



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24

Э.Р. КУЗНЕЦОВА, к.экон.н.,
заведующая кафедрой экономики и менеджмента
Филиал ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы»
в г. Перми, г. Пермь, бульвар Гагарина, 10
Электронный адрес: elviratashgres@permkrai.ru

А.Н. САМОЙЛОВ, к.воен.н.,
начальник научно-исследовательского отдела
Филиал ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы» в г. Перми,
г. Пермь, бульвар Гагарина, 10
Электронный адрес: nio@permkrai.ru

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Формулирование стратегии муниципальных образований – один из самых неразработанных разделов теории муниципального управления. Тем не менее, годами выработка наилучшей стратегии считалась не только ключевым, но и нередко единственным фактором успеха реализации муниципалитетом своих функций.

Бесспорно, и в настоящее время выбор адекватной стратегии во многом обуславливает успех развития муниципальных образований. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил новое

В статье проведен анализ института полномочий разных уровней власти, гарантий муниципальных образований по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. С точки зрения стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований проанализированы проблемы, которые возникают при реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рассмотрены социальная и экономическая составляющие развития муниципальных образований; определены основные условия достижения прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития муниципальных образований.

Ключевые слова: стратегия; муниципальное образование; средства местных бюджетов; полномочия; уровни власти; межбюджетные отношения; инструменты управления; муниципальная экономика; инструменты планирования

российское поле муниципального развития, реализация Закона идет полным ходом, и уже можно сделать определенные выводы о практике его применения [5].

Безусловно, закон имеет ряд положительных сторон с точки зрения социально-экономического развития на местном уровне. Полная реализация концепции Закона позволит впервые четко разграничить полномочия разных уровней власти, решить застарелую проблему так называемых нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Закон четко определяет (п. 3 ст. 18), что ни федеральные, ни региональные законы не могут содержать положений, определяющих объем расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов. Строго говоря, государственные органы не могут устанавливать нормы и нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований. Все нормативы по хозяйственной деятельности в рамках своих полномочий муниципалитеты разрабатывают сами.

Четко прописан в Законе порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19). Теперь законодательные акты, содержащие перечень обязательств по передаваемым полномочиям, должны содержать и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также перечень имущества (материальных средств), необходимого для исполнения полномочий.

В Законе продекларированы направления по укреплению экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Предусмотрены самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, закрепление собственной доходной базы муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов [1].

Однако одновременно Закон расширяет границы вмешательства государства в решение вопросов местного значения, создавая неоправданные барьеры на пути именно самостоятельного поиска направлений и путей социально-экономического развития.

Межбюджетные отношения в целом работают на снижение финансовой автономии и, следовательно, на ограничение экономической самостоятельности муниципальных образований. По некоторым оценкам в итоге более 90% муниципальных образований становятся дотационными, что отрицательно сказывается на динамике их экономического развития [2]. С учетом того, что большая часть муниципалитетов дотационна, вводятся механизмы выравнивания, предусматривающие главным образом формы дотирования, а не налогового регулирования. Вместо финансовой автономии, что позволяет оптимизировать собственную работу по экономическому развитию, создается почва для роста иждивенчества среди муниципалитетов. К тому же введены механизмы отрицательных трансфертов для самодостаточных муниципальных образований, что тоже не стимулирует экономический рост. С точки зрения обеспечения возможностей для экономического развития имело бы смысл

подумать о расширении для муниципалитетов налоговой базы за счет новых источников, которые активировали бы работу местного самоуправления по привлечению средств налогоплательщиков (налог на прибыль, налог на имущество юридических лиц и др.). Жесткое закрепление имущества в привязке к полномочию, выдержанное в Законе, с одной стороны, является гарантией исполнения полномочия (положительный момент, указанный выше), с другой — создает ряд трудностей на пути экономического роста. Во-первых, развитие услуг (дополнительных полномочий) требует обязательного приобретения соответствующего имущества, что не способствует диверсификации услуг и развитию конкуренции в этой сфере. Во-вторых, муниципалитеты по Закону обязаны освободиться от «лишнего» имущества, даже если на этом имуществе они сегодня зарабатывают деньги для текущих расходов [2].

С точки зрения муниципального социально-экономического развития значительные проблемы могут возникнуть по ходу реализации Закона, а некоторые проблемы заявляют о себе уже сейчас. Помимо вышеперечисленных, необходимо отметить как минимум две. Первая касается сложностей с порядком разграничения собственности на землю. Сегодня он исключительно сложен и может затянуться на несколько лет, что, в известном смысле, «выбивает почву», тормозит экономическое развитие муниципалитетов.

Кроме того, большие проблемы отмечаются в части подготовки кадров для многих тысяч новых муниципалитетов и переподготовки кадров для тех территорий, которые в том или ином виде сохраняются, а также в деле обеспечения местных администраций модельными методическими разработками, адаптированными к конкретным местным условиям. Огромная армия муниципальных чиновников и депутатов должна быть достаточно быстро вооружена новыми инструментами управления муниципальной экономикой в рыночных условиях — инструментами планирования на местном уровне, взаимодействия с инвесторами, объединения разных видов планирования (социально-экономического, финансового, градостроительного и т.д.). Времени и сил на систематическую работу в этом направлении даже в условиях «отложенной» реформы может оказаться недостаточно.

Возможно, причина слабого звучания проблематики социально-экономического развития на местном уровне заключается именно в том, что сегодня больше внимания уделяется его «социальной» составляющей — тому, как наиболее эффективно использовать ограниченные средства бюджета. В этом направлении сделано действительно много — уточнен перечень вопросов местного значения, соответствующих полномочий органов местного самоуправления, источников финансирования, разрабатываются и обсуждаются необходимые технологии (бюджетирование, ориентированное на результат и др.) [3].

И в гораздо меньшей степени в ходе российской муниципальной реформы проработана «экономическая» составляющая развития, хотя во многих странах с развитым местным самоуправлением именно она является одной из основных забот местного самоуправления. Муниципалитеты там занимаются привлечением и удержанием бизнеса, созданием рабочих мест, укреплением налоговой базы. Между тем многие вопросы, активно обсуждающиеся сегодня

в ходе реформы местного самоуправления в России, касаются именно экономического развития [3].

Наступление на местное самоуправление в части ликвидации экономических основ его деятельности идет по нескольким направлениям. Это деформированная система межбюджетных отношений, которая делает бюджеты абсолютного большинства муниципальных образований заведомо дефицитными, искусственно дотационными и лишенными собственных ресурсов развития. Это сокращение имущественного комплекса местного самоуправления, неурядицы с наделением муниципалитетов собственным земельным фондом, исключение комплексного развития территорий муниципалитетов из перечня вопросов местного значения.

Видимо, не менее значимы в принятии такого решения чисто технические проблемы, с которыми столкнулся законодатель при описании двухуровневой структуры местного самоуправления. По действующему Закону, вопросами местного значения в комплексе можно заниматься только в условиях городских округов. Районному и поселенческому уровню Закон такой возможности не предоставляет из-за того, что за каждым типом закреплён свой функциональный комплекс, а носителя, субъекта ответственности за решения всех вопросов местного значения в районах просто не существует. Насколько необходимо муниципалитетам заниматься инвестиционной политикой и к какому полномочию эту деятельность следует отнести? Инвестиционная политика — это важнейший инструмент комплексного развития. В свою очередь, роль муниципалитета как заинтересованного партнера, с которым инвесторам надо выстраивать отношения, важна [3].

Как показывает мировая практика и уже достаточно большой отечественный опыт, комплексное программирование может быть эффективным только в условиях привлечения к работе самых широких слоев местного сообщества. Сведение подготовки программ к деятельности органов местного самоуправления делает эту работу во многом бессмысленной, так как набор механизмов и рычагов управления муниципальным развитием у органов местного самоуправления ограничен, в том числе и по упомянутым выше причинам [4].

По этой же причине поселенческие муниципалитеты также не могли стать объектом стратегирования. Кроме того, очевидно, что административное выделение поселенческих муниципалитетов в большинстве случаев не повлекло за собой автоматического образования экономической автономии, что могло бы стать основой для самостоятельного определения ими направлений комплексного социально-экономического развития. Следует также отметить, что ослабление существующих связей между поселениями района, которое неизбежно в случае замыкания муниципалитетов на автономном развитии, существенным образом ослабило бы позиции каждого из них. Подобная ситуация сегодня типична для большинства муниципалитетов, сочетающих районный и поселенческий уровни муниципального управления [4].

Проблема вовлечения новых муниципалитетов в процесс планирования во многом осложняется отсутствием информации о реальном положении поселенческих муниципалитетов. Информационная база в большинстве муниципальных образований находится на крайне низком уровне, так как формиру-

ется за счет информации, поступающей от государственных территориальных статистических органов, задачей которых является обслуживание интересов государственных структур, а не органов местного самоуправления. Статистика поселений до последнего времени в большинстве случаев не велась или велась по крайне ограниченному числу показателей, собираемых, как правило, в инициативном порядке.

Одной из характерных черт современного управления является инновационный тип управления, при котором в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний как основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня является наиболее эффективным, так как позволяет максимально быстро при минимальном количестве затрат достигать максимального экономического, управленческого и социального эффекта, обеспечивая постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни.

Таким образом, к инновационным методам развития муниципальных образований можно отнести программно-целевой подход, который является одним из распространенных современных методов управленческой деятельности и предусмотрен в Законе [5]. Залогом достижения прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития является программа социально-экономического развития, которая включает: основы стратегии социально-экономического развития муниципального образования, систему целей, задач, основных приоритетов и ожидаемых результатов реализации программы, проекты, программы и непроектные мероприятия, заключительные положения.

Список литературы

1. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер.закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
2. *Атаманова Е.А., Швечков М.В.* Теоретико-методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования. Пермь: Изд-во НИИУМС, 2004.
3. *Глазырин М.В.* Инновационный социально-производственный комплекс на уровне муниципального образования / Экон.-матем. ин-т Рос.Акад. наук. М.: Наука, 2007.
4. *Глазычев В.Л.* Политическая экономия города: учеб. пособие / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос.Федерации. М.: Дело, 2009.
5. *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления. М.: Дело, 2005.