

## К ПРОБЛЕМЕ МАТЕРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА \*

*Аннотация:* Одним из ключевых условий развития местного самоуправления в Российской Федерации является наличие у муниципальных образований адекватной финансово-экономической базы. В наиболее затруднительном положении находятся муниципальные образования республик Северного Кавказа.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, Северный Кавказ.

В современной доктрине муниципального права Российской Федерации российские ученые весьма справедливо, на наш взгляд, выделяют мнение о том, что реальность и эффективность местного самоуправления определяются, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы самоуправления<sup>1</sup>. По нашему мнению, такая теоретическая позиция может послужить методологическим ориентиром в изучении финансово-экономических основ местного самоуправления на Северном Кавказе.

Переход институтов местного самоуправления Северного Кавказа на рыночный путь развития в начале 1990-х годов был обусловлен началом нового цикла институциональных и социально-экономических преобразований. К этому времени муниципальные реформы, обеспечивающие самостоятельность местных органов публичной власти, были проведены в большинстве европейских стран. Однако активная муниципализация имущественных активов и сосредоточение в руках местных органов власти значительных материальных и финансовых средств начинаются только в первой трети XX века, когда система свободной рыночной экономики достигает высокого уровня развития (при этом не обеспечивая на собственной основе оптимального функционирования отдельных отраслей хозяйства).

В отношении практической реализации экономических основ местного самоуправления в республиках Северокавказского региона существуют некоторые проблемы, причем свойственные не только горским республикам, но и многим другим субъектам Российской Федерации. В период, предшествующей муниципальной реформе, в Российской Федерации все еще количественно преобладали отсталые и депрессивные регионы. Отсталыми именуют те территории, которые на протяжении значительного периода (десятилетиями) находились на низком по отношению к большинству других уровне социального и экономического развития. Л.А. Иванченко указывает, что основными критериями отнесения той или иной территории к категории отсталой является низкий уровень производства товаров и услуг на душу населения, реальные душевые доходы, неразвитость социальной, инженерно-коммунальной и производственной инфраструктуры, крайне плохое состояние научно-технического и кадрового потенциала<sup>2</sup>. Среди наиболее отсталых субъектов Российской Федерации данный исследователь называет, в частности, республики Адыгею, Дагестан, Кабардино-Балкарскую, Карачаево-Черкесскую республики, Республику Ингушетию и Северную Осетию-Аланию<sup>3</sup>.

В процессе же проведения реформы одним из самых острых экономических воп-

\* © Мужухоева М.М.

росов является вопрос разграничения собственности.

По данным Минрегиона России<sup>4</sup>, если в целом по Южному федеральному округу количество муниципальных образований, по которым приняты законы субъекта Федерации о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, составляет 1262, из них: Астраханская область – 23, Волгоградская область – 453, Ростовская область – 408, Краснодарский край – 378, то, например, в горских республиках, входящих в Южный федеральный округ, этот показатель равен нулю.

Подчеркнем, что в горских республиках Северного Кавказа процесс передачи объектов государственной собственности во владение муниципальных органов происходит крайне болезненно и по довольно сложной и запутанной схеме.

Для всех республик Северного Кавказа проблема разграничения собственности не столько правовая, сколько финансовая и организационная, так как принятие соответствующего закона не требует больших затрат и усилий. Проблема в том, что 80% планируемого к передаче имущества не имеет технических паспортов и не зарегистрировано<sup>5</sup>. Вместе с этим непосредственно процедуры паспортизации и регистрации имущества требуют значительных материальных затрат<sup>6</sup>.

Помимо перечисленных, к числу основных проблем, связанных с реализацией экономических принципов местного самоуправления, заложенных в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относят:

1) необеспеченность расходных полномочий органов местного самоуправления, определенных Федеральным законом, доходами местных бюджетов. В структуре расходов муниципальных районов наибольший удельный вес приходится на образование (57,7%), здравоохранение и спорт (12,6%). В структуре расходов городских и сельских поселений на долю расходов на решение общегосударственных вопросов приходится 34%, на образование – 27%, культура и средства массовой информации – 12,6%, жилищно-коммунальное хозяйство – 10%, межбюджетные трансферты – 6%<sup>7</sup>;

2) отсутствие взаимодействия налоговых органов с органами местного самоуправления;

3) отсутствие в муниципальной собственности имущества, необходимого для исполнения органами местного самоуправления полномочий по содержанию и строительству дорог, благоустройству территорий, организации торговли, общественного питания, бытового обслуживания, предоставлению услуг связи, созданию условий для развития сельскохозяйственного производства;

4) недостаточная обеспеченность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами. Отсутствие в местных бюджетах средств для переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих;

5) слабая материально-техническая база органов местного самоуправления: отсутствие собственных административных зданий и транспорта;

6) отсутствие в местных бюджетах средств на реконструкцию, модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, содержание которого передано на поселенческий уровень.

Реальные экономические ресурсы местного самоуправления северокавказских республик настолько малы, что функционирование собственности, формально считающейся «муниципальной», на деле (особенно в социальной среде) целиком зависит только от государственного финансирования. «От 60% до 80% средств, передаваемых с федерального уровня на региональный и далее – на муниципальный, представляют собой ресурсы дотирования и поддержания жилищно-коммунального хозяйства и

социальной сферы, в основном формально функционирующей в статусе институтов муниципальной собственности. Однако подобную ситуацию не следует драматизировать: как и приватизация, «муниципализация» представляет собой весьма сложный процесс разгосударствления собственности, и никто не ожидает, что этот процесс может быть скоротечным и беспроблемным»<sup>8</sup>.

Отметим, что в Республиках Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская за последние годы (2004-2009) около трети (24-28 %) экономически активного населения республик являлось безработным, около 40 % населения имели доходы ниже прожиточного минимума, зависимость республиканских бюджетов от субвенций и трансфертов Центра все предыдущие годы превышает 90%.

Важным элементом развития материальной базы муниципалитетов является финансовый контроль за деятельностью местных властей в сфере целевого использования доходных и расходных средств местного бюджета.

В средствах массовой информации часто встречаются заметки о случаях нецелевого использования финансовых средств регионального и местного бюджета. В республиках Северного Кавказа необходимо обеспечить максимальную эффективность финансового контроля за выделяемыми из центрального или регионального бюджета трансфертами, субсидиями или кредитами.

Еще одним важнейшим вопросом является тот факт, что практически во всех региональных законах республик Северного Кавказа о местном самоуправлении недостаточно подробно освещены вопросы финансово-бюджетного обеспечения и в первую очередь вытекающие отсюда задачи обеспечения текущих и долговременных потребностей социально-экономического развития территорий, а также управления этим развитием. Особенно остро они стоят на уровне муниципальных образований. Основная причина заключается в финансово-бюджетной необеспеченности местного самоуправления. В то же время именно отсюда берут начало все финансовые потоки, которые позже различными каналами пополняют бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды, поступают непосредственным производителям, различным группам населения и т.д.

Таким образом, без создания реального экономического механизма управления невозможно говорить о функционировании в северокавказском регионе, в частности, и во всей России в целом, такой системы местного самоуправления, которая соответствовала бы европейским стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации М., 2005. С. 229.
- 2 См.: Иванченко Л.А. Приоритеты региональной экономики. М., 1998. С. 325.
- 3 Собянин С.С. Формирование правовых механизмов преодоления диспропорций регионального развития как этап совершенствования федеративных отношений в России // Право и политика. 2007. № 1.
- 4 Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. М., 2007. С. 201-202.
- 5 Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 1 квартале 2006 года»: Редакционный материал // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9.
- 6 Салапаров Э.Б. Реализация общих принципов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Дисс...2008. С.34.
- 7 Аналитическая записка: Основные проблемы, связанные с реализацией Федерального закона от 6

октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Республике Калмыкия / Документ не опубликован.

- 8 Алиев А.И. Местное самоуправление в системе регионального регулирования // Стратегия и реальность регионального развития. М., ЮНИТИ. 2001. С. 251-258.

M. Muzhuhoeva

THE PROBLEM OF MUNICIPAL BUDGETS IN NORTHERN KAVKAZ

*Abstract:* The budget deficit and public debt will require central government to maintain a tight hold over public spending. While it is almost certainly the case that local government is today weaker than it was before, we would contend that it does not follow that local government is therefore less relevant. Indeed, the reform of local government.

*Key words:* local self-government, the North Caucasus.