

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНАХ СЕВЕРА И АРКТИКИ РФ

Серова Н.А.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН», Апатиты, Россия (184209, Мурманская область, г. Апатиты ул. Ферсмана 24а), e-mail: [serova@iep.kolasc.net.ru](mailto:serova@iep.kolasc.net.ru)

Проведен анализ проблем местного самоуправления в северных регионах Российской Федерации, обладающих своими уникальными особенностями, в связи с которыми все противоречия рыночной экономики проявляются здесь с особой остротой. Сделан вывод, что решение проблем возможно только при реализации комплекса мер в части совершенствования общих институциональных условий деятельности местного самоуправления и определения перспектив его развития, прежде всего, на федеральном уровне: определение основных путей развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе, на основе разработки и нормативного закрепления концепции российской муниципальной политики; совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления; пересмотр некоторых принципов формирования органов местного самоуправления в северных регионах; обеспечение использования более гибкого механизма распределения полномочий между районным и поселенческим уровнями. Предложены некоторые меры, направленные на решение проблем финансового обеспечения муниципальных образований, укрепление их доходной базы местных бюджетов.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, регионы Севера и Арктики РФ

## LOCAL GOVERNMENT IN THE REGIONS OF NORTH AND ARCTIC RF

Serova N.A.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Institute for Economic Studies of KSC RAS, Apatity, Russia (184209 Murmansk region, Apatity, street Fersman, 24a), e-mail: [serova@iep.kolasc.net.ru](mailto:serova@iep.kolasc.net.ru)

Analyzed the problems of local government in the northern regions of the Russian Federation, has its own unique features, in connection with which all the contradictions of a market economy are shown here particularly acute. Concluded that the solution to the problems is possible only when a set of measures in terms of improving the overall institutional environment of local government activities and determine the prospects of its development, especially at the federal level: the definition of the main ways of development of local government in the medium and long term, through the development and standard fastening concept Russian municipal policy; improving the legal framework of local government; a review of some of the principles of formation of local governments in the northern regions; providing a more flexible mechanism for the distribution of powers between the district and settlement level. Proposed some measures to address the problems of financial support of municipalities, improving their revenue base of local budgets.

Keywords: reform of local government, the regions of the North and the Arctic RF

На протяжении двух последних десятилетий в России происходило немало серьезных социально-экономических и политических трансформаций, продиктованных переходом к рыночной системе экономических отношений. Основную роль, оказавшую влияние на города, сыграла реформа местного самоуправления, начавшаяся с принятия Конституции РФ в 1993 г. Главные цели реформирования заключались в повышении эффективности местных органов власти, более четком разграничении полномочий между властными уровнями и их обеспечении бюджетными средствами.

### Становление местного самоуправления в постсоветский период

Основная законодательная база в области местного самоуправления была сформирована в 1995–1998 гг. Именно в этот период были приняты ключевые законы о

местном самоуправлении: от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Ими было введено понятие муниципальной собственности, определены основные механизмы правовой защиты местного самоуправления, разработаны вопросы о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления. Уже к середине 90-х гг. муниципалитеты обладали достаточной собственностью и доходами для того, чтобы решать задачи самообеспечения и развития. В то же время достаточно широкая свобода усмотрения субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы, которую давал ФЗ №154 и недостаточность федеральных государственных гарантий местного самоуправления позволили регионам в конце 1990-х гг. существенно ограничить или даже ликвидировать муниципальную власть. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями.

Принятие Бюджетного и Налогового кодексов РФ усилило тенденцию к ограничению автономии муниципальных властей – число местных налогов после введения части первой НК РФ составляло 5, а с внесением в него поправок в 2005 г. местных налогов осталось всего два: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Вошла в практику ликвидация муниципалитетов и замена их территориальными структурами областных администраций. Результатом этих процессов стал кризис местного самоуправления. На фоне восстановления экономики, к началу 2000-х гг. доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия [2, с.65].

Наличие в политической системе значительных противоречий и ослабление местного самоуправления потребовали от федеральных властей провести новую реформу местного самоуправления, и в октябре 2003 г. был принят Федеральный закон №131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Новая реформа происходила с серьезными трудностями, что потребовало внести коррективы в сроки ее реализации – законом был предусмотрен переходный период до 1 января 2009 г. Основанная проблема заключалась в нерешенности вопроса о финансовых возможностях органов местного самоуправления в отношении реализации своих полномочий, что в значительной степени было связано с резким увеличением числа муниципальных образований без учета их реальных финансовых, кадровых и иных ресурсов:

на момент принятия ФЗ №131 в России насчитывалось более 11 тысяч муниципальных образований, к 2008 г. были установлены границы и статус 24151 муниципального образования.

Однако, несмотря на то, что к настоящему времени муниципальная реформа решила многие проблемные вопросы, особенно в сфере правового регулирования органов местного самоуправления, разграничения полномочий, она так и не сняла многие противоречия, прежде всего между функциями местных властей и финансовым обеспечением этих функций. Это говорит о том, что дальнейшая последовательная и продуманная модернизация существующей системы местного самоуправления по-прежнему остается актуальной [5, с.20-24].

### **Проблемы местного самоуправления в северных регионах РФ**

Становление местного самоуправления в северных регионах имеет свои особенности, вызванные экстремальными природно-климатическими условиями, большими территориями, низкой плотностью и распределением населения по территории региона, этнокультурными особенностями, слабой транспортной доступностью [1; 6, с.23-26; 7, с.32-36].

На сегодняшний день насчитывается 24 субъекта РФ, частично или полностью отнесенных к северным районам и занимающим почти половину территории страны. Из этих субъектов полностью к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям относятся 13: республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Камчатский край, Архангельская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа; в остальных 11 регионах к северным районам отнесена лишь часть территории

С учетом объективных природно-климатических и других особенностей на Севере, здесь, в процессе становления местного самоуправления, более остро проявляются типичные для многих регионов России проблемы, связанные с дифференциацией муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, дефицитом местных бюджетов, недостатком профессионально подготовленных кадров. Для отдаленных муниципальных образований Севера дополнительные трудности вызывает отсутствие учреждений территориальных органов государственной власти, отделений банковских учреждений, предприятий связи и т.п.

В законодательстве о местном самоуправлении недостаточно учитываются такие характерные для регионов Севера особенности, как большие территории муниципальных образований и малая численность населения поселений. В таких условиях снижается эффективность самоорганизации граждан и возможность оперативно влиять на действия местных властей. Огромные расстояния между населенными пунктами, изношенное

состояние транспортной инфраструктуры и высокие транспортные тарифы делают практически недоступными органы местного самоуправления для жителей малых населенных пунктов и не позволяют в полной мере обеспечивать население услугами учреждений здравоохранения, образования, культуры, связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотек, решать другие вопросы местного значения.

Еще одним важным вопросом является проблема учета национального фактора при формировании органов местного самоуправления. В обеспечении условий для сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера именно органы местного самоуправления играют наиважнейшую роль, т.к. наиболее приближены к местам компактного проживания представителей этих народов. Именно от деятельности органов местного самоуправления во многом зависит сохранение исконной среды обитания малочисленных народов, развитие их культуры, социально-экономическое благополучие.

Наряду со специфическими проблемами становления местного самоуправления в отдаленных северных сельских поселениях и на территориях проживания коренных малочисленных народов Севера, существуют свои особенности и в городских поселениях. Следует отметить, что уровень урбанизации на Севере выше, чем в среднем по стране. Так, доля городского населения в регионах, полностью относящихся к районам Крайнего Севера, составляет 79,7% (при средней по стране 73,1%), а в Магаданской и Мурманской областях, Ханты-Мансийском автономном округе этот показатель превышает 90%. Преобладание концентрации населения в городах на российском Севере обусловлено характером промышленного освоения природных ресурсов на его обширной территории, очаговым характером размещения производительных сил. Последнее определило также образование моногородов, где преобладающая роль в экономической сфере принадлежит одному градообразующему предприятию.

Типичной и одной из наиболее значимых проблем в северных муниципалитетах является обеспечение деятельности коммунального комплекса и содержания муниципального жилого фонда. Эти проблемы связаны, в основном, с нарастающим обветшанием жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, что требует существенно более высоких удельных затрат на капитальный ремонт. Проблему осложняет и то, что в северных регионах не действуют рыночные механизмы привлечения инвестиций в эту сферу из-за низкой рентабельности и продолжающегося сокращения численности населения [3].

Наиболее остро стоит проблема финансового обеспечения муниципальных образований. Несмотря на рост доходов местных бюджетов, объем финансовых ресурсов, аккумулируемых в муниципальных бюджетах северных территорий, ниже реальных потребностей, необходимых органам местного самоуправления для полного и качественного

исполнения своих расходных обязательств. В 2012 г. на налоговые доходы в структуре собственных доходов местных бюджетов в среднем по стране приходилось лишь 38,3%, при этом наименьшая доля налоговых доходов отмечается в местных бюджетах именно северных регионов России (см. таблицу).

**Максимальные и минимальные значения удельного веса налоговых доходов в  
собственных доходах местных бюджетов в 2012 году, %**

Субъекты РФ с <i>наибольшим</i> удельным весом налоговых доходов местных бюджетов в собственных доходах	%	Субъекты РФ с <i>наименьшим</i> удельным весом налоговых доходов местных бюджетов в собственных доходах	%
Липецкая область	61,8	<i>Ненецкий АО</i>	10,4
Республика Калмыкия	61,2	<i>Тюменская область</i>	16,6
Калужская область	58,8	<i>Чукотский АО</i>	20,3
Кабардино-Балкарская Республика	56,7	Республика Дагестан	23,2
Вологодская область	54,8	<i>Сахалинская область</i>	24,2
Московская область	54,0	<i>Ямало-Ненецкий АО</i>	26,1
Приморский край	53,6	Амурская область	26,5
Тульская область	53,0	<i>Республика Саха (Якутия)</i>	29,6

Окончание переходного периода реализации Закона № 131 совпало с финансово-экономическим кризисом, в ходе которого возникли проблемы, в основном, в тех регионах, в которых налоговые доходы формируются крупными налогоплательщиками, относящимися к металлургической, нефтяной, химической и другим сферам промышленности. Проблемы формирования местных бюджетов связаны, в основном, с ростом безработицы, влекущим за собой сокращение поступлений от основного бюджетобразующего налога – налога на доходы физических лиц.

Учитывая обозначенные выше проблемы становления местного самоуправления, а также особую остроту проблем финансового обеспечения муниципальных образований, необходимо отметить, что их решение возможно только при реализации комплекса мер, прежде всего, на федеральном уровне. Такие меры в части совершенствования общих институциональных условий деятельности местного самоуправления и определения перспектив его развития должны предусматривать [4, с.190-191]:

- определение основных путей развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе, на основе разработки и нормативного закрепления концепции российской муниципальной политики, предусматривающей, в частности, отказ от унифицированного подхода к дифференцированным по множеству признаков территориям;
- совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления, полномочий органов власти и местного самоуправления; пересмотр некоторых принципов формирования органов местного самоуправления в северных регионах;

– обеспечение использования более гибкого механизма распределения полномочий между районным и поселенческим уровнями, включая возможность совмещения органов местного самоуправления муниципального района и поселения, являющегося его административным центром;

В качестве мер, направленных на решение проблем финансового обеспечения муниципальных образований, укрепление их доходной базы местных бюджетов, целесообразно предусмотреть:

– закрепление за местными бюджетами дополнительных налоговых источников, активизирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой:

– стимулирование внедрения передовых методик и технологий по оптимизации местных бюджетов;

– обеспечение софинансирования социально-значимых проектов, реализуемых в муниципальных образованиях;

– обеспечение исполнения бюджетных обязательств субъекта РФ перед муниципальными образованиями.

*Работа проведена в рамках гранта РГНФ №14-02-00128а «Трансформация социально-экономического пространства Севера России и альтернативы развития»*

### Список литературы

1. Баранов С.В. Комплексные оценки регионов Севера по уровню социально-экономического развития // Современные проблемы науки и образования, 2012.- №6;
2. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. - М.: Экон-Информ, 2009. – С.65;
3. Проблемы развития муниципальных образований и жизнеобеспечения населения в северных районах Российской Федерации // Материалы Парламентских слушаний (Москва, 29 марта 2007 г.). – URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f243700ff2ed9f6.pdf> (дата обращения 30.11.2013);
4. Север и Арктика в пространственном развитии России: научно-аналитический доклад / Научный совет РАН по вопросам регионального развития; СОПС при Мин. эконом. развития РФ и Президиуме РАН; ИЭП КНЦ РАН; ИСЭиЭПС Коми НЦ УрО РАН. – Москва-Апатиты-Сыктывкар: Изд-во КНЦ РАН, 2010 г. - 213 с.;
5. Серова Н.А. Институциональные ограничения формирования и реализации социально-экономической политики в городах Севера России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2010. - №32 (89) – С.20-24;

6. Серова Н.А. Муниципальная реформа в регионах Севера Российской Федерации // Экономика. Управление. Право. - 2011. - №5.- С. 23-26;
7. Шпак А.В., Серова В.А. Транспортное освоение Арктической зоны России в современных условиях. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность .- 2011. - №17(110).- С. 32-36.

**Рецензенты:**

Скуфьина Т.П., д.э.н., профессор, зав. отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН, г. Апатиты;

Селин В.С., д.э.н., профессор, зав. отделом экономической политики и хозяйственной деятельности в Арктике и районах Крайнего Севера ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН, г. Апатиты.