



Rinat Hasanov (Ed.)

# The sustainable development of Russia under conditions of an unstable economy

(published in Russian)



**Anchor Academic Publishing**

*disseminate knowledge*

**Hasanov, Rinat (Ed.): The sustainable development of Russia under conditions of an unstable economy (published in Russian). Устойчивое развитие России в условиях нестабильной экономики, Hamburg, Anchor Academic Publishing 2016**

Buch-ISBN: 978-3-96067-066-7

PDF-eBook-ISBN: 978-3-96067-566-2

Druck/Herstellung: Anchor Academic Publishing, Hamburg, 2016

Covermotiv: © pixabay.de

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**Bibliographical Information of the German National Library:**

The German National Library lists this publication in the German National Bibliography. Detailed bibliographic data can be found at: <http://dnb.d-nb.de>

All rights reserved. This publication may not be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publishers.

---

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Anchor Academic Publishing, Imprint der Diplomica Verlag GmbH  
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg  
<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2016  
Printed in Germany

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ .....	6
<i>А.А. Кораблева</i>	
СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	28
<i>Н.Ю. Симонова</i>	
ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАДАНИЙ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ.....	65
<i>Е.Д. Денисова</i>	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ.....	90
<i>Б.И. Кычанов</i>	
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРОГРАММНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ.....	107
<i>М.Я. Смоляр</i>	
РОЛЬ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ РОССИИ .....	134
<i>С.Н. Марков</i>	
ИНВЕСТИЦИИ В КОРПОРАТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ .....	149
<i>Р.Р. Нейман</i>	
РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	172
<i>М.Ю. Маковецкий</i>	
КОММЕРЧЕСКИЕ БАНКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА РЫНКЕ ССУДНЫХ КАПИТАЛОВ.....	204
<i>Т.В. Завгородняя</i>	
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	243
<i>Е.К. Кузнецова</i>	
СОСТОЯНИЕ РЫНКА СТРАХОВЫХ УСЛУГ РОССИИ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ .....	254
<i>Е.В. Иванова</i>	
АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РИСКОВ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	281
<i>Р.Х. Хасанов, Д.В. Саврасова</i>	
ЗНАЧИМОСТЬ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	325
<i>Е.Н. Маковецкая, П.С. Череповецкий</i>	
ЭВОЛЮЦИЯ МАРКЕТИНГОВОГО, ЛОГИСТИЧЕСКОГО ПОДХОДОВ ЧАСТНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....	346
<i>Б.Г. Хаиров</i>	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	357

---

## ВВЕДЕНИЕ

Финансовое обеспечение деятельности государства и хозяйствующих субъектов выступает как объективно необходимое условие для стабильного рыночного взаимодействия, в отсутствие которого экономическая система не получает достаточных импульсов для своего развития. В современных условиях принято считать, что экономика как форма организации хозяйственной деятельности вырастает в новую стадию своего эволюционного движения, которую все чаще характеризуют термином «финансизация».

Финансизация экономики, безусловно, становится одним из мощнейших факторов повышения эффективности не только производства, но и всех звеньев (участков) воспроизводственного процесса, значительно видоизменяя характер его организации и управления им как в масштабах национальной экономики в целом, так и на уровне отдельных экономических агентов. Финансизация экономики – это широкая и емкая категория, которая выражает и описывает сложные и разнообразные взаимосвязи хозяйствующих субъектов – начиная с отдельных фирм, корпораций, их отраслевых объединений и заканчивая национальными хозяйствами отдельных стран (государствами) или их объединениями – во всех их проявлениях.

В рамках настоящего коллективного монографического издания, выполненного на кафедре «Финансы и кредит» Омского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, представлены результаты исследований, в которых раскрываются теоретические и прикладные аспекты анализа системы государственного и муниципального управления, ее финансового обеспечения, а также функционирования финансовых рынков. Выполненное исследование входит в состав одного из приоритетных направлений научной деятельности кафедры «Финансы и кредит» Омского филиала и Финансового университета в целом.

Материалы выполненного исследования могут быть использованы в преподавании дисциплин специальностей и направлений подготовки бакалавров и магистров, существующих в Омском филиале Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Также оно адресуется научным и практическим работникам, студентам и аспирантам, предпринимателям и работникам сферы государственного и муниципального управления, занимающимся экономическими и финансовыми проблемами.

---

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

*А.А. Кораблева*

Проблематика экономической безопасности государства обширна и неоднозначна. Некоторые исследователи отрицают принадлежность этого понятия к экономической или какой-либо другой науке, обращают внимание на проблемы в определении экономической безопасности и аналитическом инструментарии, наличии терминологической экспансии и т.п. Другие авторы определяют задачу обеспечения экономической безопасности на национальном и региональном уровне как одну из наиболее актуальных в Российской Федерации на сегодняшний день, что определяет актуальность выбранной темы. При этом экономическая безопасность государства напрямую связана с уровнем экономической безопасности ее составных территорий. В рамках НИР Федерального государственного бюджетного учреждения науки Омского научного центра СО РАН автором было проведено исследование методологических аспектов экономической безопасности территории (далее ЭБТ). В данном разделе монографии освещен опыт обеспечения ЭБТ в России и за рубежом, а также проблематика создания системы индикаторов для мониторинга и диагностики ЭБТ.

## *Механизмы обеспечения экономической безопасности территории в России и за рубежом*

Существует множество определений ЭБТ, среди которых можно выделить следующие:

1) совокупность условий, защищающих экономику территории от внешних и внутренних угроз;

2) состояние экономики территории, которое позволяет защищать ее жизненно важные потребности независимо от возникновения в мировой экономической системе или внутри страны форс-мажорных обстоятельств социально-политического, экономического или экологического характера;

3) способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей.

Второе и третье понимание близко. Однако следует определить, что первично – условия или состояние экономики. В этом есть определенная сложность: очевидно, что состояние экономики определяется условиями, но состояние экономики также порождает трансформацию условий. Не углубляясь в терминологическую дискуссию, мы предлагаем понимать под экономической безопасностью территории состояние экономики, обеспечивающее [4, с. 313]:

1) экономическую самостоятельность, или независимость территории от влияния внешних факторов;

2) как следствие такой способности – стабильное, устойчивое, непрерывное развитие и рост экономики территории (государства или региона). Одним из проявлений этого параметра выступает способность экономики региона восстанавливаться от «шоковых» событий.

Известно, что теория и практика политики экономической безопасности до начала 90-х годов применялась только в США, что определяет научный и практический интерес к опыту этой страны. Нужно отметить, что степень самостоятельности территорий в процессе обеспечения их экономической безопасности неодинакова в различных странах. Так, в конституции США не определяются полномочия штатов, поэтому последние обладают верховной властью в тех сферах, которые не находятся под управлением федерального правительства. Каждый штат США имеет свою конституцию, и обладает существенными правами в области фискальной политики [11, с. 136]. Возможность каждого штата самостоятельно составлять, утверждать и исполнять бюджет, вводить и отменять налоги позволяет им оперативно и широкомасштабно управлять социально-экономическим положением на своей территории. Налоговая система США

состоит из федерального, регионального и местного уровня. На региональном уровне сделан упор на налоги с продаж и акцизы. Для привлечения новых компаний на территории штата могут применяться налоговые послабления, например, освобождение от налога на имущество, налоговые льготы на прибыль в случае реализации этими фирмами инвестиционных проектов на территории данного штата. Однако развитие региональной экономики и выравнивание региональных противоречий является неотъемлемой составляющей политики федерального правительства США. На федеральном уровне еще в 1960-1970-е годы приняты законы, касающиеся сельского развития, жилищного строительства, регионального развития и др.

Помимо использования стимулирующих возможностей налоговой системы, экономическая безопасность региона в США, как и в других странах, обеспечивается с помощью проведения властями специальной политики, основанной на разработке федеральных и региональных программ. Их организация и реализация осуществляется на трех уровнях. На общегосударственном уровне решение о выделении средств из федерального бюджета на реализацию программы должно санкционироваться конгрессом США. Следующий уровень можно назвать надштатным, поскольку руководство региональными программами осуществляют независимые агентства, функционирующие в системе федерального правительства и специально созданных федерально-штатных органов (регионально-плановые комиссии, Совет по водным ресурсам и проч.). Третий уровень касается более локальных территорий и основывается на активном участии местных властей. При этом региональные власти осуществляют разработку программ, а федеральные органы анализируют и оценивают их эффективность.

Региональная политика в США реализуется по следующим направлениям:

- 1) программы по сокращению различий в региональном развитии, выполнение которых координируют многоштатные региональные комиссии;
- 2) федеральные отраслевые программы на условиях полного или частичного финансирования из федерального бюджета, первыми из которых управляют

федеральные фонды, а вторые направлены на улучшение условий жизни и предпринимательства в городах и поселках;

3) блочные гранты из фонда, формируемого с помощью отчислений от подоходного налога с физических лиц. Эти гранты местные власти могут расходовать по своему усмотрению на любые цели;

4) поддержание конкуренции между регионами за предоставление населению лучших условий для проживания и ведения бизнеса.

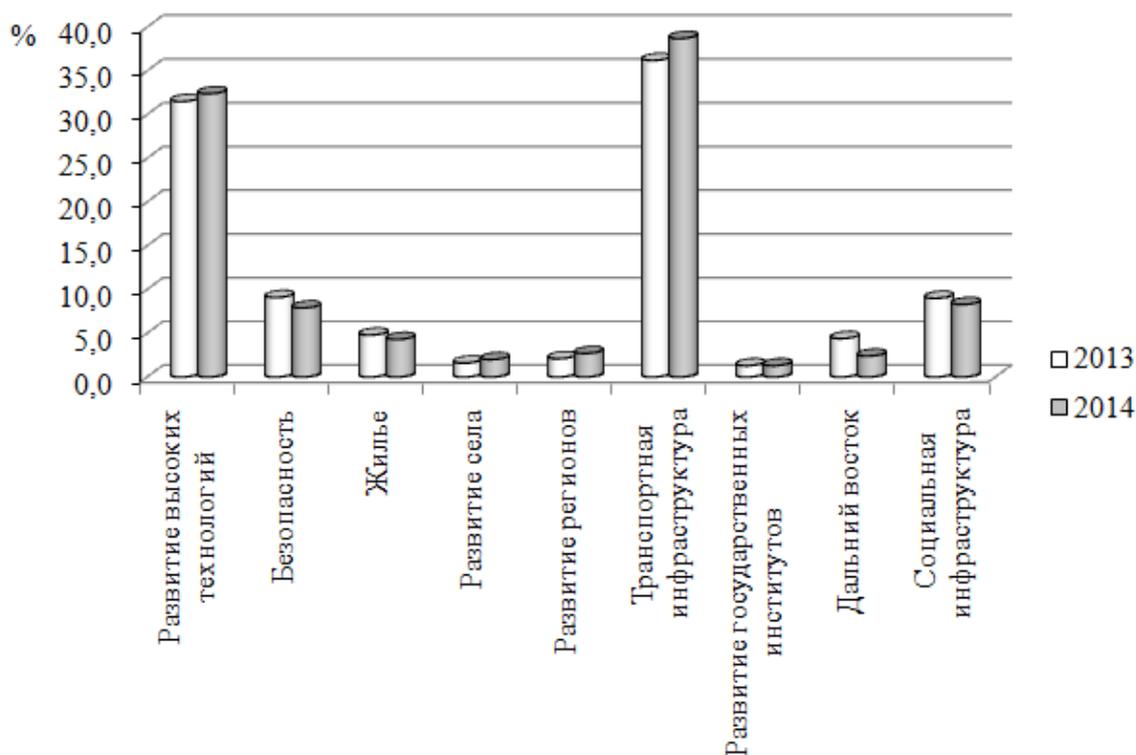
Страны Европейского союза (далее ЕС) также проводят политику равномерного развития регионов, для чего проблемным территориям оказывается помощь. Для оценки регионов и отнесения ряда из них к проблемным в ЕС разработана общая классификация регионов NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Члены ЕС предоставляют в Европейскую Комиссию аналитические выкладки о состоянии экономики региона и соответствующие предложения по развитию своих территорий. В свою очередь, Комиссия оценивает степень необходимости финансовой помощи регионам, а также соответствие представленных планов целям политики Европейского Союза.

Основные цели помощи регионам сформулированы Европейской Комиссией и согласованы с государствами-членами ЕС. В большинстве случаев помощь ЕС составляет не более 50% от общих затрат на региональный проект. Но для регионов, чей ВВП оказывается меньше 75% от среднего ВВП по ЕС, доля финансового участия Европейского союза может достигать до 75%. Механизмом помощи территориям выступают долгосрочные программы регионального развития. Их финансирование осуществляется из средств Структурного фонда и с помощью кредитов Европейского инвестиционного банка.

В России осознание важности вопроса ЭБТ на уровне субъектов федерации приводит к созданию Концепций региональной экономической безопасности. В ряде регионов подобные документы уже приняты, например, в Ульяновской и Ростовской области. В других находятся на стадии разработки (Саратовская область, Приморский край). Помимо нормативных документов создаются организации, занимающиеся разнообразными вопросами экономической безопасно-

сти региона (далее ЭБР). Например, в Нижегородской области по решению Совета экономической безопасности создана межведомственная лаборатория проблемно-ситуационного анализа. Ее учредителями являются Администрация Нижегородской области, Нижегородский областной комитет государственной статистики, Волго-Вятская академия государственной службы, Нижегородский государственный университет, Нижегородский институт экономического развития и др. В задачи лаборатории входит разработка научных методов ситуационного анализа социально-экономической устойчивости региона, разработка и поддержка информационной системы (информация заносится в нее еженедельно), подготовка вариантов управленческих решений по экономической безопасности региона и т.д.

Государственная региональная политика в России реализуется, прежде всего, через комплекс программ и проектов, которые направлены на поддержку федеральных округов, отдельных регионов и городов России. Например, Федеральная целевая программа (далее ФЦП) «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 – 2010 гг. и до 2015 г.)» предназначена, в основном, на поддержку развития депрессивных регионов. При этом задействованы Фонды регионального развития и Фонд адресной инвестиционной поддержки региональных программ. ФЦП России представлены на сайте <http://fcr.economy.gov.ru>. На рис. 1 отражена доля бюджетных назначений на ФЦП в разрезе приоритетов на 2013–2014 гг.



*Рис. 1. Доля бюджетных назначений на ФЦП в разрезе приоритетов на 2013 и 2014 г.*

Поддержка регионов со стороны федерального центра может носить не только территориальный, но и отраслевой характер [3, с. 40]. Из рисунка 1 видно, что приоритетными направлениями финансирования являются транспортная инфраструктура (36-39%) и развитие высоких технологий (около 32%). Непосредственно на развитие регионов планировалось направить в 2013 и 2014 году соответственно 2,1 и 2,7% от всего объема бюджетных назначений ФЦП. Помимо непосредственного инвестирования средств федерального бюджета в экономику субъекта РФ, отдельному региону может быть предоставлен льготный налоговый режим для стимулирования его социально-экономического развития.

Несмотря на отсутствие единой терминологии и специфику каждого региона, методология обеспечения ЭБТ в России в общих чертах одина для всего государства и реализуется федеральными, региональными властями и органами местного самоуправления. Иерархия в обеспечении ЭБТ определяется федеративным устройством страны, при котором субъекты РФ обладают определен-

ной долей самостоятельности в управлении экономикой на своей территории. Методология обеспечения ЭБТ опирается на единую нормативно-правовую базу, статистическую информацию, финансирование из вышестоящих бюджетов, возможность использования льготных налоговых режимов и проч.

Проведенное исследование мер диагностики и обеспечения ЭБТ за рубежом и в России позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в России и западных странах:

1) присутствует иерархия в системе управления и бюджетной системе страны (союза государств);

2) выравнивание региональных противоречий является неотъемлемой составляющей политики федерального правительства;

3) поддержка регионов осуществляется с помощью федеральных целевых программ.

Во-вторых, существуют и ключевые отличия между западной и отечественной системой обеспечения ЭБР:

1) самостоятельность регионов России в значительной степени ограничена тем, что в нашей стране налоговая политика формируется на федеральном уровне, хотя регионы имеют возможность некоторых маневров в данной сфере. В США регионы могут проводить самостоятельную фискальную политику (в пределах своей компетенции), формируя благоприятный климат для социально-экономического развития своей территории;

2) в Европейском союзе создана общая классификация регионов, с помощью которой оценивается степень необходимости финансовой помощи для них. Общедоступные российские статистические базы данных о социально-экономическом состоянии регионов не в полной мере отражают вопросы, характеризующие проблематику ЭБТ.

Однако, несмотря на указанные различия, общий порядок диагностики и обеспечения ЭБТ на федеральном уровне логически выстраивается следующим образом: сбор данных о состоянии экономики регионов; выявление регионов,

нуждающихся в поддержке; формировании механизмов и обеспечение данной поддержки.

### *Диагностика экономической безопасности территории*

Отсутствие единого понимания, методологии и системы индикаторов ЭБТ в России приводят к появлению все новых и новых публикаций и разработок отечественных ученых и специалистов на эту тему с учетом региональной специфики. Однако на государственном уровне для обеспечения ЭБТ необходима единая информационная база и методологическая система для сравнения регионов. В России данные о социально-экономическом развитии страны и регионов концентрируются в Федеральной службе государственной статистики в разрезе видов экономической деятельности, размеров предприятий и организаций и проч. Тем не менее, ученые продолжают исследования по оптимизации классификаций территорий по различным критериям, например, по критериям саморазвития, по результативности управления социально-экономическим развитием, по уровню жизни, рынку труда, в зависимости от уровня социальных, экономических, экологических проблем в регионе и проч.

При оценке экономической безопасности чаще всего изучаются такие группы показателей, как финансово-экономическое состояние территории, уровень занятости и уровень жизни населения, обеспечение правопорядка, научно-технический потенциал, состояние природной среды, демографические процессы, обеспеченность продовольствием и топливно-энергетическими ресурсами. Среди авторов комплексов индикаторов ЭБ страны, прежде всего, выделают С.Ю. Глазьева и А. Илларионова. В статье А.И. Татаркина, А.А. Куклина, О.А. Романовой и др. указаны индикаторы экономической безопасности территорий, имеющих районо- или градообразующие предприятия, и индикаторы экономической безопасности региона в целом, приводятся индикаторы пороговых ситуаций (ИПС) и два уровня ИПС [12]:

– 1-й пороговый уровень показателя для конкретной территории, который может стать критическим в совокупности с другими показателями;

– 2-й пороговый уровень показателя, преодоление которого приведет к наступлению кризисной ситуации.

В своей работе указанные авторы приводят группы показателей в сферах производства, занятости населения, уровня жизни, правопорядка, бюджетной и финансовой сферах, сфере научного потенциала, экологии, демографических процессов, обеспеченности региона топливно-энергетическими ресурсами и продовольствием.

Наиболее изученным является вопрос по определению индикаторов экономической безопасности страны. В 1996 г. Совет безопасности РФ утвердил индикаторы экономической безопасности национальной экономики, предложенные С. Глазьевым. Эти показатели построены по принципу сравнения значений в России со значениями, характеризующих состояние национальных экономик стран «семерки» и среднемировыми показателями. Глазьев выделил 22 основных показателя, среди которых: доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности; объем инвестиций в процентах к ВВП; расходы на научные исследования в процентах к ВВП; продолжительность жизни; уровень безработицы; уровень инфляции; объем наличной иностранной валюты к объему наличных рублей; доля импорта во внутреннем потреблении. Однако А. Илларионов подверг серьезной критике данную систему индикаторов. По его мнению, система индикаторов Глазьева не может быть использована на практике, так как в соответствии с предложенными пороговыми значениями все страны мира должны быть отнесены к группе экономически небезопасных, при этом полученный рейтинг России позволяет отнести ее к группе наиболее благополучных стран с точки зрения экономической безопасности. Формирование системы индикаторов экономической безопасности территории является важнейшей задачей, поскольку от экономической безопасности регионов напрямую зависит экономическая безопасность страны и национальная безопасность в целом.

В начале 2000 г. Центр финансово-банковских исследований ИЭ РАН предложил [1, с. 44]:

- 1) макроэкономические показатели, отражающие главные черты национальных интересов и утверждаемые на правительственном уровне;
- 2) раскрывающие и дополняющие их пороговые значения, утверждаемые Минэкономразвития;
- 3) пороговые значения функционального и отраслевого уровня, утверждаемые соответствующими министерствами;
- 4) пороговые значения ЭБТ.

В 2000 г. Научный совет при Совете безопасности РФ одобрил перечень и пороговые значения 19 индикаторов экономической безопасности, разработанных Институтом экономики РАН. Но ввиду их устаревания в 2008 г. в Институте экономики РАН был разработан новый перечень из 36 индикаторов и их пороговые значения. Обоснование пороговых значений индикаторов приведено в статьях В.К. Сенчагова [9], Ю.М. Максимова и других, где представлена ретроспектива результатов российских ученых по разработке системы индикаторов экономической безопасности территории и их пороговых значений. Указанные авторы разделили индикаторы на две группы: экономические и социальные, – каждая из которых состоит из 8 показателей. Также они приводят пороговые значения этих индикаторов, однако четко не поясняют, как именно рассчитаны эти уровни.

И.В. Петров и Т.М. Оганян ссылаются на методику комплексной оценки социально-экономического развития регионов РФ, которую использует Министерство экономического развития [6, с. 202]. Данная методика предполагает расчет индикаторов социально-экономического развития регионов и их сопоставление со среднероссийским уровнем показателя. В соответствии с полученными результатами все российские регионы группируются в пять блоков: регионы с относительно высоким и выше среднего уровнями развития, со средним уровнем развития, с уровнем развития ниже среднего, с низким уровнем развития, с крайне низким уровнем развития. В свою очередь указанные авторы предлагают ввести показатель экономической плотности, характеризующий концентрацию основных видов ресурсов (численность населения, объем валово-

вого регионального продукта, запасы природных ресурсов, основной капитал и т.д.) на единицу площади, а именно: отношение ВРП к площади субъекта РФ, «инвестиционную плотность», «энергетическую плотность», «энергоёмкость единицы ВРП», «плотность нетрудоспособного населения» и т.д.

Несмотря на имеющуюся критику системы индикаторов, предложенных С.Ю. Глазьевым, некоторые исследователи допускают использование этой системы в качестве основы для дальнейших разработок [5, с. 209]. В приведенной ниже таблице 1 представлена наша попытка адаптировать методику С.Ю. Глазьева для регионального уровня, и предложены пороговые значения индикаторов. Важный аспект – наличие источников данных, поскольку если предложенный индикатор не отражен в официальной статистике, то возможность проводить его диагностику и анализ отсутствует. Источником данным послужил статистический сборник «Регионы России: Социально-экономические показатели» [7].

Таблица 1

Адаптация методики С.Ю. Глазьева к региональному уровню (фрагмент)

№	Показатели ЭБ по методике С. Глазьева	Адаптированные показатели ЭБР	Раздел в стат. сборнике	Предложение по пороговому значению
1	Объем валового внутреннего продукта:	Объем валового регионального продукта	Раздел 1.1	Не ниже среднего по СФО <sup>1</sup>
1а	в целом от среднего по «семерке»	В целом от среднего по Сибирскому федеральному округу	Раздел 1.1	Не ниже среднего по СФО
1б	на душу населения от среднего по «семерке»	на душу населения региона от среднего в сравнении с СФО	Раздел 11.2	Не ниже среднего по СФО
2	Доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности.	Доля обрабатывающих производств в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости.	Раздел 11.4	Не ниже среднего по СФО
3	Объемы инвестиций в % к ВВП	Объемы инвестиций в основной капитал в % к ВРП	Раздел 1.1 (требуется расчет)	Не ниже среднего по СФО

<sup>1</sup> СФО – Сибирский федеральный округ.

№	Показатели ЭБ по методике С. Глазьева	Адаптированные показатели ЭБР	Раздел в стат. сборнике	Предложение по пороговому значению
4	Расходы на научные исследования в % к ВВП	Внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки в % к ВВП	Раздел 1.1, 22.6 (требуется расчет)	Не ниже среднего по СФО

С учетом имеющейся официальной статистики, не все показатели, предложенные С.Ю. Глазьевым, можно использовать на региональном уровне. Попытки адаптации этой методики к региональному уровню уже осуществлялись, но многие авторы отмечают, что использование данного комплекса показателей на уровне регионов малоэффективно. Однако представленный перечень наглядно демонстрирует, анализ каких социально-экономических аспектов может проводиться для оценки ЭБ территории.

Для сравнения рассмотрим систему показателей И.Е. Денежкиной и Д.А. Суздальной [2, с. 98], разработанную для регионального уровня, и соответствующие индикаторам источники данных (таблица 2). В основном, источником данным послужил статистический сборник «Регионы России: Социально-экономические показатели», за исключением специально указанных источников. В данном случае практически все источники данных для использования методики И.Е. Денежкиной и Д.А. Суздальной найдены в открытом доступе.

Таблица 2

Источники данных для применения методики И.Е. Денежкиной, Д.А. Суздальной

№	Показатели экономической безопасности	Раздел в стат. сборнике	Пороговые значения в методике
1	Объем ВРП на душу населения, в % от среднемирового	ВРП – см. «Регионы России. Социально-экономические показатели», раздел 1.1. «Россия и страны мира» [8], раздел 4.10. Основные результаты международных сопоставлений ВВП	100
2	Степень износа основных производственных фондов, %	Раздел 12.6.	60
3	Отношение инвестиций к ВРП, %	Раздел 1.1 (требуется расчет)	20
4	Отношение расходов на соци-	Раздел 23.7.	20

№	Показатели экономической безопасности	Раздел в стат. сборнике	Пороговые значения в методике
	альные программы к ВРП, %	(требуется расчет)	
5	Соотношение средней зарплаты и прожиточного минимума, %	Раздел 5.10.	300
6	Доля безработных в общей численности трудоспособного населения, %	Сравнить разделы 4.1. Численность экономически активного населения и 4.10. Численность безработных	7
7	Отношение объема финансовой помощи региону из федерального бюджета к объему доходов федерального бюджета, поступивших из региона	Раздел 1.3.	1

В целом систематизация особенностей методического аппарата диагностики ЭБ проведена в 2012 г. в работе А.И. Татаркина и А.А. Куклина [10, с. 26]. Приведенных примеров вполне достаточно, чтобы согласиться с тем, что перечень критериев у разных авторов может довольно сильно различаться, и зачастую принципы отбора критериев и методика определения пороговых значений остаются неясными. Устранить этот недостаток может группировка показателей по какому-либо признаку, что позволит сформировать определенную структуру, или схему причинно-следственных связей между ними. В этой связи нами предложено обосновывать и структурировать перечень индикаторов ЭБТ в соответствии с объектной областью ЭБТ. Например, среди объектов экономической безопасности региона можно выделить личность, предприятие, отрасль и сам регион.

Разрабатываемый подход к оценке индикаторов экономической безопасности на примере региона (экономическая безопасность региона, далее ЭБР) основывается на следующих положениях:

1) ЭБР должна обеспечивать поступательную динамику показателей (рост или снижение). Замедление или смена направления динамики свидетельствует о негативных тенденциях. Следовательно, при оценке уровня индикаторов ЭБР предлагается использовать метод сравнения с предыдущим аналогичным периодом;

2) ЭБР не должна дестабилизировать целостность более крупного региона и страны в целом. Поэтому предлагается сравнивать индикатор ЭБР со средним значением данного индикатора по СФО. Также постоянное сравнение региона с другими регионами позволит реагировать на изменение ситуации;

3) расчет индикаторов ЭБР основывается на официальных статистических данных, выходящих с определенной периодичностью.

Для этого сначала предположим, что означает ЭБР для отдельного физического лица. Полученные варианты будут являться характеристиками ЭБР, т.е. критериями, раскрывающими суть ЭБР для объекта ЭБР. Также предложим индикаторы, соответствующие этим ответам, их пороговые значения и возможные угрозы ЭБР. В таблице 3 внимание уделено экономическим показателям, социальный аспект в данном случае здесь не учитывается. Источником данных послужил статистический сборник «Регионы России. Социально-экономические показатели».

Таблица 3

Экономическая безопасность региона для физического лица

№	Характеристика ЭБР	Индикатор	Пороговое значение	Источник данных	Угроза
1	Совокупный доход семьи, который можно заработать в данном регионе, обеспечивает каждого члена семьи и иждивенцев на уровне прожиточного минимума	Соотношение среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Средний уровень по СФО	Раздел 5.10 (Величина прожиточного минимума)	Потеря работы одного или нескольких кормильцев семьи (сокращения, снижение числа предприятий и организаций)  Невозможность трудоустройства.
		Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Средний уровень по СФО	Раздел 5.12 (Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума)	Низкий уровень зарплаты.  Рост расходов семьи за счет роста тарифов,

№	Характеристика ЭБР	Индикатор	Пороговое значение	Источник данных	Угроза
		Разница между среднедушевыми денежными доходами (в месяц) и потребительскими расходами в среднем на душу населения (в месяц)	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Средний уровень по СФО	Раздел 1.1 (Основные социально-экономические показатели)	инфляции.
2	Рост доходов семьи не ниже темпа инфляции	Динамика реальных доходов населения	Рост реальных доходов населения не ниже темпов инфляции	Раздел 5.1 (Динамика реальных доходов населения), раздел 25.1 (Индексы потребительских цен)	Рост темпов инфляции, потеря работы одного или нескольких кормильцев семьи
3	Возможность найти новую работу в регионе	Среднее время поиска работы безработными	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Средний уровень по СФО	Раздел 4.16. (Отдельные показатели напряженности на рынке труда)	Закрытие предприятий и организаций в регионе.  Низкий уровень зарплаты, ограничивающий выбор места работы.

Приходящийся на одного члена семьи прожиточный минимум, на который предлагается ориентироваться при оценке доходов физических лиц – это минимальный уровень дохода. Несомненно, уровень жизни населения должен превышать эту величину. Но следует обратить внимание, что состояние экономики региона может варьироваться от состояния, обеспечивающего исключительно выживание и воспроизводство населения в случае наступления угроз, до достижения высокого качества и уровня жизни при благоприятных условиях. ЭБ находится в пределах этого диапазона.

Представляется, что процветание территории и состояние ЭБТ (ЭБР) – это не одно и то же. Иными словами, если экономика территории не обеспечи-

вае высокого уровня и качества жизни населения, это не значит, что ЭБТ не достигнута. С другой стороны, условия, при которых население вынуждено выживать, не должны являться нормой, эта ситуация характеризует тот факт, что ЭБТ не обеспечивается. Такой широкий диапазон возможных вариантов говорит о том, что у ЭБТ следует выделять несколько уровней: нормальный, кризисный, какой-либо еще.

Рассмотрим возможное понимание ЭБР с точки зрения предприятия, а именно его руководства, и индивидуального предпринимателя. Структура таблицы 4 аналогична предыдущей таблице, в ней представлены лишь некоторые характеристики и индикаторы ЭБР. Источник значений показателей аналогичен предыдущему.

Предложенный перечень показателей не исчерпывает вопрос ЭБТ. Например, для предприятий важна скорость подключения к электросети, коммуникациям, стоимость аренды помещений и проч. Однако найти официальную статистику по этим индикаторам довольно сложно.

## Экономическая безопасность региона для юридического лица

№	Характеристика ЭБР	Индикатор	Пороговое значение	Раздел в стат. сборнике
1	В регионе нет существенных барьеров для открытия нового предприятия, организации	Рост числа предприятий и организаций	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 13.1 (Число предприятий и организаций)
		Рост числа малых предприятий	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 13.7 (Основные показатели деятельности малых предприятий)
2	Действующие предприятия и организации успешно функционируют	Удельный вес убыточных организаций	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 23.29 (Удельный вес убыточных организаций)
3	В регионе есть квалифицированный персонал	Выпуск квалифицированных рабочих и служащих с начальным профессиональным образованием	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 6.14 (Выпуск квалифицированных рабочих и служащих с начальным профессиональным образованием)
		Выпуск специалистов со средним профессиональным образованием	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 6.20 (Выпуск специалистов со средним профессиональным образованием)
		Выпуск специалистов с высшим профессиональным образованием	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 6.27 (Выпуск специалистов с высшим профессиональным образованием)
4	Доступные грузовые перевозки	Индексы тарифов на грузовые перевозки	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 25.14 (Индексы тарифов на грузовые перевозки)

Каждый регион обладает определенной спецификой. Это объясняется его географическим положением, обеспечением природными ресурсами, наличием транспортных путей, историческими особенностями его развития, сформировавшими структуру отраслей экономики региона (структуру ВРП). То есть ЭБ каждого региона имеет свои особенности, на что обращают внимание различные исследователи. Поэтому возникает необходимость выявить специфические отраслевые индикаторы ЭБР и источники данных этой информации для конкретного региона. В таблице 5 предложены некоторые индикаторы ЭБР для Омской области. Источник значений показателей аналогичен предыдущему.

Таблица 5

Система индикаторов экономической безопасности  
Омской области (фрагмент)

№	Характеристика ЭБР	Индикатор	Пороговое значение	Раздел в стат. сборнике
1	Обеспечивается рост валового регионального продукта	ВРП	Рост ВРП не ниже уровня инфляции (наибольшего из индекса потребительских цен или индекса цен производителей промышленных товаров)	Раздел 11.1 (Валовой региональный продукт), раздел 25.1 (Индексы потребительских цен), раздел 25.10 (Индексы цен производителей промышленных товаров)
		ВРП на душу населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 11.2 (Валовой региональный продукт на душу населения)
2	Сохраняется или растет численность населения региона	Численность населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 3.1 (Численность населения)
		Коэффициент естественного прироста населения на 1000 чел. населения.	Не менее 1.	Раздел 3.12 (Коэффициенты естественного прироста населения на 1000 чел. населения)

<b>№</b>	<b>Характеристика ЭБР</b>	<b>Индикатор</b>	<b>Пороговое значение</b>	<b>Раздел в стат. сборнике</b>
3	Сохраняется или растёт число экономически активного населения	Численность экономически активного населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 4.1 (Численность экономически активного населения)
		Уровень экономической активности населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 4.6 (Уровень экономической активности населения)
4	Снижается численность безработных	Численность безработных	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 4.10 (Численность безработных)
		Уровень безработицы	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 4.15 (Уровень безработицы)
5	Снижается удельный вес городского населения	Удельный вес городского населения в общей численности населения	Не выше уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 3.3 (удельный вес городского населения в общей численности населения)
6	Население региона обеспечено жильем	Отношение городского жилищного фонда к численности городского населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Раздел 5.23 (Жилищный фонд), 3.1 (Численность населения), 3.3 (Удельный вес городского населения в общей численности населения)
		Отношение сельского жилищного фонда к численности сельского населения	Не ниже уровня индикатора предыдущего периода по региону  Среднее значение по СФО	Разделы 5.23 (Жилищный фонд), 3.1 (Численность населения), 3.4 (Удельный вес сельского населения в общей численности населения)

Следует подчеркнуть, что представленный перечень индикаторов не является окончательным вариантом и требует дальнейшего развития, детализации и обоснования. Однако он иллюстрирует предложенный принцип структурирования индикаторов ЭБТ, исходя из ее объектной области.

### *Заключение*

Итак, сравнение зарубежного и отечественного опыта диагностики и обеспечения ЭБТ показало, что общедоступные российские статистические базы данных не в полной мере отражают вопросы, характеризующие исследуемую проблематику. Регионы России в значительной степени ограничены в своих возможностях и действиях. Однако общий порядок диагностики и обеспечения ЭБТ на федеральном уровне состоит из таких этапов, как сбор данных о состоянии экономики регионов, выявлении нуждающихся в государственной поддержке регионов, формировании механизмов и организации финансовой и иной поддержки регионов.

Практически все авторы публикаций по данной теме уделяют внимание индикаторам ЭБТ, чаще всего таким группам показателей, как финансово-экономическое состояние территории, уровень занятости и уровень жизни населения, обеспечение правопорядка, научно-технический потенциал, состояние природной среды, демографические процессы, обеспеченность продовольствием и топливно-энергетическими ресурсами. В представленном исследовании была проанализирована система индикаторов ЭБТ С.Ю. Глазьева с попыткой адаптировать ее под региональный уровень, система индикаторов ЭБР И.Е. Денежкиной, Д.А. Суздалевой и других авторов. Перечень критериев у разных авторов довольно сильно отличается, и зачастую принципы отбора критериев и методика определения пороговых значений остаются неясными.

В результате было предложено обосновать и структурировать перечень индикаторов ЭБТ в соответствии с объектной областью, в которую на уровне региона входят личность, предприятие, отрасль и сам регион. Важным аспектом при этом является наличие статистических данных в открытом доступе, выхо-

дящих с определенной периодичностью. На основании предложенного подхода было начато формирование системы индикаторов экономической безопасности для Омской области.

#### Литература:

1. Ворона-Сливинская Л.Г., Лобанов М.В. Проблемы выбора индикаторов экономической безопасности государства и определение их пороговых значений // Вестник Санкт-петербургского университета Государственной противопожарной службы. – 2009. – № 4. – С. 43-47.

2. Денежкина И.Е., Суздалева Д.А. Система показателей для мониторинга экономической безопасности региона // Эффективное антикризисное управление. – 2011. – № 3. – С. 96-101.

3. Кораблева А.А. Анализ состояния и экономические механизмы возрождения сельскохозяйственного производства Омской области // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2013. – № 2(12). – С. 38-46.

4. Кораблева А.А. Угрозы экономической безопасности региона: терминологический и методический аспекты // Двадцатые Апрельские экономические чтения: Материалы международной научно-практической конференции 22 апр. 2014 г. / Под ред. д.э.н., проф. В.В. Карпова и д.э.н., проф. А.И. Ковалева. – Омск: РОФ «ФРСР», 2014. – С. 313-316.

5. Новикова И.В., Красников Н.И. Методика выделения индикаторов экономической безопасности региона // Terra Economicus. – 2009. – Т. 7. – № 2-3. – С. 208-210.

6. Петров И.В., Оганян Т.М. Некоторые аспекты классификации индикаторов экономической безопасности региона // Terra Economicus. – 2012. – Т. 10. – № 1-3. – С. 201-204.

7. Регионы России: Социально-экономические показатели [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

8. Россия и страны мира: Стат.сб. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>
9. Сенчагов В.К. Методология обеспечения экономической безопасности // Экономика региона. – 2008. – № 3. – С. 28-39.
10. Татаркин А.И., Куклин А.А. Изменение парадигмы исследований экономической безопасности региона // Экономика региона. – 2012. – № 2. – С. 25-39.
11. Ульченко М.В. Экономическая безопасность регионов: зарубежный опыт // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2012. – Т. 2. – № 30. – С. 134-142.
12. Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики / А.И. Татаркин, А.А. Куклин, О.А. Романова, В.Н. Чуканов, В.И. Яковлев, А.А. Косицын. – Екатеринбург: Изд. Урал. Ун-та, 1997. – 240 с.

---

## СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Н.Ю. Симонова*

Традиционно «муниципальное управление» – это принятие городским и сельским поселением функций по выполнению и решению задач общества и хозяйственных вопросов с разрешения правительства. Муниципальное управление представляет собой самостоятельный вид деятельности, который основывается на принципах самоуправления и направлен на удовлетворение в рамках законодательства общественных интересов и потребностей.

Суть муниципального управления заключается в том, что оно ориентировано на ресурсы, задачи и возможности определенной территории и определяется традиционными основами организации местной жизни.

Структура муниципального управления определяется задачами, которые оно перед собой ставит. Основными задачами органов местного самоуправления являются:

- формирование социальной инфраструктуры муниципального образования;
- стабилизация и развитие экономики муниципального образования;
- поддержание связей между регионами и внутри региона;
- обеспечение экологической безопасности;
- сохранение единого экономического пространства.
- обеспечение экологической безопасности;
- сохранение единого экономического пространства.

Основным принципом решения всех этих задач выступает комплексность, именно комплексное решение способствует повышению эффективности воз-

действия на все социально-экономические процессы, протекающие в муниципальных образованиях.

Муниципальное образование – это территория, в границах которой разрешено местное самоуправление в целях решения местных вопросов совместно с государственным управлением. Оно осуществляется непосредственно или через выборные органы местного самоуправления.

Определим основные элементы статуса муниципалитета:

– территория. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

– население. Муниципальное образование представляет собой территориальный союз, объединяющий все население, проживающее на территории в соответствующих границах;

– определение полномочий и основных функций муниципальных образований. Они выражаются в установлении предметов ведения, которые включают в себя и вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые переданы на исполнение в соответствии с федеральным законодательством либо законодательством субъекта Российской Федерации;

– наличие собственных органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления либо непосредственно избираются населением или представительным органом муниципального образования, наделенных собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

– устав муниципального образования и решения, которые оформляются в виде нормативно-правовых решений, принимаемых на местном референдуме, сходе граждан. Они подлежат исполнению на территориях муниципальных образований и имеют значение актов высшей юридической силы;

– муниципальная собственность, местные налоги и сборы, местный представляют собой экономическую базу местного самоуправления.

Муниципальное образование может иметь официальную муниципальную символику (герб, флаг, гимн). Эти символы могут учитывать культурные, исторические, национальные и другие местные традиции и особенности.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Российской Федерации применяются пять видов муниципальных образований:

- городской округ представляет собой городское поселение, не входящее в состав муниципального района. Органы местного самоуправления городского округа самостоятельно осуществляют полномочия по вопросам местного самоуправления, определенных законодательством;

- муниципальный район представляет собой совокупность нескольких поселений (сельских и городских), а также межселенные территории, которые объединены общей территорией. В границах муниципального района осуществляется местное самоуправление по решению вопросов местного значения межпоселенческого характера, а осуществляются отдельные государственные полномочия, на основании федеральных законов или законов субъектов РФ переданные на исполнение органам местного самоуправления муниципального района;

- сельское поселение представляет собой одно или несколько сел, поселков, деревень или других населенных пунктов, которые объединены общей территорией. Местное самоуправление на этих территориях осуществляется либо населением либо выборными органами местного самоуправления. Это некий аналог использованных ранее в СССР сельсоветов, либо земств – до образования СССР;

- городское поселение представлено небольшим городом либо поселком городского типа. Местное самоуправление в городских поселениях осуществля-

ется либо непосредственно населением либо через выборные или иные органы местного самоуправления;

– внутригородская территория города федерального значения представляет собой часть территории города федерального значения – Москвы или Санкт-Петербурга. В границах этой территории местное самоуправление также осуществляется непосредственно населением либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Введение этого уровня необходимо для сохранения трехуровневости бюджетной системы, так как в городах федерального значения формируются бюджеты, которые относятся к уровню власти – субъектам Российской Федерации [11, с. 18].

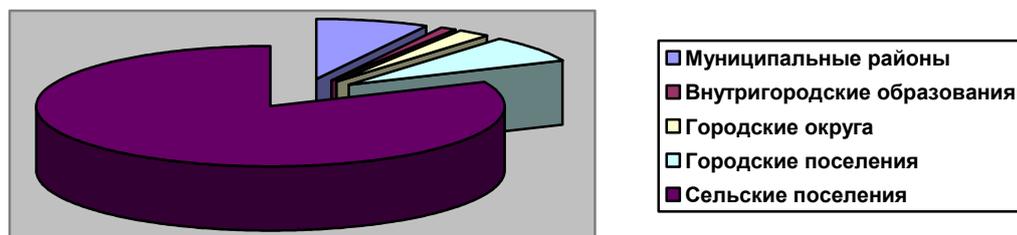
Реформа местного самоуправления, проведенная в России, фактически создала двухуровневую систему местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством все территории субъектов Российской Федерации разделены на территории муниципальных районов и территории городских округов, а в свою очередь, на территориях муниципальных районов выделяются городские и сельские поселения, а также сформированы так называемые межселенные территории. Межселенные территории – это такие территории, на которых проживается недостаточное количество населения, для того чтобы они могли получить статус сельского поселения. На территориях городских округов не может создаваться других муниципальных образований, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых формируются бюджеты внутригородских муниципальных образований.

В большинстве субъектов Российской Федерации территории муниципальных образований совпадают с административно-территориальным делением. Статус городского округа, как правило, присваивается городам городского, республиканского, областного, краевого, окружного значения. Статус городского поселения присваивается городу либо поселку городского типа районного значения.

В гражданских правоотношениях муниципальные образования выступают наравне с другими участниками гражданских правоотношений — Россий-

ской Федерацией, субъектами РФ, юридическими лицами и гражданами От имени муниципального образования выступают уполномоченные органы местного самоуправления.

По данным Росстата, на 1 января 2014 года, в России насчитывалось 23 304 муниципальных образования. Структуры муниципальных образований представлена на рис. 1.



*Рис. 1. Структура муниципальных образований*

Основную массу муниципальных образований составляют сельские поселения, доля которых в общей структуре составляет более 81%, муниципальные районы находятся на втором месте 7,8%, замыкает тройку городские поселения.

Для осуществления своей деятельности муниципальному образованию необходимо правовое регулирование, как субъекта власти, так и субъекта хозяйствования. Основным нормативно-правовым актом местного самоуправления является устав муниципального образования, в нем отражается его территориальная организация, состав и границы.

Статус муниципального образования закрепляется Уставом муниципального образования. В нем определяются социальные гарантии депутатов, других выборных органов местного самоуправления, а также выборных должностных лиц местного самоуправления. Срок полномочий депутатов и членов других выборных органов местного самоуправления не может быть менее двух лет. В уставе определены также основания и порядок прекращения полномочий таких лиц; установлена организационная структура органов местного самоуправления, определен порядок организации муниципальной службы; содержится пе-

речень выборных и иных органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами. В уставе закреплены формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения при помощи проведения местных референдумов, муниципальных выборов, собраний (сходов) граждан и обращений граждан в органы местного самоуправления; а также устанавливаются основания и меры ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Устав муниципального образования может также содержать и другие положения об организации деятельности местной власти.

Проанализируем действующее законодательство о местном самоуправлении.

Основной начала организации деятельности местного самоуправления на территории Российской Федерации определены, прежде всего, в Конституции Российской Федерации. В Конституции гарантируется местное самоуправление, устанавливается самостоятельность исполнения полномочий местным самоуправлением. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не включаются в систему органов государственной власти.

Кроме Конституции можно выделить международно-правовой акт, определяющий основы местного самоуправления, такой как Европейская хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 года. В соответствии со ст. 4 Хартии определено, что «основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией либо законом. Однако в соответствии с этим положением не исключается предоставление органам местного самоуправления полномочий и компетенции для конкретных целей, в соответствии с законодательством».

Конституция РФ и Хартия определяют только основные начала местного территориального самоуправления в РФ, однако базисом законодательства, выступает Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" № 131-ФЗ от 06.10.2003. Этот закон определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, устанавливает правовые, финансовые и экономические основы местного самоуправления, определяет го-

сударственные гарантии осуществления местного самоуправления, общие принципы организации в Российской Федерации.

Кроме вышеперечисленных законов необходимо определить еще некоторые законодательные акты, конкретизирующие и развивающие отдельные положения этих законов. К ним относятся:

– Федеральный закон. «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) № 25 -ФЗ от 2 марта 2007 г;

– Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" №3297-1 от 14 июля 1992 г. и др.

Вторая группа нормативных актов выступают подзаконные нормативные акты.

По некоторым вопросам местного самоуправления, таким как структуры, система, структура, выборы до их законодательной регламентации могут быть изданы указы Президента Российской Федерации.

По функциональным вопросам, которые требуют единообразного подхода на всей территории страны, могут издаваться Постановления Правительства Российской Федерации либо ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти.

Еще одной группой документов являются решения, которые принимаются на местном референдуме либо сходе граждан, а также решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. К таким положениям относят положения о структуре органов местного самоуправления, об организации бюджетного процесса, об управлении муниципальной собственностью.

В демократическом типе государственного устройства система местного управления занимает особое положение. Речь идет, прежде всего, о том, что в современном мире местное самоуправление стало неотъемлемой составной частью политической системы демократического типа. В то же время оно является институтом гражданского общества, хотя и неразрывно связанным с государственной властной системой. Местное самоуправление представляет собой

важнейший институт политической демократии и народовластия, призванный обеспечить на местах политические права и свободы гражданина. Поэтому естественно, что органы местного самоуправления избираются путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования всех взрослых жителей муниципалитета, наделенных правом голоса.

Полномочия и ответственность органов местного самоуправления подтверждены и узаконены в ряде международно-правовых документов. Среди них в первую очередь следует назвать Европейскую хартию местного самоуправления, принятую 15 октября 1985 г. В этом документе под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть дел публичной власти и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Правовой статус, полномочия, задачи, функции и формы деятельности органов местного самоуправления в каждой конкретной стране определяются Конституцией или специальными законами о местном самоуправлении.

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Следует обратить внимание на то, как соотносятся между собой местное самоуправление и органы государственного управления. Известно, что в конституциях большинства стран с демократическим типом политической системы, как и в Российской Федерации, местное самоуправление отделено от структур государственной власти. Важна также и конкуренция между органами го-

сударственной власти и местным самоуправлением за те или иные полномочия и прерогативы.

Следует также определить содержание, точки соприкосновения и расхождения между понятиями «местное управление» и «местное самоуправление». О местном управлении говорят в том случае, когда его руководство назначается соответствующими государственными органами и представляет государственную администрацию на местах. Местное самоуправление теснейшим образом связано с идеей народного суверенитета, согласно которой главным и единственным источником и носителем власти является народ данной страны. В соответствии с этой идеей народ вправе установить у себя любые формы власти, которые он сочтет наиболее подходящими для реализации своих интересов. Органы местного самоуправления, будучи наиболее очевидным воплощением идеи народного суверенитета, избираются непосредственно населением соответствующего муниципального образования и подотчетны ему.

Местное самоуправление осуществляет свои функции в соответствии с конституцией страны, общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства. Одновременно оно выступает самостоятельным институтом, формирующимся путем волеизъявления самого местного населения. Очевидно, что местное самоуправление, с одной стороны, действует в тесном взаимодействии с центральной и региональной властями, с другой – оно является самостоятельным институтом, выражающим и защищающим интересы местных сообществ. Оно обладает собственной легитимностью, муниципальной собственностью, налоговой базой для наполнения местного бюджета, кругом полномочий и определенной самостоятельностью в отношении структур государственной власти.

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому ме-