



Лектор:
**Молчанов
Игорь
Николаевич,**
д.э.н., доцент
кафедры
экономики
социальной
сферы
экономического
факультета МГУ
имени
М.В.Ломоносова,
9392940@mail.ru



Экономика общественного сектора Тема 8. «Бюджетный федерализм» (занятие № 2)

<http://socsfera.narod.ru/>



1. Экономические основы местного самоуправления.
2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем (социальный заказ, ассоциации, благотворительные акции и др.).

1. Экономические основы местного самоуправления.



Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства и призвано *обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого города, поселка, деревни, каждой* каким-либо способом *обособленной населенной территории.* Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения, это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами - права на достойную жизнь.

Таким образом, местное самоуправление является соратником государственной власти, и его развитие освобождает органы государственной власти от «текучки» и позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем.

1. Экономические основы местного самоуправления.



Органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. Так, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 132) при наделении этих органов отдельными государственными полномочиями им должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

Местные бюджеты образуют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации. Статья 15 Бюджетного кодекса РФ определяет местный бюджет *как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств муниципального образования.*



1. Экономические основы местного самоуправления.

В России установлена **двухуровневая модель организации местной власти**, включающая в себя *два типа муниципальных образований: муниципальное поселение и муниципальный район* с закреплением за каждым уровнем соответствующих полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдельных государственных полномочий.

Эта модель ориентирована на решение конкретных вопросов местного значения относительно предоставления локальных общественных благ именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы. Одновременно решается двуединая задача оптимизации взаимодействия местного самоуправления и населения, а также органов государственной власти. В ее рамках возможно определение четких принципов, процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, создание надежного контроля как со стороны граждан, так и со стороны государства, достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

1. Экономические основы местного самоуправления.



В этой модели предусмотрено распределение полномочий и ресурсов между уровнями местной власти, допускающее возможность их передачи с одного уровня на другой. В зависимости от конкретных обстоятельств такая передача происходит в индивидуальном порядке (от муниципального района – к отдельному муниципальному поселению или в обратном направлении), или в коллективном (от муниципального района – ко всем входящим в него муниципальным поселениям или в обратном направлении).



1. Экономические основы местного самоуправления.

Согласно законодательству, *к ведению органов местного самоуправления относятся:* вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства, транспортного обслуживания населения, деятельности муниципальной милиции, обеспечения материально-технических условий для предоставления услуг дошкольного и школьного образования, оказания первичной стационарной и амбулаторной медико-санитарной помощи населению, благоустройства территорий, ряд других вопросов.

Экономическую основу местного самоуправления образует находящееся в муниципальной собственности **имущество, средства** местных бюджетов, а также **имущественные права** муниципальных образований.



1. Экономические основы местного самоуправления.

Муниципальное имущество делится на две части:

- 1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;
- 2) местные финансы - средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат прежде всего удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Вместе с тем укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывает влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего общества, его финансов.



1. Экономические основы местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.



1. Экономические основы местного самоуправления.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве основной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.



1. Экономические основы местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов формируются за счет *собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, а также неналоговых доходов и безвозмездных перечислений.*

К собственным доходам местных бюджетов относятся: 1) средства самообложения граждан; 2) доходы от местных налогов и сборов; 3) доходы от региональных налогов и сборов; 4) доходы от федеральных налогов и сборов; 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления; 6) доходы от использования муниципального имущества; 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; 9) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, другими словами, участие граждан в решении всех касающихся их вопросов. *Местное самоуправление выполняет две взаимосвязанные и неотделимые задачи. С одной стороны, как одна из частей системы разделения властей, оно противостоит авторитаризму и укрепляет демократические свободы. С другой стороны, за счет применения механизмов низовой демократии местное самоуправление позволяет повысить эффективность производства услуг общественным сектором. Эти две функции можно охарактеризовать как политическую и социально-экономическую.* Отметим, что они могут рассматриваться лишь в совокупности, как две стороны одного явления. Поэтому развитие местного самоуправления в демократической России является столь же важной задачей, как и развитие федерализма. В федеративном государстве развитие местного самоуправления находится в непосредственной зависимости от степени зрелости самого федерализма.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Природа института местного самоуправления - самоорганизация населения, что позволяет, по сути, отнести местное самоуправление к явлениям общественной жизни. Это институт, который играет не менее важную роль, чем свобода совести и другие конституционные основы демократической системы. Он задумывался в российской Конституции как стратегический, долговременный инструмент, как среда формирования гражданской инициативы.

Отвечая на *две общественные потребности* - в эффективном управлении и развитии демократии, местное самоуправление создается не только в целях лучшей управляемости или приближения общественных услуг к населению, но и для гарантии свободы личности, развития гражданской самостоятельности и ответственности. Оно способствует развитию саморегулирования, которое является основой устойчивости общества и государства.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Территориальное самоуправление - самоорганизация граждан для самостоятельного осуществления инициатив местного значения. В этих условиях особое значение приобретает совместная работа органов местного самоуправления с другими институтами гражданского общества, максимально приближенными к уровню повседневной жизни. При этом некоммерческие организации, задействованные в решении местных социальных проблем, могут иметь различные формы организации.

Местные сообщества можно разделить на **две группы**.

Первая - это «территориально-административные» местные сообщества, которые определяются как объединения всех граждан, постоянно проживающих в границах территориального образования, признанного территорией местного сообщества.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



К этой группе относятся, например, объединения граждан по месту жительства, функционирующие в системе **территориального общественного самоуправления (ТОС)** населения. **Решение местных** задач эффективно на уровне ТОС (при наличии достаточного объема соответствующих ресурсов и полномочий) вследствие непосредственной близости к нуждам местного сообщества и имеет **следующие особенности:**

- появляется возможность учета значительно большего спектра проблем жителей, нежели на уровне целого муниципального образования;
- создаются условия для более рационального использования материальных, финансовых, организационно-технических и других ресурсов конкретной территории;
- абсолютное большинство реально действующих органов ТОС исключительно конструктивно настроены на решение конкретных задач в сферах своей компетенции;
- они ближе других институтам как гражданского общества, так и государства к реальным интересам населения муниципального образования вследствие артикуляции указанных интересов в процессах непосредственного взаимодействия.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Более того, ТОС предполагает активное участие жителей в решении социальных проблем территории, без чего местное самоуправление остается простой формальностью.

Вторую группу составляют «территориально-функциональные» местные сообщества, которые можно определить как объединения некоторого числа граждан, проживающих на территории данного поселения, основанные на общности потребностей и жизнедеятельности, выполняющие определенные функции в сфере местного самоуправления. Примером являются негосударственные некоммерческие организации (НКО), существование которых представляет собой один из результатов самоорганизации граждан в местном самоуправлении.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Таким образом, роль низовой демократии в решении местных социальных проблем очень существенна. В этой связи отметим, что ТОС может осуществляться в форме местных референдумов, собраний (сходов), конференций граждан, деятельности выборных органов (советов, комитетов и т.д.), а также через должностных лиц общественного самоуправления. Границы территории, на которой действует общественное самоуправление, устанавливаются соответствующими представительными органами местного самоуправления на основе предложений жителей этой территории, исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков, а также в пределах архитектурно-планируемых зон и жилищных комплексов.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Территориальное общественное самоуправление в городах осуществляется, как правило, в границах избирательных округов.

В целях координации деятельности общественного самоуправления, повышения его эффективности в решении вопросов местного значения ТОС могут объединяться в союзы и ассоциации.

Союзы и ассоциации ТОС регистрируются представительными органами местного самоуправления.

Рассмотрим зарубежный опыт решения местных проблем.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Во второй половине 20 века в Европе были сформированы две **основные модели местного самоуправления**, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру - *англосаксонская и континентальная*.

Англосаксонская модель распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Она имеет следующие черты:

- *высокая степень автономии* местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- *отсутствие местных администраций* (органов государственной власти местного уровня).

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Основной принцип заключается в том, чтобы действовать *самостоятельно в пределах предоставленных полномочий* (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США - штатами, т.е. на региональном уровне).

Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. *Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме*, например за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния - государственные дотации.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее чертами являются:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
- ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной моделей.

Сегодня наблюдается тенденция к сближению моделей местного самоуправления: сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Так, в различных странах можно выделить **четыре основные модели организации местного самоуправления:**

- «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
- «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (североамериканская);
- «сильный директор» - глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
- «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южногерманская).

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



В целом в Европе отношение к местному самоуправлению поляризуется по оси «север» - «юг», которые условно можно разделить на **две группы**. *Скандинавские страны* отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны **Южной Европы** - низкой.

Две группы стран по-разному решают дилемму защиты прав граждан и территориальных различий в вопросе об объеме предоставления общественных услуг.

В **первой группе** стран права граждан понимаются прежде всего как их права на защиту от вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Свобода местных общин делать выбор, какие услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важным, чем желание обеспечить всем гражданам одинаковый набор социальных благ.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



В странах **второй группы** необходимость государственного контроля обосновывается, в частности, и тем, что многие функции, осуществляемые местным самоуправлением, по своей сути носят общегосударственный характер, в связи с чем следует поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации: контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования.

В странах **первой группы** приоритет отдан *фискальной автономии*, причем в доходах местных бюджетов *доминируют местные налоги*.

В странах **второй группы** больше внимания уделяется *финансовому выравниванию*, причем в доходах местных бюджетов значительное место занимают государственные дотации. Высокая доля государственных дотаций ограничивает эффективность местного самоуправления.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



В Российской Федерации расходы местных бюджетов обусловлены функциями местного самоуправления, в соответствии с которыми основную долю составляют статьи «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование» и «Здравоохранение».

Расходы на ЖКХ осуществляются в связи с предоставлением субсидий на оплату муниципального жилья и коммунальных услуг. В крупных городах доля расходов на ЖКХ больше чем в сельской местности, где жилищный фонд в основном находится в частной собственности.

В сельских и поселковых советах основная доля бюджетных средств (более половины) направляется на финансирование образования. Различаются расходы на здравоохранение, которые ниже в сельских и поселковых советах, по сравнению с другими типами населенных пунктов, так как больницы расположены в основном в городах или районных (региональных центрах). В сельской местности имеются в основном фельдшерско-акушерские пункты.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Государством должны создаваться условия для обеспечения гарантий самостоятельности муниципальных образований в планировании и нормировании расходов местных бюджетов при решении вопросов местного значения, в частности при определении условий и размеров оплаты труда муниципальных служащих и работников муниципальных бюджетных учреждений. Эти расходы должны финансироваться в пределах и за счет собственных доходов местных бюджетов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2. Роль низовой демократии в решении местных социальных проблем.



Как было рассмотрено ранее, наряду с национальными общественными благами существуют *локальные и местные общественные блага*, поскольку эффект их воздействия может быть замкнут на сообщества людей, располагающихся на определенной территории. На ней и обнаруживается фискальная эквивалентность между пользой, получаемой гражданином, и его налоговыми платежами. При этом, чем однороднее группа, тем сильнее проявляется эта фискальная эквивалентность.

Как известно, каждому общественному благу соответствует своя общность. Поэтому именно концепция общественного блага служит теоретической основой трехуровневой финансово-налоговой системы, призванной наиболее эффективно размещать ресурсы, обеспечивать справедливое распределение доходов на территории страны и в конечном счете достичь социально-экономической стабильности в стране в целом и в каждом регионе.

Заключение. Тема 8. Занятие 2.



Спасибо за внимание!