

---

---

## КОРРЕКТИРОВКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА ОСНОВЕ ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРИНЦИПА

Валентей С.Д.

*В статье поднимается проблема формирования локальных факторов укрепления национальной экономики России, обосновывается необходимость корректировки муниципальной реформы, предлагаются соответствующие меры, которые должны вытекать из общеэкономического принципа определения административно-территориальной структуры местного самоуправления.*

Характеризуя происходящие в России процессы, эксперты часто сравнивают их с ситуацией в развитых странах мира. Для этого в качестве «лакмусовой бумажки» избираются такие показатели, как темпы экономического роста, уровень государственных расходов, объем инвестиций и другие. На основе их сравнения и делается вывод о степени соответствия происходящих изменений общемировым тенденциям. Подход этот верен, но недостаточен.

Часто социально-экономические изменения являются следствием процессов, лежащих *вне* сферы макроэкономического регулирования.

Так, в течение нескольких десятилетий в развитых странах последовательно проводятся реформы по децентрализации государственного территориального управления. Реформы эти направлены на освобождение государства от полномочий, которые могут осуществляться на ином пространственном уровне. Там, где они прошли успешно, появились новые игроки экономического развития – *территориальные сообщества*.

К концу двадцатого века выяснилось, что территориальные сообщества способны решать многие государственные проблемы более эффективно, нежели иные уровни управления. Экономической основой их деятельности стала интегральная совокупность локальных ресурсов, причем, роль этого интегрального ресурса столь значима, что о нем заговорили как о *новом факторе экономического роста*.

Как результат, возник еще один объект научного анализа, исследуемый в терминах «local governance».

Названный объект я бы охарактеризовал как локальное управление в конкретной стране, в конкретный исторический период ее развития. Он имеет синтетическую природу. Поэтому в его исследовании принимают участие экономисты, юристы, историки, философы, социологи, демографы, специалисты других направлений.

**В рамках этого подхода попытаюсь кратко охарактеризовать перспективы решения главной задачи муниципальной реформы. А именно, в какой мере она способствует формированию локальных факторов укрепления национальной экономики России.**

Принятый 6 октября 2003 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ положил начало муниципальной реформе. Реформа эта по своим масштабам сравнима с земской реформой 1861 года, а ее необходимость была предопределена не вполне удачным десятилетним опытом развития местного самоуправления.

Начнем с того, что, ликвидировав характерную для советской практики двухуровневую систему местного самоуправления, Конституция 1993 года закрепила ее одноуровневую модель. Одновременно она исключила местное самоуправление из системы государственного управления.

Как результат, возникли **четыре** группы проблем.

Первая. Сформировалась тенденция углубления несоответствия доходных источников местных бюджетов их расходным полномочиям. Муниципалитеты в своем большинстве оказались не способны решать большинство местных задач без финансовой поддержки со стороны субъектов Федерации. Возникла проблема «нефинансируемых мандатов».

Вторая. Нормой стала неопределенность состава собственности, необходимой для осуществления функций муниципального управления. Кроме того, воспроизводство имеющейся собственности, по сути, было переложено на бюджеты субъектов Федерации.

Третья. Различные виды территориальной организации местного самоуправления (их было шесть) обладали одинаковыми полномочиями.

Четвертая. Полномочия муниципалитетов по ряду базовых позиций совпадали с полномочиями субъектов Федерации. Это породило ряд противоречий и конфликтов в сфере управления, особенно в отношениях регионов с их «столицами».

Как результат, в своем большинстве органы местного самоуправления не смогли реализовать функции, традиционно осуществляемые ими в развитых странах. Большинство экспертов сходилось в том, что решить задачу можно только обеспечив:

- государственные гарантии развития местного самоуправления по всей территории страны;
- приближение местного самоуправления к населению, позволяющее осуществить прямой контроль со стороны граждан за деятельностью местной власти;
- укрепление экономической базы местного самоуправления.

Осуществить это в рамках внесения отдельных поправок в действующий тогда закон о местном самоуправлении не представлялось возможным. Это и предопределило необходимость **кардинальной реформы** рассматриваемого института.

Практика названной реформы, начатой в 2003 году, столкнулась с **двумя** группами проблем.

Первая связана с теми, преодоление которых требует времени.

Вторая включает проблемы, преодоление которых невозможно без внесения корректив в модель реформы.

Для характеристики первой группы вопросов сошлюсь на систему организации.

Существующие сейчас уровни местного самоуправления не связаны отношениями соподчиненности. Это привело к определенной рассогласованности их действий. Но данный факт **нельзя трактовать однозначно негативно**.

Местное самоуправление развивается в рамках иной модели соподчиненности, нежели государственная власть. Оно также не входит в систему государственного управления. Поэтому более эффективным на этом уровне территориального управления является не обеспечение бюрократической соподчиненности, а согласование интересов. Другое дело, до какой степени подобное согласование возможно в современных российских условиях.

Еще один пример.

Население достаточно низко оценивает организационный потенциал местного самоуправления. В том числе потому, что многие местные вопросы решаются на федеральном уровне. Так, например, именно федеральная власть определяет структуру и функции местных органов.

Данный факт можно трактовать как нежелание государственной власти поступиться частью своих полномочий.

Однако он может иметь и иное объяснение.

Не секрет, что кадровое обеспечение многих муниципалитетов находится на предельно низком уровне. Поэтому, возможно, было бы ошибкой передавать полномочия органам власти, не способным их выполнять.

В этой связи нельзя не сослаться на опыт начального этапа земской реформы. В этот период земства представляли собой особый орган государственной власти, который получал от государства права и полномочия. Из этого вытекало, например, право надзора власти за законностью постановлений земских собраний.

Обратимся теперь к проблемам, решение которых предполагает *корректировку реформы*.

Начнем с того, что при определении ее исходных условий *общезкономический принцип* определения административно-территориальной структуры местного самоуправления *был подменен* частными показателями численности населения, «пространственной доступности» для населения органов местного самоуправления и пр. Это послужило основой формирования большей части систем муниципального управления на неадекватной для них экономической базе. Как результат, предложенная модель реформирования местных финансов и региональных межбюджетных отношений не «работает» на расширение объема и повышение качества муниципальных услуг населению.

Так, например, в первоначальной редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» была предпринята попытка жесткого разделения собственных расходных полномочий муниципалитетов. Законодательно были определены и порядок исполнения, и источники финансирования отдельных государственных полномочий, которые заложили правовые условия преодоления практики «нефинансируемых мандатов». Однако, начиная с 2004 года, начался отход от этой принципиальной идеи. Существенно *расширяется перечень вопросов* местного значения *без закрепления достаточных налоговых доходов*, а органам местного самоуправления вменяется в обязанность исполнять полномочия, которые нельзя отнести к вопросам местного значения.

Существенно усложнилась и система внутрирегионального финансового выравнивания. Она приобрела *многоканальный характер*. При этом субъектам Федерации *жестко предписаны* методы реализации каналов финансовой помощи муниципальным образованиям различных видов.

Как результат, возрастает зависимость местных бюджетов от внешних источников финансирования, хотя эта ситуация существенно дифференцируется по различным видам муниципалитетов.

Одна из главных причин неустойчивости территориальных, прежде всего, низовых муниципальных бюджетов состоит в *высоком уровне концентрации налогового потенциала* страны на стадии его первичного распределения.

Расчеты показывают, что:

- на федеральном уровне в 2006 году доля доходов превышала долю фактических расходов на 21,4 %;
- на региональном уровне доходы были уже ниже фактических расходов на 6,3 %;
- на муниципальном же уровне разница доходов и фактических расходов составляла 15,1 %.

Таким образом, если доходы федерального бюджета с 2000 года возросли на 10,8%, а фактические расходы сократились на 3,7 %, то на муниципальном уровне наблюдалась иная картина. Фактические расходы сократились на 2,1 %, а доходы снизились на 9,3 %.

Усугубляет ситуацию ничтожно низкая доля местных налогов в доходах местных бюджетов. За ними осталось *всего два* местных налога (в начале 1990-х годов их насчитывалось более 20).

В итоге, способность муниципалитетов осуществлять свои функции определяется передачей им налоговых долей или помощи из региональных бюджетов, а не качеством их работы по расширению экономического потенциала территории и по увеличению и эффективному использованию ее налоговой базы. В структуре доходов местных бюджетов налоговые доходы практически равны межбюджетным трансфертам.

Парадокс в том, что формально сфера местных финансов профицитна. Однако *это – иллюзия*, порожденная рядом специфических условий функционирования системы местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений в условиях проводимой реформы.

Итак, действующая модель реформирования местных финансов и региональных межбюджетных отношений *не «работает»* ни на расширение объема и повышение качества муниципальных услуг населению, ни на укрепление экономических основ местного самоуправления.

Следующей проблемой является резкое увеличение числа муниципальных образований, сопровождаемое *исключением вариативности* организации местного самоуправления в регионах.

Радикально меняется и *система организации*. Каждый уровень местного самоуправления решает свой круг проблем местного значения, а их руководители не связаны отношениями соподчиненности.

И последнее. Одна из целей реформы – формирование муниципальной собственности в объеме, достаточном для решения местных проблем. Другой целью было обеспечение воспроизводства этой собственности за счет доходов местных бюджетов.

Сегодня эти задачи решаются на основе межмуниципального раздела имущества. При этом имущество, которое не подпадает под целевые функции муниципалитетов, либо подлежит приватизации, либо должно переходить в собственность субъектов Федерации. Однако, поскольку функции муниципалитетов постоянно расширяются, продолжение «сброса» имущества может оставить *их без собственности, необходимой для реализации их функций*.

Не останавливаясь более на имеющихся проблемах, отметим, что они были преопределены достаточно очевидными просчетами. Назовем четыре.

Во-первых, многие преобразования в социально-экономической, политической и иных сферах осуществляются без учета интересов местного самоуправления.

Во-вторых, при формировании новой системы муниципальных образований не принят во внимание предельно высокий уровень социально-экономической дифферен-

циации субъектов Федерации. Предложена единообразная схема преобразований, игнорирующая особенности регионов России и исключая участие субъектов Федерации в выборе модели реализации реформы.

В-третьих, предусмотренные новации не получили достаточного экономического обеспечения. Пришлось фактически отказаться от одной из ее базовых задач – ликвидации «нефинансируемых мандатов».

В-четвертых, органы местного самоуправления не стали активными участниками преобразований социальной сферы, реформирующейся в основном по решению федеральных и региональных властей и в значительной степени за счет федерального бюджета.

Отмечу также, что на стадии подготовки закона о местном самоуправлении регионы были фактически исключены из процесса выбора модели реформы.

Представляется, что сложившееся положение можно выправить.

Очевидно, что успех реформы могут гарантировать только **экономически самодостаточные** муниципалитеты. Однако на сегодняшний день многие из них не способны выступить в таком качестве.

Как уже отмечалось, в ходе реформы органы муниципального управления остались не только вне необходимых объемов бюджетных средств, но и без действенных стимулов их наращивания за счет развития муниципального хозяйства. Действующее законодательство поставило их по функциям, а также по основным источникам бюджетных доходов в положение **практически полной отчужденности** от развития экономической базы соответствующих территорий, от динамики инвестиционного процесса, от становления важнейших институтов предпринимательства.

Лишь в последнее время удалось частично преодолеть «перекос» функций новых структур муниципального управления в сторону функций общего администрирования и социального вспомоществования. Муниципальное управление может и должно решать вопросы активизации предпринимательской и инвестиционной деятельности, а в отдельных случаях – и инновационного развития экономики. Данная линия должна быть продолжена.

Необходимо расширение **перечня** местных налогов, а также дополнительных долговременных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов, минимального гарантированного объема отчислений в местные бюджеты от региональных налогов.

В целях совершенствования межбюджетного регулирования целесообразно вернуться к обсуждению вопроса о разработке **муниципальных минимальных социальных стандартов**. Это будет способствовать формированию минимальных местных бюджетов, рассчитанных в соответствии с этими стандартами, а также выполнению социальных обязательств государства на всей территории России.

Вполне возможно, что такой вариант действий потребует **расширения временных рамок переходного периода**. Полагаю, что такое решение свидетельствовало бы не о крахе реформы, а о преобладании более осмысленной позиции в выборе стратегии ее дальнейшей реализации.

Следующий шаг связан с **прекращением** процесса межмуниципального разделения имущества. Поселения должны быть **только ответственными пользователями** по отношению к объектам муниципального имущества, с правом присвоения арендных платежей, но без права отчуждения этой собственности в той или иной форме. Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее функционирования.

Следует указать и на необходимость завершения разделения **имущественных объектов и земельных участков** между собственностью федеральной, субъектов Федерации, городских округов, муниципальных районов, а также поселений, входящих в состав муниципальных районов. Для обеспечения сбора местных налогов важно обеспечить **обязательную регистрацию** этого имущества, что повысит наполняемость местных бюджетов. В этом направлении будет действовать и приближение кадастровой оценки земель к их реальной рыночной стоимости, что исключит опасность «распродажи» данной собственности.

Наконец, нуждается в существенном совершенствовании информационная база. Сегодня нет единства мнений даже в том, что следует понимать под термином «**муниципальная статистика**». Формально законодательство возлагает на муниципальные образования ответственность по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние их экономики и социальной сферы, а также предоставление указанных данных органам государственной власти. Однако нынешняя финансово-бюджетная ситуация в муниципалитетах делает реализацию этой функции невыполнимой.

И последнее. Очевиден низкий уровень **методологической и общетеоретической проработки** реформы местного самоуправления.

Во многом это вызвано тем, что слабость теории (как экономической, так и правовой) не позволила определиться по такому принципиальному вопросу, как соответствие избранной модели преобразований социально-экономическим реалиям страны и ее регионов. Причина этого в том, что ход реформы не сопровождался экспертной оценкой ее результатов.

Но **главным недостатком** осуществляемых в России преобразований является отсутствие комплексного экономико-правового сопровождения инициатив правительства по решению ключевых проблем страны.

Известная ответственность за это лежит и на науке. Стало нормой, что в рекомендациях юристов зачастую не учитываются социально-экономические реалии. В предложениях же экономистов отсутствует четкое правовое обоснование их рекомендаций.

Поэтому принципиально важным представляется переход к **новому методологическому подходу** при подготовке и реализации социально-экономических преобразований. Суть его в непротиворечивом экономико-правовом обеспечении их подготовки и мониторинга.

Названный подход, в частности, позволил повысить эффективность осуществления муниципальной реформы **в регионах различных типов**.

Однако «убедительный пакет» предложений по корректировке реформы возможен только на основе **общероссийского мониторинга** ее социально-экономических результатов. Мониторинг позволит выявить фактическое влияние реформы: на социально-экономическое развитие различных видов муниципальных образований; на эффективность использования муниципального имущества и налогово-бюджетной базы муниципалитетов; на изменения в количестве, качестве и доступности населению услуг со стороны муниципальных учреждений и предприятий; на степень развития форм «прямой демократии», а также на характер общей оценки населением произошедших перемен в сфере муниципального управления.