

УДК 338:98
ББК 65.9(2Р)-1
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки субфедеральной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, социальной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алещенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf

Глава 6 УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

6.1. Формирование муниципальной системы управления социально-экономическим развитием территории

Традиционные и новые функции местной власти в экономическом развитии. В соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ органы местного самоуправления формально обладают необходимыми и достаточными законодательными рычагами для управления местным развитием. Однако управление экономическим развитием может быть результативным и эффективным только в случае продуманного непрерывного и сбалансированного использования этих рычагов. Однако, как показывает практика муниципалитетов, местным властям это не удается. Причин много, но одна из основных заключается в разной экономической природе перечисленных в законе задач по выполнению вопросов местного значения, требующих принципиально различных способов решения, которыми пока не владеют местные власти.

К функциям местного самоуправления отнесено обеспечение населения как общественными (охрана окружающей среды, безопасность, здравоохранение, образование, архитектурный облик), так и частными благами (жилье, общественное питание, бытовое обслуживание, розничная торговля). Кроме того, в местном ведении оказывается и деятельность коммунальных служб, являющихся естественными монополиями (водо-, энерго-, газоснабжение, канализация, связь). Характер управления в каждой из этих сфер по-своему влияет на развитие муниципальной экономики в целом. Управление этими сферами основывается на разных управленческих принципах, ставит перед их менеджерами различные тактические задачи и требует систематизации на муниципальном уровне с помощью комплексного планирования развития территории. Между тем большинство руководящих муниципальных служащих являются выходцами из соответствующих функциональных сфер городского хозяйства и опираются на свои «узкоотраслевые» методы управления, что создает дополнительные сложности.

Анализ функций местного самоуправления в сочетании с реальными имеющимися управленческими ресурсами позволяет выделить инструменты (механизмы) экономического развития, которыми обладают местные власти. Характер использования этих инструментов и определяет степень и качество влияния местных властей на состояние местной экономики. Данные инструменты весьма различны по своей природе, что является следствием «пестроты» спектра функций местного самоуправления. Более того, они в разной степени «освоены» местными руководителями, трактуются и применяются по-разному и в разнообразных сочетаниях в зависимости от квалификации и предпочтений муниципальных менеджеров.

Типологически набор функций местных властей в экономическом развитии может быть разделен на две группы:

1) традиционные технологии хозяйственного управления секторами муниципального хозяйства;

2) рыночные механизмы реформирования экономики.

К первой группе относятся функции оперативного управления «отраслевыми» комплексами муниципального хозяйства (управление жилищно-коммунальным хозяйством, городским транспортом, муниципальным имуществом, строительством, предоставление комплекса бытовых и социальных услуг населению).

Это «профильные», традиционные обязанности местных властей, набор которых остается стабильным независимо от смен политических систем, хотя методы управления хозяйственными комплексами подчас быстро меняются, приходя в соответствие с логикой рыночного хозяйствования. В частности, распространяются попытки разделения функций по управлению коммерческой и некоммерческой муниципальной собственностью. Другим примером может служить внедрение ипотечных схем при выполнении строительных проектов.

В этой сфере муниципальные менеджеры имеют большой опыт управления, который используется в той степени, в какой это приемлемо в рамках рыночной экономики. Управление отраслевыми комплексами в муниципалитетах осуществляется, как правило, соответствующими специализированными подразделениями местных администраций. Для того чтобы повысить эффективность управления хозяйственными комплексами, местные власти встают перед необходимостью перехода к рыночным принципам управления, которые составляют вторую группу. К ним относятся следующие принципы.

1. Установка четких правил игры между различными экономическими субъектами в различных сферах экономической жизнедеятельности территории. Частный пример – создание четких договорных отношений для реформы управления муниципальным жилищно-коммунальным хозяйством (предельно конкретизированные договорные отношения как в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, так и в сфере имущественных отношений). Тем самым обеспечивается: разграничение ответственности участников процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг; контроль исполнения обязательств; переход от административной системы управления ЖКХ к экономической; создание предпосылок для привлечения частного бизнеса. Отдельные компоненты модели внедрены в городах Череповец, Петрозаводск, Рязань, Чебоксары, Оренбург и в других.

В ряде городов местные власти преуспели в создании четких договорных отношений на рынке пассажирских транспортных услуг, привлекая частных перевозчиков. В Новосибирске, Волжске, Череповце, Йошкар-Оле разработаны и приняты пакеты нормативно-правовых актов, регулирующих права и обязанности пассажирских перевозчиков.

Другой сферой, где применение конкурсных процедур все более востребовано, являются земельные отношения. Во многих крупных региональ-

ных центрах (Нижний Новгород, Саратов, Томск и др.) проводятся аукционы и конкурсы по продаже и сдаче в аренду земельных участков, для чего предварительно были приняты местные нормативные акты, регулирующие проведение земельных торгов. Это стало возможным после принятия в России Земельного кодекса, регулирующего использование городских земель различного назначения.

2. Инвентаризация и анализ ресурсов муниципального развития. Это необходимый шаг для перехода к формированию социально-экономической политики. Как правило, муниципальные власти начинают работу в этом направлении с организации муниципальной статистики, что проявляется в упорядочении информационных потоков внутри местных администраций, создании электронных баз данных для мониторинга социально-экономических процессов на территории, организации соответствующих муниципальных служб. В конечном счете это ведет к созданию муниципальной информационной системы как основы для мониторинга социально-экономического развития муниципалитета.

В сфере управления муниципальными финансами внедряются автоматизированные модели анализа муниципальных бюджетов (города Томской и Самарской областей, Южно-Сахалинск). В управлении муниципальной недвижимостью все более популярно создание реестров муниципальной недвижимости, а также земельных кадастров.

3. Внедрение конкурсных механизмов при оказании муниципальных услуг, которые способствуют развитию конкуренции на местном рынке сервисных услуг и часто позволяет сэкономить бюджетные средства при повышении качества оказываемых услуг. В настоящее время отдельные муниципальные образования начали пользоваться конкурсной практикой при размещении муниципального заказа на жилищно-коммунальные и социальные услуги. Причем, если конкурсные процедуры в жилищно-коммунальной сфере стали почти обыденной практикой среди городов (Москва, Владимир, Рязань, Петрозаводск, Чебоксары и многие другие), то конкурсы на социальное обслуживание – это эксперимент, на который решились лишь отдельные города (Пермь, Магадан, Биробиджан, Новгород, Томск).

Существуют объективные (не сформирована конкурентная среда, субъекты конкуренции как таковые еще отсутствуют) и субъективные (сопротивление монополистов, которые нередко имеют большое влияние на местные власти) причины, препятствующие распространению данной практики. Важным экспериментом является организация конкурсов среди инвесторов на право реконструкции застроенных кварталов с переселением граждан из ветхого фонда, что возможно при подготовке и принятии нормативных правовых актов и документов, регламентирующих процесс реконструкции застроенных кварталов. Разработка организационных схем и экономических моделей, направленных на взаимовыгодное партнерство между администрацией города и частными инвесторами, дает возможность более эффективно решать социально-экономические проблемы, в том числе переселение жителей из ветхого жилищного фонда, развитие инженерной инфраструктуры города. Соответ-

ствующая нормативная база готовится в настоящее время в двух региональных центрах – в Чебоксарах и Хабаровске.

4. Технологии социального партнерства на местном уровне. При разработке и реализации местной социально-экономической политики многие местные руководители осознают необходимость развития механизмов социального партнерства, смысл которого в налаживании конструктивного взаимодействия между основными субъектами городского развития – органами местного самоуправления, общественными организациями и предпринимательством.

Каждая из этих сторон имеет свои интересы в развитии взаимоотношений друг с другом. Органы местного самоуправления заинтересованы в реализации своих инициатив в городе, которая невозможна без поддержки населения, а также заинтересованы в получении политической поддержки со стороны горожан. Предпринимательство заинтересовано в продвижении коммерческих программ и проектов через формирование своего благоприятного имиджа среди населения и получение правовой и административной поддержки со стороны муниципалитета. Общественность стремится к тому, чтобы управление городом осуществлялось с учетом интересов горожан.

Каждая из сторон, в свою очередь, обладает важными и присущими только ей ресурсами. Предпринимательское сообщество имеет финансовые ресурсы и профессиональный опыт в реализации проектов. Органы местного самоуправления определяют нормативно-правовую среду в городе, аккумулируют административные рычаги влияния на ситуацию. Общественные объединения собирают и организуют уникальный ресурс – социальные инициативы граждан.

Привлечение граждан к управлению муниципалитетом. В настоящее время социальная активность граждан в большинстве российских городов очень низкая. При этом существует расхожий стереотип о том, что социальная пассивность горожан неизбежна, продиктована сложным современным этапом развития страны, национальным и региональным менталитетом и т.п. Это не совсем так, поскольку уровень социальной активности граждан во многом зависит от существующей в городе модели городского управления, позиций и взглядов местных властей. Начиная с 90-х годов XX века отдельные российские города приступили к активному использованию механизмов участия граждан в городском управлении. Наиболее результативный опыт имеют города, в которых культивируется «публичная» модель городского управления (Новосибирск, Омск, Череповец, Тольятти, Тюмень и др.). В некоторых городах осваиваются процедуры общественного обсуждения управленческих решений (публичные слушания, организация консультативных советов и пр.).

Частно-общественное партнерство. Рыночная экономика и местное самоуправление создают хорошие экономические основы для разделения труда между общественным и частным секторами в предоставлении различных благ и услуг в пределах города. Применение частного-общественного партнерства позволяет использовать экономические преимущества частного-экономического способа производства в процессе предоставления общественных благ

и услуг в городе. Партнерство позволяет объединить ресурсы частного сектора (рыночную ориентацию, предпринимательский дух, доступ к источникам финансирования, опыт ведения бизнеса и знание технологий) с ресурсами органов власти (ответственность перед обществом, правовое и нормативное регулирование, социальные обязательства).

Необходимое условие реализации частно-общественного партнерства – взаимная экономическая выгода для всех участвующих сторон. Баланс предоставления услуг частным и общественным секторами определяется позицией местных властей.

Кредитные отношения. Получив финансовую самостоятельность в 1990-х годах, российские муниципалитеты встали перед необходимостью самостоятельно удовлетворять потребности своих бюджетов в финансовых средствах. До конца 1990-х годов ими использовались два традиционных способа выхода из бюджетного дефицита. Первый из них – увеличение доходов бюджета, что достаточно сложно, так как реальная база налогообложения за последние годы многократно сократилась и эта ситуация вряд ли будет меняться в ближайшее время. Второй общеизвестный способ – оптимизация бюджетных расходов, однако уровень бюджетных расходов в большинстве муниципалитетов давно находится за пределом, обеспечивающим выживание финансируемых бюджетом сфер социальной жизни.

В такой ситуации местные власти все чаще прибегают к третьей возможности – долговым заимствованиям. Можно взять кредит в банке или выбросить на рынок капиталов свои долговые обязательства. Выход на рынки капиталов в новых условиях стал естественной формой экономического поведения местных властей, а кризисный характер ситуации послужил своеобразным катализатором этого процесса.

Судя по кредитной истории российских муниципалитетов, наиболее популярными среди всех разновидностей муниципальных займов были инвестиционные (финансирование социально-экономических проектов, развитие местной инфраструктуры, строительство), социальные (финансирование социальных программ, создание новых рабочих мест, решение экологических проблем и т.д.) и бюджетные займы (финансирование текущих расходов, погашение задолженности перед предприятиями, покрытие дефицита).

Общая неустойчивость финансово-экономического положения в стране, ориентированность местных займов на решение текущих социальных и бюджетных проблем, а также отсутствие достаточного опыта и специалистов в этой сфере предопределяют кратко- и среднесрочный характер выпусков муниципальных ценных бумаг.

Кредитные отношения развиваются и в «обратном направлении»: муниципалитеты активно осваивают технологии предоставления кредитов местным экономическим субъектам. Во многих регионах распространен так называемый инвестиционный налоговый кредит, развиваются лизинговые механизмы.

Приведенные выше технологии реформирования местной экономики являются «сквозными» - их применение возможно в различных сферах город-

ской жизнедеятельности. Эти и другие рыночные приемы с разной степенью успешности осваивались многими муниципалитетами с началом восстановления страны после экономического кризиса второй половины 90-х годов XX столетия.

Управленческие зоны приоритетного влияния местных органов власти на экономическое развитие. Специфика современного муниципального экономического развития в России такова, что применение описанных выше функциональных рычагов местными властями дает различный эффект при использовании их в различных областях муниципального управления. Переход к рыночным отношениям и нарастающая межмуниципальная конкуренция за рабочую силу, инвестиции, производственные мощности заставляют активных руководителей направлять местные ресурсы именно в те сферы, которые являются критически важными для социально-экономического развития территорий.

Обобщив экономические стратегии активных российских муниципалитетов, принимавшиеся в период перехода от антикризисной политики к политике экономического роста, можно выделить наиболее часто звучащие в них приоритетные направления деятельности местных властей:

- 1) создание благоприятного инвестиционного климата;
- 2) развитие малого предпринимательства;
- 3) эффективное управление земельными ресурсами;
- 4) реформирование жилищно-коммунального хозяйства;
- 5) совершенствование социальной политики на местном уровне.

Это те «зоны» муниципального управления, в которых сосредоточены главные рычаги влияния местных властей на экономическое развитие территории. Своевременные и качественные управленческие решения по каждому из этих направлений в конечном счете «работают» на развитие местной экономики.

Рассмотрим более подробно каждую из этих зон влияния.

1) *Создание благоприятного инвестиционного климата.* Основные мероприятия: инвентаризация инвестиционных ресурсов и инвестиционных рисков в муниципалитете; установление приоритетов местной инвестиционной политики; критерии участия муниципалитета в инвестиционных проектах; централизация и упрощение процедур работы с инвесторами; сокращение бюрократических барьеров; маркетинг города.

В настоящее время инвестиции – критический фактор жизнеобеспечения региональных экономических систем. Инвестиционная политика – один из главных приоритетов российской социально-экономической политики. Главная задача муниципального управления в данном аспекте – создание благоприятного инвестиционного климата в городе, т.е. осуществление комплекса мер по наращиванию инвестиционного потенциала и минимизации инвестиционных рисков. В данной сфере сосредоточены сильные рычаги влияния органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие

города. Это особенно актуально на современном этапе развития российских городов, в условиях быстро формирующихся региональных и межмуниципальных конкурентных рынков капитала и товаров, определяющих перспективы развития городов на десятилетия вперед.

Задачей проведения инвестиционной политики является укрепление экономической и финансовой базы города, доведение ее до уровня, позволяющего достичь поставленных целей социально-экономического развития города. В зависимости от специфики города администрация может выбирать различные приоритеты инвестиционной политики. К главным целевым установкам городской инвестиционной политики относятся:

- сохранение и создание рабочих мест;
- расширение налогооблагаемой базы городского бюджета;
- стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения города;
- осуществление отдельных проектов социально-экономического развития города.

Основное средство проведения успешной инвестиционной политики на местах – минимизация тех рисков инвесторов, которые связаны с деятельностью местных органов власти. Для ее решения разрабатываются нормативные документы, содержащие гарантии местных органов власти, поддержку инвестиций, определяющие порядок взаимоотношений, определяются нормативные рамки и критерии использования бюджетных средств в качестве инвестиций.

Определение инвестиционной стратегии рассматривается как первый шаг в создании благоприятного инвестиционного климата. Многие муниципалитеты (в том числе почти все региональные столицы) вслед за региональными правительствами в последнее время приняли ряд нормативно-правовых актов, устанавливающих правила сотрудничества администраций с инвесторами.

Один из важнейших аспектов местного инвестиционного законодательства – установка критериев использования бюджетных средств в инвестиционных проектах. В России распространена практика использования бюджетных средств органов местного самоуправления для рискованных вложений в ценные бумаги, для кредитования коммерческих компаний по более высокой ставке процента с расчетом на маржу. В частности, такая практика была распространена в Москве и других крупных городах. Это привело многие органы местного самоуправления к дефолту и реструктуризации своих обязательств, среди инвесторов широко распространилось представление, что местные власти не способны платить по своим долгам.

Критерии участия муниципальных финансов в инвестиционных проектах позволяют избежать этой практики. Главными критериями поддержки инвестиционного проекта, как правило, выступают общественная значимость и общественная полезность, которые описываются четкими и измеряемыми параметрами.

Среди форм поддержки инвесторов наиболее популярны следующие:

- включение их в городской заказ, содействие их участию в межрегиональных конкурсах и торгах на выполнение инвестиционных проектов, поставок товаров и услуг;
- отсрочки по уплате налогов и других платежей в городской бюджет;
- льготный порядок аренды земли и муниципальной недвижимости.

Поддержка инвестиционных проектов может в ряде случаев иметь форму налоговых льгот и ограничиваться суммой выпадающих из бюджета доходов, в пределах которой город готов предоставлять данные льготы. Формальным критерием поддержки должно стать также наличие у предприятия или организации реального бизнес-плана с относительно небольшим сроком окупаемости. Часто решающий вес при принятии решения о размещении инвестиций в муниципалитете придает централизация и упрощение работы администрации с инвесторами и сокращение бюрократических барьеров.

По мнению аналитиков, в ближайшие 2–5 лет российские города вступят в стадию активной конкуренции за инвестиции в условиях глобализации экономики и развития интеграционных процессов. Данный процесс будет еще более активным после вступления России в ВТО. Поэтому уже сейчас городам необходимо оценивать свои «стартовые условия» в предстоящей межгородской конкуренции и создавать предпосылки для упрочения конкурентных позиций в самых различных аспектах жизнедеятельности. Следовательно, еще одно важное направление инвестиционной политики – маркетинг города, т.е. формирование благоприятного имиджа города и имиджа местной власти, благожелательной к инвестору.

Один из действенных инструментов маркетинга, использующийся в российских городах – создание инвестиционного паспорта. Это информационный бюллетень, рассчитанный на конкретную аудиторию – потенциальных инвесторов. В инвестиционный паспорт включается информация о городе, интересующая потенциального инвестора – данные о ресурсах города, о его экономике, величине основных предпринимательских издержек (на помещение, рабочую силу, услуги, другие), о местной нормативной базе, регулирующей предпринимательскую и инвестиционную деятельность, имеющих льготы и наиболее значимых проектах. Инвестиционный паспорт размещается на Интернет-странице города.

2) *Развитие малого предпринимательства.* Основные мероприятия: выделение малого бизнеса в качестве приоритета в развитии местной экономики; создание четких договорных отношений; создание правового поля; создание инфраструктуры поддержки; устранение административных барьеров.

Малый и средний бизнес – основа свободного предпринимательства, поскольку они становятся прямым способом выражения стремлений членов общества в поиске собственного благосостояния и построения рационального действующего сообщества. В настоящее время малое и среднее предпринимательство – один из приоритетов местного экономического развития в России.

Активные местные власти осознают, что малый бизнес – это не только важный катализатор экономического роста, но и фактор стабилизации рынка занятости в кризисных ситуациях, возможность реализации способностей для активных горожан и социальной реабилитации для незащищенных групп населения. Как правило, муниципалитетами рассматриваются следующие цели местного экономического развития:

- создание рабочих мест;
- увеличение доходов населения и повышение благосостояния местного сообщества;
- улучшение качества жизни занятых, работодателей и членов их семей.

Первый шаг на пути к предпринимательскому сообществу, который делают местные власти, – организация общения между местными чиновниками и представителями малого предпринимательства (проведение «круглых столов», организация мест для обращения предпринимателей, создание сети консультационных пунктов в местах, наиболее приближенных к месту ведения предпринимательской деятельности, содействие в организации общественных объединений предпринимателей с целью установления социального партнерства между бизнесом и властью). Так, например, главы городов Димитровград, Бузулук и других проводят еженедельные встречи с представителями местного малого бизнеса, на которых обсуждаются конкретные проблемы. По результатам встреч принимаются организационные решения по их устранению.

В начале 1990-х годов в большинстве городских муниципалитетов были созданы муниципальные фонды поддержки предпринимателей, однако, как показывает практика, их деятельность (за исключением отдельных примеров) не была эффективной. Сейчас их задачи пересматриваются и ориентируются на устранение административных барьеров, информационно-консультационную поддержку, а также эффективное использование муниципальной собственности и имущества малыми предприятиями.

Взаимоотношения муниципалитетов с субъектами малого предпринимательства строятся на договорной основе. Основной областью их взаимодействия является определение и регулирование вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления (местные налоги; сборы; правила застройки территории муниципального образования и другие нормативно-правовые акты, принятие которых относится к компетенции органов местного самоуправления).

3) *Эффективное управление земельными ресурсами.* Основные мероприятия: создание рынка земли; управление пространственным развитием через правовое и экономическое зонирование.

Принятие в РФ в 2001 г. Земельного кодекса¹ и Закона «О разграничении государственной собственности на землю» явилось важным шагом на

¹ Земельный Кодекс РФ регулирует права собственности на землю, указывает принципы ценообразования, землепользования (права собственности, аренды, залога и пр.). Земельный кодекс установил четкие, подробные правила использования земли разного назначения, которые едины и равны для всех сторон в земельных отношениях. Важнейший пункт Кодекса для муниципалитетов – регламентация использования городских территорий на основе зонирования.

пути устранения одного из фундаментальных препятствий, ограничивавших возможность финансово-экономической деятельности муниципалитетов, – неурегулированности земельных отношений. Долгое время муниципальные образования были фактически лишены возможности полноценного использования одного из основных ресурсов муниципального экономического развития – земли, так как она не была разделена по формам собственности. Указанные изменения в земельном законодательстве позволили муниципалитетам использовать свой основной ресурс (землю) в целях муниципального экономического развития.

Ключевым звеном и стартовым импульсом реформирования системы землепользования и градорегулирования является внедрение правового зонирования муниципальной территории – совершенно нового инструмента в практике муниципального управления. Суть механизма – введение юридически закрепленных регламентов использования всех муниципальных земельных участков и иных объектов недвижимости в привязке к определенным зонам муниципальной территории, обладающим различными статусами.

Нормативным фундаментом правового зонирования выступают Правила землепользования и застройки, которые принимаются органами местного самоуправления и указывают списки разрешенных видов использования земли применительно к каждой зоне. Наличие четких градостроительных регламентов снимает распространенную правовую неопределенность, когда никто (ни администрация, ни контролирующие органы, ни владельцы недвижимости, ни инвесторы) не знает заведомо, что можно и чего нельзя делать с тем или иным объектом, предварительно не заставив инвесторов и владельцев недвижимости потратить время и средства на разработку разрешительной и проектной документации. Установленные правовым зонированием градостроительные регламенты снимают данную проблему.

Правовое зонирование, открывая дорогу для преобразования порядка формирования и предоставления земельных участков, одновременно «размораживает» механизм ипотечного кредитования строительства под залог земельных участков. Это влечет за собой оживление банковской сферы, расширение контингента лиц, способных получать кредиты и вкладывать деньги в строительство, прежде всего жилищное, увеличивая тем самым масштабы строительной активности.

С помощью правового зонирования создаются действенные механизмы поддержания градостроительной дисциплины и экономических мотиваций для владельцев недвижимости и инвесторов, побуждающие их действовать ко взаимной выгоде администрации, граждан и частных лиц, осуществляющих свои строительные планы. Устанавливая виды и параметры разрешенного использования недвижимости, правовое зонирование в значительной мере предопределяет ее рыночную стоимость, а также результаты массовой оценки недвижимости в целях налогообложения.

Логическое следствие правового зонирования – экономическое зонирование. Налоги и арендные выплаты, установленные адекватно правовому зонированию, позволяют, в частности, косвенно воздействовать на активизацию

процесса реновации ценных территорий, занятых вредными или неэффективными производствами. Таким образом, экономическое зонирование позволяет местным властям управлять пространственным развитием территории, применяя экономические инструменты.

Наличие градостроительных регламентов разрешенного использования недвижимости обеспечивает новые основания и принципы участия общественности в принятии градостроительных решений (например, публичные слушания). Прежде пассивная позиция общественности, заключавшаяся в восприятии «задним числом» всего того, что задумано администрацией или инвесторами, может измениться на позицию активную и контролирующую.

Улучшение федерального законодательства в сфере землепользования открывает возможность для местных властей приступить к формированию местных рынков земли, в частности, проводить эффективные и выгодные для всех сторон земельные торги и аукционы. Стало возможным получить землю в собственность, цены на продаваемые земельные участки стали более адекватными, появились правила использования земельных участков.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства. Основные мероприятия: реформирование системы управления ЖКХ; переход к новым договорным отношениям; создание эффективной системы тарифного регулирования; создание конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг на муниципальном уровне; стимулирование ресурсосбережения.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в настоящее время признается приоритетным направлением социально-экономических реформ как на государственном, так и на местном уровне. Проблемы данной сферы настолько глубоки, что в ряде муниципалитетов (в наибольшей степени это касается городов, особенно малых) речь идет не просто об улучшении состояния отрасли, а о сохранении инфраструктуры городского жизнеобеспечения.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса в современных российских городах обусловлено множеством факторов, главные среди которых – неэффективная система управления, отсутствие полноценных договорных отношений, хроническое недофинансирование отрасли и ее материальная неподготовленность к рыночным отношениям. Как следствие – высокая затратность данной сферы, отсутствие экономических стимулов оптимизации структуры тарифов и снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг¹, неразвитость конкурентной среды. Содержать данный комплекс в его нынешнем виде стало непосильной задачей как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для местных властей.

Недостатком большинства городских инвестиционных проектов по развитию систем коммунального обслуживания является направленность в первую очередь на экстенсивное наращивание мощностей, а не на принятие мер

¹ В России затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 м³ воды на 30% выше средневропейского уровня, численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5–2 раза выше, чем на аналогичных европейских предприятиях, потребление воды на одного жителя в 1,5–2 раза выше, чем в западноевропейских странах.

по сокращению затрат, потерь и утечек. Эффективные действия по развитию ЖКХ, осваиваемые в настоящее время отдельными муниципалитетами, разбиваются по нескольким направлениям.

1. Реформа структуры исполнительных органов власти, осуществляющих управление жилым фондом. Все вопросы, касающиеся ЖКХ, передаются единой отраслевой структуре, отвечающей за управление отраслью перед главой города (условно ее можно назвать Комитет по управлению жилищно-коммунальным хозяйством). Это позволяет формировать и реализовывать единую политику в отрасли, более эффективно распределять средства местного бюджета, исходя из общегородских интересов.

2. Формирование новой схемы договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Создание системы договорных отношений между собственником имущества в жилищно-коммунальном хозяйстве (администрацией города) и управляющими организациями нацелено на формирование экономических стимулов эффективной работы в сфере управления недвижимостью и эффективный контроль за деятельностью управляющих организаций при минимальном штате административных работников.

3. Совершенствование системы управления коммунальными предприятиями и создание эффективной системы тарифного регулирования. Цель данных мероприятий – перевод жилищно-коммунальных услуг на полную самокупаемость при обеспечении эффективной адресной поддержки граждан с низкими доходами. Разрабатывается система регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, позволяющая поддерживать баланс интересов производителей, местного бюджета и потребителей. Предусматривается также создание системы договорных отношений, обеспечивающих потребителей информацией о перечне услуг, предоставляемых жилищной управляющей организацией в счет ежемесячных платежей, и формирование правовых основ контроля потребителями качества и количества предоставляемых услуг.

5) *Совершенствование социальной политики на местном уровне.* Основные мероприятия: рационализация систем социальной поддержки; проведение качественного мониторинга социального обслуживания; переход к оказанию адресной социальной помощи; развитие партнерских отношений между государственным и некоммерческим секторами в области гражданских инициатив.

Экономические трудности в период реформ возложили повышенные обязательства на социальную сферу. Дополнительная нагрузка обернулась снижением эффективности системы социальной защиты в условиях сокращающегося финансирования данной сферы. Поэтому одной из ключевых задач реформы социальной защиты РФ на современном этапе является переход от универсальной системы социального вспомоществования к адресной помощи бедным.

Еще одно важнейшее направление – повышение эффективности муниципальных программ социальной защиты. Необходимо нацеливать их не на простое выполнение программных действий, а повышать их результативность, оценивать и усиливать их позитивное воздействие на уровень жизни людей.

Экономическая политика на местном уровне. Управление развитием местной экономики означает разработку и проведение самостоятельной экономической политики. Организующая и регулирующая роль местной власти в экономическом развитии муниципалитетов велика. В период углубления рыночных отношений в стране наиболее активные российские местные власти (прежде всего в городах) нацеливаются на создание благоприятной городской среды в ее широком понимании, т.е. стремятся к созданию условий для комфортного проживания в городе и созданию благоприятных условий для хозяйственной деятельности на его территории. В создании благоприятного экономического климата усматривается главная миссия местной власти в развитии территорий. Качественная городская среда подразумевает создание надежной налоговой базы для муниципального бюджета и рабочие места, что позволяет реализовывать необходимые социальные программы.

Там, где городские менеджеры активно влияют на создание благоприятного хозяйственного климата, привлекательной и разнообразной среды производства, возникают очаги экономического роста. Примером этого в современной России могут служить, наряду с другими, некоторые крупные региональные центры (Ярославль, Новгород, Хабаровск, Самара, Чебоксары). Среди малых городов можно назвать Дзержинский, Железнодорожск, Углич. Наоборот, пассивность или неверная экономическая политика на местах (например, неоправданные попытки чиновников напрямую «дирижировать» экономическими процессами, как это описано в бюрократической модели управления) чреваты консервацией нерациональной структуры хозяйства, низкой деловой активностью, падением уровня жизни населения.

Муниципальные образования существенно различаются между собой по наличию природных и сырьевых ресурсов, уровню квалификации и образования населения, уровню развития отдельных отраслей экономики. Соответственно, и муниципальная экономическая политика различается в зависимости от сочетания этих факторов.

Таким образом, генеральная задача органов местного самоуправления в проведении экономической политики сводится к задачам формирования стратегического выбора и на его основе – социально-экономического планирования развития территории.

Комплексный характер данного подхода заключается в возможности эффективного использования всех наличных ресурсов для муниципального экономического развития, объединения усилий всех представителей местного сообщества для того чтобы выявить стратегические цели развития и сконцентрировать усилия на достижении этих целей.

6.2. Планирование как основной механизм управления муниципальным социально-экономическим развитием

Экономическая политика и планирование экономического развития на местном уровне. Управление муниципальным экономическим развитием является сложным процессом выработки, принятия и реализации управленческих решений. Оно включает мероприятия по мониторингу ситуации в городе, разработке социально-экономической политики, планированию, собственно реализации планов и оценке их выполнения. В нем задействованы различные структуры, используются разнообразные методы, оно включает в себя как отраслевые, так и «сквозные» компоненты.

В условиях рыночной экономики особое значение приобретает планирование экономического развития на местном уровне, которое должно решить ряд основополагающих задач по выработке местной экономической политики, определению направлений развития местной экономики, разработке и осуществлению мер по реализации. Планирование местного экономического развития может осуществляться в разных отраслях и на разных уровнях. Американский эксперт Уильям Валлетта¹ выделяет следующие типы планирования, которое может проводиться в современном городе:

- проектное планирование (Project Planning);
- программное планирование (Master Planning);
- комплексное планирование (Comprehensive Planning);
- стратегическое планирование (Strategic Planning).

Самое простое — проектное планирование. Оно характерно для ситуации, когда в определенном муниципальном образовании решается проблема реализации конкретного проекта. Это, как правило, достаточно масштабный проект, влияющий на изменение ситуации в городе в целом (например, строительство аэропорта). Под него мобилизуются финансовые и другие ресурсы, в нем принимают участие различные организации, и в итоге город получает «новое качество» своей экономики. Этот проект, таким образом, становится центральным звеном в развитии города на среднесрочную перспективу.

Следующий, более высокий, уровень — программное планирование, или разработка муниципальных программ. Этот вид планирования может носить как отраслевой, так и межотраслевой характер. В нем участвуют самые разные структуры и привлекаются различные ресурсы. Отраслевая (или межотраслевая) программа охватывает уже не один проект, а одну или несколько отраслей, причем отраслей, прежде всего связанных с муниципальной сферой. Это может быть, например, реорганизация ЖКХ или городского транспорта либо разработка новой системы землепользования в городе. Такие программы могут задействовать всю территорию города, а могут разрабатываться в рамках развития отдельной части городской территории. К последним относятся, в частности, популярные во многих городах программы восстановле-

¹ Валлетты У. (W. Valletta) // Проблемы городов переходных экономик. – М. : Фонд «Институт экономики города», 1999.

ния или нового развития центра города, а также восстановления старо-промышленных территорий и придания им нового экономического качества. В Америке это называется превращением brown fields (дословно — коричневые территории) в так называемые green fields (зеленые территории нового роста).

Еще более сложный вид планирования — комплексное планирование, когда город разрабатывает комплексную программу (план), охватывающую все или большинство отраслей городской экономики и всю или большую часть территории города. Естественно, степень охвата отраслей и территории в разных городах может меняться в зависимости от общей идеи, которая закладывается в комплексный документ развития. Следует отметить, что комплексная программа также в основном ориентирована на преобразования в муниципальном секторе городской экономики. Продуктом комплексного планирования являются средне- и долгосрочные планы — социально-экономического развития, финансовый план, генеральный план развития территории города.

Самый верхний «этаж» планирования — стратегическое планирование. Стратегический план не входит в число обязательных документов, но он становится все более популярным в российских муниципальных образованиях, прежде всего в крупных городах. Стратегический план призван дать городу ту общую идею развития, которая закладывается в комплексный и все прочие планы. Он должен стать своего рода мини-конституцией города, определяющей генеральные направления его развития в ближайшие 10–20 или более лет. План, таким образом, должен основываться на тщательном анализе и прогнозе социально-экономической ситуации в городе и за его пределами, должен стать продуктом согласования интересов всех субъектов городского сообщества, сочетаться с региональными и общегосударственными стратегиями развития.

Приоритеты экономической политики могут быть самыми разными. Они зависят от того, например, будет город расти или нет, станет ли он развиваться как промышленный центр или постепенно поменяет свою специализацию, и т.д. Эти приоритеты закладываются городским сообществом в стратегию развития города и служат для него долгосрочными ориентирами в отношениях с предпринимательским сектором.

Одной из существенных проблем, в решении которой может помочь стратегическое планирование, является недостаток координации в работе различных исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Это особенно касается долго- и среднесрочного планирования, когда несогласованность и дублирование в деятельности различных подразделений (например, экономических, финансовых, градопланировочных) приводят к принятию неэффективных решений. Поскольку стратегический план города включает в себя описание приоритетов развития города и крупных городских проектов с их общим финансовым обоснованием и привязкой к градостроительной политике города, он является естественной основой для повышения координации и эффективности планирования.

Стратегическое планирование муниципального экономического развития. *Концепция городского маркетинга и стратегическое планирование муниципального экономического развития.* Идея стратегического планирования формировалась в 1980-е годы под воздействием концепции городского маркетинга в США. В основе этой концепции лежит использование в практике муниципального управления методов корпоративного стратегического маркетингового планирования. Город рассматривается как экономический субъект, который должен привлечь на свою территорию бизнес, эффективно отрекламировав себя, представив свои ресурсы — материальные, трудовые, финансовые, интеллектуальные. Постулат этой концепции таков: будущее неопределенно и подвижно, поэтому город должен формироваться как единая система, способная адаптироваться к внешним воздействиям и находить для этого адекватные пути. Основой выживаемости города является поддержка отраслей, которые соответствуют его конкурентным преимуществам. И, наконец, данная концепция подразумевает активное использование возможностей общественного участия в управлении, развитие общественно-частного партнерства, достижение консенсуса между всеми членами городского сообщества.

Стратегический план развития города отличается от плана корпоративного прежде всего своей общественной сущностью и другими целевыми критериями, а объединяет их долгосрочность, ориентация на поиск полюсов роста, мобилизация всех возможных ресурсов для их поддержки.

Классический, в западном смысле слова, стратегический план составляется на длительную перспективу (как правило, от 20 до 50 лет). После тщательного анализа своей экономики, демографической структуры, ресурсов город формулирует цели на более или менее далекую перспективу, под них определяются полюса роста, а также приоритетные программы и проекты для активизации этих полюсов. Как правило, в ходе разработки стратегического плана поступают десятки и сотни предложений, но из них отбираются 5–10 конкретных приоритетных программ, которые и будут получать первоочередное бюджетное финансирование в условиях ограниченных финансовых ресурсов. На выходе стратегический план, как правило, является сравнительно небольшим по объему, но емким по содержанию документом.

Следует обратить внимание на некоторые особенности городских стратегических планов. Во-первых, это в основном декларативные документы — в западных странах ни в одном таком плане, как правило, не определяются жесткие сроки, конкретные мероприятия и объемы финансирования, ответственные лица и т.д. Это своего рода общественный договор, на основе которого потом разворачивается конкретное планирование. Во-вторых, это гибкие документы, с высокой степенью адаптированности к условиям среды, в них с самого начала заложена возможность обратной связи и коррекции поставленных целей.

В Европе классическими примерами использования стратегического подхода к планированию стали Мюнхен и Барселона, интересен опыт Праги, Кракова, Будапешта и целого ряда других больших и малых городов. Расширяется опыт стратегического планирования и в российских городах.

Структура и этапы разработки стратегического плана муниципального экономического развития. Стратегическое планирование в каждом городе осуществляется по своему специфическому сценарию, обусловленному конкретной социально-экономической ситуацией, имеющимися ресурсами, вовлеченными в процесс планирования силами и целым рядом других факторов. Поэтому о методических основах этого процесса можно говорить только в общих чертах, выделяя три основных этапа: разработка концепции стратегического плана, составление стратегического плана, а также реализация плана и мониторинг его выполнения.

Принципиальная схема работы над стратегическим планом, сложившаяся в Институте экономики города по результатам работы в ряде российских городов, представлена в табл. 6.1. При этом продолжительность этапов носит рекомендательный характер и может корректироваться в зависимости от ситуации в конкретных городах. Рассмотрим каждый этап подробнее.

Таблица 6.1

Этапы разработки и реализации стратегического плана муниципального образования

Этап	Продолжительность этапа	Содержание этапа
Этап 1 Разработка концепции стратегического плана	2,5 месяца	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ ресурсов и условий развития (сбор и обработка информации, проведение SWOT-анализа, группировка факторов, определяющих развитие) 2. Составление прогноза (демография, жизнеобеспечение, структура экономики города) 3. Формирование концепции развития города (разработка и обсуждение сценария, разработка перечня основных направлений и целевых программ, составление концепции) 4. Обсуждение и утверждение концепции
Этап 2 Составление стратегического плана	6 месяцев	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка целевых программ, реализующих стратегические направления 2. Сведение целевых программ в стратегический план с оценкой затрат, потребностей в привлечении средств и эффекта от реализации 3. Разработка графика выполнения стратегического плана с указанием исполнителей 4. Обсуждение и утверждение плана
Этап 3 Реализация и мониторинг стратегического плана	Постоянно, на срок действия плана	<ol style="list-style-type: none"> 1. Мониторинг внешней среды развития города (изучение ситуации в отраслях и регионах, стратегически важных для города) 2. Мониторинг общих результатов реализации стратегического плана (периодическое изучение социально-экономической ситуации в городе с помощью системы индикаторов) 3. Мониторинг процесса реализации мер (выполнения мер в соответствии с планом, эффекта от их реализации)

Этап 1. Разработка концепции стратегического плана. На этом этапе, прежде всего, необходимо понять, что собой представляет данный город и определить направления его развития. Собирается и обрабатывается информация о городе, изучаются ресурсы и условия городского развития, проводится SWOT-анализ с участием разработчиков плана и других экспертов, формируется сама концепция. В ходе формирования концепции анализируются возможные сценарии развития города, из которых впоследствии будет выбран наиболее реальный, составляется перечень основных направлений развития, целей и соответствующих им целевых программ.

Этап 2. Составление стратегического плана. На этом этапе генеральные направления, определенные в концепции, развертываются в целевые программы. Целевые программы содержат описания преобразований и проектов, которые потом будут более конкретно описаны в текущих планах на предмет «привязки» к ним конкретных ресурсов, исполнителей, сроков.

Этап 3. Реализация и мониторинг стратегического плана. План может реализовываться в течение достаточно длительного периода. Целевые программы, разработанные на предыдущем этапе, конкретизируются в ходе годового планирования, прежде всего финансового. Важнейшее условие успеха реализации стратегического плана — мониторинг изменений внешней среды и реализации самого плана с периодическим получением срезов социально-экономической ситуации в городе, а также оценка эффекта от реализации, ежегодная конкретизация плана и его корректировка.

Организация работы по стратегическому планированию муниципального образования. Организовать деятельность по разработке и реализации стратегического плана муниципального образования можно по-разному, это зависит от конкретной ситуации в городе. Можно выделить четыре варианта.

Первый — чисто административный. Он предусматривает формирование организационной структуры (создание новой или трансформация существующей), как правило, в штате городской администрации, которая будет отвечать за создание плана и его реализацию. Эта структура будет координировать участие в стратегическом планировании всего остального местного сообщества.

Второй вариант предусматривает создание временной рабочей группы для работы над стратегическим планом. Она может быть несколько дистанцирована от администрации, но администрация представлена в ней экспертами и финансирует (по крайней мере, частично) работу группы. Собирается данная группа чаще всего только на время создания плана, а дальнейшим мониторингом могут заниматься сотрудники местной администрации. Такой вариант более распространен в небольших городах, так как отличается большей мобильностью и меньшей ресурсоемкостью по сравнению с вариантом создания специализированных структур для разработки стратегического плана.

Согласно третьему варианту, достаточно распространенному, сторонняя организация (университет, бизнес-ассоциация, консалтинговая фирма и т.п.) заключает договор с местной администрацией на создание и сопровождение реализации стратегического плана.

Наконец, четвертый вариант предполагает создание специализированной организации для работы по стратегическому плану, например – Агентства экономического развития. Этот вариант может быть самым эффективным с точки зрения организации работы, но в то же время он один из наиболее ресурсоемких. Создаваемая организация должна быть некоммерческой и объединять всех представителей города, прежде всего власть, бизнес, общественность. По сути, это независимый мозговой центр для мониторинга социально-экономического положения города и разработки рекомендаций по планированию его развития и непосредственно по экономическим преобразованиям.

В России в настоящее время вопросами стратегического планирования чаще всего занимаются административные структуры, в большей или меньшей степени привлекая к этой работе сторонние организации или отдельных экспертов. Отчасти это можно объяснить объективными российскими причинами – отсутствием сети соответствующих специализированных консультантов, сложностью оплаты их услуг за счет бюджета и т.д. Однако, с другой стороны, для городов, особенно небольших, концентрация «стратегов» местного развития непосредственно в управляющих органах местной власти является вполне объективным явлением. Подтверждением тому могут считаться данные по США, приведенные в одном из опросов ICMA¹ (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Частота использования различных моделей организации работы по муниципальному экономическому развитию в городах США

Схема организации работы	Распределение ответов, %
С преимущественным участием местных правительств	45
С сопоставимым участием местных правительств и частных структур	35
С преимущественным участием частных структур	15
Не дали четкого ответа	5

Методические подходы к выравниванию диспропорций социально-экономического развития муниципальных образований региона. *Выравнивание асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований региона.* Огромные масштабы территории Российской Федерации, разнообразие ее природно-климатических зон, неравномерность распределения производительных сил и природных ресурсов, исторические, национальные и другие особенности развития ее регионов обусловили значительные различия в уровнях социального и экономического развития ее субъектов, неравномерность прохождения реформ и модернизации экономики.

¹ ICMA (International City Manager Association, Международная ассоциация городских управляющих) – одна из наиболее авторитетных организаций США, занимающаяся вопросами городского управления. В таблице использованы данные одного из исследований ICMA середины 1990-х годов, в ходе которого были проведены опросы примерно в 1000 городах США, признавших свою стратегию развития успешной.

В региональной науке используется ряд терминов, описывающих указанный феномен неравномерности («диспропорции», «дифференциация», «асинхронность» и др.), однако все они отражают отдельные грани проблемы. Наиболее общим, отражающим все аспекты проявления феномена неравномерности, является термин «асимметрия».

Социально-экономическая асимметрия – это устойчивые во времени и в пространстве отклонения в условиях и результатах развития социальной сферы (относительно установленной системы социальных стандартов) и уровнях развития экономики регионов, сокращение которых обеспечивает выравнивание условий для более полной реализации конституционных прав граждан в удовлетворении социальных потребностей, в долгосрочном плане способствует социальному и экономическому развитию региона в целом.

Асимметрия проявляется на любом уровне административно-политического и экономического районирования – от неравномерности развития федеральных округов, крупных экономических районов и отдельных субъектов Федерации в рамках России до неравномерности развития муниципальных образований (административных районов) в рамках отдельных областей, краев или республик. Асимметрия бывает естественной и неестественной, проявляется в экономической, политической, социальной сферах. В зависимости от степени проявления асимметрии развитие может быть асимметричным, гармоничным и нейтральным.

Основными причинами возникновения асимметрии являются разные стартовые условия, в которых оказались территории к началу 90-х годов XX века (объективные факторы), и то, как руководители регионов (территорий) сумели провести экономическую и социальную политику, использовать преимущество и нивелировать влияние негативных факторов. К объективным факторам следует отнести географический фактор; проблемы, связанные с административно-территориальным делением; демографический и институциональный факторы, а также значительную группу экономических факторов, связанных с размещением и развитием производительных сил, направленностью и результатами различных видов государственной политики, проводимой союзными и федеральными властями в XX веке. К субъективным факторам относятся темпы прохождения реформ, адаптации к новым рыночным условиям хозяйствования, проявление значимых политических, религиозных, национальных проблем, межрегиональная (межтерриториальная) конкуренция, привлечение инвестиций и развитие производства, отношения с вышестоящими органами власти и возможность предоставления внутренних преференций.

Это обуславливает значительные региональные различия в налоговом потенциале, структуре бюджетных доходов и расходов, потребностях в финансовых средствах, в качестве жизни населения, обеспеченности жителей регионов различного рода социальными услугами и т.д.

Существование значительной асимметрии приводит к появлению депрессивных и кризисных регионов с разрушенной экономикой и слабой социальной сферой, значительным различиям в качестве жизни населения, неис-

полнению конституционных гарантий и подрыву социальной стабильности. На поддержку развития депрессивных регионов расходуются финансовые и иные ресурсы, что, в конечном счете, приводит к сокращению темпов экономического роста России в целом. Позитивным аспектом асимметрии является существование высокоразвитых регионов, являющихся «точками роста» экономики страны и генерирующих ресурсы для поддержки отстающих регионов.

Управление асимметрией производится с помощью государственной политики выравнивания асимметрии, которая, в свою очередь, является частью региональной политики. Под «выравниванием» следует понимать сближение уровней социально-экономического развития регионов в свете уменьшения диспропорций их развития, приоритетного развития экономики и социальной сферы наиболее отсталых регионов, создания условий для экономического роста всех регионов. Выравнивание может производиться за счет развития социальной сферы и инфраструктуры проблемных регионов, а также стимулирования их опережающего экономического развития. Выравнивание за счет перераспределения финансовых ресурсов в рамках межбюджетных отношений является одним из инструментов выравнивающей политики.

Для обоснования возможности и определения масштабов выравнивания асимметрии государственная выравнивающая политика была рассмотрена с точки зрения экономики благосостояния. Оказалось, что спектр теоретических возможностей велик – от концентрации всех ресурсов на опережающем развитии одной территории (максимальный подход, высокая эффективность при отсутствии справедливости) до полного выравнивания (эгалитарный подход – высокая справедливость при низкой эффективности). Рассмотрение данного вопроса с точки зрения практики государственного управления позволило сделать вывод о том, что государство гарантирует своему населению (всех территорий) определенные стандарты качества жизни и предоставления услуг социальной сферы. При достижении данных стандартов государство отказывается от дальнейшего регулирования. Отсюда целью государственной политики выравнивания асимметрии регионального развития должно стать обеспечение устойчивого экономического роста региона при постепенном сокращении дифференциации основных показателей развития экономики и социальной сферы территорий (ускоренном развитии наиболее отсталых, кризисных муниципальных образований) и предоставлении базовых социальных гарантий населению всего региона. При этом сохраняется требование к обеспечению устойчивого экономического роста региона в целом.

Основными принципами управления асимметрией являются:

- ◆ приоритетное использование экономических инструментов для решения социальных и политических проблем;
- ◆ достаточный объем помощи, адресность, проектная ориентированность, паритетное участие всех источников финансирования;
- ◆ сохранение экономического роста регионов-доноров при изъятии и перераспределении ресурсов;

- ◆ гласность и «прозрачность», стабильность и предсказуемость, системность и программный характер выравнивающей политики;
- ◆ институциональная проработанность и законодательная закреплённость мер и механизмов региональной выравнивающей политики.

Мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований региона. Важным этапом управления асимметрией является мониторинг¹ и выявление асимметрии, создание информационно-аналитической базы государственной политики выравнивания асимметрии. Главная задача мониторинга состоит в создании надёжной и объективной основы для выработки обоснованной государственной политики регулирования регионального развития, определения её приоритетов, принятия в этой связи мер селективной (выборочной) государственной поддержки тех или иных муниципальных образований и реализации иных важнейших направлений государственной региональной политики.

Основой мониторинга является комплексная оценка социально-экономического развития региона. Она представляет собой характеристику, полученную в результате комплексного исследования, т.е. одновременного и согласованного изучения совокупности показателей, отражающих основные аспекты социально-экономических процессов, и содержащую обобщающие выводы об итогах социально-экономического развития региона на основе качественных и количественных отличий, как от базы сравнения (плана, нормативов и т.д.), так и между исследуемыми муниципальными образованиями. Комплексная оценка социально-экономического развития региона должна соответствовать 10-ти требованиям, каждое из которых несет собственную содержательную нагрузку.

К процедуре комплексной оценки предъявляется ряд требований, выполнение которых позволяет достигнуть объективности получаемых результатов. Данные требования (обобщенно) включают:

- (1) дифференцированный характер показателей;
- (2) взаимосвязь базовых показателей с индикативными;
- (3) широту охвата показателей;
- (4) несмещённость результатов;
- (5) использование статистической отчетности;
- (6) возможность сравнительного анализа однородных показателей, построения частных рейтингов;
- (7) возможность исчисления интегрального показателя (рейтинга);
- (8) наглядное отображение полученных результатов;
- (9) возможность группировки территорий по степени их развития;
- (10) отсутствие необходимости дополнительной обработки (трактовки) результатов.

¹ Мониторинг – специально организованное систематическое наблюдение за процессом функционирования организаций и выявление тенденций их экономического поведения, обусловленных системными и экономико-социальными изменениями.

Основными требованиями к системе регионального мониторинга являются возможность горизонтального (межтерриториального, межмуниципального) сравнения отдельных показателей развития территорий, сравнения данных показателей со средними (нормативными) параметрами и выявления отклонений (диспропорций), что позволяет определить направления проведения государственной политики выравнивания данных отклонений.

На соответствие перечисленным требованиям было исследовано более 20 методик, позволяющих в той или иной степени осуществлять комплексную сравнительную оценку социально-экономического развития регионов, выявлять асимметрию и обеспечивать информационную базу для управления асимметрией. Данные методики были разделены на 7 групп, в зависимости от схожести методологического аппарата, близости объектов исследования, родственных специфических черт и особенностей:

- (1) традиционные методики;
- (2) методы стохастической комплексной оценки;
- (3) методики многомерных ранжировок;
- (4) методики комплексной оценки социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации;
- (5) методики выравнивания бюджетной обеспеченности, применяемые в межбюджетных отношениях;
- (6) многофакторные методики оценки социально-экономического развития территорий;
- (7) методики оценки социально-экономического развития территорий с малым набором показателей.

У каждой из рассмотренных методик были выявлены сильные и слабые стороны, определены особенности методик, позволяющих выявлять или отображать тот или иной аспект асимметрии. Каждая методика была оценена на соответствие 10-ти вышеприведенным требованиям по 4-балльной шкале. В результате было выявлено, что наиболее эффективными для решения задач выявления асимметрии и создания информационной базы для проведения государственной политики выравнивания являются методика многомерных ранжировок (Т.С. Новиковой, С.А. Суспицына), методика комплексной рейтинговой оценки социально-экономического развития муниципальных образований в Вологодской области, рейтинговая оценка инвестиционной привлекательности российских регионов (методика журнала «Эксперт»). Однако ни одна из исследованных методик не отвечает в полной мере всем предъявляемым требованиям применительно к решению задач выявления асимметрии социально-экономического развития, что обуславливает необходимость создания новых методик.

Методика трехмерного ранжирования муниципальных образований в зависимости от уровня их социально-экономического развития. На основе анализа существующих методик комплексной сравнительной оценки разработана методика трехмерных ранжировок. Она включает наиболее эффективные решения других методик – многомерность, использование большого набора

частных показателей, графическое представление, возможность группировки (сегментирования) регионов в зависимости от потребности в применении мер государственной политики выравнивания. Процедура трехмерных ранжировок состоит из 5 этапов:

- 1) конкретизация целей и задач комплексной оценки;
- 2) выбор исходной системы показателей и организация сбора исходной информации; обеспечение сравнимости оцениваемых показателей;
- 3) расчет и оценка значений частных показателей;
- 4) разработка алгоритмов и программ расчета комплексных сравнительных оценок, расчет комплексных оценок;
- 5) рекомендации по практическому использованию полученных результатов (проведению государственной политики выравнивания асимметрии регионального развития).

Целью методики трехмерного ранжирования является построение упорядоченных рейтингов регионов и (или) их группировка в зависимости от уровня социально-экономического развития для последующего проведения государственной политики, направленной на сокращение различий в социально-экономическом развитии (выравнивание асимметрии регионального развития).

Методика трехмерных ранжировок базируется на использовании большого массива частных показателей, собираемых, обрабатываемых и публикуемых органами государственной статистики. Предполагается, что показатели комплексно характеризуют все стороны социально-экономического и географического положения регионов. Для этого частные показатели разбиваются на 6 основных групп: географическое положение, демографическая ситуация, финансы бюджета региона, промышленность и инвестиции, сельское хозяйство, социальная сфера. К частным показателям предъявляются требования широты охвата значимых аспектов социально-экономического развития регионов (число показателей – более 50), представления в относительном виде, несмещенности и разносторонности.

По каждому из частных показателей X интервал $[X_{\min}, X_{\max}]$ разделяется на 3 зоны (рис. 6.1): «ниже среднего» $[X_{\min}; X_c - dx]$, «приемлемое, среднее» $(X_c dx; X_c + dx)$ и «выше среднего» $[X_c + dx; X_{\max}]$. В зависимости от значения исследуемого показателя X_i исследуемые муниципальные образования попадают в одну из указанных зон.

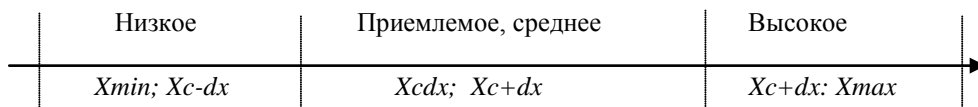


Рис. 6.1. Деление отрезка значений исследуемого показателя на зоны

Одним из ключевых аспектов методики трехмерных ранжировок является определение границ интервала приемлемых значений показателя. Предлагается исчислять параметр dx по каждому из частных показателей X таким образом, чтобы выполнялся внешний критерий, предполагающий, что не менее 50% всего населения исследуемых муниципалитетов должно проживать в регионах со средними (приемлемыми) значениями показателей (зона 2, отрезок $(Xc-dx; Xc + dx)$). Возможно также существование иных критериев.

Изучение числа попаданий j -того муниципалитета по каждому из исследуемых показателей в зоны «ниже среднего», «приемлемое» и «выше среднего» позволяет получить его координаты в трехмерном пространстве (A_j, B_j, C_j) , где по каждой из осей отражается число частных показателей, попавших в указанные зоны (рис. 6.2).

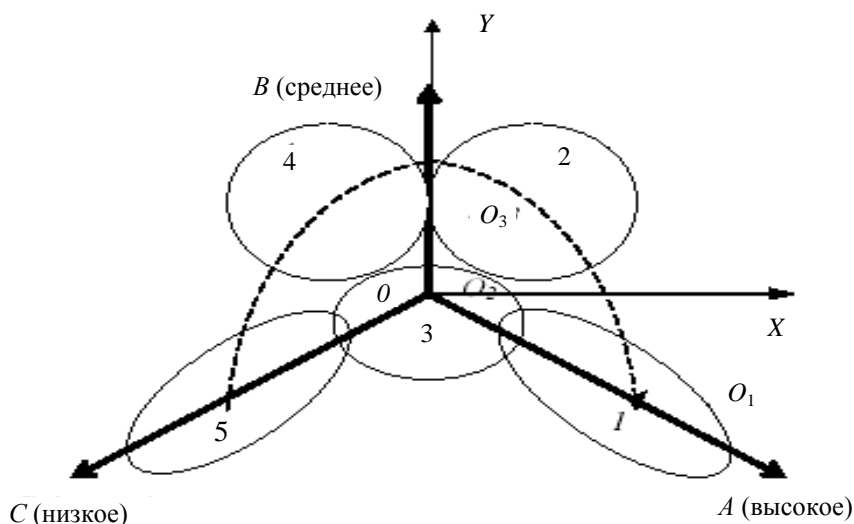


Рис. 6.2. Проекция результатов проведения трехмерных ранжировок на плоскость @ с выделением зон в зависимости от уровня социально-экономического развития исследуемых регионов

В зависимости от координат j -го региона в трехмерном пространстве (A_j, B_j, C_j) возможна группировка (сегментация) муниципальных образований. Каждая из зон, выделенных на рис. 6.2, характеризует степень социально-экономического развития попавших в нее территорий по всей совокупности исследуемых показателей $X_i, i = 1 \dots, n$:

Зона 1 – благополучные территории;

Зона 2 – устойчивые территории с достаточно высоким, но не всегда реализованным потенциалом, «крепкие середнячки»;

Зона 3 – территории с приемлемым (равномерным) распределением показателей, либо с наличием большого числа как негативных, так и позитивных тенденций в развитии – «неоднозначные»;

Зона 4 – депрессивные территории с уровнем социально-экономического развития незначительно хуже среднего;

Зона 5 – неблагополучные территории.

Приведенная классификация не является единственной или окончательной. Возможно разделение зон «2» и «4» на несколько подзон, либо иная классификация в зависимости от фактического расположения территорий на диаграмме по результатам проведенного исследования. Вместе с тем указанное на рис. 6.2 деление на зоны является базовым и достаточным для проведения анализа.

Повышение уровня социально-экономического развития муниципальных образований происходит вдоль пунктирной стрелки (см. рис. 6.2). Таким образом, возможно проведение и динамического анализа путем изучения траектории движения муниципалитета (перемещение между группами, сдвиг по различным осям и т.д.) за некоторый временной период анализа.

Для удобства работ с результатами исследования на двумерной плоскости рассчитаны формулы пересчета трехмерных координат (A, B, C) в двумерные координаты (x, y). Также рассчитаны и обоснованы формальные критерии отнесения муниципального образования j в одну из групп (зон), указанных на рис. 6.2, использование которых позволяет с 90–95% вероятностью классифицировать регион, отнеся его к одной из рассмотренных групп (зон).

В качестве коэффициента асимметрии используется расстояние между максимальными значениями A_j и C_j (расстояние вдоль оси OX для случая двумерных координат), взвешенное относительно количества исследуемых частных показателей:

$$K_{acc} = \frac{2 * (A_{max} + C_{max}) - n}{3n} * 100\%, \quad (1)$$

где K_{acc} – коэффициент асимметрии;

$A_{max} = \max(A_j)$ – наибольшее число попаданий в зону «выше среднего»;

$C_{max} = \max(C_j)$ – наибольшее число попаданий в зону «ниже среднего»;

j – порядковый номер муниципалитета, $j = 1, \dots, m$;

m – число исследуемых муниципальных образований;

n – число исследуемых частных показателей.

Коэффициент асимметрии K_{acc} отражает сумму проекций на оси OA и OC расстояний от начала координат до наилучшего и наихудшего муниципалитета соответственно. Максимального значения $K_{acc} = 100\%$ достигает в случае, если лучший муниципалитет имеет координаты $(n, 0, 0)$, а наихудший – координаты $(0, 0, n)$. Минимального значения $K_{acc} = 0$ достигает в случае, когда все муниципальные образования региона имеют совершенно одинаковый уровень социально-экономического развития и единые координаты $(n/4, n/2, n/4)$.

«Нормальный» или «приемлемый» уровень асимметрии $K_{acc} = 33,3\%$ существует тогда, когда ни один из муниципалитетов не относится к зоне 5 (неблагополучных муниципальных образований) и зоне 1 (благополучных муниципалитетов).

ципальных образований). При значении $K_{acc} > 33,3\%$ следует сделать вывод о существовании значительной асимметрии регионального развития. При этом при наличии некоторого числа муниципалитетов в зоне 5 следует немедленно приступить к более глубокому изучению асимметрии и выработке мероприятий государственной политики выравнивания региональной асимметрии, поддержке проблемных муниципальных образований.

Проведенный сравнительный анализ методики трехмерных ранжировок с другими методиками комплексной оценки социально-экономического развития региона, а также проверка на соответствие предъявляемым требованиям позволили сделать вывод о том, что методика трехмерных ранжировок:

- более корректно, чем остальные методики, подходит к анализу социально-экономического развития региона;
- проста и имеет высокую наглядность;
- позволяет однозначно классифицировать муниципалитеты по степени социально-экономического развития;
- визуально проводить сравнительный анализ различий в социально-экономическом развитии между различными муниципальными образованиями (группами муниципальных образований).

Указанные преимущества позволяют эффективно использовать методику трехмерных ранжировок при анализе асимметрии регионального развития и для выработки рекомендаций по ее сокращению.

6.3 Практика управления муниципальным социально-экономическим развитием в городах

Законодательно-правовые условия муниципального социально-экономического развития городов. Российские города стали активно заниматься вопросами собственного социально-экономического развития начиная со второй половины 1990-х годов. В соответствии с новой Конституцией РФ 1993 г. местное самоуправление было отделено от государственной власти, получило определенное политическое поле, определенные ресурсы для своего развития, прежде всего муниципальные финансы и муниципальное имущество.

Сформирован пакет законов, который (хотя и не полностью) покрывает экономическое поле деятельности местных органов власти. Это, прежде всего, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и его новая редакция от 6 октября 2003 г., разделившие полномочия между разными уровнями управления и определившие необходимость обеспечения их ресурсами. Кроме того, это Закон «О финансовых основах местного самоуправления» 1997 г., который определил (хотя и не вполне четко) «технические» параметры муниципальных финансов. В дальнейшем эти вопросы получили определенное развитие в Бюджетном кодексе РФ. Принят Земельный кодекс РФ, согласно которому городская земля стано-

вится объектом рыночных отношений, и город, как владелец, получил землю – мощнейший ресурс своего развития.

Знаковым процессом для развития местного самоуправления в России является также формирование институтов гражданского общества. Происходит самоорганизация населения, растет уровень его политической культуры. Прежде всего это связано с постепенным развитием среднего класса, а также системы общественных организаций, все активнее принимающих участие в формировании политики на местном уровне. Начался процесс включения в решение вопросов местного развития предпринимательского сообщества.

Наряду с перечисленными положительными тенденциями, характеризующими современную ситуацию с местным самоуправлением в России, существуют и минусы, мешающие развитию данного института. С точки зрения экономического развития один из наиболее существенных минусов — пассивное экономическое поведение муниципальных образований. Эта пассивность обусловлена тем, что, к сожалению, любой муниципалитет пока в значительной степени является заложником межбюджетных отношений с субъектом Федерации, который, в силу сложившейся практики, фактически определяет тот объем ресурсов, который получает муниципальное образование. Встречаются и диаметрально противоположные ситуации, когда город формирует бюджет региона (например, Череповец Вологодской области) и, естественно, ведет себя активно, по-другому выстраивает отношения с субъектом. Но подавляющее большинство российских муниципальных образований являются дотационными, и в таких условиях строить самостоятельную политику в области экономического развития им исключительно сложно.

Опыт планирования муниципального экономического развития в городах. Первые примеры разработки долгосрочных плановых документов по экономическому развитию, включавших в себя элементы стратегии, показали крупные российские города во второй половине 1990-х годов. «Дебютами» в этом отношении можно считать Стратегический план Санкт-Петербурга (разработан в 1996–1997 гг.), Концепцию социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века (1999 г.), Концепцию стратегического плана развития г. Омска (1999 г.) и ряд других документов. Большинство из них демонстрировали принципиальные отличия от плановых документов «советского» образца и отвечали современным социально-экономическим реалиям (табл. 6.3).

Занимаясь разработкой таких документов, города пытаются мобилизовать свои ресурсы, потенциал, выявить оптимальные механизмы для реализации своей стратегии. Общеизвестным пионером в деле планирования своего экономического развития в России является Санкт-Петербург. В городе была проведена огромная работа по созданию Стратегического плана – только его разработка заняла 2 года. Наряду со специализированной организацией, взявшей на себя функции координации разработки плана и его текущего мониторинга, были созданы примерно 150 комиссий по разным отраслевым направлениям. В итоге появилось около 15 отраслевых целевых программ с

**Опыт планирования муниципального экономического развития
в городах**

Традиционный "советский" план социально-экономического развития города	Долгосрочный плановый документ нового типа
Статус	
Директивный документ	Общественный договор
Основа	
Региональный плановый документ	Собственная разработка с учетом регионального плана (если есть)
Срок	
Один год, реже нескольких лет	Среднесрочный или долгосрочный
Ресурсы	
Бюджетное финансирование	Все ресурсы муниципального образования (финансовые, недвижимость, интеллектуальные, информационные и т. д.)
Структура	
Отраслевые подпрограммы с мероприятиями, сроками исполнения, объемами финансирования, исполнителями	Аналитическая часть, концепция, целевые программы с указанием экономических механизмов (конкретизация – в текущем планировании)
Разработчик	
Местная администрация	Администрация с привлечением представителей местного сообщества

конкретными механизмами реализации. План в 1997 г. был принят генеральным советом Стратегического плана и теперь концептуально определяет развитие Санкт-Петербурга на длительный срок.

Однако данная схема далеко не всегда может быть взята за основу в других городах. Большинство городов не располагают потенциалом и ресурсами «второй столицы», поэтому ищут альтернативные варианты организации такой работы. Чаще всего они идут по пути мобилизации своих внутренних ресурсов, прежде всего интеллектуальных. Так, в Новосибирске для разработки концепции были объединены силы мэрии, местных академических институтов, предпринимательских структур и их ассоциаций, ряда других организаций. Были разработаны многочисленные целевые программы, ориентированные на развитие науки, технологичных производств, на поддержку малого бизнеса, превращение новосибирского транспортного узла в транспортное ядро Западной Сибири, развитие Новосибирска как центра информационных технологий и т.д.

Среди других городов, работающих в последние годы над долгосрочными программами и стратегиями развития, можно назвать Омск, Волгоград, Екатеринбург, Ижевск, Тольятти, Саратов, Хабаровск, Калининград, Ярославль, Череповец и многие другие.

Целевые программы социально-экономического развития в городах.

Для достижения целей развития, заложенных в стратегическую концепцию, формируются целевые программы – как отраслевые, ориентированные на преобразования в различных секторах муниципальной экономики, так и проектные, носящие «сквозной» характер. Вторые достаточно специфичны и соответствуют конкретным условиям, которые сложились в том или ином городе. Первые, наоборот, универсальны и предполагают организационно-институциональные преобразования, которые ориентированы на внедрение в городах наиболее эффективных в существующих условиях экономических механизмов.

Рассмотрим типичные блоки отраслевых программ, которые направлены на организационно-институциональные преобразования.

Первый блок – это *программы по привлечению инвестиций и содействие развитию местного бизнеса*. Данный блок работает на то, чтобы привлечь бизнес, создать более развитую, более солидную налоговую базу, новые рабочие места. Каждый российский город, большой или малый, располагает определенными возможностями по привлечению инвестиций. Проблема чаще всего состоит в отсутствии информации о привлекательных сторонах города, в его маркетинговой «нераскрученности». Российские города практически не представлены на инвестиционных рынках, поэтому почти в каждом городе поддерживается идея создания городской маркетинговой программы, т.е. программы сбора и распространения информации для потенциальных инвесторов.

Те города, которые предпринимают хотя бы небольшие усилия в данном направлении, как правило, резко выделяются среди прочих. Это и Санкт-Петербург, и Великий Новгород, и ряд небольших городов, например, Бор Нижегородской области, который несколько лет назад вышел в лидеры среди российских городов по объему привлеченных иностранных инвестиций на душу населения.

Второй раздел данного блока касается разработки и принятия правил землепользования и застройки (правовое зонирование территории города). Новая система предполагает гораздо более гибкие отношения с инвесторами: город делится на зоны, каждая из которых имеет четко сформулированные правовые регламенты того, что можно делать на ее территории, но без привязки к конкретным объектам. Так, если инвестор собирается строить какое-либо промышленное предприятие, он выкупает или арендует участок в зоне промышленной застройки и в дальнейшем следует определенному регламенту (например, в здании не должно быть больше пяти этажей). Но за пределами этих ограничений инвесторы обладают определенной свободой действий. Именно такая система для них привычна: она существует во многих городах мира и введена уже в целом ряде российских городов (Великий Новгород, Казань, Иркутск, Хабаровск).

Еще одна «типовая» целевая программа посвящена землепользованию. Города должны разрабатывать систему положений о том, каким образом будут строиться рыночные отношения в сфере землепользования (цена, порядок про-

даж, порядок оформления и т.д.). Создание такой системы, притом прозрачной, – серьезный стимул для привлечения в город инвестиций. В принципе, то же самое касается и муниципальной собственности. Для ее эффективного использования, будь то продажа, долгосрочная или краткосрочная аренда, необходимо сформировать систему определенных правил. Они могут быть более или менее жесткими, но их наличие обязательно. К сожалению, учет массива собственности, которым располагает муниципалитет, во многих городах не ведется вообще или ведется очень некачественно.

О поддержке малого бизнеса написано и сказано очень много, в различных городах пытались запускать немало таких программ. Существует два основных направления поддержки малого бизнеса со стороны города – либо финансовая или другая материальная поддержка (предоставление помещений, техники и т.д.), либо организационная поддержка, когда снижаются административные барьеры и создаются определенные структуры, например «бизнес-инкубатор». Такая система очень эффективна, особенно если в городе существует правильное понимание того, что инвестор – это не обязательно транснациональная иностранная компания, а, прежде всего, свои собственные предприниматели малого и среднего бизнеса.

Второй блок касается целевых программ, ориентированных на эффективное использование тех ресурсов, которые реально имеются в городе. Так, жилищно-коммунальный комплекс в российских городах, как правило, «съедает» весомую часть расходов городского бюджета – от 15 до 50%, а то и больше. Естественно, более эффективная система работы данной сферы приводит к вполне ощутимой экономии бюджетных средств, которые могут быть переориентированы на другие приоритетные сферы городского развития.

Существуют несколько направлений оптимизации работы в этой сфере: совершенствование договорных отношений в сфере ЖКХ, развитие конкурентных отношений, совершенствование тарифной политики и т.д. То же самое касается городского пассажирского транспорта, где также необходимо уходить от монополий, в частности, развивать конкурентные формы обслуживания пассажиров.

Другая большая расходная статья – социальная поддержка населения. Здесь тоже имеются большие резервы, связанные с оптимизацией использования бюджетных средств, идущих на цели социальной поддержки и социальной защиты.

Наконец, важнейшим направлением оптимизации использования городских ресурсов является, собственно, совершенствование управления бюджетом – внедрение в практику управления передовых финансовых технологий, основанных на долгосрочном финансовом планировании, казначейской системе, предусматривающей более качественный учет расходования бюджетных средств, разработке качественной долговой политики муниципальных образований и т.д.

Перспективы и условия эффективности стратегических планов развития городов. Расширяется круг российских городов и других муниципальных образований, которые переходят к новому типу социально-экономического развития. Цель его – создание качественной муниципальной (городской) среды, понимаемой в широком смысле как совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов на территории данного муниципального образования. Для решения этой задачи требуется осуществить комплекс мер по созданию правовой, организационной, налоговой и других составляющих среды функционирования предпринимательского сектора, по обеспечению эффективного расходования общественных ресурсов в городском хозяйстве и средств, направляемых на социальные цели.

Такой подход, нацеленный на создание качественной городской среды для жителей и предпринимательского сообщества, рассматривается как оптимальный для решения задач экономического развития муниципальных образований. Его можно рассматривать как переходный этап на пути к формированию наиболее эффективной модели городского управления.

Местные власти заинтересованы в постепенном развитии города как места разнообразного спектра возможностей самореализации, максимального расширения сферы услуг.

В образе жизни горожан за последние 10–15 лет происходят заметные изменения. Постепенно происходят два взаимосвязанных процесса – изменения городской среды и изменения отношения жителей к ней. Меняется сама городская среда – она становится более комфортной для жизни, дает больше возможностей для самореализации, среда раскрывается за пределы входной двери частной квартиры. Соответственно, растет ценность городской среды в глазах жителей, повышается заинтересованность горожан в ее сохранении и улучшении. Происходит эволюция в развитии гражданского общества – от простой кооперации в решении элементарных бытовых вопросов к стабильным долгосрочным формам, основанным на прозрачности городского управления.

Достаточно долгое отсутствие любого общественного опыта решения городских проблем – чрезвычайно сильный тормоз на пути развития элементов гражданского общества в городе. Тем не менее в практику муниципального управления городов данного типа входят такие проявления «публичного» управления, как, например, общественный контроль городского бюджета или общественные слушания по крупным городским проектам.

Социально-территориальная дифференциация имеет место, отражая неизбежную разницу в благосостоянии жителей. Сохраняется и определенная инерция прошлых лет. Одна из серьезных задач – постепенное «срезание» амплитуды имущественного неравенства и рост среднего класса, повышение внутригородской мобильности населения, – к сожалению, решается достаточно медленно.

Эффективное управление в городе должно быть основано на полноценном местном самоуправлении, подразумевающим наличие четких полномочий

и соответствующих им стабильных источников доходов. Деятельность местной бюрократии должна быть прозрачна и подотчетна местному сообществу. В городах развивается система общественных слушаний, общественных советов и других консультативных органов. В этих условиях достигается возможность сочетания долгосрочного и оперативного планирования, обеспечивающего высокую эффективность расходования общественных ресурсов. Публичное принятие решений обеспечивает гарантию стабильности и преемственности социально-экономического развития независимо от приоритетов меняющейся местной власти.

В свою очередь, город должен всячески стимулировать инвестиционные проекты в сфере инфраструктуры, обеспечивая, с одной стороны, стабильность и повышение качества услуг населению, с другой стороны, создавая мощный мультипликатор для экономического роста, занятости, расширения налоговой базы.

Между городом и бизнесом должно существовать конструктивное взаимодействие, основанное на взаимной заинтересованности и обеспечивающее формирование отношений партнерства общественного и частного секторов. Бизнес заинтересован в сотрудничестве с городом в силу объективных причин – размещение городских заказов, инвестиции в городские бумаги, инвестиции в городскую инфраструктуру. В интересах бизнеса также участвовать в управлении развитием города, в котором он функционирует.

Город заинтересован в согласовании с бизнесом перспектив развития, поскольку бизнес является одним из важнейших субъектов городского сообщества, к тому же располагающим финансовыми ресурсами, которые могут значительно изменить ситуацию в городе в случае их использования. Кроме того, город заинтересован в инвестициях в общественный сектор, в получении профессиональных услуг и других отношениях с бизнесом, конечная цель которых – снижение издержек, повышение эффективности использования общественных средств.

Как правило, города стремятся привлечь инвестиции, увеличивая занятость и расширяя налоговую базу. Но в каждом конкретном случае инвестиционная политика города определяется долгосрочными целями, сформированными в программных документах, разработанных при участии городского сообщества и принятых им в качестве долгосрочной городской стратегии. Политика города определяется сложившимися социально-экономическими условиями и потребностями (например, необходимость повышения занятости населения будет стимулировать размещение трудоемких производств). Могут быть рассмотрены варианты роста или стабилизации размеров города, сохранения или изменения отраслевой структуры экономики.

В городах происходят процессы общего «облагораживания» территории, повышения ее ценности (за счет выноса предприятий). Архитектурно-планировочная среда становится динамичной, но порядок внутригородского распределения земель по видам и формам использования прошел формализованную процедуру правового зонирования, обеспечивающую разнообразие и доступность. Сочетание свободы выбора стиля застройки и общественного ре-

гулирования через механизмы правового зонирования обеспечивает активное развитие городского пространства.

Нередко многие из разработанных долгосрочных плановых городских документов оказываются малоэффективными. Это происходит в силу разных причин. Иногда они носят чисто субъективный характер и связаны, например, с переВыборами мэра и сменой приоритетов новой управленческой команды. Нередко стратегические идеи затушевываются конкретными текущими проблемами, особенно в период тех или иных кризисных явлений в экономике или социальной сфере города. Поэтому для сохранения значимости долгосрочного плана, для того чтобы он был по-настоящему рабочим документом, необходимо соблюдение нескольких условий.

1. План должен пройти общественное обсуждение, которое может иметь различные формы: слушания на предварительных этапах, проведение кампании в СМИ, обсуждение финального варианта перед принятием.

2. План должен получить статус городского нормативного акта, к которому можно будет обращаться даже в случае смены исполнительной власти или каких-то изменений в текущей политике.

3. В плане должна быть предусмотрена система мониторинга с регулярным появлением в прессе соответствующей информации. Необходимо обеспечить его прозрачность, общественный контроль за его реализацией. Мониторинг предполагает наличие системы показателей, по которым отслеживается ситуация. Примером может служить система индикаторов городского социально-экономического развития, разработанная в Институте экономики города и содержащая более 100 показателей, позволяющих и отслеживать ситуацию в городе, и сравнивать города друг с другом.

6.4. Реализация реформы и финансовое обеспечение местного самоуправления: проблемы и достижения

Практика реализации реформы местного самоуправления в Сибирском федеральном округе. Реформа местного самоуправления набирает ход. Практически завершен ее первый этап – реформа территориального устройства. На территории Сибирского федерального округа функционирует почти 4200 муниципальных образований, в Дальневосточном федеральном округе – более 1400. Количество муниципальных образований на территории Сибири и Дальнего Востока более чем удвоится – в основном за счет сельских поселений. Вместе с тем муниципальный статус получают многие малые города и поселки, которые сегодня входят в состав районных муниципальных образований.

Существенные сдвиги произошли в 2004–2005 гг. в законодательной базе местного самоуправления. И хотя изменения и дополнения в базовый Федеральный закон № 131-ФЗ вносились многократно, в Государственную Думу продолжают поступать предложения о корректировке закона (поступило более 6000 поправок).

Срок введения закона в действие в полном объеме был перенесен на 1 января 2009 г. Уточнены сроки выборов в органы местного самоуправления, в целях их совмещения допускается сокращение или продление на срок до одного года полномочий действующих органов и должностных лиц местного самоуправления.

Уточнены вопросы территориальной организации местного самоуправления. В частности, размеры территорий городских округов и городских поселений ограничены территориями, необходимыми для их перспективной застройки в соответствии с генеральными планами. Расширены и конкретизированы полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и землеустройства. Расширены полномочия органов местного самоуправления в сфере безопасности, а также в области развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения.

Изменено или признано утратившими силу значительное количество федеральных законов, не соответствующих закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Приняты важнейшие для судеб местного самоуправления новая редакция Бюджетного кодекса РФ, новая редакция Градостроительного кодекса РФ. Вступил в силу новый Жилищный кодекс РФ. Принят также пакет федеральных законов, способствующих формированию рынка доступного жилья.

Существенно усилилась организационная поддержка местного самоуправления на федеральном уровне. В рамках административной реформы образовано (вернее – воссоздано) Министерство регионального развития РФ, на которое, в частности, возложены функции по выработке и реализации государственной политики в области местного самоуправления, социально-экономического развития муниципальных образований, а также мониторинг социально-экономических процессов в муниципальных образованиях. В ведение данного министерства передано Федеральное агентство по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству. Однако вопросы муниципального сектора экономики остались за Минэкономразвития. Образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, в составе которой создана межведомственная рабочая группа по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления.

Активизировалась работа в федеральных округах и субъектах РФ. На Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах возложены обязанности по контролю за исполнением Федерального закона № 131-ФЗ. В 2004 г. в Томске состоялось совместное заседание Совета Сибирского федерального округа и Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», на котором был рассмотрен ход реформы местного самоуправления. В принятых решениях особое внимание было уделено вопросам разграничения полномочий и подготовки муниципальных кадров. В «Сибирском соглашении» создан и активно работает координационный совет по вопросам реформы местного самоуправления. В Дальневосточном федеральном округе работает комиссия при Полномочном представителе Президента

Российской Федерации по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления. Комиссия провела серию выездных заседаний в субъектах РФ, на которых рассматривался ход реформы местного самоуправления. Представители различных муниципальных образований СФО входят в состав этих органов.

Развернута работа по подготовке и повышению квалификации муниципальных кадров, особенно для сельских поселений. Ее финансирование осуществляется в основном за счет средств субъектов РФ и частично из федерального бюджета через госзаказ. Отрабатываются типовые программы (в основном двухнедельные) краткосрочного повышения квалификации различных категорий муниципальных служащих. В Сибирской академии государственной службы проведена практическая апробация обучающих программ для глав сельских поселений и для глав муниципальных районов. В большинстве субъектов РФ Сибири и Дальнего Востока определены головные вузы, на базе которых будет производиться обучение. По итогам обучения должны выдаваться документы государственного образца о повышении квалификации.

Таким образом, определенные позитивные моменты в проведении реформы местного самоуправления имеются. В то же время остается нерешенным главный вопрос обеспечения деятельности местного самоуправления – его финансовая база. Не до конца решены также вопросы разграничения полномочий, состава муниципального имущества и целый ряд других важных вопросов. На основных из них необходимо остановиться подробнее.

Реформирование территориальной организации местного самоуправления. В ходе реализации реформы прослеживается желание осуществить ее с минимальным изменением границ, сложившихся административных и хозяйственных связей. Однако, с одной стороны, всякий переход населенного пункта из одной муниципальной территории в другую вызывает массу житейских проблем (изменение адреса, переоформление прав собственности на недвижимость, прикрепление к территориальному органу пенсионного фонда и т.д.) и неизбежно влечет за собой неприятие части населения. С другой стороны, сложившееся в советский период административно-территориальное устройство субъектов РФ во многих случаях является экономически нецелесообразным, неудобным для населения и препятствующим осуществлению его права на местное самоуправление, а трудности перехода являются все же сугубо временными и преходящими.

В ходе территориальной реформы местного самоуправления возникли проблемы. В частности, выбор альтернативы для города (кроме крупных городов), являющегося на сегодня муниципальным образованием: городской округ или городское поселение. Закон исключает возможность существования муниципальных образований типа «крупный город-район».

Наделение города, являющегося центром окружающей территории, статусом городского округа создает эффект «тора», когда окружающая территория остается без малой столицы, а экономические и другие связи города и пригородной зоны существенно осложняются. Эти вопросы могут быть ре-

шны с помощью межмуниципальной кооперации, создания межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, однако экономические механизмы такой кооперации пока не отработаны и реальный опыт отсутствует. Поэтому следовало бы разрешить (хотя бы в порядке эксперимента) сохранение в некоторых случаях объединенного муниципального образования «город-район», органы местного самоуправления которого будут наделены компетенцией городского округа для собственно городской территории и компетенцией муниципального района для остальных городских и сельских поселений района.

Одной из самых сложных проблем территориальной реформы является проблема статуса поселков городского типа (рабочих поселков), находящихся в настоящее время в административном подчинении городских муниципальных образований. Чаще всего они возникли как спутники крупных городов при строительстве промышленных предприятий. Многие поселки отделены от базовых городов сельской территорией и удалены от них на расстояние от 5 до 40 км, имеют автономную инженерную и социальную инфраструктуру, обеспечивающую оказание услуг населению, необходимый налоговый потенциал, т.е. все условия, необходимые для осуществления местного самоуправления в статусе городских поселений. Однако если базовый город получает статус городского округа, то данные поселки должны будут перейти в какой-то муниципальный район, скорее всего в тот, административным центром которого является базовый город.

В ряде субъектов РФ при установлении границ городских округов им не оставляют территорий для развития. Конфликтные ситуации по границам между городом и прилегающим районом решаются, как правило, в пользу района. Это прямо противоречит положениям п. 3, ч. 1, ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому в состав территории поселения должны входить территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В связи с этим требуется большая и срочная работа по установлению или корректировке городской черты городов.

Серьезной проблемой при установлении границ городских округов являются пригородные территории, на которых расположены дачные участки и зоны отдыха горожан. По логике вещей, они должны быть отнесены к рекреационным территориям и территориям традиционного природопользования жителей городских округов и включаться в их состав. Действительно, если там пребывает не сельское, а городское население, то город и должен заботиться об охране правопорядка на этих территориях, оказании скорой медицинской помощи, вывозе бытовых отходов и т.д. У муниципального района такого интереса нет. С другой стороны, на муниципальный район ложится финансовая нагрузка по обеспечению дорожного ремонта в местах отдыха горожан, что порождает претензии с его стороны к городу. По данному вопросу необходимо соответствующее толкование норм п. 3, ч. 1, ст. 11.

Чрезмерно усложнен в Федеральном законе № 131-ФЗ порядок формирования межселенных территорий в субъектах РФ с низкой плотностью насе-

ления, хотя эта проблема актуальна для многих регионов Сибири, в том числе и Новосибирской области.

Скорейшее решение перечисленных проблем территориальной организации местного самоуправления является неотложной задачей. Степень свободы органов местного самоуправления в выборе наиболее эффективных и приемлемых для населения решений должна быть значительно больше, чем это предлагается существующими нормами.

Проблемы и пути их решения в сфере разграничения полномочий и имущественных отношений.

Вопросы разграничения полномочий. Законом № 131-ФЗ установлен исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований (ст. 14–16). В ч. 1 ст. 19 закона имеется четкая запись о том, что все полномочия по вопросам местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения указанными перечнями, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Наибольшие сложности при практическом разграничении полномочий, согласно требованиям закона, будут вызывать вопросы социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий населения.

Исторически помощь социально незащищенным слоям населения всегда была заботой местной общины, местной власти. Иначе и быть не может, поскольку только власть, близкая к населению и непосредственно работающая с ним, может дойти до конкретных проблем конкретного человека. Только местная власть может выполнить эту работу наиболее экономно и эффективно, используя потенциал общественности, структур гражданского общества. Поэтому во всем мире социальная поддержка, социальное обслуживание пожилых, инвалидов, сирот, погорельцев и т.д. находится в компетенции местной власти. Никакой другой уровень власти справиться с этой задачей не в силах.

Федеральным законом 1995 г. обеспечение социальной поддержки населения было отнесено к предметам ведения местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов в этой сфере отнесены только опека и попечительство, а к вопросам местного значения поселений – оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» № 95-ФЗ от 04.07.2003 г. (пп. 24 ч. 2 ст. 26.3) решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), многодетных семей, одиноких родителей и ряда других категорий отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Логика законодателя вполне понятна: государство не может устранить от решения этих вопросов, а у муниципалитетов нет средств для содержания учреждений социального обслуживания. Тем не менее данное решение является (по изложенным выше соображениям) концептуально ошибочным. Его практическая реализация приведет к передаче соответствующих муниципальных учреждений субъектам РФ, фактическому вытеснению органов МСУ и общественности из этой сферы и не принесет ничего, кроме вреда.

Наиболее правильным было бы поступить в данной сфере так, как это сделано в сфере образования, т.е. само предоставление услуг по социальной поддержке и социальному обслуживанию должно быть отнесено к вопросам местного значения, учреждения социального обслуживания должны остаться в статусе муниципальных, а органы государственной власти субъектов РФ должны предоставлять местным бюджетам субвенции на эти цели в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

Столь же ошибочным представляется исключение из перечня вопросов местного значения вопросов содействия занятости населения, как это было в Федеральном законе 1995 г. В настоящее время органы МСУ совместно с территориальными органами Федеральной службы по труду и занятости проводят большую работу по обеспечению занятости населения, квотируют на предприятиях рабочие места для подростков и инвалидов, осуществляют регистрацию коллективных договоров на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования, участвуют в комиссиях по разрешению коллективных трудовых споров. Эта деятельность весьма полезна и эффективна, и исключение из нее органов МСУ представляется неправильным.

Значительные сложности вызывает разграничение полномочий между субъектами РФ и органами местного самоуправления в сфере здравоохранения. Разделение понятий общей и специализированной медицинской помощи затруднено. Многие городские и районные больницы имеют в своем составе как отделения общей медицинской помощи, так и специализированные отделения. Потребуется вычленение доли имущества и текущих расходов, которые относятся к специализированной медицинской помощи, и их финансирование субъектами РФ путем выделения субвенций местным бюджетам.

Согласно ч. 3 ст. 18 Закона № 131-ФЗ, федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Тем более эти расходы не могут определяться иными правовыми актами федеральных органов. Однако практика возложения на органы МСУ дополнительных вопросов местного значения и полномочий, не обеспеченных финансированием, продолжается. Выше уже упоминалось возложение на органы МСУ дополнительных полномочий по вопросам безопасности и содержания лечебно-курортных местностей без указания на источник финансирования. Еще одна важная сфера, исключенная из компетенции МСУ – социально-трудовые отношения. В то же время эти полномочия (без указания источников финансирования) возложены на органы местного самоуправления «Едиными рекомендациями по системам оплаты труда работников

организаций, финансируемых из бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях, на 2005 год», утвержденными решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 29.12.2004 г., протокол № 4.

Необходимо сохранить эти функции за органами МСУ в качестве государственных полномочий, ибо только муниципальная власть может учесть всё многообразие местных условий, дойти до интересов каждого конкретного жителя, эффективно использовать ресурсы гражданского общества.

Вопросы муниципальной собственности. Как известно, экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. При этом муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. В то же время предлагается новая модель местного хозяйства, лозунгом которой является уход всех уровней публичной власти из хозяйственной деятельности. Ее основные компоненты: ликвидация муниципальных унитарных предприятий, использующих муниципальное имущество на праве хозяйственного ведения; приватизация значительной доли этого имущества и передача сохраняемого в муниципальной собственности имущества в различные формы управления частным компаниям, в том числе в монопольных сферах; приватизация муниципальных нежилых помещений, сдаваемых в аренду хозяйственным обществам.

На базе этой концепции ст. 50 Закона № 131-ФЗ вводит чрезмерно жесткие и непродуманные ограничения на состав муниципального имущества, которые не учитывают все многообразие местных условий. Из того, что главным предназначением муниципального имущества является обеспечение решения вопросов местного значения и что извлечение доходов от его использования не является определяющим, вовсе не вытекает категорический запрет на наличие такого имущества в муниципальной собственности. Ст. 14–16 Закона № 131-ФЗ наделяют органы МСУ правом решать (кроме закрепленных за ними) иные вопросы местного значения при наличии собственных материальных и финансовых средств, а ст. 50 запрещает иметь соответствующее имущество. Ст. 15 п. 4 вводит гибкую и разумную схему соглашений между органами МСУ поселений и муниципальных районов о взаимной передаче отдельных полномочий, а ст. 50 не предусматривает передачу соответствующего имущества.

Ст. 14 и 16 относят к вопросам местного значения поселений и городских округов создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а ст. 50 запрещает иметь необходимое для этого имущество. Если жители окраинного района города просят открыть в этом районе магазин, парикмахерскую или отделение связи, а хозяйствующие субъекты не идут туда из-за низкой рентабельности, то естественной реакцией со стороны муниципалитета может быть создание условий для этого путем сдачи в аренду такому хозяйствующему субъекту муниципального нежилого помещения на льготных условиях. Однако по требова-

ниям ст. 50 таких помещений муниципалитет иметь не вправе. Данная статья требует концептуального пересмотра.

Положительным моментом в сфере имущественных отношений является предусмотренное ч. 4 ст. 51 Закона № 131-ФЗ право органов МСУ на участие в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Опираясь на данный пункт, органы МСУ могут выступать в роли соучредителей различных ЗАО, ООО и других хозяйственных обществ, занятых оказанием муниципальных услуг. Вкладом муниципалитета в уставной капитал таких хозяйственных обществ могут быть земельные участки и муниципальное имущество. Таким способом органы МСУ могут сохранять контроль за оказанием населению жизненно важных, особенно монопольных муниципальных услуг.

Нормативное регулирование местного самоуправления на региональном и местном уровне. Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает достаточно подробное правовое регулирование организации местного самоуправления. Тем не менее необходимо дополнительное регулирование по вопросам МСУ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне.

Ряд проблем возникает с принятием и содержанием правовых актов субъекта Федерации, в частности, муниципальных правовых актов.

Возникает вопрос: как регистрировать изменения и дополнения в уставы муниципальных образований или новые редакции уставов муниципальных образований, уставы новых муниципальных образований на сегодняшний день. В Федеральном законе установлен единообразный порядок регистрации уставов муниципальных образований. Они должны регистрироваться обязательно в органах юстиции (по смыслу Федерального закона – в федеральных органах юстиции). Соответствующее положение вступило в силу с 1 января 2006 г.

Регистрация уставов муниципальных образований, изменений и дополнений к ним остается сферой ответственности субъектов Федерации. Необходимо регистрировать изменения и дополнения или новые редакции уставов муниципальных образований, а для вновь созданных муниципальных образований – в целом новые уставы муниципальных образований в порядке, установленном законами субъектов Федерации, а потом, с принятием федерального закона о порядке регистрации уставов муниципальных образований, который возложит эту обязанность на органы юстиции, перерегистрировать эти документы в органе юстиции. При этом, как показала практика, когда в некоторых регионах эту функцию попробовали уже сейчас переложить на органы юстиции, федеральные органы юстиции стали отказываться от этого с оправданной ссылкой на то, что законы субъектов Российской Федерации не могут к чему-либо обязывать федеральные органы государственной власти.

Возникает вопрос – можно ли ещё до комплексного приведения уставов в соответствие с новым федеральным законом вносить текущие изменения в уставы муниципальных образований в соответствие с теми потребностями, которые возникают. В принципе, нет такого запрета – вносить текущие изменения в уставы. Срок приведения уставов в соответствие с новым федеральным законом – 1 июля 2005 г. До этого момента их можно было менять. Отказ в регистрации текущих изменений устава со ссылкой на то, что надо все привести в соответствие с новым Законом, можно обжаловать в судебном порядке как бездействие органов государственной власти, обязанных регистрировать соответствующие изменения.

Что касается системы муниципальных правовых актов, которые должны приниматься в каждом муниципальном образовании, она определяется самими муниципальными образованиями. Есть только общие требования: в одних случаях говорится, что вопрос регулируется уставом, в других случаях – уставом и/или нормативным правовым актом муниципального образования, а в третьих случаях – просто нормативным правовым актом без указания на то, что этот вопрос может регулироваться уставом.

Финансово-экономические проблемы органов местного самоуправления.

Муниципальные финансы. 2004 г. – фактически последний год, когда функционирование местного самоуправления в Российской Федерации осуществлялось в соответствии с законодательством, которое на протяжении всех последних лет определяло условия деятельности муниципальных образований и органов МСУ. Действующим законодательством на органы МСУ был возложен чрезвычайно большой объем социальных обязательств. Местные органы власти продолжали полностью финансировать образование, здравоохранение, ЖКХ. Государственные полномочия в целом ряде случаев также финансировались из местных бюджетов, ибо необходимые средства на их реализацию из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации не поступали. Фактически объем доходов местных бюджетов был существенно ниже объема расходных обязательств, возложенных на местное самоуправление.

Анализ динамики показал, что доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации продолжала сокращаться, шла концентрация финансовых ресурсов на уровне Федерации и субъектов Федерации, которые уже затем перераспределяли их между муниципальными образованиями. Поскольку доходная часть местных бюджетов устанавливалась в основном за счет ежегодно меняющихся нормативов по регулируемым доходам и безвозмездных перечислений (дотаций, субсидий, субвенций), то такой подход вел к нестабильности местных бюджетов и не способствовал заинтересованности местных органов власти в наращивании налогового потенциала муниципальных образований. Так, в 2004 г. в среднем по местным бюджетам поступило 40% подоходного налога, 25,5% – налога на прибыль, 4,3% – акцизов, 37% – налога на имущество организаций, 60% – налога на землю, 55% – дру-

гих местных налогов и сборов. В то же время доля межбюджетных трансфертов в местных бюджетах по сравнению с предыдущим годом возросла с 41 до 44%, а доля налоговых доходов сократилась – с 52 до 48%.

По данным консолидированного бюджета России на 2004 г. доля налоговых доходов местных бюджетов составила 11,3%. По регионам эта цифра отличается незначительно. Возможности формирования налоговых доходов находятся в зависимости от налогового потенциала территории и тех налоговых отчислений, которые устанавливаются в соответствии с федеральным, региональным законодательством и решениями представительных органов МСУ.

Основная часть налоговых доходов муниципальных бюджетов формируется в настоящее время за счет отчислений от федеральных налогов – налога на прибыль и подоходного налога. В качестве региональных налогов наибольшее значение имеет налог на имущество.

Местные налоги и сборы (кроме налога на землю) не превышают по муниципальным образованиям 1,5–2%. Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в основном за счет арендных платежей и продажи муниципального имущества, но муниципалитеты уже практически не имеют ликвидного муниципального имущества, поэтому неналоговые доходы также невелики.

В 2004 г. еще не была решена проблема определения состава государственных полномочий, передаваемых на местный уровень, и их стоимости. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ государственные полномочия должны передаваться исключительно законом и выделяться в составе бюджетов отдельной строкой. Практика же показывает, что, как правило, законы о передаче государственных полномочий в субъектах Федерации отсутствуют. Например, в одних субъектах РФ в качестве государственных полномочий признаются затраты на содержание отделов ЗАГСов и военкоматов, закон «О ветеранах», в других – нет. Соответственно, субъект Федерации решает вопрос: выделить средства на реализацию государственных полномочий либо рекомендовать местным органам власти использовать для этого средства местных бюджетов, выделить их в составе отчислений от нормативов по регулируемым налогам, либо финансировать отдельные государственные полномочия исключительно на основании договоров о передаче их исполнения с обслуживающими организациями и т.д. Естественно, что местные бюджеты, обеспечивая реализацию государственных полномочий, не подкрепленных финансовыми средствами, испытывают хроническую нехватку средств. Отказ же местных властей от предоставления гарантированных государством льгот населению приводит к судебным тяжбам, в которых, как правило, местные власти проигрывают.

Межбюджетные отношения всегда оставались наиболее проблемной частью взаимоотношений местных и региональных органов власти. Слабая прозрачность, отсутствие надежных методик, позволяющих на основе учета всех факторов объективно подойти к оценке потребности в доходах, оценить

расходные обязательства муниципальных образований и субъектов Федерации, отсутствие четких законодательных процедур при финансировании на муниципальном уровне расходов, решения о которых были приняты на более высоком уровне, – все это создает напряженную ситуацию.

Весьма симптоматичным является вопрос о пропорциях распределения налоговых доходов, собираемых на территории муниципальных образований, между федеральным, региональным и местным уровнями.

В среднем по муниципальным образованиям доля зачисления собираемых налоговых доходов в региональный бюджет составила 34,7%, в федеральный – 38,9%. Однако в 2004 г. в региональные бюджеты уже аккумулировалось 40,7% налоговых доходов, в федеральный – около 33%. Подобное перераспределение явилось следствием проводимой федеральным центром бюджетной и налоговой реформы, что должно создать субъектам Федерации финансовые условия для реализации собственных полномочий и оказания необходимой финансовой помощи муниципальным образованиям. То, что этот процесс идет активно, подтверждается и официальными данными Минфина РФ: бюджетная обеспеченность по консолидированным местным бюджетам за 1-е полугодие 2004 г. до получения муниципалами финансовой помощи составила по стране всего 1803 руб., зато после получения всех трансфертов она возросла почти в 2 раза.

Финансовая помощь, направляемая в муниципальные бюджеты с вышестоящего уровня, по итогам опроса в доходах местных бюджетов составляет около 26%. В ее структуре 36% – дотации, 32 – субсидии и субвенции на выполнение федеральных мандатов, 29% – так называемые прочие дотации, субсидии и субвенции, целевое назначение которых в бюджетах не определено, и 2,4% – средства по взаимным расчетам.

Почти три четверти средств, поступающих в муниципальные образования в виде дотаций, направляются на цели выравнивания, 24% – на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и объектов социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, и чуть более 1% – на частичное возмещение расходов по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг.

Все эти средства распределяются по муниципальным образованиям крайне неравномерно. Почти половина муниципальных образований, преимущественно крупные города Европейской части России, вообще не получают дотаций на выравнивание. Большинство муниципальных образований в своих анкетах указали, что они не получают средства из регионального бюджета по статье «дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления». Между тем по Закону «О Федеральном бюджете на 2004 год» средства на возмещение убытков, связанных с содержанием объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в муниципальную собственность, предусматривались в объеме 5 млрд руб.; за 1-е полугодие 2004 г. из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации поступило 65% запланированных средств (3,25 млрд руб.), но только

1,76 млрд руб. были перечислены по данному виду дотаций в муниципальные бюджеты. В соответствии с проектом ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» средства на эти цели были предусмотрены уже в объеме 5,4 млрд руб.

Анализ динамики показал, что за 2002–2004 гг. очень высокими темпами по всем муниципальным образованиям росли объемы адресных субсидий населению на оплату жилищно-коммунальных услуг, их рост значительно превышал темпы роста расходов местных бюджетов на ЖКХ. Но за счет средств, поступивших из региональных бюджетов, местные бюджеты получили и оплачивали в среднем только 25% от объема средств, расходуемых на адресные жилищные субсидии. По мнению местных органов власти, в муниципальные бюджеты поступило всего лишь 5% средств, требующихся на эти цели. Остальные средства местные органы власти должны были найти в собственных бюджетах. В результате существовал определенный разрыв между начисленными адресными жилищными субсидиями и выплаченными. Было оплачено около 81,5% жилищных субсидий от требуемого объема, при этом прослеживалась явная региональная дифференциация.

Так, в муниципалитетах центральной России адресные жилищные субсидии оплачивались значительно лучше, чем в муниципальных образованиях Севера, Сибири и Дальнего Востока. С 2005 г. в соответствии с ФЗ № 95 «О законодательных и исполнительных органах власти субъектов Федерации» полномочия по выплате вышеуказанных субсидий переданы на уровень субъектов Федерации. В основу расчетов субсидий заложены региональные стандарты. Осуществлен переход на 100%-ю оплату населением услуг ЖКК. Но складывающаяся в настоящее время ситуация свидетельствует о том, что существующее положение с выплатой субсидий в перспективе может стать еще более острым, и решать эту проблему, как и прежде, придется в основном местным органам власти.

В структуре субсидий и субвенций, поступающих в муниципальные бюджеты на выполнение федеральных мандатов, большая часть средств (почти 40%) идет на реализацию Закона «О ветеранах». Все запланированные средства поступают практически в полном объеме. Процент исполнения к запланированному на год составил в среднем по опрошенным муниципальным образованиям по разным видам выплат от 41 до 60%. Следует отметить, что муниципальные органы власти считают, что запланированные средства не соответствуют потребностям муниципалитетов. Так, по их расчетам, средства, выделяемые на реализацию Закона «О социальной защите инвалидов в РФ», составили только 13% от необходимого, на возмещение льгот по оплате ЖКУ – 38%, ФЗ «О ветеранах» – 24%.

Помимо финансовой помощи, направляемой в муниципальные образования из вышестоящих бюджетов на все вышеуказанные цели, в них поступают также средства по линии различных федеральных и региональных программ, а также трансферты на финансирование строительства конкретных объектов (в основном социальной сферы). Из всех опрошенных муниципальных образований почти четверть получали средства на реализацию федеральных целевых

программ (включая федеральную адресную инвестиционную программу) в основном на решение проблем ЖКХ, образования и здравоохранения. Половина муниципальных образований участвовала в реализации и региональных программ.

Анализ финансирования как федеральных, так и региональных программ показал, что в целом региональные программы финансируются лучше (в среднем 54%), а средства на реализацию федеральных программ поступили из бюджета только в объеме 45%. Средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы по итогам 2004 г. поступили в консолидированные бюджеты субъектов РФ в размере 53% от запланированного. Пятая часть муниципальных образований получила из регионального бюджета средства на осуществление капитальных вложений не в рамках программ, а 6% муниципалитетов средства из региона получили на возвратной основе (в основном, на решение проблем жилищно-коммунального комплекса).

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно констатировать, что из всех налоговых и неналоговых доходов, создаваемых и собираемых в муниципальных образованиях, 73–74% распределялось в пользу федерального и региональных бюджетов. Это вклад муниципальных образований в формирование консолидированного бюджета страны.

Но существует и обратный финансовый поток «федеральный бюджет – бюджеты субъектов Федерации – муниципальные образования». В среднем порядка 13–15% средств поступает обратно в муниципальные образования в виде безвозмездных перечислений (дотаций, субсидий, субвенций), еще 1,7% – на реализацию федеральных и региональных программ (в том числе и в виде капитальных вложений). При этом большая часть возвращаемых средств поступает на финансирование федеральных мандатов. Явно прослеживается тенденция по увеличению доли возвращаемых средств по мере движения из центра на восток и север (с 0,3–8% до 40–150%) и значительная дифференциация между муниципальными образованиями по типу (города – 15% и районы – 150%).

В 2005 г. началась реализация реформ, связанных с перераспределением полномочий между федеральным Центром и регионами. Анализ данных федерального бюджета позволяет оценить, какими бюджетными средствами будут располагать субъекты Федерации для исполнения собственных полномочий и позволит ли финансовая ситуация обеспечить заявленное реформирование МСУ.

Свод расходов и доходов как федерального, так и территориальных бюджетов, измененный в соответствии с новой классификацией, на первый взгляд достаточно четко отражает разграничение полномочий между уровнями власти. Основные средства федерального бюджета, как это и должно быть, направлены на национальную оборону, общегосударственные вопросы, правоохранительную деятельность, выравнивание и финансовую поддержку субъектов Федерации. Средства, закрепляемые за территориальными бюджетами,

идут преимущественно на решение вопросов социального развития: образования, здравоохранения, ЖКХ.

Бюджеты территорий (консолидированные бюджеты субъектов Федерации) в соответствии с концепцией Бюджетного Кодекса РФ сформированы без дефицита. Доходы соответствуют расходам. Следует положительно оценить предложенную систему разграничения налоговых и неналоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами территорий. Налоговые доходы федерального бюджета на 75% формируются за счет налогов на товары и услуги и налогов и сборов за природные ресурсы, а территориальных бюджетов – на 85% за счет налогов на прибыль (доход) и имущественных налогов. Таким образом, просматривается формирование тенденции «один налог – один бюджет» для федерального бюджета и бюджетов территорий, что чрезвычайно важно для повышения самостоятельности на территориальном уровне.

Неналоговые доходы более чем на 80% сконцентрированы в федеральном бюджете. Отношение налоговых доходов в федеральном бюджете к неналоговым – 2 : 1, в территориальных – 10 : 1. Основной составляющей неналоговых доходов федерального уровня являются доходы от внешнеэкономической деятельности, а территориальных – доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

В законопроекте реализованы положения Бюджетного кодекса РФ о делегировании государственных полномочий федерального уровня. Они передаются через Фонд компенсаций и включают субвенции бюджетам субъектов Федерации и ЗАТО на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, субвенции бюджетам субъектов Федерации на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния и субвенции бюджетам субъектов Федерации на реализацию закона «О донорстве крови и ее компонентов». Следует отметить, что государственная регистрация актов гражданского состояния, являясь функцией федерального уровня власти, традиционно финансировалась из местных бюджетов, впервые это полномочие передается на субфедеральный уровень вместе с немалыми ресурсами на его реализацию.

Традиционно вызывает вопросы достаточность доходной базы бюджетов территорий для реализации собственных полномочий.

Анализ изменений расходной части консолидированного бюджета России по закону о бюджете на 2004 г. и закона о федеральном бюджете на 2005 г. свидетельствует о том, что основной прирост расходов консолидированного бюджета России приходится на территориальные бюджеты (86%), большая часть прироста доходов также приходится на бюджеты территорий и составляет 64%.

Доля доходов федерального бюджета в структуре консолидированного бюджета России в 2005 г. составила 55%, сократившись на 3% по сравнению с предыдущим годом при адекватном увеличении в доходах доли территориальных бюджетов с 42 до 45%.

Отменён муниципальный налог на прибыль (2%), утратил силу закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», с 2006 г. вступили в силу положения Бюджетного Кодекса РФ в части распределения налога на доходы физических лиц и долей федеральных и региональных налогов, закрепляемых на долговременной основе за местными бюджетами. Все это приводит к неопределенности источников формирования доходной базы местных бюджетов. Учитывая это, специалисты Конгресса муниципальных образований (КМО) оценили доходную базу, на которую могут рассчитывать муниципалитеты. В соответствии с действующим законодательством за местными бюджетами в 2005 г. остались лишь местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и налоги на совокупный доход (по закрепленным нормативам). С определенной долей достоверности можно говорить о зачислении в местные бюджеты около 40% налога на доходы физических лиц.

Таким образом, доходы местных бюджетов за счет налоговых и неналоговых источников составили около 434 млрд руб. Со вступлением в действие ФЗ № 95 «О законодательных и исполнительных органах власти» средства на обеспечение образовательного процесса, выплату адресных субсидий населению по оплате ЖКУ, а также средства за неработающее население в систему территориального медицинского страхования должны быть предусмотрены в бюджетах субъектов Федерации; расходы местных бюджетов по решению вопросов местного значения потребовали около 793 млрд руб. (по бюджету выживания). Возникший дефицит почти в 360 млрд руб. компенсировали субъекты Федерации из своих бюджетов либо в виде трансферта (финансовой помощи), либо в виде установления дополнительных нормативов по региональным и федеральным налогам в части, закрепленной за субъектом Федерации.

В соответствии с новым Бюджетным кодексом РФ полномочия по решению вопросов местного значения муниципалитеты должны решать за счет собственных доходов, к которым федеральный законодатель отнес и финансовую помощь. На самом деле местные органы власти в состоянии влиять на поступление только налоговых и неналоговых доходов, поступление и объем финансовой помощи зависят целиком от вышестоящего уровня власти. В 2005 г. федеральный Центр, создав законодательные условия для финансового обеспечения полномочий региональных органов власти, не обеспечил законодательные гарантии наполнения местных бюджетов. В результате определять, какие собственные полномочия и в каком их объеме финансировать, будут не местные органы власти (как положено по закону), а исполнительные органы власти субъектов Федерации.

Поскольку в качестве важнейших направлений деятельности местного самоуправления в 2005 г. сохранялось предоставление услуг образования, здравоохранения и ЖКХ, а эти направления являются приоритетными и в осуществлении социальной политики государства, были проанализированы цели и расходы, выделяемые на их реализацию.

В расходной части бюджетов территорий наибольшие средства были выделены на образование (почти четверть всех расходов). Но, как и прежде, они в основном пошли на обеспечение выплаты заработной платы. При этом если раньше 80% расходов на образование шло из местных бюджетов, то в 2005 г. 70% финансировалось из бюджетов субъектов Федерации.

Приоритетами здравоохранения были определены обеспечение квалифицированной медицинской помощи населению и повышение качества медицинского обслуживания за счет реформирования амбулаторно-поликлинической службы, реструктуризации стационаров, реорганизации скорой помощи, совершенствования системы управления и финансирования, внедрения новых организационно-правовых форм медицинских организаций, обеспечения информационного сопровождения реструктуризации системы здравоохранения. Если учесть, что прирост средств на реализацию этих приоритетов, которые преимущественно должны финансироваться из консолидированных бюджетов субъектов Федерации, составил лишь 17,7%, то можно предположить, что все это «реформирование-реорганизация-реструктуризация» вылилось в банальное сокращение сети медицинских учреждений со снижением доступности медицинских услуг для населения на большей части территории России (что происходит во многих субъектах Федерации и в настоящее время).

Важнейшим показателем уровня жизни является обеспеченность населения жильем и услугами ЖКХ. Полномочия по содержанию жилищно-коммунального комплекса, за исключением субсидий населению на оплату услуг ЖКХ, закреплены за муниципальным уровнем. В соответствии с разграничением полномочий распределены и финансовые ресурсы на его содержание. На федеральный бюджет пришлось 2% расходов консолидированного бюджета России на ЖКХ. Они включали в том числе и средства в объеме 700 млн руб., переданные в уставный фонд Агентства по ипотечному кредитованию в качестве первого шага в финансовом обеспечении развития ипотеки. Кроме того, федеральный бюджет предусмотрел в своих расходах дополнительно субвенции бюджетам субъектов Федерации на оплату льгот по ЖКХ отдельным категориям граждан, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, средства на погашение задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ в виде дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов МСУ (почти 39 млрд руб.).

В 2005 г. расходы на жилищно-коммунальный комплекс в бюджетах территорий по сравнению с 2004 г. возросли на 74 млрд руб. (29%), что покрыло лишь запланированный рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В структуре расходов по отрасли, несмотря на перевод населения на 100%-ю оплату услуг, почти 55% составили средства, направляемые на покрытие убытков предприятий ЖКК. В основном это средства, возникшие в связи с предоставлением льгот населению по оплате ЖКУ. В 2 раза возросли расходы на жилищные субсидии населению, 15% средств потребовалось на благоустройство, в результате на всю модернизацию жилищно-

коммунального комплекса осталось около 50 млрд руб. Считать эту сумму достаточной нельзя, учитывая состояние коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда страны.

Таким образом, хотя в законе «О федеральном бюджете на 2005 год» была сделана попытка выстроить социальные приоритеты, реализовать их в необходимой степени не удалось. Это доказывает, что с помощью даже хороших финансовых механизмов, позволяющих повысить эффективность управления государственными финансами, бюджетных ресурсов не хватает.

Формирования местных бюджетов в 2006 г. В 2004 г. приняты федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ и признании утратившим силу закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы в связи с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений». Вступление в силу этих законов явилось фактически завершающей стадией законодательного оформления реформы местного самоуправления, начатого принятием ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

С 2006 г. (до 1.01.2009 г.) в России началась реализация реформы местного самоуправления. Все населенные пункты с числом жителей свыше 1 тыс., а на территориях с высокой плотностью населения – свыше 3 тыс. чел., становятся муниципальными образованиями. В результате их число возросло с 11,6 до 27,6 тыс. ед. Во всех субъектах Федерации, за исключением малонаселенных территорий, будут сформированы поселения, муниципальные районы и городские округа. За ними в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» будут закреплены расходные и доходные полномочия.

Законом «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» должны быть решены следующие задачи финансового обеспечения деятельности местного самоуправления в России:

- обеспечено соответствие числа уровней бюджетной системы в местном самоуправлении его территориальной организации. Для этого все поселения, муниципальные районы и городские округа должны сформировать свои бюджеты. Проект бюджета вновь образованного муниципального образования на основании решения представительного органа муниципального образования может быть подготовлен и внесен высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Федерации;

- созданы законодательные условия для финансового обеспечения деятельности муниципальных образований всех типов, определен единый порядок и система формирования бюджетов на уровне муниципальных районов, поселений и городских округов. Для каждого типа муниципальных образований в соответствии с расходными полномочиями, установленными ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», установлены налого-

вые источники, формирующие собственную налоговую базу муниципальных образований.

За каждым типом муниципальных образований в соответствии с концепцией Бюджетного Кодекса должны были быть закреплены полностью местные налоги, причем один из налогов должен был быть крупным. Однако в соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в Налоговый Кодекс» к местным отнесено только два налога – налог на землю и налог на имущество физических лиц. Оба этих налога закреплены полностью за поселенческим типом муниципальных образований. На уровне муниципальных районов местные налоги отсутствуют вовсе: торговый сбор был ликвидирован в процессе доработки закона, транспортный налог отнесен к налогам субъекта Федерации без соответствующей компенсации местным бюджетам.

В Бюджетном Кодексе РФ не стал местным налог на доходы физических лиц, не нашел отражение и налог на недвижимость, продекларированный в Программе бюджетного федерализма. Вместо него в стадии разработки находится местный налог на недвижимость, который включает налог на землю и налог на имущество физических лиц. Процесс введения этого налога потребует дополнительных затрат местных органов власти, связанных с инвентаризацией местными органами имущества физических лиц, а говорить о существенном увеличении доходной базы местных бюджетов в результате замены этим налогом налога на землю и налога на имущество физических лиц, на наш взгляд, оснований нет.

В результате реформирования бюджетной системы местные бюджеты теряют в качестве доходных источников, гарантированных ранее федеральными законами, 50% налога на имущество юридических лиц, 2% – налога на прибыль, акцизы, с 50 до 40% снизится доля налога на доходы физических лиц, закрепляемая за местным самоуправлением.

За каждым типом муниципальных образований должны быть закреплены в качестве собственных налоговых источников, кроме местных налогов, доля федерального налога на доходы физических лиц и доли налогов системы специальных налоговых режимов, что позволит муниципальным образованиям достаточно успешно прогнозировать свои доходы на долговременный период. В табл. 6.4 приведён перечень налоговых источников муниципальных образований разных типов.

Отчисления от региональных и федеральных налогов, закрепленных за субъектом Федерации (за исключением 10% налога на доходы физических лиц), устанавливаются по нормативам, единым для всех поселений, всех районов и сумме нормативов поселений и районов – для городских округов. Эти отчисления вводятся законом субъекта Федерации на долговременный период. 10% налога на доходы физических лиц должны быть полностью переданы на уровень МСУ по дифференцированным нормативам, которые устанавливаются ежегодно законом о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год.

Собственные налоговые источники муниципальных образований

Городские и сельские поселения	Муниципальные районы	Городские округа
Налог на доходы физических лиц (закрепленный БК РФ) – 10%	Налог на доходы физ. лиц (закрепленный БК РФ) – 20%	Налог на доходы физических лиц (закрепленный БК РФ) – 30%
Единый сельскохозяйственный налог – 30%	Единый сельскохозяйственный налог – 30%	Единый сельскохозяйственный налог – 60%
	Единый налог на вмененный доход – 90%	Единый налог на вмененный доход – 90%
Земельный налог – 100%	Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях, – 100%	Земельный налог – 100%
Налог на имущество физических лиц – 100%	Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях, – 100%	Налог на имущество физических лиц – 100%
	Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%	Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%

Выравнивание будет осуществляться через три обязательных фонда – региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов, фонд компенсации. Кроме того, могут быть созданы районные фонды финансовой поддержки поселений, региональные фонды софинансирования социальных расходов, региональные фонды муниципального развития.

Выравнивание будет осуществляться по единой для всех муниципальных образований схеме. На первом этапе субъекты Федерации из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивают муниципальные образования по подушевому принципу. Право на получение этих дотаций имеют все городские и сельские поселения, за исключением тех, в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов без налоговых доходов по дополнительным нормативам более чем в 2 раза превышали уровень, установленный субъектом Федерации. Из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) выравнивается бюджетная обеспеченность районов и округов. Часть дотаций из этого фонда предоставляется муниципальным районам, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), вторая часть – исходя из численности жителей в расчете на 1 жителя по единой методике.

Районы выравнивают муниципальные образования, входящие в территорию района, предоставляя дотации поселениям в составе района, бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений района по более сложной схеме.

Методика выравнивания едина для всех муниципальных образований, и законодательно запрещено устанавливать более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности после выделения дотаций для поселений, которые до распределения указанных дотаций имели более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Для муниципальных образований, имеющих бюджетную обеспеченность в 2 раза выше средней по субъекту Федерации, устанавливаются не более низкие нормативы по налогам, а применяется отрицательный трансферт, причем доля трансферта не может быть более 50% суммы, превышающей удвоенную среднюю по субъекту Федерации.

Данные положения Бюджетного Кодекса РФ резко снижают возможность региональных органов власти решать политические вопросы через установление дифференцированных нормативов отчислений для различных муниципальных образований, однако сохраняют возможность установления низких нормативов отчислений по региональным и федеральным налогам, закрепленным БК за субъектом Федерации для всех муниципальных образований на долговременный период, искусственно занижая среднюю по муниципальным образованиям бюджетную обеспеченность и повышая тем самым объем отрицательных трансфертов, передаваемых в субъект Федерации.

Расходные обязательства муниципальных образований определены федеральным законом. Муниципальным образованиям предоставляется право самим устанавливать нормативы, в соответствии с которыми осуществляются расходные обязательства по решению вопросов местного значения, и определять направления расходования собственных средств (исходя из перечня полномочий, установленных Законом № 131).

Законодательное право самим устанавливать нормативы и определять направления расходования собственных средств, безусловно, повышает самостоятельность муниципальных образований в выборе и реализации приоритетов развития муниципального образования. Однако, поскольку при оценке расходных полномочий местного самоуправления была использована система, при которой в равных объемах были сокращены и расходы и доходы местных бюджетов, на перспективу также сохранится существующий в настоящее время разрыв между доходами и необходимыми расходами.

Учитывая, что объем расходных полномочий был определен исходя из существующей структуры местных бюджетов с корректировкой на внесенные в соответствии с законами изменения расходных обязательств каждого уровня, искаженная структура расходов бюджетов всех уровней сохранится и на перспективу. В результате в местных бюджетах большинства муниципальных образований как отсутствовали прежде, так и в ближайшие годы будут отсутствовать средства, необходимые на развитие материально-технической базы обра-

зования, здравоохранения, на ремонт и модернизацию ЖКХ, оплату долгов и пр. Кроме того, возникнут дополнительные расходы, обусловленные реформированием территориальной организации местного самоуправления: затраты на управление во вновь образуемых муниципальных образованиях, на решение межмуниципальных проблем и т. д.

Передача финансирования заработной платы и статей по обеспечению образовательного процесса при организации начального и общего среднего образования с уровня местного самоуправления на региональный уровень власти повышает ответственность государства за гарантированные конституцией обязательства. Однако такой подход будет стимулировать уравнительный принцип в оплате труда педагогов, снижать их заинтересованность в повышении квалификации и в качестве преподавания. Кроме того, дотационные регионы, которые не смогут предложить своим работникам образования достойную заработную плату, могут оказаться перед проблемой оттока квалифицированных педагогических кадров в другие регионы.

Новым бюджетным законодательством созданы условия для ликвидации «необеспеченных мандатов», поскольку уровень власти, устанавливающий расходное обязательство, должен обеспечивать его исполнение либо непосредственно из своего бюджета, либо путем передачи субвенций бюджетам других уровней. Для предотвращения возникновения «необеспеченных мандатов» государственные минимальные стандарты устанавливаются только для «собственных» и для делегированных расходов. Расчет средств на реализацию государственных полномочий должен производиться исходя из количества получателей услуг, переданные полномочия устанавливаются ежегодно законом о бюджете, фиксироваться в специальной части бюджетов для обеспечения прозрачности поступления и расходования муниципальными образованиями средств на реализацию государственных полномочий.

При таком подходе у органов власти, передающих полномочия, сокращаются возможности манипулировать средствами, требующимися для их реализации. Однако эффективная реализация этих положений Бюджетного Кодекса РФ потребует ответственного отношения органов власти субъектов Федерации к установлению государственных стандартов на передаваемые полномочия, согласованной работы с местными органами власти по выявлению контингента получателей различного вида услуг и местных особенностей, влияющих на размер предоставляемых субвенций. Занижение объема предоставляемых субвенций приведет к сохранению судебных исков населения к местным властям, поскольку в Бюджетном Кодексе отсутствует положение, что государственные полномочия исполняются местными властями в пределах переданных средств.

При бездефицитных бюджетах доходы и расходы местных бюджетов в 2006 г., по расчетам Центра аналитических исследований КМО РФ, сохранились примерно на уровне 2004 г. В структуре доходов с 54 до 48% сократилась доля налоговых доходов, доля финансовой помощи (без Фонда компенсаций) возросла на 3,7%. В качестве основных налоговых доходов сохранились «налоги на прибыль, доход», налоги на землю и малый бизнес. Доля

Таблица 6.5

Структура доходов местных бюджетов, %

Статьи доходов	2004	2009	2010
Всего доходов	100,0	100,0	100,0
Итого налоговые и неналоговые доходы	60,35	54,77	56,63
Налоговые доходы	53,87	46,57	48,27
в том числе:			
Налоги на прибыль, доходы	41,18	33,13	26,07
Налоги на совокупный доход	2,46	4,12	4,08
Налоги на имущество	3,60	8,62	9,21
Государственная пошлина	0,41	0,24	0,23
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	3,67	–	–
Задолженность по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	–	0,47	–
Остальные налоговые доходы*	2,55	0,00	8,69
Неналоговые доходы	6,49	8,20	8,36
Безвозмездные перечисления (без учета делегирования полномочий в составе Фонда компенсаций)	39,65	45,23	43,37

* В данный раздел включены: в 2004 г. – налоговые доходы, полученные местными бюджетами по статье «Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы», а также по статье «Прочие налоги, пошлины и сборы» (без госпошлины); в 2006 г. – средства, получаемые местными бюджетами от налога на доходы физических лиц (10%), подлежащего распределению субъектом Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

подходного налога в структуре уменьшилась на 15%. Почти в 3 раза увеличилась доля имущественных налогов и в 2 раза – налогов на совокупный доход.

Расходы местных бюджетов в 2006 г. сократились по сравнению с 2004 г. на 7%. Возросли затраты на общегосударственные вопросы, ЖКХ и здравоохранение (табл. 6.5).

Самое значительное сокращение расходов местных бюджетов в 2006 г. приходится на статью «Образование» (на 45%). Уменьшение расходов в образовании за счет передачи полномочий по обеспечению образовательного процесса более чем на 60% позволит увеличить средства на финансирование ЖКХ, здравоохранения и культуры. Но увеличение средств на ЖКХ сможет компенсировать лишь увеличение коммунальных тарифов, а возможное увеличение средств на здравоохранение и культуру будет лишь в пределах инфляции (табл. 6.6).

Структура расходов местных бюджетов, %

Статьи расходов	2004	2005	2010
Общегосударственные вопросы*	11,10	17,07	18,42
Национальная оборона	0,004	–	–
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,64	1,72	1,64
Национальная экономика	7,01	8,46	8,07
Жилищно-коммунальное хозяйство**	17,56	23,36	24,78
Охрана окружающей среды	0,08	0,11	0,11
Образование	36,98	22,68	21,63
Культура, кинематография, средства массовой информации	3,33	4,43	4,23
Здравоохранение и спорт	14,71	17,85	17,03
Социальная политика	7,36	4,31	4,11
Межбюджетные трансферты	0,22	–	–
Итого	100,0	100,0	100,0

* Начиная с 2005 г. рост расходов на управление прогнозируется с учетом реформы местного самоуправления.

** Расходы на жилищно-коммунальный комплекс увеличены на средний рост тарифов.

Таким образом, реформирование, связанное с разграничением расходных полномочий, привело к снятию ответственности с местных органов власти за финансирование государственных обязательств: зарплаты учителям, адресных жилищных субсидий, страховых взносов в территориальные органы ФМС за неработающее население, федеральных мандатов. Тем самым у местного самоуправления законодательно расширились возможности заниматься социально-экономическим развитием своих муниципальных образований, повышать их инвестиционную привлекательность, уровень благоустройства, улучшая тем самым качество жизни населения. Но система разграничения доходных источников выстроена так, что рост бюджетных доходов в полной мере будет определяться способностью местных органов власти и администраций муниципалитетов к обеспечению эффективного функционирования хозяйственного комплекса муниципального образования.

Нерешенной проблемой остается разработка и принятие государственных минимальных социальных стандартов по важнейшим видам услуг, на которые имеют конституционное право все жители России: образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт, ЖКХ. Эти стандарты должны гарантировать одинаковый уровень социальных услуг для граждан независимо от места их проживания и служить основой при формировании местных бюджетов.

Целесообразно выделить в отдельную группу муниципальных образований города с численностью населения более 1 млн человек, так как они имеют развитую инфраструктуру и в состоянии самостоятельно выполнять многие функции, которые передаются на уровень субъекта Федерации (по численности населения они больше целого ряда субъектов Федерации).

Муниципальные социальные стандарты как основа формирования местных бюджетов. К сожалению, продолжает вымываться доходная база местного самоуправления. Многочисленные расчеты, выполненные в городах и в аналитическом центре Конгресса муниципальных образований РФ, показывают, что намечаемое сокращение доходов местных бюджетов существенно превышает сокращение их расходных полномочий, т.е. баланс изменений доходов и расходов является отрицательным.

Необходимо активизировать работу по внесению поправок в Бюджетный кодекс РФ в части расширения источников доходов местных бюджетов. К числу таких источников могут быть отнесены: увеличение доли местных бюджетов в подоходном налоге с физических лиц, в налогах на малый бизнес, а также в передаче местным бюджетам налога на имущество организаций, расположенных в жилых и общественно-деловых зонах населенных пунктов. Трудно объяснить, почему расположенные в городской или сельской застройке гостиница, универмаг, ресторан, автостоянка, офисное здание и т.д. должны платить налог на свое имущество субъекту РФ, а не муниципалитету.

Однако нельзя не отметить положительные стороны новой модели межбюджетных отношений, предусмотренной Федеральным законом № 131-ФЗ и Бюджетным кодексом РФ. В развитие данных законоположений приказом Минфина РФ от 27.08.2004 г. № 243 утверждены Методические рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Новая модель обеспечивает стабильность и предсказуемость доходной базы местных бюджетов, повышает степень самостоятельности органов МСУ в расходовании бюджетных средств, открывает возможности для перспективного планирования социально-экономического развития территорий.

В определении доходов местных бюджетов ключевым моментом является переход от сметного (в зависимости от существующей бюджетной сети) к подушевому финансированию. С этой целью субъекты РФ начиная с 2006 г. должны ежегодно устанавливать своими законами критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчете на 1 жителя в среднем по субъекту РФ с возможностью его дифференциации для разных типов муниципальных образований и передачи муниципальным районам права установления таких уровней для поселений.

Различия в цене набора бюджетных услуг на 1 жителя между однотипными муниципальными образованиями, вытекающие из их географического положения, плотности населения и их социально-демографического состава, учитываются через индекс бюджетных расходов (ИБР), устанавливаемый расчетом не менее чем на 5 лет. Индекс бюджетных расходов может быть больше или меньше единицы, за которую принимается средняя цена набора услуг для

данного типа муниципальных образований. Величина критериального уровня устанавливается субъектом РФ на основе прогноза доходов его консолидированного бюджета с учетом трансфертов из федерального бюджета и по своей сути является региональным социальным стандартом минимальной бюджетной обеспеченности.

Учитывая исключительную важность данного показателя, будущие советы муниципальных образований субъектов РФ должны требовать от субъектов РФ своевременного определения этого показателя (до начала бюджетного процесса) и держать процедуру его установления под своим контролем. Муниципальные образования, имеющие собственные доходы ниже критериального уровня (с учетом ИБР), имеют право на получение дотаций из регионального или районного фонда выравнивания. При этом формула для расчета дотаций должна быть утверждена законом субъекта РФ на постоянной основе и доведена до сведения муниципальных образований. Естественно, что муниципальные образования, имеющие доходы в расчете на 1 жителя на уровне или выше критериального уровня, дотаций не получают, а при доходах, превышающих более чем в 2 раза средний уровень доходов по субъекту РФ, вступает в силу система обратных трансфертов. При данной модели практически ликвидируется система регулирующих налогов и на порядок снижаются возможности субъектов РФ в произвольном и ежегодном пересмотре налоговых нормативов и принципов начисления дотаций местным бюджетам.

Кардинально меняется схема определения расходов местных бюджетов. Как известно, согласно действующему закону 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законами субъектов РФ должны были устанавливаться минимально необходимые расходы местных бюджетов. В их основу были положены нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, которые должны быть на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов и выполнение которых гарантируется государством путем закрепления соответствующих источников доходов. Реально эта схема не работала, системы минимальных государственных социальных стандартов не было, государство практически ничего не гарантировало, да и не могло гарантировать по своим финансовым возможностям. Поэтому субъекты РФ определяли прогнозируемые объемы бюджетных расходов каждого муниципального образования по своему разумению и подгоняли под эти расходы доходы бюджетов через систему регулирующих налогов и дотаций. Попытки обосновать потребности в расходах местных бюджетов по отдельным сферам через ведомственные нормативы советских времен (а других не было) приводили к заведомо нереальным цифрам, в разы превосходящим возможности бюджетов всех уровней. Ситуация по сути была тупиковой.

Новый закон исходит из принципиально иной идеологии. Для передаваемых государственных полномочий нормативы их финансирования определяют федеральные органы или органы государственной власти субъектов РФ на основе федеральных или региональных социальных стандартов. Для вопросов местного значения п. 2 ст. 53 закона № 131-ФЗ устанавливает, что ор-

ганы МСУ самостоятельно устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Таким образом, вместо единых государственных минимальных социальных стандартов возникает их многоуровневая система: федеральные, региональные, муниципальные. Каждый уровень, устанавливая те или иные стандарты и нормативы, одновременно принимает на себя ответственность за их финансирование. Само понятие и содержание муниципальных социальных стандартов вызывает много вопросов у практиков и требует специального обсуждения.

Известно, что каждое расходное полномочие публичной власти включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение. По вопросам местного значения за органами МСУ закреплены все 3 компонента, тогда как по госполномочиям – только исполнение. Чтобы исполнить какое-то обязательство, надо знать, сколько это будет стоить. Чтобы знать цену расходного обязательства и заложить ее в бюджет, надо знать количественные и качественные нормативы (т.е. объемы, структуру, порядок исполнения) каждого расходного обязательства. Это и есть муниципальные социальные стандарты. Следовательно, такой стандарт должен быть установлен соответствующим органом МСУ на решение каждой проблемы местного значения:

1) обеспечение социальным жильем малоимущих граждан. Для реализации данного полномочия органам местного самоуправления потребуется установить: норму предоставления жилой площади по договору социального найма; фактическую норму жилой площади для принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилье; размер дохода на каждого члена семьи и стоимости имущества членов семьи для признания их малоимущими. Все эти нормативы и будут муниципальными социальными стандартами; органы государственной власти могут издавать по этим вопросам только методические рекомендации, не имеющие юридической силы;

2) организация содержания муниципального жилищного фонда. Здесь потребуется: установить нормативы потребления коммунальных услуг на 1 жителя или на 1 кв. м общей (жилой) площади; определить порядок установления размера платы за пользование жилым помещением, за содержание и ремонт жилых помещений для нанимателей по договорам найма и социального найма, а также для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о способе управления многоквартирным жилым домом; установить порядок управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в муниципальной собственности; установить порядок учета муниципального жилищного фонда;

3) организация отдыха детей в каникулярное время, для чего потребуется определить: количество детей, отдых которых должно обеспечивать муниципальное образование, и критерии отбора; объемы услуг на 1 ребенка, необходимые для составления сметы расходов;

4) содержание местных дорог. Для реализации данного полномочия необходимо определить: типы покрытий (в разных муниципальных образованиях и на разных участках они могут быть различными); частоту полива летом и расчистки от снега зимой и т.д.;

5) библиотечное обслуживание населения: требуется определить объем библиотечного фонда, количество персонала, какие периодические издания выписывать и т.д.;

6) градостроительная деятельность включает определение правил землепользования и застройки, порядка выдачи разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, а также порядка осуществления земельного контроля за использованием земель поселения и др.

Не зная подобных нормативов по каждому вопросу местного значения, невозможно обоснованно определить бюджетные расходы. На самом деле органы МСУ должны будут мыслить в обратном порядке, т.е. устанавливать объемы услуг и в отдельных случаях нормативы расходов на единицу услуги, исходя из своих бюджетных возможностей и приоритетов. Расходы по доходам, а не наоборот; зато высока степень самостоятельности в распределении бюджетных средств и ответственность за правильность распределения перед населением. Без этого невозможно реальное самоуправление.

Ближайшие и перспективные задачи совместной деятельности органов власти всех уровней. В последние годы органами МСУ во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ решается множество сложных задач, среди которых можно отметить следующие.

1. Принятие или корректировка уставов муниципальных образований и проведение муниципальных выборов. Ключевым здесь является вопрос определения структуры органов МСУ. Большинство городов склоняется к модели с главой муниципального образования – главой администрации, хотя некоторые выбрали схему с главой муниципального образования – председателем представительного органа и наемным главой администрации.

Важно, что этот выбор в соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ принадлежит самому местному сообществу. Для вновь образуемых или преобразуемых муниципальных образований органы государственной власти субъекта РФ обязаны провести местный референдум для решения данного вопроса, а при отсутствии соответствующей инициативы граждан структура органов МСУ определяется представительным органом после его избрания (ч. 5 ст. 34).

Несмотря на совершенно ясные требования закона, некоторые субъекты РФ все же пытаются унифицировать структуру органов МСУ всех муниципальных образований своего региона, в частности, навязывают схему с главой муниципального образования, избираемым депутатами представительного органа из своего состава, и главой администрации, нанимаемым по представительству главы субъекта РФ. Одна из форм такого давления – модельные уставы, разрабатываемые в субъектах РФ для муниципальных образований разных ти-

пов. В целом разработка модельных уставов субъектами РФ с учетом местной специфики – нужная и полезная работа, важно лишь, чтобы это не превратилось в навязывание. Предпринимаются также попытки внести поправку в закон № 131-ФЗ, разрешающую субъектам РФ устанавливать единые образные структуры органов МСУ. Необходимо противостоять этим попыткам, используя, в частности, опыт г. Обнинска, жители которого выиграли судебный процесс в Калужском областном суде (газета «Местное самоуправление» № 3, 2005 г.).

2. Перераспределение полномочий между органами публичной власти. У этой проблемы есть два аспекта. Во-первых, органы государственной власти субъектов РФ должны были принять законы о наделении органов МСУ городских округов и муниципальных районов отдельными государственными полномочиями субъектов РФ и передаче отдельных федеральных полномочий, полученных субъектами РФ с правом дальнейшей их передачи органам МСУ.

Наделение должно производиться при строгом соблюдении требований, предусмотренных гл. 4 Закона № 131-ФЗ. Вытекающие из этого финансовые обязательства должны быть отражены в законе об утверждении бюджета субъекта РФ. Не исключены попытки «навязывания» отдельных госполномочий без четкого определения прав и обязанностей органов МСУ и органов государственной власти, методики расчета нормативов финансирования и т.д. Необходимо участие органов МСУ в подготовке проектов таких законов.

Второй аспект данной проблемы состоит в перераспределении полномочий между муниципальными образованиями разного типа. Здесь в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ должен быть задействован механизм соглашений, предполагающий добровольность и обоюдное согласие сторон. В эпицентре таких соглашений окажутся муниципальные районы, которые могут передать отдельным поселениям часть своих полномочий; принять от поселений некоторые их полномочия; передать поселениям часть государственных полномочий, полученных от субъектов РФ; заключить соглашения с городскими округами, в которых располагаются административные центры муниципальных районов, об оказании населению муниципального района ряда услуг объектами инфраструктуры городского округа; и др. В данном случае органам МСУ вновь образованных муниципальных образований сложно выявить и оценить целесообразность каждого такого соглашения и выполнить соответствующие расчеты перераспределения бюджетных средств.

3. Перераспределение имущества в соответствии с разграничением полномочий согласно требованиям ст. 85 Закона № 131-ФЗ. При этом Правительство РФ должно обеспечить безвозмездную передачу федерального имущества в муниципальную собственность, субъекты РФ – в муниципальную собственность и муниципальные образования – в федеральную или региональную собственность. Это одна из самых сложных задач, поскольку потребуется составление реестров имущества, проведение его инвентаризации, подготовка и подписание передаточных актов.

4. Участие в формировании субъектами РФ системы межбюджетных отношений в своих регионах и принятии соответствующих региональных законов.

Наряду с перечисленными задачами, имеющими четко фиксированные сроки выполнения, необходимо решить ряд перспективных задач, среди которых можно отметить следующие.

5. Усиление работы по вовлечению населения в процесс муниципального управления. Здесь должны быть задействованы новые механизмы публичных слушаний, собраний и конференций граждан, активизирована работа органов территориального общественного самоуправления, упрощена процедура реализации правотворческой инициативы граждан. По всем этим вопросам потребуются принятие муниципальных правовых актов. Реальное (а не формально провозглашенное) местное самоуправление начинается только тогда, когда люди станут воспринимать органы МСУ как выразителей их собственных интересов, а не как управляющую надстройку. Решение этой задачи облегчается формированием поселенческих муниципальных образований, поскольку чем ближе местная власть к населению, тем больше возможностей у жителей влиять на ее решения и тем больше шансов у самой местной власти стать подлинным выразителем интересов населения.

6. Формирование концепций и перспективных планов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Важнейшей составной частью этой работы должна стать разработка и утверждение генеральных планов поселений и правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями нового Градостроительного кодекса РФ. Разработка концепций и стратегий социально-экономического развития должна превратиться из достижений отдельных наиболее продвинутых городов в массовое явление – от крупного города до сельского поселения. Здесь наибольшие трудности связаны с недостатком статистической информации, методического обеспечения и квалифицированных кадров, особенно в сельских поселениях. Наряду с этим должна быть отработана технология разработки среднесрочных (трехлетних) планов социально-экономического развития муниципальных образований в увязке с требованием Бюджетного кодекса РФ о разработке трехлетних финансовых планов.

7. Проведение земельной реформы, завершение разграничения земель населенных пунктов по формам собственности, завершение работы по инвентаризации, межеванию и кадастровой оценке земельных участков, проведение описания и утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства (ч. 3 ст. 85 Закона № 131-ФЗ). Главная трудность в проведении данной работы – ее финансирование. Необходимо добиваться принятия федеральной целевой программы упорядочения земельных отношений в населенных пунктах.

8. Формирование и проведение муниципальной жилищной политики в соответствии с требованиями нового Жилищного кодекса РФ. Предстоит огромная работа по учету семей, имеющих право на сохранение или получение

жилья на условиях социального найма, заключению договоров социального найма и по передаче частично приватизированных, а фактически муниципальных многоквартирных жилых домов, в которых не созданы ТСЖ и ЖСК, в управление собраниям собственников. Наряду с этим будет нарастать процесс передачи исполнения жилищно-коммунальных услуг от муниципальных к частным предприятиям, что потребует соответствующей корректировки местной тарифной и ценовой политики и системы муниципального заказа.

9. Работа по переподготовке и повышению квалификации муниципальных кадров. Наряду с первоочередными задачами каждое муниципальное образование должно иметь перспективную кадровую политику – определить потребность в повышении квалификации муниципальных служащих, формах и сроках обучения, очередность решения этой задачи. Главные проблемы при этом будут связаны с финансированием, поэтому без государственной поддержки не обойтись. Важно обоснованно определить потребность в финансовых средствах по годам и совместно с субъектами РФ разработать соответствующие целевые программы.

Методическое обеспечение этой работы практически имеется, однако необходимо накапливать опыт обучения и распространять наиболее удачные программы, учебники и учебные пособия.

* * *

В результате проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Социально-экономическая и бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Органы государственной власти субъектов Федерации получили право в установленных законом случаях участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации с осуществлением расходов за счет средств бюджетов субъектов Федерации. Аналогичные решения приняты и в отношении органов МСУ.

Особенностью бюджетного процесса стало формирование собственных бюджетов нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований. При этом принятые на федеральном уровне решения позволили субъектам Федерации самостоятельно определять сроки и порядок перехода к модели организации местного самоуправления с учетом реальной ситуации на местах. Решение не откладывать создание полноценной системы местного самоуправления приняли 46 субъектов Федерации.

Что касается вопроса исполнения федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то с 1 января 2006 г. к реализации положений указанного закона полностью перешли лишь 47 субъектов Федерации.

По состоянию на 2010 г. более 78% муниципальных образований утвердили местные бюджеты, из них 38% утвердили бюджеты с дефицитом. На сметном финансировании осталось 13% муниципальных образований.

Расходы муниципальных образований в среднем по Российской Федерации в 2 раза превышали доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышало 2% от общего их числа. Таким образом, местные бюджеты во многих случаях не располагают необходимыми средствами на выполнение мероприятий по реализации 131-го закона.

В некоторых ЗАТО границы либо не определены, либо находятся на согласовании и окончательно в установленном порядке не утверждены.

На поддержку местного самоуправления федеральным бюджетом предусмотрены средства только в рамках соответствующей Федеральной целевой программы и лишь в сумме 15 млн руб., что далеко недостаточно.

Процесс формирования и оформления собственности РФ и субъектов Федерации, передаваемой муниципалитетам, как и процесс разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными муниципальными образованиями задерживается. Переходный период с 2009 г. позволяет остальным субъектам выбрать оптимальные сроки и модели перехода. Регионами осуществлен комплекс мероприятий по переходу или подготовке к переходу к реализации Закона в части установления границ муниципальных образований и формирования необходимой нормативно-правовой базы. В большинстве из них подготовлены и утверждены планы мероприятий по выполнению Закона, в отдельных – концепции его реализации.

В законах о бюджетах большинство субъектов Федерации утвердили региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов, во многих утверждена нормативно-правовая база, регулирующая систему районных фондов финансовой поддержки поселений. На 2010 г. более 78% муниципальных образований утвердили бюджеты (треть из них утверждена с дефицитом), а 13% – осталось на сметном финансировании. В подавляющем числе сельских поселений бюджеты не сформированы. Финансирование их расходов в переходный период будет осуществляться в составе бюджетов муниципальных районов.

Расходы муниципальных образований в среднем по стране в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2% от их общего числа. Таким образом, местные бюджеты не располагают средствами на выполнение мероприятий по реализации Закона. Федеральным бюджетом на господдержку МСУ предусмотрены средства только в рамках ФЦП господдержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления в сумме 15 млн руб. Создание эффективно функционирующих контрольных органов на муниципальном уровне требует системного решения проблем в области их финансового, кадрового и методологического обеспечения, базирующегося на соответствующей правовой базе.

Бюджет 2010 г. в большей мере чем в прошлые годы ориентирован на активизацию бюджетной политики государства, ее переориентацию на решение стратегических задач в социальной и инвестиционной сферах. Впервые проект бюджета разработан на базе реалистичного макроэкономического прогноза.

Одним из основных приоритетов бюджета является решение поставленных Главой государства задач по повышению качества жизни граждан в рамках национальных проектов. Соответствующие расходы предусмотрены в размере 230 млрд руб., что в 2 раза больше аналогичных показателей предыдущего года. Одновременно происходит наращивание расходов на инвестиционные нужды. Только на федеральные целевые программы в 2007 г. выделялось 534 млрд руб., что было на 42% выше уровня предыдущего года.

Основное увеличение расходов было направлено на решение таких социальных вопросов, как обеспечение жильем военнослужащих и граждан, проживающих в сельской местности, а также на увеличение межбюджетных трансфертов.

В новых условиях не так актуален вопрос: достаточно ли денег выделено на те или иные статьи расходов, а созданы ли действенные механизмы для того, чтобы уже запланированные в бюджете средства не только дошли по назначению, но и были по-настоящему эффективно использованы, привели к достижению ожидаемого результата. По словам Президента страны, «мы не должны допустить «раздувания» неэффективных расходов».

Необходимо обратить внимание на ряд нерешенных проблем, которые в дальнейшем могут снизить отдачу от запланированного увеличения социальных и инвестиционных расходов. Так, пока что недостаточными темпами идет внедрение элементов среднесрочного планирования, что затрудняет жесткую привязку закона о бюджете к решению стратегических задач социально-экономического развития страны. Кроме того, работа над бюджетом должна осуществляться с применением современных методик бюджетирования, ориентированного на результат, и ведомственных целевых программ, что позволяет дать точное обоснование объемов расходов по отдельным направлениям использования бюджетных средств.

Это относится и к такому приоритетному направлению расходов, как Национальные проекты. Однако в материалах, представляемых к законопроекту, зачастую не определены индикаторы результатов, которые должны быть достигнуты в ходе их реализации в следующем году. В ряде случаев Национальные проекты недостаточно увязаны с соответствующими федеральными целевыми программами.

Между тем, как показывают результаты проверок Счетной палаты, недостатки при проведении конкурсных процедур и несвоевременное принятие нормативных правовых актов замедляют реализацию Национальных проектов и создают риски неэффективного использования бюджетных средств.

Из-за взрывного роста цен на жилье и коррупционности механизмов распределения участков под застройку с большими проблемами сталкивается реализация проекта «Доступное жилье».

Кроме того, решение социальных проблем тесно связано с ситуацией в инвестиционном комплексе. Экономический рост все больше тормозится такими ограничителями системного плана, как дефицит генерирующих мощностей в электроэнергетике, цемента, профессиональной рабочей силы. В связи с этим положительное влияние оказывают решения Правительства об увеличении объемов финансирования Инвестиционного фонда, создании Российской венчурной компании, новых Свободных экономических зон и других инструментов стимулирования инвестиционной активности. Задача заключается в том, чтобы обеспечить по-настоящему результативное и прозрачное использование этих средств.

Для реализации эффективной социально-экономической политики первостепенное значение имеют также межбюджетные отношения, обеспечение сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов. Для решения данной проблемы предусматривается существенное увеличение межбюджетных трансфертов по сравнению с уровнем предыдущего года. Так, в ходе рассмотрения федерального бюджета на 2010 г. были дополнительно выделены средства по Фонду регионального развития в сумме 2150,0 млн руб.

Вместе с тем происходит дальнейшее уменьшение финансовой самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов. Так, в свое время в связи с перерегистрацией крупного налогоплательщика были предусмотрены значительные дополнительные дотации на сбалансированность бюджетов Омской области и Чукотского автономного округа. Подобные ситуации отрицательно влияют на устойчивость региональных и местных бюджетов, а также на сбалансированность всей бюджетной системы.

Проблема несбалансированности бюджетов субфедерального уровня усугубляется также мерами по взысканию задолженности с субъектов Федерации по возврату связанных кредитов, выданных под гарантии региональных властей. По нашему мнению, такие решения должны учитывать конкретную социально-экономическую ситуацию, складывающуюся в каждом конкретном регионе.

Упрочение самостоятельной доходной базы регионов тем более актуально в связи с дальнейшей реализацией реформы местного самоуправления. По имеющимся данным, только 7% муниципалитетов в финансовом отношении готовы к реализации закона о местном самоуправлении. При этом до сих пор не решены вопросы создания внутренне непротиворечивой законодательной базы, которая должна обеспечивать стабильную доходную базу муниципалитетов.

В условиях острого дефицита средств муниципальные власти устанавливают ставку земельного налога, близкую к максимальной. А это с учетом резкого увеличения кадастровой стоимости земли чревато ростом социальной напряженности среди широких слоев граждан, например, владельцев дачных участков. При этом проблема несбалансированности муниципальных бюджетов по большей части все равно не решается, так как данный налог отличается недостаточно высокой степенью собираемости.