интересов, так и с точки зрения местного интереса и интереса территории (региона). В связи с этим можно условно выделить три главных направления в исследовании данной проблемы.

В нашей статье мы хотели бы предложить *четвертый*, междисциплинарный подход к исследованию данной проблемы, который наряду с экономическими интересами учитывал бы и социально-культурные особенности территорий, в частности, менталитет и самобытность, структуру населения и уровень его культурного развития (грамотность, религиозность и т. д.). Эти факторы могут быть очень полезны при разработке комплексной многофакторной модели развития местного самоуправления, кодификации его экономических интересов, а следовательно, и при определении круга полномочий (компетенций) органов местного самоуправления и источников их финансирования.

Местное самоуправление является конкретной формой широкого социального самоуправления, механизмом самоорганизации народа и самореализации им своих интересов. Государство существует как доверительный инструмент защиты и реализации тех интересов населения, которые оно самостоятельно осуществлять не может. Социальное самоуправление, наоборот, выступает инструментом, посредством которого население способно осуществлять те задачи и достигать тех целей, которые не требуют государственного вмешательства на местах. Это важно учитывать, поскольку в современных условиях обострилась обеспокоенность россиян своим материальным положением. Эта обеспокоенность «дополняется тревогами в отношении безопасности, нарастающей угрозы терроризма, преступности. По мнению граждан, сложившиеся условия привели к активизации произвола чиновников, обострились проблемы падения нравов и культуры, алкоголизм и наркомания» [1].

В такой ситуации становится понятно, что современное государство просто не может выстраивать свою политику без взаимодействия с общественными организациями различного типа – социальными институтами гражданского общества. Среди таких организаций можно назвать различного рода общественные советы, общественные палаты, публичные консультационные комиссии, гражданские ассамблеи и т. д. [2].

Особое значение для развития социального государства приобретает расширение самостоятельности муниципальных образований, особенно их экономической самостоятельности. А она представляет собой частный случай более широкого явления – экономической самостоятельности всей системы местного самоуправления. Казалось бы, соотношение частного и общего, являющееся давно установленной и исследованной проблемой философского анализа, могло бы дать четкие параметры определения экономической самостоятельности муниципальных образований. А это позволило бы сформулировать четкие критерии для научного определения круга компетенций.

Однако до сих пор данный вопрос в нашей экономической и философской литературе не освещен. Более того, в порядке вещей использование самых разнообразных дефиниций, обо-

значающих тот или иной аспект проблемы, но не имеющих собственной четкой интерпретации: *социально-экономическая самостоятельность, хозяйственная самостоятельность, местное самоуправление, местные сообщества, местная власть* и т. п. Находясь на стыке сразу нескольких отраслей научного знания – экономической теории, истории, политологии, права, социологии, социальной философии, муниципальной экономики, проблематика и сущность экономической самостоятельности муниципальных образований до сих пор четко не определена. Она часто подменяется простым перечнем круга полномочий, компетенций, ответственности, прав муниципальных образований; но при этом сам механизм определения таких полномочий, компетенций, ответственности и прав не рассматривается, поскольку считается, что их определяет вышестоящая власть [3].

В такой ситуации нельзя всерьез говорить об экономической самостоятельности муниципальных образований. В случае, когда действия предписываются свыше, финансирование определяется свыше, ответственность устанавливается свыше, а не самими муниципальными образованиями, экономическая самостоятельность превращается из целостного понятия в частное, дискретное, происходит абберация его изначального смысла. Вместо самостоятельности, т. е. состояния, определяемого самим субъектом экономики и права (муниципальным образованием), мы обнаруживаем нечто принципиально иное: некую оперативно-хозяйственную самостоятельность, частичную автономию. Здесь уже нет речи о самодостаточности, саморегулировании, самоопределении, самоуправлении в полном объеме. Здесь уместно вести речь о совместном управлении, совместном регулировании (кооперации) в осуществлении неких властных или административных функций. При этом самоуправление как проявление самостоятельности подменяется управлением, которое хотя и выглядит более либеральным, чем раньше, в условиях партийно-номенклатурного авторитаризма, но от этого, по существу, несколько не более эффективным. Действительно, будучи *атрибутом* экономической политики в целом, местное самоуправление продолжает оставаться все еще в неразвитом, зародышевом виде.

В советское время оно также существовало и даже именовалось «местной властью», но не имело подлинной основы для самореализации. С одной стороны, система Советов представляла тип власти, основанной на выборах органов разного уровня, начиная с самого нижнего (сельского, поселкового), вовлекала в сферу местного самоуправления значительные массы людей, а с другой стороны, круг компетенций местного самоуправления был достаточно узким и определялся партийными съездами и пленумами. В нынешних условиях мало что изменилось: принцип выборности органов местного самоуправления сохранился, но сохранился и по сути «заказной», экзогенный внешний механизм определения статуса и полномочий органов местного самоуправления. В условиях проводимой административной реформы этот статус и компетенции мало в чем изменяются. Связано это с тем, что федеральный центр и территориальные органы государственной власти не хотят упускать из своих рук функцию управления (распоряжения, планирования, распределения) государственными финансами.

Однако государственные финансы представляют собой *общественные* финансы, финансовые ресурсы самого общества. Государственный статус финансов в системе бюджетного регулирования отражает лишь исторически сложившуюся конкретную форму функционирования ресурсов, но не их политико-экономическую сущность. Эпоха всеобщего огосударствления экономических ресурсов в нашей стране проходит. Это означает, что и огосударствление финансовых ресурсов в виде бюджетных средств должно быть заменено более гибкой и адекватной системой бюджетного саморегулирования, в которой нашла бы достойное место

и самостоятельная система формирования и расходования бюджетных средств муниципальных образований. Превращать же данную систему в слепок, копию бюджетной системы федерального или территориального уровня означает формализовать принцип единства всей бюджетной системы страны и игнорировать специфику, сущностную особенность системы местного самоуправления. Управление и самоуправление представляют собой различные проявления бюджетного регулирования. В первом случае, т. е. в случае управления, субъект и объект данного действия различные, во втором, т. е. в случае самоуправления, субъект и объект действия совпадают в одном юридическом лице – муниципальном образовании. В системе современного бюджетного управления все еще скрыта возможность социального отчуждения народа от финансовых ресурсов, принадлежащих формально самому народу, но отданных в управление государственным инстанциям. В системе же местного самоуправления такая возможность существенно меньше, а в случае дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления она вообще может исчезнуть. Именно это обстоятельство является основой перехода от жестко централизованной системы бюджетного регулирования на всех уровнях современной бюджетной системы к децентрализованному, самостоятельному бюджетному регулированию на уровне местного самоуправления [4].

Ответственность нижнего уровня бюджетной системы страны должна быть адресована не вверх, строиться не перед вышестоящими бюджетами и государственными инстанциями, а должна быть нацелена на население, осуществляться перед налогоплательщиками, регулироваться судебными и правоохранительными органами на основании законов, а не подзаконных актов. Только в этой субординации возникает основа для подлинного, а не формализованного самоуправления, а следовательно, и основа для формирования и развития действительной экономической самостоятельности муниципальных образований.

На наш взгляд, в самом общем приближении понятие экономической самостоятельности может быть представлено в виде трех основополагающих конструктов: самоопределения, самоуправления и самореализации. *Самоопределение* предполагает, что муниципальные органы самостоятельно определяют источники и объем бюджетного финансирования, разрабатывают нормативы и коэффициенты, устанавливают приоритеты и направления бюджетной политики на местах. Соотнося круг своих компетенций с конституционными нормами, они самостоятельно разрабатывают правовую базу местного бюджетирования, независимо от вышестоящих инстанций формулируют задачи и цели социально-экономического развития на местах.

Нынешние предписания или спущенные сверху распоряжения утрачивают свою императивную силу, поскольку самоопределение соотносится не с административными органами, не с властными структурами, а исключительно с нормами конституционного, гражданского, уголовного, налогового и бюджетного права. Самоопределение в экономической политике муниципальных образований, естественно, не может противоречить интересам государства в целом, но оно должно отталкиваться в первую очередь от необходимости соблюдения интересов населения на местах. Например, если население высказывается против затопления территории, против строительства дамбы или гидроэлектростанции, но, с точки зрения государства, это следует сделать, то приоритет должен отдаваться мнению населения.

Известно, что в советское время проект поворота сибирских рек вспять, на юг, оказался проявлением чьих-то политических амбиций. Сегодня изъятие части доходной базы из бюджетов органов местного самоуправления ради возвышенных идей неких общегосударственных проектов также представляется проявлением пустых амбиций чиновников. Подлинно народные интересы здесь чаще всего просто игнорируются.

Самоопределение выступает, таким образом, необходимым предикатом эффективного местного самоуправления. Без финансового обеспечения, без бюджетного самоопределения местное самоуправление развиваться не может в принципе. *Самоуправление* в контексте такой трактовки феномена экономической самостоятельности муниципальных образований представляет собой актуальную часть экономической политики на местах, конкретные действия по реализации тех целей и задач, которые органы местного самоуправления определили для себя. Известно, что принимать решения и их выполнять – далеко не одно и то же. Следовательно, самоуправление может рассматриваться в широком и узком смысле слова. В широком смысле самоуправление представляет собой все формы проявления самостоятельности в деятельности муниципальных образований, не противоречащие закону. Сюда могут быть включены в качестве составных элементов такие формы проявления экономической самостоятельности, как самоконтроль, самодисциплина, ответственность, компетентность, адаптивность и т. д. Изучение самоуправления в широком смысле слова – задача не только экономической теории, но и социальной философии, политологии и ряда других гуманитарных наук. В узком же смысле слова (а именно в этом смысле мы употребляем данный термин в нашей работе) самоуправление представляет собой практическое решение задач, отнесенных ФЗ № 131 к компетенции органов местного самоуправления.

По отношению к самоуправлению самоопределение является стадией, предшествующей актуальной экономической политике, иначе говоря, ее социально-правовым основанием. С другой стороны, не всякое самоуправление обеспечивает достижение, реализацию поставленных задач, решение проблем развития муниципальных образований. Поэтому правомерно рассматривать экономическую самостоятельность муниципальных образований в контексте успешности, эффективности, завершенности всего процесса самоуправления, с позиции реализации местного интереса. Для этого правомерно использовать понятие *самореализации*, которая составляет последний компонент в структуре феномена экономической самостоятельности органов местного самоуправления. Еще раз подчеркнем, что управлять вовсе не означает реализовывать. Неэффективное управление тому пример. Точно также самоуправляться еще не означает самостоятельно реализоваться. Так, при хронической нехватке финансирования местные органы самоуправления годами не могут решить разного рода вопросы, начиная от строительства дорог или школ и заканчивая расселением граждан из ветхого жилья. Таким образом, самореализация есть полное и окончательное решение и разрешение задач местного самоуправления самими органами управления данной системы без какого бы то ни было привлечения сторонних инстанций.

Триада *самоопределение – самоуправление – самореализация* сегодня рассматривается исследователями как некий теоретико-методологический конструкт (матрица) для возможной последующей теоретической и практической разработки проблем экономической самостоятельности муниципальных образований в контексте экономической политики [5].

В данном случае речь идет лишь о том, что экономическая самостоятельность не сводится исключительно к бюджетному процессу, не является синонимом бюджетного самоопределения, бюджетного самоуправления и бюджетного саморегулирования. Но бюджетный компонент, безусловно, выступает ключевым в структуре экономической самостоятельности муниципальных образований. Точно так же, как без кровеносной системы не может функционировать живой организм, без бюджетной системы не функционирует местное самоуправление. И точно так же, как кровь считается важнейшим компонентом кровеносной системы, бюджет является основным компонентом экономической самостоятельности муниципального образо-

вания. Данная аналогия тем более оправданна, что, подобно живому организму, в бюджетной системе осуществляется кругооборот основного компонента (в живом организме – кровь, в бюджетной системе – деньги); подобно тому, как в живом организме существуют поступления (переливание крови), так и в бюджетной системе есть свои поступления – субвенции и трансферты.

Естественно, лечащий врач может давать предписания пациенту, но выполнение или невыполнение этих предписаний – функция самого пациента (за исключением ситуации принудительного лечения). Более того, сам пациент может давать себе некие предписания, но не выполнять их. Следовательно, местное самоуправление – это функция социального субъекта, каковым является территориальный социум. Исторический опыт такого местного самоуправления достаточно богат. В Древнем Риме субъектами местного самоуправления выступали муниципии, в средневековой Европе (например, в Германии) – марки и т. д. В царской России этим социумом выступали земские собрания, земские управы, община и некоторые другие социальные институты. Опыт земской реформы 1864 г., которой в 2014 г. исполнилось полтора века, представляет значительный научный и практический интерес и для современников [6]. И сегодня практика местного самоуправления весьма интересна и разнообразна как по институциональным, так и по функциональным своим особенностям. Во Франции субъектами местного самоуправления признаны коммуны, в Израиле – кибуцы. В качестве обеспечения местного интереса каждый общественный субъект (из перечисленных выше) осуществлял самоуправление, выстраивал свою структуру и систему взаимоотношений с государственной (верховой) властью.

Но далеко не всегда самоуправление приводило к осуществлению местного интереса на практике. Иначе говоря, далеко не всегда оно было сопряжено с самореализацией. Самореализация как раз и является осуществлением местного интереса в практике посредством местного самоуправления. В координатах экономической самостоятельности муниципальных образований, когда внешние силы (в виде вышестоящих исполнительных или законодательных органов власти, правоохранительных или судебных органов) строго ограничены, а в определенной части и лишены возможности вмешиваться в осуществление местного самоуправления, местное самоуправление получает оптимальную почву для самореализации, т. е. осуществления местного интереса.

Здесь уместным представляется разделение взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти по пространственно-временным критериям. Так, установив единожды норму закона, государство предписывает местному самоуправлению ее соблюдать. Но часто само государство эту норму закона не соблюдает или начинает менять по ходу применения правового акта. Достаточно сослаться на многочисленные дополнения и изменения в структуре НК и БК РФ, на факты неисполнения норм Трудового кодекса РФ (например, о том, что минимальный размер оплаты труда должен быть равен прожиточному минимуму) и т. д. Требуя от органов местного самоуправления их выступления в условиях рыночных отношений как законопослушных субъектов рыночных сделок, само государство зачастую пытается быть как бы над законом, над рынком, даже над культурой. Примеры, когда конкретные министерства и ведомства своевременно и в полном объеме не перечисляют производителю средства за использованную ими продукцию и заканчиваются либо силовым воздействием на производителя, либо просто саботажем, широко известны. Ситуация, когда рядовой гражданин обязан оплачивать коммунальные услуги под угрозой выселения из квартиры, а поставщик энергии – поставлять свою продукцию силовым ведомствам

под угрозой силового воздействия с их стороны, свидетельствует о принципиально разном отношении государства и общества к рыночной организации экономики. Точно так же и в случае с государственным и муниципальным институтами власти. Муниципалитеты обязаны перечислять собираемые налоги в вышестоящий бюджет регулярно и в необходимом объеме, а вышестоящий бюджет конкретного органа власти не обязан обеспечивать местный интерес необходимыми и своевременными перечислениями. Действовать по своему усмотрению вышестоящий орган власти может, а местное самоуправление – нет. Но в таком случае нарушается имманентность правовых органов, регламентирующих все бюджетные процессы в стране, всю систему межбюджетных отношений, всю конструкцию бюджетного федерализма. Следовательно, экономическая политика должна строиться на обязательном соблюдении органами местного самоуправления общественного (государственного) интереса в той мере, в какой государство обеспечивает (соблюдает) местный интерес. Право муниципальных органов на самоопределение своего интереса, на заведование им означает отказ от государственного и административного права предписывать и определять местный интерес за самих субъектов, каковыми являются муниципальные образования. В противном случае деятельность органов местного самоуправления теряет всякий смысл. Результатом подмены самоуправления внешним управлением является искажение, аберрация подлинного смысла и значения местного интереса, его отождествление с государственным интересом.

Необходимо разводить понятия «государственный интерес» и «общественный интерес», а в структуре последнего определить значение местного интереса. *Государственный интерес* – это интерес государства, которое представлено конкретными людьми (чиновниками, бюрократами, управленцами). Если рассматривать государство как своеобразную форму корпорации, то государственный интерес оказывается ближе к понятию корпоративного интереса. В свою очередь, корпоративный интерес не тождествен *общественному* интересу. О возможных перерождениях государства, его отчуждения от народа написано немало. Особый интерес в этом плане представляет книга М. С. Восленского «Номенклатура», в которой описывается «перерождение» Советского государства [7].

В 80-е гг. XX в. об отчуждении государства от народа и превращении государственного интереса в классовый интерес убедительно писал С. Андреев: «Таким образом, перед нами во всей совокупности признаков – новый класс. Целью любого класса является не благоденствие общества в целом, а благоденствие именно данного класса» [8].

Отождествление государственного и общественного интересов проходило красной нитью через всю советскую политическую экономию социализма. Возможно, в те времена, когда существовали общественные фонды потребления, не было такой массовой коррупции, как теперь, а основные средства производства не были приватизированы и считались достоянием всего общества, такая постановка вопроса имела хоть какие-то основания. В нынешних же условиях нет ровным счетом никаких причин отождествлять государственный интерес с общественным, а тем более с общенародным.

С другой стороны, нельзя сводить *местный* интерес к элементарному компоненту общественного интереса, нельзя представлять общественный интерес как простую сумму местных и территориальных интересов. Здесь необходимо определиться в том, что государственный интерес также не имманентен местному интересу, поскольку не является синонимом общественного интереса. В интересах плутократии или олигархии, находящихся у власти во многих странах с достаточно развитым местным самоуправлением, принимаются многочисленные решения, которые затем оспариваются и отменяются в судебном порядке. В нашем обществе

такая практика совершенно не развита. Выиграть судебный иск муниципалитета к территориальным, а тем более федеральным органам власти практически невозможно. Только в том случае, когда муниципальные органы сами будут заведовать местным интересом, т. е. определять, формулировать и редактировать его, можно говорить об экономической самостоятельности. Только в случае, когда в этом процессе местное население будет принимать реальное и регулярное участие, когда эти условия станут конституционными нормами (нормами прямого действия, а не подзаконными сентенциями), только тогда и будет экономическая самостоятельность муниципальных органов самоуправления.

Речь идет не о противопоставлении местного самоуправления государству. Как раз наоборот. Речь идет о *равенстве* (паритете) местного самоуправления и государственной власти. Формула, согласно которой «местное самоуправление не свободно от государства, а свободно внутри государства» [9], позволяет, с одной стороны, эффективно провести административную реформу в направлении дальнейшей демократизации Российского государства, а с другой стороны, повысить до уровня государственной власти сам статус и добиться подлинной экономической самостоятельности для местных органов самоуправления. Будучи свободным в структуре демократического, т. е. народного государства, местное самоуправление будет всегда оставаться важным звеном экономической политики последнего. Из простого атрибута, принадлежности, артефакта оно превратится в саморазвивающуюся социально-экономическую реальность, которой не нужны будут внешние предписания и пышная атрибутика. Вопреки «железному закону» Роберта Майлза [10], в соответствии с которым всякая организация стремится к олигархии, организация местного самоуправления на основе экономической самостоятельности будет развиваться в сторону минимизации авторитаризма и бюрократизма. По мнению Р. А. Даля, демократизации организационных структур сама по себе есть путь к экономической свободе [11].

Тогда как в системе государственного централизованного бюджетного регулирования цели определяют потребности, в системе экономически свободного местного самоуправления потребности будут определять цели экономической политики. Как точно подметил Олсон Мансур, организации гибнут, если они не действуют в интересах своих членов [12]. Государство гибнет, когда оно элиминирует свой интерес, отчуждая его от общественного интереса. Местное самоуправление также не будет жизнеспособным, если оно окажется растворенным в процессе осуществления государственного интереса. Оно в гораздо большей мере, чем государство, связано с фактом осуществления интереса населения, проживающего в муниципальном образовании, т. е. местного интереса.

Фактически данная проблема связана с модернизацией всей организации осуществления местного интереса в условиях экономической самостоятельности муниципальных образований. Для решения данной проблемы следует иметь в виду, что создание системы экономически самостоятельного местного самоуправления предполагает определенную адаптацию не только территориальных, региональных, но и местных социально-экономических систем к разным уровням развития производительных сил, экономических отношений, социальной инфраструктуры. При создании экономически самостоятельного самоуправления одни муниципальные органы могут выиграть, а другие – даже проиграть. Так, ребенок, умеющий плавать, получив свободу, рискует утонуть гораздо в меньшей степени, чем тот, который еще не овладел техникой плавания. В контексте бюджетного регулирования также должны быть созданы необходимые механизмы адаптации, посредством которых муниципальные образования обеспечат местный интерес в большей степени, чем экономически зависимые и финансово не

самодостаточные современные институты. В противном случае теряется всякий смысл формирования экономической самостоятельности как таковой. Мы здесь лишь отмечаем саму необходимость адаптации местных социально-экономических систем к ситуации экономической самостоятельности, точно так же в литературе отмечается необходимость адаптации региональных социально-экономических систем к меняющимся условиям [13].

Сама же проблематика такой адаптации представляет самостоятельную научную проблему. Но вместе с тем необходимо отметить, что местное самоуправление представляет собой определенную пространственную организацию, которая может быть представлена в виде двух взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов: естественного порядка (устройства) и конкретной организации пространства [14].

В условиях перехода местного самоуправления от его зависимости от вышестоящих органов государственной власти к экономической самостоятельности и превращению в равноправный институт государственной власти, в рамках которого местное население осуществляет государственную власть на местах, особую роль играет второй компонент местной социально-экономической системы – организация деятельности муниципальных образований. В прежние годы такая организация была далеко не эффективной [15]. Необходимо изменить саму организацию бюджетного регулирования на уровне муниципального образования.

В первую очередь это касается сферы *самоопределения*, т. е. ревизии основных направлений совершенствования нормативов бюджетного обеспечения. Сегодня предлагается изменить сами принципы формирования бюджетов городов и районов, формировать бюджеты муниципальных образований на базе уже собранных в предыдущем периоде, а не собираемых в текущем году налогов. Однако такой подход не учитывает реальной динамики поступлений налогов.

Высказывается также рекомендация гарантировать бюджетную обеспеченность на много лет вперед, но закрепление на долговременной основе за муниципальными образованиями источников и нормативов формирования бюджетов также вызывает много вопросов. Так, рост трудовой миграции, особенно из стран СНГ, приобретает устойчивый и динамичный характер, его алгоритм, однако, не учитывается при таком долгосрочном бюджетном обеспечении.

Может получиться так, что бюджетная обеспеченность конкретного муниципального образования, рассчитанная, скажем, в «неудачном» году и закрепленная на долгосрочной основе, например, на десять лет вперед, окажется в существенном противоречии с содержанием быстро меняющегося местного интереса.

Наконец, предлагается расширить сферу местного налогообложения, но увеличение числа местных налогов, отданное на откуп муниципальным образованиям, вряд ли будет способствовать снижению налогового бремени для субъектов хозяйственной деятельности, а следовательно, и росту налоговых поступлений в местные бюджеты.

Таким образом, представляется необходимой конкретизация не только технических, но и институциональных и ценностных (идеологических) критериев для разработки механизма эффективной адаптации бюджетного регулирования к условиям экономической самостоятельности муниципальных образований. Иначе может вполне оказаться и так, что муниципальные образования в условиях экономической самостоятельности начнут раскручивать новые источники и технологии пополнения своих бюджетов за счет и в ущерб населению.

Осуществляя в нынешних условиях переход к экономической самостоятельности муниципальных образований, необходимо не только учитывать *местный экономический потенциал* или структуру и численность местного населения, но и четко определиться с содержа-

нием местного интереса, ради которого такой переход затевается. Следовательно, необходимы мониторинг потребностей местного населения и разработка карты экономических предпочтений производителей и потребителей на территории конкретных муниципальных образований. Только этот подход даст возможность использовать средневзвешенный коэффициент бюджетного обеспечения с учетом такого поправочного корреляционного коэффициента, который обеспечит действительно взвешенный характер перехода, т. е. предусмотрит процесс адаптации к меняющимся условиям [16–18].

Экономическая самостоятельность муниципальных образований не исчерпывается степенью экономической свободы органов муниципального образования в принятии и реализации решений по соблюдению местного интереса. Более того, сама мера, степень экономической свободы, которую можно интерпретировать как самостоятельность, обусловлена не только распределением компетенций и доходов между разными уровнями бюджетной системы или интеграции местного самоуправления в систему государственной власти.

Особо следует обратить внимание на экономический потенциал муниципальных образований. Поскольку этот потенциал у каждого муниципального образования принципиально различен, то и экономическая самостоятельность муниципальных образований не может быть одномерной.

В современных условиях крайне необходим учет экономического, социального и культурного потенциалов муниципального образования в определении степени его экономической самостоятельности. Под экономическим потенциалом подразумевается развитие бизнеса, производительных сил, хозяйственной инфраструктуры [19]. Общепринято включение в структуру экономического потенциала в качестве его составных частей хозяйственного, финансово-налогового, экологического и человеческого потенциала. При этом особое место сегодня уделяется анализу именно человеческого потенциала, поскольку признается, что «экономика существует для развития людей, а не люди для развития экономики» [20]. И здесь весьма поучителен опыт экономического развития в Китае, где экономическая свобода местных органов самоуправления выступала фактически альтернативой массовой приватизации [21]. Передавая часть полномочий из центра в регионы и дальше – на более низкий уровень власти, китайское правительство способствовало развитию хозяйственной инициативы и хозяйственной самостоятельности провинций и муниципальных образований. Приватизация, проведенная в странах Восточной Европы и в России, способствовала криминализации бизнеса, деградации местной экономики. Это произошло потому, что новыми хозяевами бывших объектов госсобственности стали не органы местного самоуправления, ответственные за местный интерес. Ими стали отдельные граждане, реализовывавшие в процессе приватизации сугубо частный интерес. И этот частный интерес часто вступал в противоречие с *местным интересом*, не говоря уже о государственном или территориальном интересах. Нарушая условия приватизационных аукционов, новые собственники фактически сокращали налогооблагаемую базу. Выведение регистрации предприятий в оффшорные зоны особенно больно ударило по местным органам самоуправления. В итоге сложилась ситуация, когда значительная часть предприятий, действующая в области, но зарегистрированная в оффшорных зонах, не принимала никакого участия в пополнении местного и даже территориального бюджетов, но оставалась потребителем общественных благ.

Экономическая самостоятельность муниципального образования предполагает возрастание, увеличение экономического потенциала, в частности налогового потенциала, без которого в полной мере невозможно реализовать местный интерес. Экономическая самостоятельность

предполагает и возрастание, увеличение социального потенциала муниципального образования, прежде всего социального капитала как основы такого потенциала. Под *социальным капиталом* понимается не только наличие социальных взаимосвязей, опосредующих быстроту и эффективность функционирования муниципальной экономики [21]. Информационное общество во все большей степени связано с ускорением получения, обработки информации и распространением социальных связей между экономическими агентами. Но, кроме того, особое значение в структуре социального капитала имеет рейтинг, имидж, статус, социальные роли, социальная компетентность, социальная ответственность и другие системные элементы социального потенциала. Очевидно, что муниципальное образование с более высоким рейтингом, статусом, имиджем легче получит льготные кредиты, государственный заказ или необходимые целевые средства на решение конкретных проблем, чем муниципальное образование, такими параметрами не обладающее. Следует отметить, что понятие *социального потенциала* муниципального образования в современной экономической литературе еще практически не разработано. Вместо него используется понятие *социального капитала*. Оно было предложено в 90-х гг. XX в. Дж. Колманом, который трактовал его как систему социальных связей между людьми, основанных на доверии [22].

Наконец, важным фактором развития экономической самостоятельности муниципальных образований является культурный потенциал и лежащий в его основе *культурный капитал* [23]. Традиционно капитал трактуется в экономической науке как ресурс, приносящий доход. Однако культурные ценности могут и не приносить конкретного дохода. Более того, они могут быть сопряжены с убытками, когда, например, с расходами на их охрану или реставрацию требуются дополнительные средства. Мы можем представить такие культурные ценности в качестве культурного капитала или культурного потенциала. Инвентаризация этого потенциала выявляет нереализованные возможности и может обеспечить в долгосрочной перспективе конкретному муниципальному объединению конкурентные преимущества.

Итак, основными выводами данной статьи могут служить следующие положения.

Первое: для формирования *реальной*, а не *формальной* экономической самостоятельности муниципальных образований необходимы соединение, сочетание, интеграция экономического, социального и культурного потенциалов территории и их эффективное использование (капитализация).

Второе: для перехода от *частичной* (оперативно-хозяйственной) к *полной* (социально-экономической) самостоятельности местного самоуправления требуются инвентаризация источников самофинансирования и их приведение в соответствие с количественными показателями и реальной стоимостью тех компетенций, которые законодательно закреплены за территориями.

Третье: для повышения эффективности системы местного самоуправления необходимо дополнить существующую систему бюджетирования, ориентированного на конечный результат (БОР), мониторингом уровня социально-культурного развития территории и вывести социально-культурный ее потенциал из режима рыночной самокупаемости и остаточного финансирования.

В этом смысле социальная сфера экономики территорий должна иметь больше источников для самофинансирования. Она должна быть освобождена от различного рода организуемых сверху компаний по оптимизации, поскольку культура не может и не должна рассматриваться (как это сейчас делается монетарными властями) исключительно как сфера рыночной экономики, как сфера производства услуг на сугубо рыночных основаниях. Задачу культурного вос-

производства территорий гораздо более успешно при наличии необходимых источников финансирования способны решать региональные органы власти и органы местного самоуправления.

Библиографический список

1. Левашов В. К., Шушпанова И. С., Афанасьев В. А., Новоженина О. П. Гражданское общество в России: устойчивость и потенциал // Наука. Культура. Общество. 2010. № 3.
2. Keane J. The Life and Death of Democracy. L. : The End Company, 2009. 958 p.
3. Гусев С. И., Швецов Ю. Г. Бюджетная реформа: взгляд с позиций региона // Финансы. 2001. № 8. С. 9–10.
4. Иванов А. И. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений // Финансы. 2002. № 12. С. 16–19.
5. Стожко К. П., Тарасова О. В., Новожилов А. Е., Маяков Н. Н. Социальная диалектика предпринимательства. Личность. Самоуправление. Культура. Творчество. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. ун-та, 2005.
6. Стожко К. П., Кружкова Т. И., Руцицкая О. А. Исторический опыт развития местного самоуправления в России: к 150-летию земской реформы // Аграрный вестник Урала. 2015. № 3. С. 29–33.
7. Восленский М. С. Номенклатура. URL : <http://www.pseuhology.org/Nomenclatura/index.htm>.
8. Андреев С. Причины и следствия // Разорванный круг / сост. В. Н. Черных. Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во. 1988. С. 222–284.
9. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление – кризис развития или кризис идей? // Вестник МГУ. 2002. № 6.
10. Сцелл Д. Участие, контроль работников и самоуправление / пер. с англ. М. : МПИЭ-ПУ, 1994.
11. Даль Р. А. Введение в экономическую демократию / пер. с англ. М. : Наука ; СП-ИКПА, 1991.
12. Мансур О. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / пер. с англ. М. : ФЭП, 1995.
13. Дорошенко С. В. Механизмы адаптации региональной социоэкономической системы: теоретический аспект // Вестник УГТУ-УПИ. Сер. «Экономика и управление». 2004. № 4. С. 88–95.
14. Павлов К. В., Боткин О. И. Патозкономика: региональный аспект. Екатеринбург : УрО РАН, 2001.
15. Татаркин А. И., Пыхова И. А., Шеломенцев А. Г. Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН. 2002.
16. Стожко К. П., Пыхова И. А. Основы бюджетной и налоговой политики. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та. 1998.
17. Стожко К. П., Пыхова И. А. Бюджетное регулирование в России. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. ун-та, 2006. 492 с.
18. Шадрина О. В. Экономическая демократия в России: хозяйственная самостоятельность муниципальных образований в контексте бюджетного федерализма. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. ун-та, 2006. 196 с.

19. *Козаков Е. М., Перминова Н. И., Толченкин Ю. А., Рутицкая О. А.* Стратегия использования интеграционного потенциала региона // Экономика региона. 2005. № 2. С. 58–71.
20. *Валентей С., Нестеров Л.* Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. 1999. № 2. С. 90–92.
21. *Макаров В. Л.* Социальные технологии: проблемы и перспективы нижнего уровня // Экономика региона. 2005. № 3.
22. *Coleman J. S.* Foundations of Social Theory. Cambridge : Harvard University Press, 1990.
23. *Sowell T.* Race and Culture: a World View. N.Y. : Basic Book, 1994.
24. *Воронин Б. А., Юсупов М. Л.* Социальное государство: проблемы формирования и функционирования. Екатеринбург, 2011.