ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

УДК: 336.14:352
ББК: 65.261.783
DOI: 10.22394/2304-3369-2020-1-33-46

ГРНТИ: 06.61.53
Код ВАК: 08.00.05

В.В. Левина
Тульский государственный университет,
Тула, Россия
AuthorID: 366189

АННОТАЦИЯ:
В городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления существенно отличаются от муниципальных полномочий на остальной территории страны. С учетом процессов урбанизации интерес к развитию крупных городов существенно возрастает. Статья посвящена изучению особенностей распределения полномочий между уровнями управления в городах федерального значения и разработке рекомендаций по совершенствованию взаимодействия региональных и местных властей в области решения вопросов местного значения. Исследование нацелено на выявление специфических проблем, связанных преимущественно с излишней централизацией управления и ресурсов в подобных городах и поиск направлений эволюционного решения данных проблем.

Для достижения данной цели необходимо проанализировать основные теоретические разработки в области распределения полномочий между уровнями управления и оценить их применимость для крупных городов с двухуровневой системой управления, а также выявить общие и особенные черты, присущие полномочиям внутригородских органов местного самоуправления. На основе анализа выявляются основные проблемы, сформировавшиеся в сфере распределения и обеспечения реализации местных полномочий в городах федерального значения и разрабатывается научно-методический подход к совершенствованию распределения полномочий в городах федерального значения и разработать рекомендации по совершенствованию взаимодействия региональных и местных властей в данной сфере.

Исследование базируется на совокупности теоретических разработок, среди которых можно особо выделить институциональный подход, теорию общественного выбора, теорию агентских конфликтов, теорему о децентрализации и принцип субсидиарности.

Применены общенаучные принципы системно-структурного и структурно-функционального анализа, при изучении особенностей конкретных муниципальных образований использовались сравнительно-сопоставительный и диалектический методы, в сочетании позволяющие выделить общие и особенные черты распределения полномочий между региональным и местным уровнем управления в городах федерального значения.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что на сегодняшний день полномочия не всегда распределены оптимально, требуется повысить уровень децентрализации распределения полномочий и ресурсов в городах федерального значения.

Разработанные предложения позволят внести обоснованные изменения в отдельные аспекты распределения полномочий в городах федерального значения, нацеленные на повышение эффек-

© Левина В.В., 2020

тивности управления, согласованности интересов различных органов власти и населения, а значит, и качества бюджетных услуг, оказываемых жителям.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, город федерального значения, внутригородское муниципальное образование, вопросы местного значения, полномочия, местный бюджет.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Вера Владимировна Левина, доктор экономических наук, доцент, Тульский государственный университет,
300012, Россия, г. Тула, пр. Ленина, 92, LevinaVeraV@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Левина В.В. Особенности и проблемы реализации муниципальных образований в городах федерального значения // Вопросы управления. 2020. № 1 (62). С. 33–46.

На сегодняшний день в России три города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. В них проживает около 17 % городского населения страны, поэтому, следует уделить внимание вопросам организации местного самоуправления, так как они затрагивают интересы значительного количества граждан. Вопросы управления крупнейшими городами актуализировались в связи с реализацией Указа Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». В нем отмечена необходимость «дальнейшего развития процесса урбанизации, в частности развития крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках». Это характеризует значимость для государства механизмов территориального развития городов федерального значения, включающих и распределение полномочий между региональными и местными властями. Распределение полномочий, их реализация органами местного самоуправления в этих регионах представляют интерес, а совершенствование правового регулирования и практики ориентировано на более полное использование экономического потенциала, сосредоточенного в данных городах и повышение качества жизни населения.

Теоретические основы распределения полномочий между уровнями управления

Вопросы централизации управления, распределения полномочий между местными и государственными властями изучались российскими и зарубежными исследователями на протяжении долгого времени. В данном направлении сформулирован ряд общих теоретических постулатов, некоторые из которых могут быть применены и при анализе закрепления полномочий за местными властями в городах федерального значения. В частности, можно отметить такие классические работы как теорема о децентрализации [1] и принцип субсидиарности. Все они полагают, что услуга при прочих равных условиях должна предоставляться на максимально приближенном к населению уровне управления, если при этом не уменьшается эффективность ее предоставления.

В противовес данному подходу в российской практике в большей степени применяется остаточный принцип распределения полномочий, когда местные власти принимают на себя те полномочия, которые не хотят или не могут исполнять органы власти более высокого уровня. Этот подход создает определенные проблемы, связанные с несбалансированностью интересов населения и власти, а также региональных и местных властей. В городах федерального значения такой дисбаланс интересов проявлен еще сильнее в связи с тем, что вопросы организационного, финансового взаимодействия властей в большей степени регулируются не федеральным, а региональным законодательством. Однако применение научно обоснованного подхода к распределению, реализации и финансированию полномочий в данных городах позволит повысить эффективность предоставления бюджетных услуг и муниципального управления в целом.

При распределении полномочий, ресурсов и ответственности между уровнями управления важной является проблема «принципиала-агента». Противоречия подобных индивидуальных задач и возложенных на управленцев полномочий в значительной мере соответствуют конфликтам интересов в паре «принципиал-агент» более изученной на примере взаимодействием акционеров и менеджеров в крупном бизнесе. Наемным менеджерам (как и чиновникам-управленцам местного и регионального уровней) присущи интересы, связанные с ростом оплаты труда, получением различных бонусов и атрибутов престижа. При двухуровневой системе управления в городе представители органов местного самоуправления могут попадать в «двойные» и даже более сложные цепочки агентских отношений, связанные с взаимодействием властей на городском уровне, осуществляемым одновременно с формальной подотчетностью жителям. Данные аспекты проблемы согласования интересов рассмотрены в ряде исследований преимущественно политологической направленности, в которых сами органы местного самоуправления рассматриваются в рамках отношений «принципиал-агент» [2]. Во взаимодействии с населением ситуация осложняется тем, что принципиал в данном случае имеет только неполный договор со своим агентом. Существование подобной ситуации связано с проблемами выполнения обязательств, так как агенты могут не соблюдать условия договора [3, с. 41], что может приводить, в частности, и к усилению миграционных процессов [4]. В случае двухуровневой системы управления агент для принципала становится еще более сложной структурой, взаимодействие с которой, включая и контроль результатов, усложняется.

Для сглаживания данного противоречия в современных условиях были предложены идеи управления, ориентированного на граждан (как альтернативы управления, ориентированного на результат), которое базируется на принципах прямой демократии на местном уровне, подотчетности работы властей по принципу снизу вверх, а также реализацией местными властями роли координатора сетевых структур поставщиков услуг [5, с. 14]. В целом такой подход предполагает рост роли принципалов в потенциально конфликтных агентских отношениях. Такой подход применим в крупных городах, где уровень образования и доходов населения в целом выше, чем в целом по стране. Таким образом, важным аспектом взаимодействия властей и населения является согласование разнородных интересов, влияющих на принятие решений в системе управления социально-экономическими процессами и удовлетворенность жителей бюджетными услугами [6, с. 577]. Нужно учитывать, что «в современном планировании будущие ориентиры определяются не единоличным решением планирующего субъекта (органа власти), обладающего монопольным правом на такие решения, находящегося как бы вне планируемой реальности (планирование действий других), но при этом полностью контролирующего ее, а представляют собой результат взаимодействия многих субъектов, движимых их собственными интересами, непосредственно участвующими в планировании и имеющими возможность частично контролировать (в пределах своей доли участия) планируемую реальность» [7, с. 5].

Полномочия органов местного самоуправления внутригородских территорий в городах с двухуровневой системой управлений

Для всех муниципальных образований за исключением внутригородских круг вопросов местного значения определен Федеральным законом № 131. Для большинства крупных городов, которые крайне значимы для развития современной России, так как наблюдается тенденция усиления агломерационного эффекта, проявляющегося, в частности, в концентрации населения в городах, создающей предпосылки для их ускоренного развития [8, с. 42], полномочия и ресурсы распределяются исходя из положений БК РФ и Федеральным законом № 131, относящихся к городски округам. Исключение из перечня агломераций в данной сфере – это Москва и Санкт-Петербург, являющиеся городами федерального значения, т.е. субъектами РФ. Аналогичные подходы применяются и в Севастополе, который, по нашему мнению, нельзя отнести к агломерациям.

Подход к распределению полномочий в каждом из городов федерального значения имеет свою специфику. Подобный подход, когда муниципалитеты не имеют закрепленных за ними источников доходов на долговременной основе, а сталкиваются с ежегодным пересмотром нормативов зачисления доходов, в зависимости от положений закона о региональном бюджете, неизбежно провоцирует развитие проблемы мягких бюджетных ограничений [9, с. 16].

При распределении полномочий в городах с двухуровневой системой управления нужно принимать во внимание два важных обстоятельства: компактность проживания населения, его сравнительно высокую численность. Два этих отличия должны учитываться при анализе опыта двухуровневых моделей управления, применяемых в муниципальных районах, где численность населения обычно невелика, а система расселения принципиально отличается от крупных городов.

Однако и среди городов федерального значения имеются существенные отличия. Каждый имеет свою специфику и предпосылки организации системы МСУ. У Москвы и Санкт-Петербурга достаточно много сходств в данной сфере [10, с. 26], а Севастополь принципиально отличается, являясь некрупным и дотационным субъектом РФ [11, с. 131]. Так, количество муниципальных образований в Москве и Санкт-Петербурге превышает 100, а в Севастополе их 10, а численность населения в Севастополе на порядок меньше чем в Москве и Санкт-Петербурге. По численности населения, количеству внутригородских муниципальных образований Севастополь ближе к городским округам с внутригородским делением. При этом, он является субъектом федерации, а не городским округом, что может рассматриваться как сравнительное преимущество, исходя из перечня налоговых доходов, закрепленных за регионами. Содержание местных полномочий и их ресурсное обеспечение требует дальнейшего реформирования [12, с. 52].

Сравнивая Москву и Санкт-Петербург можно отметить, что отличием является то, что на территории Москвы действуют два разных режима регулирования местного самоуправления. Один применяется к внутригородским муниципальным районам, другой – к городским округам и поселениям «новой Москвы». Внутригородские районы функционируют в условиях крайне ограниченного перечня полномочий и ресурсов для их реализации, на территории новой Москвы сохранена ситуация сходная с положением МСУ в других субъектах РФ.

Для муниципальных округов типична ситуация, когда полномочия включают лишь управленческие полномочия на уровне внутригородской территории, полномочия по созданию и обеспечению функционирования муниципальных средств массовой информации, полномочия по проведению местных праздников, а также реализацию отдельных мероприятий социальной политики в отношении муниципальных служащих, а именно организацию выплаты им муниципальных пенсий и прочих выплат). Полномочий по благоустройству у муниципальных округов в Москве нет, они сосредоточены на региональном уровне.

В бюджетах городских округов и поселений Москвы наблюдается совершенно иная, чем в муниципальных округах структура и ресурсная обеспеченность реализации полномочий. В частности, удельный вес расходов на управление существенно ниже, решаются вопросы в области образования, ЖКХ и дорожного строительства. Например, в городском округе Троицк в 2018 г. доля расходов на управление составила 18 % расходов местного бюджета, а в городском округе Щербинка – 28 %. Расходы на образование в Троицке – 48 %, на благоустройство – 9 %, а на дорожное хозяйство – 6 %. В городе реализуется муниципальная программа «Развитие и функционирование автомобильных дорог местного значения и улично-дорожной сети в городском округе Троицк»). Доходы Троицка составляет 7 % всех доходов московских муниципальных образований, при этом его население составляет около 0,5 % от численности населения Москвы. Все это явно иллюстрирует асимметрию в распределении полномочий и источников их финансирования в городе.

Распределение полномочий между региональным и местным уровнем управления

неизбежно связано с закреплением налоговых доходов и выделением трансфертов различным уровням управления. Проблемы подобного взаимодействия изучались как зарубежными [13, с. 148], так и российскими исследователями [14; 15]. Однако ситуация на местном уровне в городах федерального значения сложнее, чем в остальных муниципальных образованиях и кроме общих проблем современного бюджетного процесса, связанных в частности с многоканальностью целевого финансирования, им присущи и специфические проблемы требующие особого осмысления и поисков путей решения.

При сравнении объемов полномочий и их ресурсной обеспеченности в Москве и Санкт-Петербурге в большинстве случаев целесообразно будет в качестве базы для сравнения по Москве рассматривать лишь муниципальные округа. Сравнение с «новой» Москвой не вполне корректно, в связи с тем, что значительные объемы полномочий сосредоточены в двух городских округах (Троицк и Щербинка), ситуацию в которых не корректно экстраполировать на Москву в целом. Полномочия внутригородских территорий Москвы и Санкт-Петербурга сходны в сфере управления, СМИ, организации местных праздников. Однако в ряде вопросов наблюдаются существенные отличия, состоящие в том, что полномочия местных властей в Санкт-Петербурге существенно шире по сравнению с муниципалитетами «старой» Москвы. Существенные различия между полномочиями внутригородскими муниципальными образованиями в г. Москве и Санкт-Петербурге наблюдаются в сфере культуры, в Санкт-Петербурге полномочия местных властей разнообразнее. В муниципальных округах г. Москвы, где проживает большая часть населения данного субъекта РФ, полномочиями муниципального уровня в области культуры является только финансирование проведения районных праздников и мероприятий. Остальные вопросы в данной сфере решаются централизовано, минуя муниципальный уровень управления. Аналогичная ситуация сложилась и при решении вопросов в области молодежной политики.

Во всех городах федерального значения у муниципальных образований есть полномочия в области физкультуры и массового спорта, но они отличаются. В Москве полномочия муниципальных округов в данной сфере не связаны с расходованием средств и ограничиваются внесением профильных предложений на региональный уровень управления и заслушиванием информации руководителей соответствующих учреждений. В отношении городских округов и поселений законодательство г. Москвы о местном самоуправлении предполагает обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организацию проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального образовании. В Санкт-Петербурге муниципальные полномочия в области массового спорта более обширны и предполагают непосредственное использование финансовых ресурсов для их реализации.

Особенности обеспечения полномочий внутригородских ОМСУ в городах федерального значения

Рассмотрим, как обеспечены полномочия и какова величина сравнительного финансирования различных направлений расходов местных бюджетов в городах федерального значения (табл. 1).

Среди расходов бюджетов внутригородских МО г. Севастополя явно преобладают расходы, связанные с решением общегосударственных вопросов, (более трети всех средств) и расходы в области благоустройства (почти 60 %). Все остальные расходы крайне незначительны и суммарно составляют лишь 4 % расходов бюджетов. Так, в расчете на 1 жителя расходы в области молодежной политики не превышают 1 руб. в год в расчете на одного жителя, а в сфере физкультуры и массового спорта не превышают 10 рублей.

В Санкт-Петербурге большая часть полномочий местных властей связана с реализацией мероприятий в области благоустройства [16, с. 81]. На втором месте по значимости, как и в г. Севастополе – расходы на управление (более 20 % расходной части бюджетов внутригородских МО). Существенна роль расходов в области социальной политики – более 10 %, по данному направлению преобладают расходы в области «охраны семьи и детства»,

Таблица 1 – Структура расходов бюджетов внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения в 2018 г. (%)

Направления расходов	Севастополь	Санкт-Петербург	Москва
Управленческие расходы	36,5	22,6	23,54
Национальная экономика	5	5	13,74
ЖКХ (благоустройство)	53,3	46,3	39,79
Молодежная политика, образование	0,1	1,74	8,89
Культура	3,7	10,44	5,93
Физкультура и массовый спорт	0,8	1,23	3,21
СМИ	0,6	1,43	1,32
Социальная политика	0	10,93	1,94
Прочие расходы	0	0,33	1,64
Итого:	100	100	100

расходы в сфере культуры также составили 10 %. Оба данных направления играют значимую роль для муниципальных образований в Санкт-Петербурге.

В сфере образования расходы бюджетов внутригородских МО Санкт-Петербурга включают расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, а также на молодежную политику.

В Москве муниципальное пространство неоднородно, поэтому средние значения, характеризующие структуру расходов, не вполне информативны. Так, в среднем по муниципальным образованиям Москвы около 40 % всех расходов местных бюджетов составляют расходы в области благоустройства, четверть расходов бюджета – это расходы управленческого характера, но в бюджетах муниципальных округов доля расходов на управление превышает 70 %, а расходы на благоустройство отсутствуют.

Таблица 2 – Основные расходы местных бюджетов в расчете на одно муниципальное образование (млн руб.)

Города	Расходы на управление[1]	Расходы на благоустройство
Москва	30,5	42,43[2]
Санкт-Петербург	27,6	55,9
Севастополь	13,8	22,34

Таким образом, общая тенденция по городам федерального значения: значительная роль расходов на управление и на благоустройство. Хотя полномочия в данной области распределены и финансируются в разных городах принципиально разными способами. Удельный вес остальных расходов в местных бюджетах существенно меньше двух названных направлений.

Для сравнения обеспеченности финансовыми ресурсами реализации конкретных полномочий целесообразно использовать показатели в расчете на одного жителя или в расчете на одно муниципальное образование. В отношении расходов на благоустройство и управление сравнение проводилось в расчете на одно муниципальное образование (табл. 2).

Расходы на благоустройство и управление в расчете на одно муниципальное образование существенно ниже в Севастополе (несмотря на то, что данные расходы значительно преобладают в бюджетах внутригородских муниципальных образований Севастополя над другими расходами).

Как в г. Москве, так и в Санкт-Петербурге значительны расходы бюджетов внутригородских МО в сфере ЖКХ, включающей в себя финансирование благоустройства. При этом, в Москве в сфере ЖКХ наряду с преобладающими расходами на благоустройство, определен-

[1]Уровень расходов на управление существенно варьируется по типам муниципальных образований, в муниципальных округах он составляет 75–80 % от общего объема расходов местных бюджетов, а в городских округах около 20 %.

[2]Данная величина является средней по всем муниципальным образованиям Москвы, в том числе муниципальным округам, не осуществляющим расходов на благоустройство, расчет по поселениям и городским округам, из бюджетов которых фактически финансируется благоустройство дает существенно более высокое значение показателя – 295 млн руб. в расчете на одно муниципальное образование, фактически финансирующее расходы на благоустройство.

ную роль играют и расходы в области жилищного хозяйства – составляющие 3,5 % от общего объема расходов местных бюджетов в субъекте РФ. Это расходы, осуществляемые исключительно из бюджетов поселений и городских округов. Например, в бюджете Троицка доля данных расходов 2 %, в поселенческих бюджетах данный показатель еще выше. В московских местных бюджетах, в отличие внутригородских бюджетов Санкт-Петербурга присутствуют и расходы на коммунальное хозяйство, хотя они и незначительны по сравнению с остальными расходами по направлению ЖКХ. Данные расходы – это также расходы бюджетов городских округов и поселений, находящихся в «новой Москве».

В муниципальных округах Москвы применяется специальный режим финансирования части расходов на благоустройство и капитальный ремонт. Он предполагает, что согласованием планов и приемка работ происходит с участием муниципальных депутатов. В частности, это затрагивает такие направления благоустройства как благоустройство дворовых территорий, парков и скверов, а также устройство наружного освещения и озеленение во дворах. Аналогичный подход применяется и в отношении реализации мероприятий по капитальному ремонту домов.

Важно, что в расчете на одно внутригородское муниципальное образование «согласуемые» расходы в области благоустройства составляют 240 млн руб. Для иллюстрации масштаба «согласуемых» вопросов нужно соотнести расходы, осуществляемые в рамках реализации полномочий региональных властей с суммарными расходами бюджетов внутригородских муниципальных образований: «согласуемые» расходы почти в 4 раза превышают те, которые финансируются из местных бюджетов.

Такой характер распределения полномочий, ресурсов и ответственности может рассматриваться как «гибридный», полномочие, когда полномочие субъекта РФ получает некоторые незначительные атрибуты полномочия органов местного самоуправления. Данные атрибуты проявляются на стадиях планирования и контроля, но исключены в области ресурсного обеспечения и реализации. На наш взгляд, такое «расщепление» полномочий в долгосрочном периоде нежелательно и является предпосылкой для их дальнейшего перераспределения между уровнями управления.

Расходы местных бюджетов в расчете на одного жителя представлены на рис. 1.

В Севастополе собственные доходы местных бюджетов тратятся преимущественно на управление, а финансирование благоустройства происходит за счет субвенций. Среди полномочий, на реализацию которых тратятся наиболее существенные объемы ресурсов, следует выделить культуру и массовый спорт, физкультуру и СМИ. В частности, в области культуры внутригородские муниципальные образования в соответствии с законом города о местном самоуправлении (Закон города Севастополя от 30.12.2014 N 102-ЗС (ред. от 26.03.2018) «О местном самоуправлении в городе Севастополе») наделены такими полномочиями, как создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского муниципального образования услугами организаций культуры, организация местных и участие в организации и проведении городских праздничных и иных зрелищных мероприятий, организация мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов, организация и проведение досуговых мероприятий для детей и подростков, проживающих на территории внутригородского муниципального образования. Реализация данных полномочий связана с расходованием бюджетных средств.

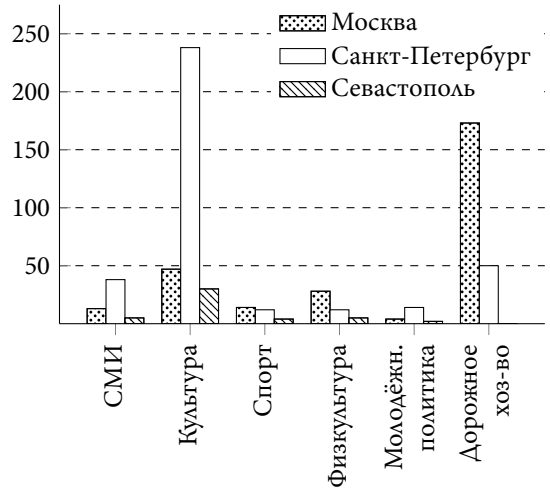


Рисунок 1 – Финансирование расходных полномочий на местном уровне в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе (руб.)

Однако в целом полномочия в области решения инфраструктурных и социальных задач финансируются на более низком уровне по сравнению с двумя другими городами федерального значения.

В Санкт-Петербурге финансовая система может быть охарактеризована как умеренно децентрализованная, что означает передачу ряда значимых полномочий на местный уровень и соответствующее перераспределение доходов. В частности, в социальной сфере следует выделить расходы в области культуры и молодежной политики, которые в расчете на одного жителя существенно выше, чем в других городах федерального значения. В экономической сфере существенную роль играют расходы на финансирование дорожного хозяйства, которые не относятся к полномочиям муниципальных округов Москвы и внутригородских муниципальных образований Севастополя.

В Москве основной чертой распределения полномочий является их неоднородность. Финансовое взаимодействие с муниципальными округами происходит в рамках централизованной модели, предполагающей передачу на местный уровень незначительных объемов бюджетных доходов и преобладание среди полномочий осуществления управленческой деятельности. Одновременно в городских округах и поселениях реализованы принципы децентрализованного взаимодействия, когда за местным уровнем управления закреплен широкий круг полномочий. Объемы и стоимость полномочий муниципальных образований новой Москвы могут быть проиллюстрированы тем, что объем расходов на дорожное хозяйство, массовый спорт и физкультуру столь высок, что существенно превосходит аналогичные показатели в других городах федерального значения.

Передача полномочий внутригородским муниципальным образованиям Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

Кроме собственных полномочий органы МСУ реализуют и делегированные полномочия, получая из вышестоящих бюджетов субвенции. Практика передачи полномочий между уровнями управления активно применяется в современной России. Если ранее была широко распространена практика передачи местных полномочий региональным властям [17, с. 121], а также их передача от поселений муниципальным районам [18, с. 62], то сейчас намного более распространено делегирование полномочий с регионального уровня на местный. Не исключение и органы МСУ внутригородских муниципальных образований. Масштабы передачи полномочий местным властям и содержание полномочий существенно отличаются в городах федерального значения.

В г. Севастополе на местный уровень передаются полномочия в сфере благоустройства и на реализацию полномочий города по ведению похозяйственных книг в целях учета личных подсобных хозяйств и предоставления выписок из них. Полномочия в области благоустройства являются существенно более дорогостоящими и составляют более 99 % от общего объема субвенций. Особенностью внутригородских районов в Севастополе является то, что полномочия в области благоустройства не переданы местным властям, а делегируются им, а финансирование их реализации происходит за счет субвенций.

Отличительной чертой бюджетов внутригородских муниципальных образований Севастополя является то, что доля субвенций в разы выше, чем в других городах с двухуровневой системой управления и составляет более 80 % доходов. Полномочия по благоустройству в г. Севастополе, в отличие от других городов с двухуровневой управления не переданы местным властям, а делегированы им.

Во внутригородских муниципальных образованиях Москвы и Санкт-Петербурга сложилась принципиально иная ситуация. В обоих городах федерального значения делегирование полномочий не носит столь масштабного характера. В Санкт-Петербурге вопросы благоустройства в значительной мере закреплены за внутригородскими районами, а делегируются местным властям три вида полномочий в соответствии со следующими Законами Санкт-Петербурга:

– от 31.10.2007 № 536-109 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опе-

ке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге»;

– от 16.01.2008 № 3-6 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях»;

– от 23.06.2010 года № 391-99 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных Курортного, Петродворцового, Петроградского, Пушкинского районов Санкт-Петербурга, отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по организации и осуществлению в соответствии с адресными программами, утверждаемыми администрациями районов Санкт-Петербурга, уборки и санитарной очистки территорий, за исключением земельных участков, обеспечение уборки и санитарной очистки которых осуществляется гражданами и юридическими лицами либо отнесено к полномочиям исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

Таким образом, местные бюджеты получают три вида субвенций, среди них наибольшие объемы средств выделяются на исполнение государственных полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству (14 % всех доходов местных бюджетов Санкт-Петербурга составили в 2018 г. целевые средства, переданные в виде данных субвенций).

Значимыми также являются и средства, передаваемые из бюджета Санкт-Петербурга, на исполнение органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по уборке и санитарной очистке территорий муниципальных образований (в 2018 г. величина данных субвенций составила 5,7 % от общего объема доходов местных бюджетов внутригородских МО).

В Москве в 2017-2018 гг. муниципальным образованиям были делегированы следующие полномочия и переданы соответствующие субвенции: на содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; на содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства; на содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию опеки, попечительства и патронажа; на осуществление физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства; на осуществление досуговой и социально-воспитательной работы с населением по месту жительства. Передача полномочий осуществляется дифференцированно по типам муниципальных образований, а основными получателями субвенций являются городские округа и поселения.

Выводы и предложения

1. Объемы полномочий внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения сравнимы с кругом полномочий сельских поселений, как группы муниципальных образований наделенных наименьшим кругом вопросов местного значения и, соответственно, наименьшими ресурсами. В муниципальных округах Москвы и внутригородских муниципальных образованиях Севастополя стоимостные объемы реализации полномочий меньше, чем в сельских поселениях, а в Санкт-Петербурге они сравнимы. Нужно учитывать, что те полномочия, которые на территории России за исключением городов федерального значения закреплены за еще одним местным уровнем управления – муниципальными районами в данных городах преимущественно являются государственными полномочиями субъектов РФ.

В ходе проведенного анализа не выявлено связи между экономической самостоятельностью города и подходом к распределению полномочий между органами местного самоуправления и региональными властями. Так, и дотационный Севастополь, и столичные эко-

номически благополучные города используют высокоцентрализованные модели распределения ресурсов и ответственности. Таким образом, причины данного явления носят не экономический, а институциональный характер. При этом, очевидно что такое положение дел не является оптимальным.

Несмотря на общую в современной России тенденцию снижения объема компетенций местных властей и их ресурсной обеспеченности проблемы внутригородских территорий даже на этом фоне проявляются более остро.

Исходя из принципа субсидиарности и теоремы о децентрализации, такое положение дел может негативно сказываться на эффективности реализации полномочий, а значит, и удовлетворенности бюджетными услугами конечных потребителей. Исходя из этого, очевидно, что сложившееся положение дел требует дальнейшей модернизации, нацеленной на повышение уровня децентрализации полномочий и ресурсов в городах федерального значения. При этом нужно учитывать, что компактность проживания населения и его высокая численность являются значимым фактором, который влияет на эффективность оказания услуг региональными или местными властями. В частности, вопросы транспортного обслуживания, дорожного хозяйства, жилищного строительства в крупных городах очевидно следует решать на уровне города в целом, не нарушая принципа единства городского хозяйства. Однако в отношении значительного круга вопросов компактность проживания населения не отменяет разнообразия интересов местных сообществ, учета локальной специфики, а значит, и необходимости закрепления соответствующих полномочий за внутригородскими территориями. В частности, вопросы благоустройства территорий, в значительной мере и реализация мероприятий в области молодежной политики, физкультуры отражают интересы локально проживающих групп населения, и следовательно, их следует решать именно на уровне конкретной внутригородской территории. На данном уровне «видны» проблемы конкретных дворов, скверов, детских площадок, молодежных мероприятий, «привязанных» к месту проживания. Вопросы детского образования, финансирование которого является одним из основных направлений для муниципальных районов и городских округов современной России, в городах федерального значения, по нашему мнению, следует решать дифференцировано. А именно, некоторые вопросы в области организации дополнительного детского образования следует закрепить за местным уровнем управления, а полномочия в области общего школьного образования сохранить за городскими властями.

2. Общим для всех ГФЗ является предложение по поэтапному увеличению объемов реализуемых органами местного самоуправления полномочий. Изменения в распределении полномочий предлагается проводить на основе анализа сложившейся системы их реализации в субъектах РФ, оценке их эффективности и определении путей трансформации. В частности, те полномочия, по которым используются гибридные схемы в области распределения между уровнями управления ответственности и контроля, следует делегировать местным властям и передавать им соответствующие субвенции. Под гибридными схемами мы понимаем согласование или выбор со стороны местных властей конкретных объектов финансирования, участие местных депутатов в комиссиях по приемке работ, выполненных за счет средств субъектов РФ на территории муниципальных образований.

Полномочия, которые передаются ежегодно на протяжении трех и более лет с передачей соответствующих ресурсов для их реализации (субвенций) целесообразно передать на местный уровень и использовать софинансирование из региональных бюджетов.

В отношении вопросов местного значения, ставших объектами постоянного софинансирования со стороны бюджетов субъектов РФ, мы рекомендуем рассмотреть возможности снижения уровня софинансирования при одновременной передаче местным властям адекватных полномочиям источников налоговых и неналоговых доходов.

Реализация принципа субсидиарности и постепенная передача полномочий и ответственности на местный уровень управления имеет существенные преимущества. Так, воз-

растает заинтересованности местных властей в реализации названных полномочий, повышается эффективность расходов, в связи с тем, что уровень заинтересованности местных властей в экономном использовании средств более существенен в отношении налоговых и неналоговых доходов, а не трансфертов. В случае, когда средства в принципе не передаются в местные бюджеты, а используются лишь механизмы согласования расходов, более вероятно формальное отношение к процедурам участия местных властей.

3. Рассмотрим основные направления реализации предлагаемого научно-методического подхода в трех городах федерального значения.

В Москве проведенный анализ показал необходимость использования двух отличающихся подходов к муниципальным округам и муниципальным образованиям, расположенным на территории новой Москвы. Именно в муниципальных округах очевидна необходимость изменений в вопросах распределения полномочий между уровнями управления, так как на сегодняшний день, более двух третей их бюджетных расходов – управленческие. При этом, сами муниципальные округа генерируют значительные объемы налоговых доходов регионального бюджета и очевидно, есть возможность, перераспределения полномочий и ресурсов, ориентированного на повышение уровня их децентрализации.

Установлен гибридный характер полномочий властей субъектов РФ в области благоустройства и капитального ремонта многоквартирных домов, проявляющийся в обязательном согласовании их практической реализации с местными властями. Исходя из этого, по нашему мнению, эти вопросы – благоустройство придомовых территорий, скверов, дворов, капитальный ремонт многоквартирных домов, наружное освещение и озеленение во дворах – следует делегировать властям муниципальных округов, передавая соответствующие субвенции. На следующем этапе, через 2-3 года в случае успешной практики финансирования делегированных полномочий местными властям предлагается перейти к закреплению данных полномочий за местным уровнем управления, расширением перечня налоговых доходов бюджетов муниципальных округов и предоставлением им соответствующих субсидий.

В Санкт-Петербурге анализ показал, что значительная часть расходов местных бюджетов финансируется за счет субвенций, данная практика является ежегодной на протяжении значительного количества лет. Вопросы, которые ежегодно передаются местным властям – исполнение полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий по уборке и санитарной очистке территорий. Стоимость реализации данных полномочий составляет более 20 % от общего объема расходов местных бюджетов. Предлагается перераспределить данные вопросы, закрепив их реализацию за местным уровнем управления, и использовать софинансирование расходов региональными и местным уровнями управления в равных долях. Кроме предоставления субсидий местным бюджетам данное мероприятие потребует передачи им дополнительных налоговых доходов в сумме около 12 % местных бюджетных доходов.

Основной особенностью распределения полномочий и ресурсов в Севастополе является ежегодное делегирование полномочий по благоустройству на местный уровень. Данные расходы составляют более половины всех расходов местных бюджетов. Следует рассмотреть возможности перехода к субсидиарному финансированию. В частности, закреплению полномочий в области благоустройства за внутригородскими муниципальными образованиями и предоставление им субсидий в рамках государственной программы, которую следует подготовить на региональном уровне. В этой программе необходимо предусмотреть софинансирование мероприятий в области благоустройства за счет средств бюджета города федерального значения, которое будет осуществляться в среднесрочной перспективе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416-424.

2. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.

3. Шах А. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах. М.: «Весь Мир», 2010.

4. Чевтаева Н.Г., Егунов Э.В. Маятниковая миграция в жизнедеятельности населения пригородов // Институты развития демографической системы общества сборник материалов V Уральского демографического форума с международным участием / под редакцией А.И. Татаркина, А.И. Кузьмина. 2014. С. 184-187.

5. Dollery B. E., Wallis J. L. The political economy of local government. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

6. King D.N. The Political Economy of Local Government: Leadership, Reform and Market Failure. The Economic Journal. 2002, vol.112, Iss. 483, pp. 577–578. DOI: 10.1111/1468-0297.t01-21-00083.

7. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 3-7.

8. Качанова Е.А. Бюджет муниципального образования: преимущества и опасности агломерации // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 41-53.

9. Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. № 3 (55). С. 12-17.

10. Кузнецова О.В. Концентрация экономической активности в Москве и Санкт-Петербурге: масштабы, факторы, последствия для городов // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 26–40.

11. Знаменщиков А.О. Севастополь: особенности местного самоуправления в рамках города федерального значения // Управленческое консультирование. 2019. № 5 (125). С. 131–139.

12. Путренко А.Н. К вопросу финансовой самостоятельности местных бюджетов в городе федерального значения Севастополе // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 50–54.

13. Caiden N. The Unruly World of Public Budgeting. Public Budgeting & Finance, 2011. vol. 31, pp. 148-155. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2011.00997.

14. Гончаров М.В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации //Муниципалитет: экономика и управление. 2019 . № 2 (27). С. 82-90.

15. Качанова Е.А., Маточкин Р.В. Эффективность организации бюджетно-налоговой политики муниципального образования в стратегическом планировании развития территории // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. № 3 (20). С. 47-56.

16. Нестеренко Е.А. Место и роль муниципального образования в структуре города федерального значения (Санкт-Петербург)// Актуальные проблемы экономики и управления : сб. ст. Международной научно-практической конференции (Таганрог, 01 июня 2019 г.). Уфа, 2019. С. 81–86.

17. Казаков В.В. Организационно-правовые проблемы исполнения и финансирования делегируемых на муниципальный уровень государственных полномочий в условиях бюджетной реформы // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 338. С. 120-122.

18. Пропищин А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений по вопросам передачи части своих полномочий // Общество и право. 2011. № 5 (37). С. 62-66.

SOCIAL CHANGES IN THE HUMAN CAPITAL OF RUSSIAN ELDERLY CITIZENS IN LABOR ACTIVITIES

V.V. Levina
Tula State University,
Tula, Russia

ABSTRACT:
In cities with federal status, powers of local governments differ significantly from those of municipalities in the rest of the country. Taking into account the processes of urbanization, the interest in the development of large cities increases greatly. The article is devoted to the study of the allocation of powers between the levels of government in cities with federal status and the development of recommendations for improving the interaction of regional and local authorities in the field of matters of local significance. The research is aimed at identifying specific problems associated mainly with excessive centralization of government and resources in such cities and searching for directions for evolutionary solutions to these problems.

To achieve this goal, it is necessary to analyze the main theoretical insights in the distribution of powers between levels of government and assess their applicability to large cities with a two-level government system, as well as to identify common and special features inherent in the powers of intra-city local government bodies. Based on the analysis, the main problems that have formed in the sphere of distribution and ensuring the implementation of local authorities in cities with federal status are identified, and a scientific and methodological approach is developed to improve the distribution of powers in cities with federal status and develop recommendations for improving the interaction of regional and local authorities in this area.

The research is based on a set of theoretical developments, including the institutional approach, the theory of public choice, the theory of agency conflicts, the decentralization theorem and the principle of subsidiarity.

General scientific principles of system-structural and structural-functional analysis were applied, comparative and dialectical methods were used to study the features of specific municipalities, in combination they allow us to identify common and special features of the allocation of powers between the regional and local levels of government in cities with federal status.

The research has led to the conclusion that today the powers are not always allocated optimally, and it is necessary to increase the level of decentralization of the allocation of powers and resources in Federal cities.

The developed proposals will allow making reasonable changes to certain aspects of the distribution of powers in cities with federal status, aimed at improving the efficiency of government, the coherence of interests of various authorities and the population, and therefore the quality of budget services provided to residents.

KEYWORDS: local government, a city with federal status, an inner-city municipality, local issues, powers, local budget.

AUTHORS' INFORMATION:
Vera V. Levina, Dr. Sci. (Economical), Associate Professor, Tula State University,
92, Lenina str., Tula, 300012, Russia, LevinaVeraV@yandex.ru

FOR CITATION: Levina V.V. Social changes in the human capital of Russian elderly citizens in labor activities // Management issues. 2020. № 1 (62). P. 33–46.

REFERENCES

1. Turovsky R. F. Russian local self-government: an agent of state power in the trap of underfunding and civil passivity // Polis. Political research. 2015. # 2. Pp. 35-51.

2. Shakh A. Governance at the local level in the industrialized countries. Moscow: "Publishing House "All The World", 2010.

3. Chevtayeva N. G., Egunov V. E. Commuting in the life of the population of the suburbs // In the book: Development institutions of demographic systems of society. Proceedings of V Ural demographic forum with international participation. Edited by A. I. Tatarkin, A. I. Kuzmin. 2014. Pp. 184-187.

4. Shvetsov A. N. Strategic planning of municipal development: a useful undertaking or a bureaucratic campaign? // Municipal property: Economics, law, management. 2017 # 3. Pp. 3-7.

5. Kachanova E. A. Budget of municipal development: advantages and dangers of agglomeration // Modern city: power, management, economy. 2018. Vol. 1. Pp. 41-53.

6. Levina V. V. Features of managing the balance of local budgets in terms of financial instability // Manager. 2015. No. 3 (55). Pp. 12-17.

7. Kuznetsova O. V. Concentration of economic activity in Moscow and Saint Petersburg: scales, factors, consequences for cities // Problems of territory development. 2018. No. 5 (97). Pp. 26-40.

8. Znamenshchikov A. O. Sevastopol: features of local self-government within the city of federal status // Management consulting. 2019. No. 5 (125). Pp. 131-139.

9. Putrenko A. N. On the issue of financial independence of local budgets in Sevastopol city of federal status // State power and local self-government. 2019. No. 6. Pp. 50-54.

10. Goncharov M. V. Redistribution of powers between local self-government bodies and public authorities of the subject of the Russian Federation // Municipality: economy and management. 2019. No. 2 (27). Pp. 82-90.

11. Kachanova E. A., Matochkin R. V. Effectiveness of the organization of budget and tax policy of the municipality in the strategic planning of territory development // Municipality: economy and management. 2017. No. 3 (20). Pp. 47-56.

12. Nesterenko E. A. Place and role of municipal development in the structure of the city of federal status (Saint Petersburg) // Topical issues of economy and management (Collected papers. of the International scientific-to-practice conference (Taganrog, June 01, 2019). Ufa, 2019. Pp. 81-86.

13. Kazakov V. V. Organizational and legal challenges of implementation and financing of state powers delegated to the municipal level in the context of budget reform // Bulletin of the Tomsk State University. 2010. # 338. Pp. 120-122.

14. Propishin A. I. Interaction of local self-government bodies of municipal districts and rural settlements on the issues of partial transference of their powers // Society and law. 2011. No. 5 (37). Pp. 62-66.