

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНЕ

© 2009 Л.Г. Ахтариева*

Ключевые слова: регион, муниципальная деятельность, инструменты экономического стимулирования, организационно-экономические меры, реформирование, контроль, размеры муниципальных образований.

Рассматриваются актуальные проблемы функционирования и развития муниципальных образований. Предлагается ряд системных задач, решение которых может ускорить реформационные процессы в муниципалитетах регионов и повысить их качество.

Современная реформа муниципальной деятельности осуществляется на основе Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года № 131ФЗ¹. Она затрагивает все сферы общественной жизни в регионе. Реформа ставит своей целью максимально возможное приближение органов местного самоуправления к населению. В соответствии с названным законом значительно расширился перечень вопросов местного значения, закрепленных за муниципальными органами. Соответственно, изменился набор полномочий муниципальных органов и организационных возможностей их осуществления.

Следует признать, что преобразования, обусловленные вступлением этого закона в силу, не устранили имевших место несоответствий, противоречий и дублирования ряда полномочий и предметов ведения. В то же время эти преобразования еще больше ограничили и без того скромные возможности инструментов местного экономического стимулирования, в том числе использования в подобном качестве муниципальной собственности, налоговых льгот и финансовых средств. Как отмечают исследователи-экономисты: “С одной стороны, это снижает риск злоупотреблений полномочиями со стороны муниципалитетов и предотвращает неэффективное расходование средств, а с другой – лишает местные органы власти стимулов проведения экономической политики, направленной на развитие их территории”². А это означает, что проводимая реформа не сможет

придать требуемого ускорения социально-экономического развития на местах, что диктует необходимость дальнейших преобразований, чем и обуславливается актуальность данной проблемы.

Сегодня в практической деятельности муниципальных образований накопилось много насущных проблем. Прежде всего, это скудные бюджеты, не дающие возможности не только в полном объеме, но даже частично решать местные задачи. Финансовая проблема в жизнедеятельности муниципальных образований в настоящее время остается острой. Нынешние источники формирования бюджетов очень слабы: местные бюджеты аккумулируют только земельный налог и налог на имущество физических лиц. А нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов чрезвычайно низки. Недостаточной и к тому же негарантированной является финансовая помощь из региональных бюджетов, а выделяемые объемы дотаций не позволяют реализовывать закрепленные вопросы местного значения. “Все это, мягко говоря, не способствует исполнению местными властями их обязательств перед населением, и неудивительно, что “муниципалы” недовольны как новым разделением полномочий, так и своими бюджетами”³.

В Республике Башкортостан в результате реформирования местного самоуправления, изменений межбюджетных отношений и налоговой системы значительно сократилась собственная доходная база муниципальных образований. Снизилась обеспеченность ме-

* Ахтариева Люция Габдулхаевна, кандидат психологических наук, доцент, зав. кафедрой “Экономика и управление на предприятии” Уфимского филиала Оренбургского государственного университета. E-mail: radost48@rambler.ru.

стных бюджетов собственными доходами (отношение собственных доходов к общей сумме расходов). Наблюдалась отрицательная динамика такого показателя, как объем собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на 52 территориях республики. При этом собственные доходы бюджетов более чем на половину снизились в 15 муниципальных образованиях. Сократились объемы налоговых поступлений в местные бюджеты по 55 территориям. Обеспеченность расходов бюджетов муниципальных образований собственными налоговыми и неналоговыми доходами снизились на 60 территориях республики⁴.

Сложившаяся ситуация в определенной степени лишает муниципальные образования финансово-экономической самостоятельности и тормозит социально-экономическое развитие территорий.

Большой проблемой для многих муниципальных образований является значительная изношенность материальной базы, необходимой для исполнения законодательно закрепленных полномочий. В первую очередь это касается зданий и сооружений бюджетной сферы, а также административных строений. Одновременно ждут своего решения вопросы оснащения бюджетных организаций современными средствами оргтехники, информации и связи. Но финансовых средств на эти цели у местных органов власти и управления не хватает.

В большинстве муниципальных образований удельный вес расходов на заработную плату персонала с начислениями и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов (даже с учетом финансовой помощи от региональных бюджетов) составляет 40-50%. Минимизация расходной части бюджетов муниципальных образований не способствует росту эффективности их использования на нужды населения.

Заметная дифференциация по размерам бюджетов и их структуре складывается в территориальном разрезе, где ощутимые изменения претерпевают по мере движения от города к селу. "Бюджетные расходы в крупных городах на одного жителя в 5-7 раз больше, чем в малых, а в сельской местности они еще меньше. В городах расходы на социально-культурные нужды составляют примерно

половину всех расходов, в районных и сельских бюджетах - 60-80%"⁵. А это усугубляет и без того значительные различия в уровне жизни населения. Конечно, разные природно-климатические условия, отличающаяся демографическая ситуация, разный уровень экономического потенциала определяют существенные различия в доходной базе отдельных территорий по сравнению с необходимым уровнем бюджетных расходов. Однако нельзя не видеть перекосов в сложившейся налоговой системе и формировании бюджетов разных уровней. В связи с чем финансовая ситуация на местах остается напряженной и зачастую находится на грани "латания дыр" в региональном и муниципальных хозяйствах.

Финансово-экономическое положение на местах осложняется еще тем, что до настоящего времени до конца не решен вопрос учета муниципальной собственности. В реестрах муниципальной собственности зарегистрировано огромное количество объектов, но эти активы не дают ожидаемого дохода из-за слабого их использования. Это связано с тем, что вследствие отсутствия в местных бюджетах требуемых средств задерживается оформление прав собственности муниципальных образований на так называемые "бесхозные" тепловые, электрические, газовые сети, железнодорожные ветки, нежилые объекты и другое имущество, брошенное в свое время теми или иными бывшими собственниками (крупными предприятиями, сельскими хозяйствами, военными частями и др.). Нехватка средств на проведение сплошной инвентаризации, изготовление технической документации и государственную регистрацию прав собственности на эти объекты недвижимости задерживает процесс оформления, перераспределения собственности между федеральным центром, регионами и муниципалитетами и их дальнейшее использование в целях выполнения соответствующих функций и получения дохода.

Немаловажной проблемой в деятельности муниципальных образований является сохраняющаяся до сих пор недостаточность налоговой и статистической информации, которая относится к прерогативам полномочий федеральных структур, но не всегда становится достоянием местных органов управления. Отсутствие необходимой налоговой и

статистической информации или ее дозирование, фрагментарность не позволяют органам местного самоуправления разрабатывать достоверные прогнозы и планы социально-экономического развития своих территорий и осуществлять формирование доходной части бюджетов территорий с учетом оценки их налогового потенциала. Важнейшая задача муниципалитетов в развитых странах это - создание привлекательных условий для жизнедеятельности населения и бизнеса. Для создания благоприятных стимулирующих общеэкономических условий в муниципалитетах зарубежных стран используются разнообразные инструменты.

При изучении и учете зарубежного опыта следует иметь в виду, что наряду с организационно-экономическими мерами содействия и стимулирования деловой активности в ряде государств, применяются и административные воздействия. Например, это запреты на размещение новых и расширение действующих предприятий в перенасыщенных городах и агломерациях и, наоборот, поощрение передислокации предприятий в менее развитые регионы (облегченная регистрация, предоставление промышленных площадок, информационная поддержка). Однако и в этой сфере более эффективно сочетание прямого администрирования с экономическими регуляторами. Так, во Франции предоставляются субсидии фирмам, переводящим свои предприятия и конторы из Парижа в другие регионы; в Италии применяются налоговые антистимулы в отношении крупнейших агломераций Милана и Турина⁶. Эти меры дают желаемый эффект.

Отечественный опыт показывает, что не все инструменты воздействия, применяемые в развитых странах, используются муниципальными образованиями в российских регионах, а нашедшие применение имеют различную степень реализации и труднообъяснимые варианты комбинаций. Это во многом объясняется субъективными причинами и, прежде всего, профессиональным уровнем органов муниципального управления, а также влиянием объективных факторов, в частности зависимостью от размера муниципального образования.

Изучение состояния проблемы в Республике Башкортостан подводит к выводу, что

муниципальный маркетинг, подготовка и инженерное обустройство земельных участков и реконструкция помещений, организация технопарков и бизнес-инкубаторов, создание агентств по содействию развития территорий, сотрудничество и партнерство с бизнесом - являются сегодня наиболее действенными инструментами муниципального влияния на ход прогрессивных процессов. Следует акцентировать, что в современных условиях возрастает роль инфраструктурных факторов, инструментов регулирования землепользования, роста эффективности эксплуатации недвижимости, развития межмуниципальной кооперации и сотрудничества, консолидации местного сообщества на решение текущих и стратегических задач.

В связи с происходящими процессами становления и адаптации местного самоуправления к нынешним организационно-экономическим и финансовым условиям функционирования и развития, все чаще стал подниматься вопрос о размерах и масштабах деятельности муниципальных образований. В настоящее время в соответствии с упоминавшимся ФЗ № 131 по регионам страны создано большое количество муниципальных образований - городских округов и муниципальных районов, причем в составе последних множество городских и сельских поселений. Например, в Башкортостане сформированы 8 городских округов, плюс еще один ЗАТО (границы и статус которого устанавливаются в соответствии с федеральным законодательством), 54 муниципальных района, включающих 158 городских поселений 942 сельских поселения (от 10 до 23 в каждом районе). Итого 1020 муниципальных образований, имеющих свою структуру, штаты, бюджет, функции. Естественно возникает вопрос о целесообразности существования такого количества муниципальных образований.

Современные российские муниципалитеты представляют собой своеобразные формирования, противоречиво сочетающие в себе черты как самостоятельного (в определенной степени) экономического субъекта, призванного предоставлять общественные услуги, так и структурной единицы в системе административно-территориального устройства власти. При акценте на первую из этих характе-

ристик доминирующим в определении размеров муниципального образования выступает подход, предусматривающий увеличение муниципалитета (что соответственно влечет за собой расширение налогооблагаемой базы, укрупнение различных видов инфраструктуры, рост местного бюджета, улучшение обслуживания населения). При ориентации на вторую составляющую на передний план выходит установка на “приближение власти к населению”, что предполагает определенное ограничение размеров муниципального образования. Это обуславливает необходимость определения рациональных размеров различных типов муниципальных образований (как городских округов и муниципальных районов, так и городских и сельских поселений в форме самостоятельных муниципальных образований).

О необходимости укрупнения существующих муниципальных образований пишут многие научные работники и практики. Автор данной работы также считает более рациональным пересмотр нынешних размеров границ и статуса многих муниципальных образований, и, прежде всего, сельских и городских поселений и муниципальных районов. При этом для установления размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-экономическую состоятельность, потребуется обстоятельная оценка широкого набора параметров, в достаточной мере отражающих потенциал каждого муниципального формирования. В первую очередь это предполагает точные расчеты таких показателей как: численность и структура населения; размеры территории; наличие рабочих мест; состав объектов промышленности, сельского хозяйства, строительства, торговли, сферы услуг; налоговая база; состояние и возможности сложившейся инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и др.; Немаловажное значение имеет учет потенциала местного самоуправления, квалификационного уровня муниципальных служащих и способности местной власти самостоятельно выполнять установленные функции в условиях возможных изменений внешней среды.

Задача определения идеальных размеров муниципальных образований, универсальных для всех регионов, выглядит нереальной в

связи с очевидной спецификой большинства российских поселений с различных точек зрения (природно-географических; климатических; производственных; экономических; инфраструктурных; демографических; национально-культурных; социальных и т.д.). Видимо, речь может идти о выборе определенных типов муниципальных образований, применительно к конкретной территории, к конкретным местностям, существующим особенностям. В этом деле необходим индивидуальный подход с многосторонним учетом множества параметров. Основным критерием при этом должно стать создание организационных и финансово-бюджетных условий для стабильного социально-экономического развития муниципального образования, обеспечивающего повышение качества жизни местного населения.

Решение наиболее актуальных в современных условиях системных задач может ускорить и повысить качество реформационных процессов в муниципальных образованиях регионов.

Первое. Местные органы управления должны обладать достаточными полномочиями и доходами для предоставления общественных услуг, организации социального обеспечения населения, развития социальной и инженерно-коммунальной инфраструктуры, контроля над эффективностью природопользования и т. п. Для этого в налоговой системе необходимо предусмотреть нормативы распределения налоговых поступлений между разными уровнями государственного бюджета. Таким образом, каждому уровню управления должна соответствовать надежная доходная база для финансирования возложенных на него функций. Доходы бюджетов субъектов Федерации не должны зависеть от произвола федеральных чиновников, как и доходы местных бюджетов не должны определяться благосклонностью региональных органов управления.

Второе. Государственную налоговую и статистическую отчетность нужно сделать прозрачной, доступной для местных органов власти. Это потребует соответствующих законодательных и нормативных решений, организационно-методических проработок. Но медлительность в устранении этой проблемы чревато сохранением суженных рамок

истинной самостоятельности и самоуправления в муниципальных образованиях.

Третье. Следует всесторонне и профессионально изучить и провести глубокий анализ инструментов воздействия, применяемых в развитых странах для использования и реализации в деятельности муниципальных образований в российских регионах.

Четвертое. При решении текущих и стратегических задач муниципальных образований в современных условиях непременно следует учитывать возрастание роли инфраструктурных факторов, инструментов регулирования землепользования, роста эффективности эксплуатации недвижимости, развития межмуниципальной кооперации и сотрудничества, консолидации местного сообщества.

Пятое. Для реформирования муниципального сектора жизнедеятельности населения и дальнейшего социально-экономического развития региона следует систематически проводить работу по дальнейшему совершенствованию форм, размеров, границ и статуса муниципальных образований в регионе.

Шестое. Следует решить проблему критической нехватки квалифицированных кадров, в частности, в городских и сельских поселениях. Новая муниципальная реформа обострила и высветила кадровую слабость местного самоуправления. "На местах катастрофически не хватает профессиональных управленцев, разнопрофильных экономистов и юристов высокого класса - при том, что, например, в поселенческих муниципалитетах, особенно в сельских, на содержание аппарата управления порой уходит до 50-60% бюджетных расходов"⁷. Поэтому региональным органам управления предстоит не год и не два заниматься интенсивным систематизированным обучением и переподготовкой кадров для муниципального сектора с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело квалифицированных специалистов в различных сферах деятельности.

Седьмое. Назрела настоятельная потребность со стороны местных органов управления в разработке научно-методического сопровождения реформационных процессов в муниципальных образованиях региона.

Восьмое. Необходимо организовать внедрение способов, форм и методов бенчмаркинга, распространения лучшей практики в области реформирования местного самоуправления и укрепления экономической и финансовой базы успешного муниципального функционирования и развития.

Девятое. Для эффективной координации и контроля следует создать систему регионального мониторинга реализации реформы местного самоуправления и происходящих изменений во всех муниципальных образованиях и регионе в целом.

Следует отметить, что в соответствии с рекомендациями автора в Республике Башкортостан решением Госсобрания республики произведено сокращение числа местных муниципальных поселений примерно на 100 единиц. Однако это еще неокончательное решение вопроса и требуется дальнейшая работа по оптимизации их числа.

Таким образом, необходимость продолжения совершенствования процессов муниципального реформирования остается актуальной проблемой в регионе.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 13-14 окт.

² Жихаревич Б., Жунда Н., Русецкая О. Экономическая политика местных властей в реформируемой России // Вопр. экономики. 2006. № 7. С. 94-107.

³ Швецов А. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские "качели" и экономические основания рационализации // Рос. экон. журн. 2007. № 3. С. 36-62.

⁴ Доклад о социально-экономическом положении Республики Башкортостан в 2006 году. Уфа, 2007. 233 с.

⁵ Андреев А.В., Борисова Л.М., Пугачевская Э.В. Основы региональной экономики: Учеб. пособие. М., 2007. 336 с.

⁶ Гранберг А.Г. Проблемы и принципы стратегии территориального развития России. М., 2001. 236 с.

⁷ Швецов А. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские "качели" и экономические основания рационализации // Рос. экон. журн. 2007. № 3. С. 36-62.

Поступила в редакцию 06.03.2009 г.