

Местное самоуправление и его экономические основы. Государственная региональная политика

Понятие местного самоуправления

- «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (местных сообществ) регламентировать значительную часть публичных дел...» (*Европейская хартия местного самоуправления, 1985*)

Сущность местного самоуправления

- **Главная цель – улучшение качества жизни на территории**
- Качество жизни – степень удовлетворения потребностей граждан
 - в уровне материального благосостояния
 - в благоприятных условиях труда и отдыха, комфортных условиях проживания, здоровой среде обитания
 - в безопасности и продолжительности жизни, соответствующей возможностям и ожиданиям
 - в самовыражении и самореализации личности
- **Социальная, а не коммерческая направленность**
- Цель – не максимизация доходов бюджета или получение прибыли, а удовлетворение потребностей населения
- **Принцип subsidiarности**

Общие нормативно-правовые рамки муниципального социально-экономического развития

- Определяются:
 - соответствующей компетенцией МСУ
 - наличием экономической основы МСУ

- Закреплены в Федеральном законе №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Политико-правовой статус МСУ в соответствии с Конституцией РФ

- Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12)
- Органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ст. 132)
- МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130)

Компетенция МСУ в сфере социально-экономического развития

- Перечень вопросов местного значения (ст.14-16 131-ФЗ)
- Перечень полномочий органов МСУ (ст. 17 131-ФЗ)
- Наделение муниципалитетов отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для их выполнения ресурсов

Состав вопросов местного значения

К вопросам местного значения относятся:

- **оказание общественных услуг** (например, обеспечение малоимущих граждан, ведение архивов, утверждение местной нормативной базы землеустройства и др.)
- **организация оказания общественных услуг** (например, электро-, газо-, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, благоустройство и пр.)
- **создание условий для оказания услуг** (услуги транспорта, связи, общественного питания, жилищное строительство и пр.)
- **участие в оказании услуг** (например, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций)
- **распоряжение ресурсами, необходимыми для решения этих вопросов** (управление местным бюджетом, местными налогами и сборами, имуществом)

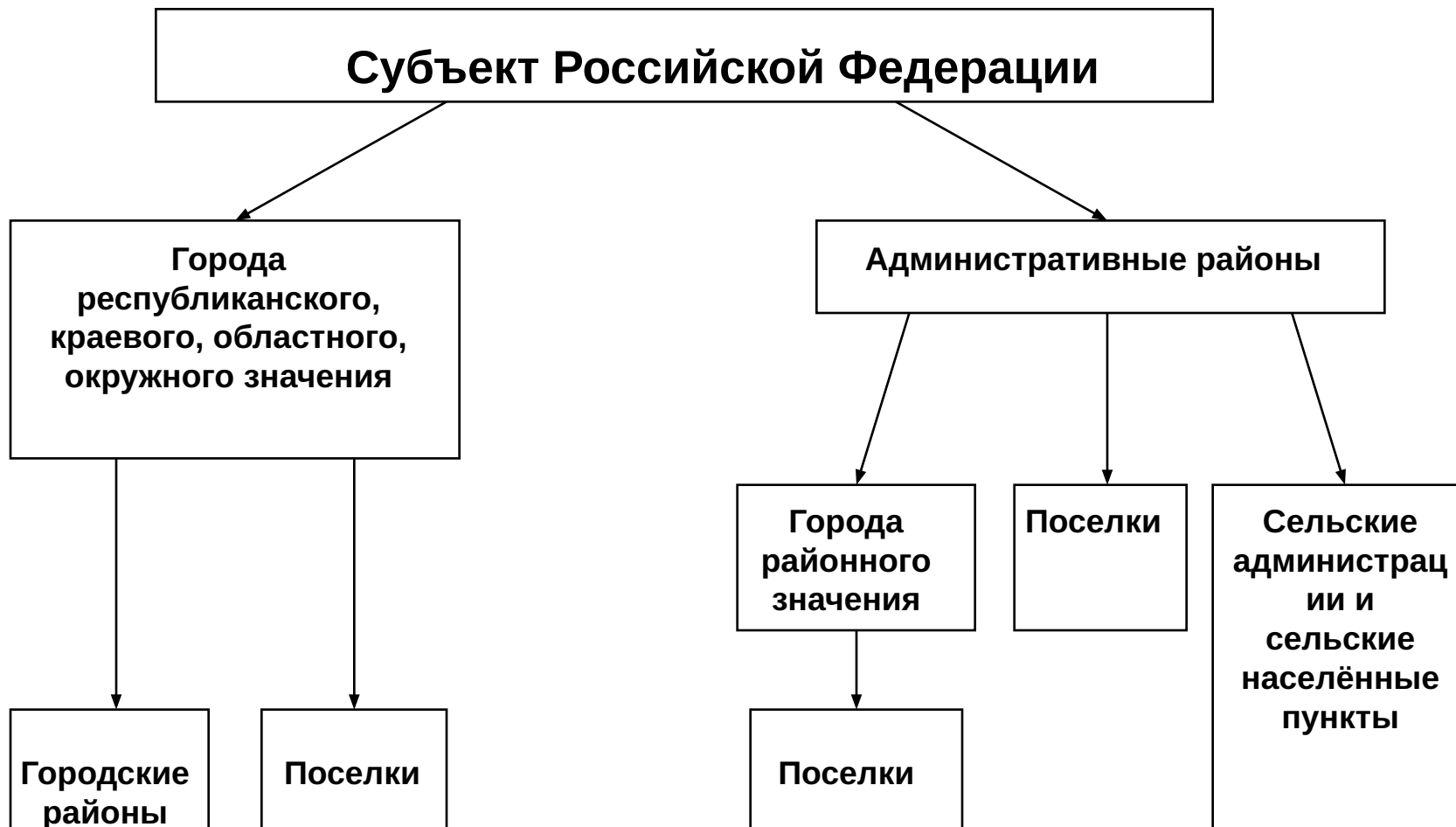
Вопросы местного значения и типы МО

- Вопросы местного значения различаются по типам МО:
 - городское поселение – 39 позиций
 - сельское поселение – 13 позиций (+25 позиций – опционально)
 - муниципальный район – 40 позиций
 - городской округ – 44 позиции
- С 01.01.2007: право МО решать вопросы, не отнесенные к их вопросам местного значения, но только за счет собственных доходов местных бюджетов

Полномочия по решению вопросов местного значения

- Список открытый (п. 9 ст. 17 – «иными полномочиями»)
- Основные полномочия:
 - принятие устава МО, издание муниципальных правовых актов
 - установление официальных символов МО
 - создание МУП и МУ, установление тарифов на их услуги
 - формирование и размещение муниципального заказа
 - обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов
 - принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы МО
 - учреждение печатных СМИ
 - осуществление международных и внешнеэкономических связей
 - организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих

Территориальная организация МСУ по 154-ФЗ: свобода выбора



Территориальная организация МСУ по 131-ФЗ

Субъект Российской Федерации

Муниципальный район

Поселения

Сельское поселение

Сельское поселение

Городское поселение

Городское поселение

Городской округ

Территории с низкой
плотностью населения

СНП

ГНП

СНП

СНП

СНП

СНП

ГНП

СНП

ГНП

ГНП

Территориальная организация МСУ: НОВАЦИИ

- Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ введены:
 - городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;
 - внутригородской район
 - внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения

ЧИСЛО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

	01.01.2009	01.01.2011	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015
Всего муниципальных образований	24161	23304	23001	22777	22923 
Муниципальные районы	1810	1824	1817	1815	1823
Городские округа	507	515	518	520	535
Внутригородская территория городов федерального значения	236	236	257	257	267
Городские поселения	1745	1733	1687	1660	1644 
Сельские поселения	19863	18996	18722	18525	18654 

Экономическая основа МСУ (гл. 8)

Состав (ст. 49 131-ФЗ):

- Муниципальное имущество
- Средства местных бюджетов
- Имущественные права муниципальных образований

Муниципальное имущество

- В составе муниципального имущества может находиться:
 - Имущество для решения вопросов местного значения
 - Имущество для осуществления переданных государственных полномочий
 - Имущество для обеспечения деятельности органов МСУ
- Состав отличается по типам МО в соответствии с перечнем вопросов местного значения
- Прочее имущество должно быть репрофилировано либо отчуждено

Имущественные ресурсы МСУ

Проблема	Следствие
Принцип жёсткой привязки имущества к полномочиям	«Закостенение» системы предоставления муниципальных услуг Подрыв доходной базы МО
Пробелы в законе, неясность с конкретными формами привязки объектов к полномочиям	Имущественные споры между МО и субъектами РФ
Недостаток финансовых и кадровых ресурсов МО	Организационные и финансовые проблемы с инвентаризацией, паспортизацией, рыночной оценкой, государственной регистрацией имущества
Незавершённость процесса разграничения собственности на землю	«Подвисание» имущества, расположенного на «ничейной» и спорной земле

Местные бюджеты

■ Доходы

- собственные – на осуществление полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения
- субвенции на осуществление переданных государственных полномочий

■ Расходы

- осуществляются самостоятельно, но в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ

■ Муниципальный заказ

- оплачивается из средств местного бюджета
- порядок исполнения регламентирован уставом МО и нормативными актами органов МСУ в соответствии с федеральным и региональным законодательством

Территориальные ресурсы МСУ

- Разграничение собственности на землю – работа не завершена
 - проведение силами органов МСУ инвентаризации, межевания, формирования и постановки на кадастровый учет участков
- Главная проблема: финансирование и кадровое обеспечение всех этих работ

Межмуниципальное сотрудничество

- Представительные органы муниципальных образований
 - для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме ЗАО и ООО
 - могут создавать некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов

Проблемы организации межмуниципального сотрудничества

- Неурегулированность механизмов сотрудничества
- Негативное отношение со стороны субъектов РФ и районов к кооперации поселений
- Противоречия между 131-ФЗ и ФЗ «О приватизации муниципального имущества» и «Об акционерных обществах»

Определение региональной политики

«Региональная политика в российской Федерации – законодательно оформленная система правовых, финансово-экономических, институциональных и организационных мер, определяющих деятельность органов публичной власти всех уровней, направленная на комплексное развитие регионов»

Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года (2011 г.)

Цели государственной региональной политики

- Сбалансированное социально-экономическое развитие регионов страны при укреплении её территориальной целостности
- Снижение территориальных диспропорций в уровне и качестве жизни всех граждан РФ
- Обеспечение равных возможностей для жителей всех частей страны в реализации своих социальных и экономических прав вне зависимости от места проживания

Принципы государственной региональной политики

- Баланс социальных и экономических ориентиров
- Согласование интересов государства в целом с интересами территорий (регионов и муниципальных образований)
- Координация с другими «политиками» в регионах
- Стимулирование развития самих территорий с сокращением в перспективе объема государственной поддержки
- Преимущественно косвенный характер мер поддержки
- Особое внимание к мерам межрегионального характера
- Дифференциация мер в зависимости от особенностей регионов

Задачи государственной региональной политики (1)

- Преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений в социально-экономическом развитии территорий
- Совершенствование систем государственного управления и местного самоуправления для осуществления целей региональной политики
- Стимулирование улучшения инвестиционного климата и инвестиционной активности на региональном уровне
- Максимально возможное использование преимуществ территориального разделения труда, совершенствования хозяйственной специализации регионов на базе их конкурентных преимуществ
- Обеспечение свободного перемещения по территории страны людей, товаров, финансов и информации

Задачи государственной региональной политики (2)

- Поддержка развития территорий с особыми условиями хозяйствования, включая территории, обеспечивающие обороноспособность страны и защиту ее геополитических интересов
- Стимулирование межрегионального и межмуниципального сотрудничества, а также создание механизма разрешения споров и конфликтов, возникающих между регионами
- Укрепление общегражданской идентичности, гармонизация межнациональных отношений и содействие этнокультурному развитию народов Российской Федерации

Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»

- «...основной задачей органов МСУ является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством **взаимосогласованных** действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»
- «...только действительно **самостоятельные, независимые** в организационном, финансовом, правовом отношении **органы местного самоуправления** способны успешно осуществлять региональную политику, учитывающую потребности населения»
- «...одной из ее [региональной политики] задач является *стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом* и могущих стать "локомотивами" и "**точками роста**" экономики субъектов Российской Федерации»
- «...должны постоянно развиваться **прогнозирование и программирование**. При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место предписано отводить региональному аспекту»

Что сегодня в качестве базового документа?

- Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года (2011 г.)
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- Бюджетный кодекс Российской Федерации
- проект указа Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики регионального развития» (апрель 2015 г.)

Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования (ст. 6 172-ФЗ)

- Определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации
- Разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления
- Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления
- Иные полномочия, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами

Направления региональной политики, касающиеся муниципального развития

- Планирование территориального развития страны
- Межбюджетные отношения
- Развитие инфраструктуры
- Развитие отдельных регионов
- Повышение эффективности деятельности органов МСУ

Основные «действующие лица» региональной политики

- Министерство экономического развития
 - Стратегические ориентиры, прогнозы
 - Курирование госпрограмм и их реализации в регионах
- Министерство финансов
 - Финансирование программ
- Аналогичные региональные структуры
- **До 2014 г.** – Министерство регионального развития
 - Координация разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, субъектов РФ, МО
 - Градостроительство в части территориального планирования, градостроительного зонирования
 - Отбор и реализация приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов

Минэкономразвития России: направления работы

- Макроэкономика, анализ и прогнозирование социально-экономического развития
- Стратегическое планирование
- Инвестиционная политика (в т.ч. предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ)
- Малый бизнес
- Инновации
- Природопользование
- Естественные монополии
- Особые экономические зоны
- «Институты развития» (Внешэкономбанк, ГК «Роснано», ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и др.)

Минэкономразвития России: стратегические ориентиры

- Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года
- Послания Президента РФ
- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (март 2013 г.)
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов

Минэкономразвития России: управление госпрограммами, ФЦП и ФАИП

- Программный подход – концентрация ресурсов на конкретной задаче
- Государственные программы Российской Федерации, ФЦП, ВЦП
 - На 2016 г. – 43 госпрограммы по 5 направлениям:
 - Новое качество жизни
 - Инновационное развитие и модернизация экономики
 - Обеспечение национальной безопасности
 - Сбалансированное региональное развитие
 - Эффективное государство
 - Регионы и муниципальные образования в рамках госпрограмм и ФЦП могут получать инвестиции
- Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) – свод инвестиционных проектов

Государственные программы РФ в части развития регионов

Направление «Сбалансированное региональное развитие»

- Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона (Минвостокразвития России)
- Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года (Минкавказ России)
- Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами (Минфин России)
- Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года (Минэкономразвития России)
- Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года (Минэкономразвития России)
- **Социально-экономическое развитие** Крымского федерального округа на период до 2020 года (Министерство Российской Федерации по делам Крыма – **упразднено**)

Механизм согласований региональных программ с федеральными

- Позитивный фактор – совершенствование связи с бюджетным процессом
 - В Бюджетном кодексе прописан механизм предоставления субсидий
 - Сформирован Инвестиционный фонд (проекты в формате ГЧП, софинансирование)
- Но:
 - Обилие промежуточных инстанций
 - Длительность сроков

Управление особыми экономическими зонами

- Техничко-внедренческие («Зеленоград», «Дубна», «Санкт-Петербург», «Томск»)
- Промышленно-производственные («Липецк», «Алабуга», «Тольятти», «Титановая долина»)
- Туристско-рекреационные (Республика Алтай «Алтайская долина», Республика Бурятия «Байкальская гавань», Алтайский край «Бирюзовая Катунь», Ставропольский край «Гранд Спа Юца», Иркутская область «Ворота Байкала», Калининградская область «Куршская коса», Приморский край «Остров Русский», Северный Кавказ «Северо-Кавказский туристический кластер»)
- Портовые («Ульяновск-Восточный», «Советская Гавань», Мурманская область)

Инвестиционный фонд РФ

- Проекты Инвестиционного фонда Российской Федерации
- Презентации инвестиционных проектов общегосударственного значения
- Презентации региональных инвестиционных проектов
- Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значение
- Инвестиционная комиссия по проведению отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ

Сегодня региональная политика в России в стадии формирования

- Отсутствуют как четко сформулированная стратегия регионального развития, так и разработанный действенный инструментарий реализации федеральной региональной политики
- Проблемы:
 - остается по сути стихийным распределение федеральных инвестиций по регионам
 - только начинают внедряться новые системные подходы (региональное стратегирование, кластерная политика, управление агломерациями и пр.)
 - слабая методическая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям
 - отсутствие единой региональной информационной среды и пр.
- Создан и начал работать **Департамент стратегического и территориального планирования Министерства экономического развития Российской Федерации**