

НОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

УДК 332.146:338.97

Ключевые слова: саморазвитие территорий, антикризисное саморазвитие, экономический кризис, антикризисные действия муниципалитетов, наполняемость бюджетов, партнерство власти и бизнеса

А.И. Татаркин, В.С. Бочко

АНТИКРИЗИСНОЕ САМОРАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ¹

В статье анализируется работа органов местного самоуправления по преодолению негативных кризисных явлений. Раскрыты антикризисные меры, проводимые муниципалитетами Уральского региона. Показано, что саморазвитие территорий зависит от финансовых, организационных и управленческих ресурсов, имеющихся у муниципальных образований.

Развернувшийся глобальный финансово-экономический кризис оказывает влияние не только на развитие Российского государства в целом, но и на отдельные его территории. При этом он обнажает множество дополнительных проблем, касающихся социально-экономического функционирования муниципальных образований. Одной из таких проблем, которые особенно ярко высвечивает текущий кризис, является *возможность (или невозможность) саморазвития территории*, т.е. то, насколько уровень собственных финансовых, организационных и управленческих ресурсов, имеющихся у муниципальных образований, достаточен для выполнения ими своих основных функций по обеспечению населения территории условиями достойного проживания.

Обращаем внимание на то, что мы говорим *не вообще о развитии территории муниципальных образований* как явлении по продвижению вперед за счет *совокупных усилий* федерации, регионов и самих муниципальных образований. Речь идет о другом феномене, а именно о *саморазвитии территории*. Под ним мы понимаем такие процессы преобразования территории и роста благосостояния ее жителей, которые основаны главным образом на использовании собственных усилий и источников, включая доходы, зарабатываемые местным населением, часть прибыли предприятий, работающих на территории, партнерские отношения местной власти и бизнеса.

Известно, что всякая проблема наиболее четко проявляется в экстремальных условиях ее протекания. Применительно к саморазвитию территорий такими экстремальными условиями в современный период являются условия финансово-экономического кризиса. Поэтому мы будем рассматривать не само по себе саморазвитие территорий, а исследовать возможности саморазвития территорий в условиях кризиса, т.е. как *антикризисное саморазвитие*. Для этого необходимо, с одной стороны, проследить связь экономики территорий с мировыми финансово-экономическими процессами, с другой стороны, проанализировать действия территорий по преодолению негативных экономических явлений.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Программы РАН № 26 «Научно-технологический прогноз развития экономики России»

Решение поставленной проблемы выполним на основе изучения действий муниципальных образований России в период с осени 2008 по апрель 2009 г.

Объективная связь экономики территорий с мировыми финансово-экономическими процессами

Экономический кризис, неуклонно распространяющийся по территории России, постепенно втягивает в свою орбиту не только новые отрасли и сферы производства, но и пространства муниципальных образований.

Поскольку кризисные явления первоначально охватывают банковскую и производственную сферы, то бюджетные структуры начинают ощущать их действие, во-первых, с определенным временным лагом, а во-вторых, опосредованно, через неблагоприятия в отраслях бизнеса.

Для муниципальных органов власти такое запаздывание действий кризиса обеспечивает дополнительные шансы для выработки мер по противодействию кризисным явлениям.

При этом руководителям муниципалитетов следует понять, что старая экономика, существовавшая до осени 2008 г. и основанная на достаточном количестве «нефтяных», «минерально-сырьевых» и «металлургических» денег, закончилась. Ее больше нет. Она ушла вместе с ее исторической эпохой. На смену старой экономике пришла новая экономика, неизведанная и жесткая. Она пока еще мало понятная, необычная, со своими принципами и особенностями, но она уже реально существует. С этим надо считаться.

Новые явления, порожденные кризисом, активно войдут в нашу жизнь, наберут силу и станут чертами нашей хозяйственной и нравственно-психологической жизни. Содержанием новой экономики станут *бережливость и рациональное потребление*. Нам предстоит жить по средствам, причем по средствам, полученным не в результате бумажно-посреднических

действий, а в результате производства физически реальной продукции и физически реальных услуг.

В нашу задачу не входит проведение детального анализа особенностей современного экономического кризиса. Поэтому мы лишь отметим его наиболее характерные признаки, которые необходимо учитывать муниципалитетам при выработке антикризисных мер.

Во-первых, появление кризиса в России связано не только с общемировыми процессами, но и с появлением *диспропорций, вызванных «жизнью взаимья»*, т.е. за счет доходов от экспорта сырья, а не за счет развития своего наукоемкого производства. О превращении России в общество потребления свидетельствовал массовый повышенный спрос на автомобили, бытовую технику, электронику, жилую площадь, туристические путевки и т.д. за счет банковских кредитов.

Во-вторых, в основе российского экономического кризиса лежит *технологическая отсталость страны и товарно-импортная ментальность ее населения*. При этом засилье импорта усиливает эту однобокую ментальность. Сформировавшаяся потребительская ментальность населения, состоящая в желании покупать высококачественные товары, не подкрепляется производственно-технической ментальностью, состоящей в способности этого же населения производить конкурентоспособные товары. Люди не хотят покупать то, что сами производят.

В-третьих, *современный российский экономический кризис не является кризисом перепроизводства товаров*. Избытка товаров по отношению к платежеспособному спросу не наблюдается, как бывает при классическом экономическом кризисе. Наоборот, в России товаров не хватает для удовлетворения спроса безмерно выросшей денежной массы. Поэтому для сбалансирования спроса и предложения применяется рычаг увеличения цен.

В-четвертых, протекание российских кризисных явлений зависит от внешних факторов, прежде всего *от валютного курса рубля.*

В-пятых, экономический кризис в России носит системный характер. Выход из него невозможен самотеком, т.е. в силу естественного действия рыночных сил. Потребуется сильное воздействие более могущих факторов, *главным из которых является государство.*

Таким образом, руководителям местных органов власти следует понимать, что современный экономический кризис затрагивает не только производство. Он пронизывает все стороны жизнедеятельности людей. Его следствием станет переворот в менталитете людей, в системе организации и управления, в понимании общественных ценностей. В конечном счете данный кризис переведет социально-экономическое развитие как страны в целом, так и всех муниципальных образований, *из одних координат в другие.*

Антикризисные действия муниципалитетов

Реакция руководителей муниципальных образований на негативные проявления экономического кризиса на их территориях выразилась в системе антикризисных мер, которые ими были приняты в ноябре-декабре 2008 и в первые месяцы 2009 г. Охарактеризуем основные из них.

Создание городских антикризисных штабов. Данная мера осуществлена во всех муниципальных образованиях. Она важна по своему назначению, хотя является легкой в выполнении, поскольку ограничивается принятием соответствующего документа.

Специальные структуры по противодействию кризисным явлениям в экономике муниципальных образований называются по-разному. В Екатеринбурге и Нижнем Тагиле учреждены *городские антикризисные штабы.* В Челябинске и Озерском городском округе созданы *ра-*

бочие группы по оперативному мониторингу, принятию мер по стабилизации ситуации и снижению влияния мирового финансового кризиса в реальном секторе экономики. В городе Мегион и городском округе Пыть-Ях Ханты-Мансийского автономного округа — Югры сформированы *комиссии* по вопросам оздоровления экономической ситуации, стабилизации и развития финансового рынка и поддержки реального сектора экономики.

Целью деятельности таких структур является создание комплексной системы антикризисного управления для стабилизации социально-экономической обстановки в муниципальных образованиях, консолидация усилий муниципальных администраций по минимизации негативного влияния мирового финансового кризиса на социально-экономическую ситуацию на территории.

Основные задачи, поставленные перед структурами по антикризисным действиям, заключаются в выявлении возможных негативных проявлений влияния финансового кризиса на социально-экономическое развитие муниципальных образований, подготовке и осуществлении мер, направленных на решение возникающих проблем, рациональном, эффективном и экономном использовании средств местных бюджетов.

Количественный и качественный состав антикризисных структур неодинаков. В одних муниципальных образованиях руководителями таких структур выступают главы муниципалитетов, в других — их заместители. Членами этих штабов (комиссий, рабочих групп), как правило, являются руководящие административные работники, но могут входить и представители службы занятости, а также бизнес-структур.

Принятие мер по усилению социальной защиты населения. В основном такие меры сводятся к дополнительной муниципальной поддержке отдельных категорий граждан. Так, в Нижнем Тагиле пос-

тановлением главы города от 18.02.2009 № 175 установлены муниципальные пособия отдельным категориям инвалидов. Цель — дополнительная муниципальная поддержка инвалидов 1 и 2 группы с инсулинозависимой формой сахарного диабета, средний доход на члена семьи которых ниже величины прожиточного минимума, а также инвалидов 1 и 2 группы, находящихся на программном гемодиализе, независимо от состава и дохода семьи. Размер пособия составляет 200 руб. в месяц.

В городе принято постановление о компенсации стоимости санаторно-курортных путевок работникам бюджетной сферы. Величина компенсации предусмотрена не выше 10 тыс. руб., а периодичность — не чаще 1 раза в 2 года.

Также решением Нижнетагильской городской думы от 18 декабря 2008 г. № 78 созданы дополнительные условия для обеспечения социальной защищенности пожилых людей, что осуществляется в рамках муниципальной целевой программы «Старшее поколение (2009–2011 годы)».

Проводится организационное подкрепление социальных мер. Например, в городе Нягань созданы рабочие группы по стабилизации ситуации на рынке труда и обеспечению соблюдения трудовых прав работников, сформирован Центр по адаптации субъектов малого и среднего бизнеса. В Озерском городском округе разработаны соглашения между органами местного самоуправления и предприятиями, союзами работодателей, профсоюзами по осуществлению антикризисных мер. Подписаны соглашения с предприятиями торговли по установлению предельной надбавки на определенный перечень социально значимых продовольственных товаров.

Организация общественных работ. Данный вид деятельности предусмотрен всеми муниципальными образованиями. В соответствии с постановлением Правительства РФ под общественными рабо-

тами понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу [21]. Обычно к статусу общественных работ относятся работы, не требующие предварительной профессиональной подготовки. Общественные работы могут быть организованы по следующим основным направлениям:

- строительство автомобильных дорог, их ремонт и содержание, прокладка водопроводных, газовых, канализационных и других коммуникаций;
- проведение сельскохозяйственных мелиоративных (ирригационных) работ, работ в лесном хозяйстве;
- заготовка, переработка и хранение сельскохозяйственной продукции;
- строительство жилья, реконструкция жилого фонда, объектов социально-культурного назначения, восстановление историко-архитектурных памятников, комплексов, заповедных зон;
- озеленение и благоустройство территорий, развитие лесопаркового хозяйства, зон отдыха и туризма;
- уход за престарелыми, инвалидами и больными;
- организация сбора и переработки вторичного сырья и отходов и т.д.

Конкретные виды работ устанавливает муниципалитеты. Например, в Нижнем Тагиле постановлением администрации города от 31.03.2009 № 360 «Об организации общественных работ, временных работ для безработных граждан, граждан, ищущих работу, и для работников в случае угрозы массового увольнения на территории города Нижний Тагил в 2009 году» [16] выделено 93 наименования видов общественных работ.

Большое внимание уделяется **финансовым мерам**. К ним относятся сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления. Решением Собрания депутатов Озерского городского округа от

04.02.2009 г. № 6 «О бюджете Озерского городского округа на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [6] установлено сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления на 15%, в том числе на служебные командировки, на транспортные расходы, на связь, на канцелярские товары. Кроме этого, предусмотрено провести оптимизацию численности муниципальных служащих, сократив на 15% финансирование расходов на их денежное содержание. Проводится оптимизация расходов по проведению праздничных мероприятий, конкурсов, соревнований, смотров. Предусматривается получение доходов от муниципальных унитарных предприятий и муниципальных казенных предприятий, учредителем которых является муниципальное образование. Решением Сарапульской городской думы от 11 декабря 2008 г. № 3-585 «О бюджете города Сарапула на 2009 год» [3] установлено, что муниципальные унитарные предприятия и муниципальные казенные предприятия, учредителем которых является муниципальное образование, в 2009 г. перечисляют в бюджет города Сарапула 10% прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных платежей.

Активно применяется такая мера как *введение ограничений на прием работников в муниципальные органы власти*. Эту меру применили все муниципальные образования. Решения обычно принимались городскими думами. Решением Сарапульской городской Думы от 11 декабря 2008 г. № 3-585 «О бюджете города Сарапула на 2009 год» установлено, что Сарапульская городская дума, администрация города Сарапула, ее структурные подразделения, наделенные правами юридического лица, *не вправе принимать в 2009 г. решений по увеличению общей численности муниципальных служащих и работников бюджетной сферы, финансируемых из бюджета города*. Аналогичное решение приняла Шадринская городская дума. Решением Собрания депутатов

Озерского городского округа от 04.02.2009 г. № 6 «О бюджете Озерского городского округа на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [6] установлено, что «Администрация Озерского городского округа и Собрание депутатов Озерского городского округа не вправе принимать в 2009-2011 гг. решения, приводящие к увеличению численности муниципальных служащих и работников организаций бюджетной сферы Озерского городского округа без внесения изменений в настоящее постановление». По такому же пути пошли депутаты Орского городского Совета [2].

Намечены меры по *экономному использованию местных бюджетов*. Установлены ограничения на исполнение нормативных правовых актов, не обеспеченных соответствующими источниками. В решении Собрания депутатов Озерского городского округа от 04.02.2009 г. № 6 «О бюджете Озерского городского округа на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» установлено, что нормативные правовые акты, не обеспеченные источниками финансирования в бюджете на 2009-2011 гг., не подлежат исполнению в 2009-2011 гг. В документе Орского городского Совета депутатов от 10.12.2008 г. «О бюджете города Орска на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» [2] определено, что «инициатива по увеличению расходов бюджета должна сопровождаться указанием конкретного источника финансирования». Решением Шадринской городской Думы от 25.12.2008 г. № 852 утверждён бездефицитный бюджет на 2009 г. [4]

В целом антикризисные мероприятия в части экономии бюджетных средств включают:

- приостановку приема на работу,
- сокращение транспортных расходов,
- уменьшение командировочных расходов,
- снижение расходов на городские мероприятия,
- осуществление ресурсосберегающих мероприятий,

— оптимизацию оплаты труда сотрудников

— усиление целенаправленности использования бюджетных средств и т.д.

Уделяется внимание *созданию резервного фонда администрации города и резервного фонда по чрезвычайным ситуациям*. В городе Орске на 2009 г. резервный фонд администрации города установлен в размере 5 млн рублей, а резервный фонд по чрезвычайным ситуациям — в сумме 1 млн рублей.

Имеются и такие меры, как *оказание социально-психологических услуг*. Так, в городе Мегион Ханты-Мансийского автономного округа — Югры главой города утвержден специальный «Регламент оказания социально-психологических услуг». В нем сказано: «...Граждане при возникновении ситуации, связанной с потерей работы, имеют право на неоднократное обращение за социально-психологической помощью».

Общая характеристика антикризисных мер муниципальных образований

При анализе антикризисных действий, совершенных местными органами власти, можно указать на два важных момента.

Во-первых, решения, принятые руководителями органов местного самоуправления, *не носят самостоятельного характера*, вытекающего из проблем территории, *а являются реакцией на решения вышестоящих органов власти*. В некоторых муниципальных решениях даже указывается побудительный мотив возникновения местных документов, например, «в соответствии с решением (постановлением, распоряжением) губернатора» и т.д.

Во-вторых, *утвержденные планы антикризисных действий сводятся к проведению анализа ситуации, информированию об этом вышестоящих органов, выполнению разъяснительной работы среди населения и выдаче рекомендаций* тем, кто обратился за помощью. Поэтому результативность таких мер с точки зрения противодействия

негативным кризисным явлениям будет минимальной.

На наш взгляд, существует объективное объяснение такого характера антикризисных мероприятий. Оно коренится в финансовом и правовом статусе муниципалитетов, которые обладают формальной самостоятельностью, но не имеют ни достаточных реальных ресурсов, ни прав повлиять на деятельность крупных частных структур с целью изменить ситуации на своей территории.

В силу ограниченных возможностей противодействия кризисным явлениям меры, установленные муниципалитетами, в основном свелись к созданию штабов, комиссий, отслеживающих ход протекания событий, проведению информационной и психолого-разъяснительной работы, осуществлению некоторых социальных мероприятий, которые сильно ограничены рамками бюджетных средств. Большинство мероприятий, разработанных антикризисными структурами, носят обзорный, наблюдательный, мониторинговый характер. С формальной точки зрения задача, поставленная перед муниципалитетами вышестоящими органами власти, выполнена, меры подготовлены и утверждены. Но по существу они носят в основном характер успокаивающих мер.

Особенности восприятия экономического кризиса руководителями муниципальных образований

Учет особенностей восприятия экономического кризиса руководителями органов власти муниципальных образований состоит в том, что до тех пор, пока они не осознают важность нависающих проблем, в рамках данной территории их решение не может начаться.

Понимание особенностей управленческого поведения руководителей муниципальных образований является существенным не только с теоретических позиций, но и важным в практическом отношении, поскольку до принятия ими

соответствующих решений не наступает действий по преодолению кризисных явлений.

Исследование, проведенное в декабре 2008 — январе 2009 гг. Ассоциацией муниципальных образований «Города Урала» совместно с Социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и других ассоциаций российских городов, показало, что на тот период большинство руководителей муниципальных образований не воспринимало кризис как острое явление, а относилось к нему как обычному текущему событию. Лишь 15% остро чувствовали его угрозы (рис. 1).

Такое психологическое восприятие муниципальными руководителями экономического кризиса имеет свое объяснение. Дело не в том, что кризис «не дотронулся до муниципалитетов», а в том, что по своей институциональной природе органы местного самоуправления, а следовательно, и их руководители, не могут ощущать экономический кризис «изнутри».

Хотя и считается, что местное самоуправление наиболее близко к народу (и это действительно так), но оно близко к нему не по обеспечению экономических доходов, а по решению социальных вопросов. В то же время их решение зависит от уровня наполняемости местного бюд-

жета. Поскольку местное самоуправление является подзаконной формой власти, то источники наполнения бюджетов устанавливаются государственными органами власти. Именно они определяют виды налогов и платежей, за счет которых формируются бюджеты, а также нормативы налоговых отчислений в каждый уровень бюджета. Из сказанного видно, что руководители муниципалитетов могут почувствовать на себе экономический кризис только в том случае, когда он коснется величины местного бюджета.

Кроме того, кризисные колебания индексов цен акций на мировых фондовых рынках непосредственно не влияют на особенности развития большинства территорий России. Эта связь существует опосредованно, через цепочку нарушений в производственной и финансовой деятельности предприятий, находящихся на территориях муниципальных образований.

Именно отсутствие прямой связи между мировыми экономическими процессами и текущей жизнедеятельностью на территории вызывает у населения и руководителей муниципальных образований субъективное ощущение отдаленности экономического кризиса от конкретной повседневной жизни территории.

И только там, где в экономике муниципальных образований очень высокий

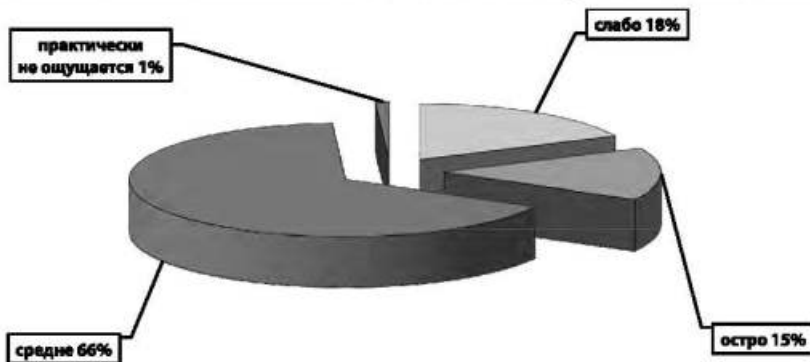


Рис. 1. Острота проявления экономического кризиса в российских муниципальных образованиях по мнению их руководителей (в %, на основе социологического опроса в декабре 2008 — январе 2009 гг.)

удельный вес экспортной продукции, только там ощущается такая зависимость. Однако и в этом случае она для муниципальных руководителей является опосредованной, поскольку формирование местного бюджета зависит не от уровня реального производства металлургической и нефтегазовой продукции, а от нормативов налоговых отчислений, которые устанавливаются вышестоящими государственными органами, а не органами местного самоуправления.

Отрыв формирования величины местного бюджета от реального экономического вклада территории приводит к определенной отстраненности руководителей органов власти от активного включения в решение антикризисных проблем. Нормальное исполнение ими своих функций может происходить благополучно даже при спаде в работе предприятий, расположенных на территории, если вышестоящие органы увеличат нормативы налоговых отчислений в местный бюджет.

Проблема антикризисного саморазвития муниципальных образований

Чтобы муниципальные образования могли вырабатывать реальные меры и эффективно противостоять любым угрозам со стороны, в том числе кризисным явлениям, они должны, во-первых, располагать достаточным бюджетом, во-вторых, иметь возможность каким-то образом влиять на деятельность предприятий, находящихся на их территориях.

В концентрированном виде кризисное воздействие на территорию выражается в двух основных моментах. Первое: снижение наполняемости местного бюджета. Второе: снижение жизненного уровня населения в результате роста безработицы, увеличение цен, уменьшение заработных плат и доходов жителей.

Чтобы противостоять этим двум угрозам, необходимо иметь соответствующие экономические и правовые рычаги. Обладание ими даст возможность само-

стоятельно противодействовать экономическому кризису, или, другими словами, *обеспечивать антикризисное саморазвитие.*

О том, что *местный бюджет должен быть достаточным* для выполнения закрепленных за муниципалитетом функций, сказано еще в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. Ее положения признаны в России¹. В Хартии в статье 9 сказано, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на *обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами*, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий».

Поэтому мы говорим не о проблемах достаточности финансовых ресурсов, а о *зависимости наполняемости бюджета от производственного вклада территории* в общее развитие экономики страны. Сложившаяся практика показывает, что эта зависимость — слабая. Местный бюджет формируется по нормативам, устанавливаемым сверху. Результатом этого является то, что 64,3% всех налоговых поступлений уходит Федерации и только 35,7% остается в регионах. Муниципальным образованиям средства достаются в еще меньшем размере.

С помощью системы нормативов вышестоящие властные органы управляют не только общей величиной местных бюджетов, но и проводят необходимую им экономическую и муниципальную политику на территории. Проиллюстрируем систему нормативов отчислений от налогов и сборов, применяемых в 2009 г. при формировании бюджетов в различных городах уральского региона (табл. 1).

Из данных таблицы 1 видно, что норматив налоговых отчислений в местные

¹ Европейская Хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 15, ст. 1695) и вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года.

бюджеты по федеральным налогам может колебаться от нуля до любой величины, определяемой вышестоящей властью. Так, норматив налога на прибыль в Орске составлял 11,43%, в Ишиме — 65,7%, а в Екатеринбурге, Перми, Воткинске, Березниках и Каменске-Уральском вообще нет отчислений местный бюджет от прибыли предприятий, зачисляемой в бюджеты субъектов РФ.

Отчисления от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) имеются во всех приведенных городах, но цифра изменяется от 30% до 50%. Почти невозможно объяснить, почему в Екатеринбурге и Перми, городах близких по численности населению и производственному потенциалу, норматив различается в 1,5 раза. Аналогичная ситуация просматривается и между другими городами. Так, города

Каменск-Уральский и Березники также близки по численности населения и производственной мощи, но в них различия в отчислениях от налога на доходы физических лиц также составляет 1,5 раза.

Трудно говорить о саморазвитии муниципальных образований, а тем более об их антикризисном саморазвитии, когда местные бюджеты даже в промышленно сильных городах зависят не от собственных усилий, а от решений вышестоящих органов власти. Сильную зависимость формирования местных бюджетов от действий вышестоящих властных органов можно показать на примере бюджета на 2009 г. муниципального образования «Город Каменск-Уральский». Его общие доходы запланированы в размере 2204052,3 тыс. рублей. Из них безвозмездные поступления от других бюджетов

Таблица 1

Нормативы отчислений от налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты муниципальных образований в 2009 году и плановом периоде 2010 и 2011 годов (в %)

Вид отчислений	Екатеринбург	Орск	Пермь	Воткинск	Ишим	Березники	Каменск-Уральский
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ	0	11,43	0		66,7	0	0
Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)	30	30	45	40	50	45	30
Налог на имущество организаций	0	0	70			70	
Налог на имущество физических лиц	100	100		100	100	100	100
Земельный налог	100	100	100	100	100	100	100
Транспортный налог	0	70	100			100	
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	90	90	90	90	90	90
Единый сельскохозяйственный налог	60	90		90			
Плата за негативное воздействие на окружающую среду				40			40
Государственная пошлина	100	100		100	100		100

тов бюджетной системы РФ составляют 1078012,3 тыс. рублей, или 48,9%.

Получается, что источниками доходов становится не производственная деятельность людей, живущих на данной территории, а воля вышестоящих органов. Народ кормится от их милости. Муниципальные образования непосредственно не чувствуют связи с мировым финансовым кризисом, потому что при сложившейся системе формирования их бюджетов такая зависимость практически отсутствует.

Другая проблема антикризисного саморазвития, как уже отмечалось, состоит в возможности муниципалитетов каким-то образом влиять на деятельность предприятий, находящихся на их территориях. Это необходимо не для вмешательства в их экономическую жизнь, как иногда говорят, а для нахождения способов согласованно развивать на территории хозяйство, социальную сферу, досуг. Но главное — направить усилия хозяйствующих субъектов на инновационную деятельность, на использование новых организационных технологий. В настоящее время такой правовой базы не существует. Больше того, идет дальнейшее выведение государственной и муниципальной властей из экономической сферы. Конечно, можно объединить усилия власти и бизнеса через систему стратегических планов. Но они до сих пор формируются на добровольных условиях. Если какое-то частное предприятие не захочет участвовать в таком проекте, то побудить его к этому никто не сможет.

Кризис должен помочь сформировать новый подход как к принципам наполнения местных бюджетов, увязав реальную производственную деятельность на территории с уровнем ее доходов, так и к системе взаимоотношений местной власти и хозяйствующих субъектов, функционирующих на данной территории. Это позволит создать реальный фундамент для перехода территорий на условия саморазвития в долговременном периоде, а также

для проведения системы антикризисного саморазвития — в краткосрочном периоде.

Характерные черты саморазвития территории

Саморазвитие не сводится только к наполняемости бюджета, его экономии, обеспечению роста жизненного уровня населения и партнерских отношений власти и бизнеса. Оно более многогранное явление. Отметим некоторые его черты.

Саморазвитие не есть движение самооттеком. Наоборот, оно представляет собой высшую степень мобилизации духовных, умственных и физических сил всего населения территории, его организованность, добросовестность и повышенную ответственность всех перед всеми. Чиновники должны отвечать перед народом, а народ — перед властью, а также сам перед собой. Именно в этом и состоит демократия, патриотизм, любовь к малой родине, сохранение человеческого уважения и достоинства.

При этом саморазвитие состоит не в преодолении трудностей, а в недопущении их возникновения. Не следует гордиться подвигами по исправлению бед, совершенных по своей же неумелости, неорганизованности или безответственности. Более правильной должна бы стать, например, своевременная замена изношенной электропроводки, а не геройство во время тушения пожара, вызванного ее неисправностью.

Саморазвитие связано с рисками, естественно, под свою ответственность. Поэтому оно должно включать в себя лишь риски как возможные отклонения от предполагаемого и обдуманного течения событий, но не как результат безрассудства или действий на авось. Риски в саморазвитии всегда должны быть обдуманными, просчитанными, имеющими защитные барьеры.

Возникновение рисков зависит, во-первых, от стихийных бедствий, обеспечения полученных доходов в результате высокой инфляции и иных форс-мажор-

ных обстоятельств, во-вторых, от изменений в экономической ситуации, недобросовестного поведения экономических агентов, невыполнения ими работ в оговоренные контрактом сроки, невозвращения дебиторской задолженности. Если первые виды рисков предсказать почти невозможно, то вторые можно предотвращать взвешенной организационной и экономической политикой, проводимой руководством муниципальных образований. Сюда относятся действия по правильному выбору объектов инвестирования, установлению платежеспособности клиентов, учету особенностей региона и отраслей, в которые направляются средства, проведению необходимых маркетинговых исследований для продвижения нововведений и т.д. Другими словами, надо применять все те меры, которые решаются наукой под названием рискология.

Саморазвитие территории предполагает существование чувства коллективизма ее населения. При этом не следует смешивать коллективизм и стадное чувство. Коллективизм подразумевает взаимное людское почтение и уважение, взаимную помощь и сочувствие, совместную разумно и достойно организованную деятельность на благо своей земли, объединенность действий при осуществлении общественно полезных мероприятий. Стадное чувство человека по своей природе является состоянием временной объединенности, спровоцированной страхом, разгулом, протестом. Оно переменчиво, управляемо лидером или молвой и немотивированно. Коллективизм является одной из сторон гражданского общества, а стадное чувство — общества разобщенного и слабого.

Коллективизм служит *социальной базой* для произрастания саморазвития территории. Если на территории отсутствует дух уважения к своему пространству, нет ощущения единства судеб людей, нет «муниципального патриотизма», то задача властей состоит в их формировании, т.е.

в создании социальной основы для саморазвития. Выполнение этой задачи является одним из труднейших дел, поскольку касается индивидуального мнения, личной психологии, образа мышления людей.

Рыночные отношения разъедают чувство коллективизма, отдаляют людей друг от друга, акцентируя внимания на личном благополучии любыми средствами, формируют индивидуализм и эгоизм. Деятельность на благо общества становится невостребованной. Возможно, в России такие процессы представляют собой издержки роста. Со временем люди насытятся отчужденностью и почувствуют потребность в сообществе. Но такое время надо активно приближать усилиями местной власти сначала через общественные мероприятия игрового характера, а затем через совместную производственно-финансовую деятельность по возрождению и благоустройству своего жизненного пространства. Власти надо понять, что она не только сборщик налогов, она организатор и вдохновитель, лидер, получивший это право от людей. Поэтому власть должна вести их вперед, но вести не приказами и угрозами, а сплочением на основе достижения благородных целей.

Саморазвитие есть умение внятно и четко планировать свои действия по развитию территории, привлечению инвестиций, организации производства и отдыха, решению социальных вопросов, формированию основ гражданского общества.

Налоговая политика и саморазвитие территорий

Доходы, закрепленные в настоящее время за местным уровнем, не в состоянии наполнить местные бюджеты. Основная часть средств поступает либо за счет регулируемых доходов, либо в виде финансовой помощи из бюджетов более высокого уровня.

Основными собственными доходами муниципальных образований являются

налоги на землю и имущество физических лиц. Но они не способны удовлетворять потребности территорий. По официальным данным по итогам 2007 г. в среднем по России земельный налог в местных бюджетах составил всего 3,3%, а на имущество физических лиц — лишь 0,3%. Сокращается доля собственных налоговых источников в местных бюджетах. Например, в Каменске-Уральском она снизилась с 98% в 2002 до 50,3% в 2007 гг.

При таком формировании доходов, даже с учетом финансовой помощи, которая оказывается из вышестоящих бюджетов, муниципалитеты не смогут осуществлять саморазвитие территорий, выполнять закрепленные за ними полномочия. В большинстве муниципальных образований ресурсов хватает лишь на оплату текущих расходов, на саморазвитие средств практически не остается.

Региональные и местные налоги не дают результатов в полном объеме потому, что нет полного учета объектов налогообложения и не оценена их стоимость ни по земле, ни по имуществу.

Средства на саморазвитие существенно отвлекаются необходимостью использовать свои собственные ресурсы на реализацию полномочий вышестоящей власти. Например, государством установлены льготные вычеты по налогу на доходы физических лиц. Население активно пользуется возможностью получения социальных налоговых вычетов на обучение, лечение, строительство жилья, но расплачиваться за эту государственную благотворительность в значительной мере должны местные власти.

Действующая система распределения налогов не мотивирует и не стимулирует территории развивать налогооблагаемую базу. Сколько бы налогов не перечисляли предприятия и компании, как бы местная власть не содействовала развитию промышленности, строительства, бизнеса и торговли, в муниципальной казне денег почти не прибывает.

Законодательная база по развитию местного самоуправления нуждается в дальнейшем существенном реформировании. Прежде всего, необходимо установить зависимость наполняемости местных бюджетов от производственного вклада территории, тем самым создать мотивацию для муниципалитетов и местного сообщества совместно и самостоятельно решать вопросы саморазвития территорий.

Для осуществления более реальных расчетов потребностей муниципалов в средствах назрела необходимость принятия федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. Его применение позволило бы учесть не только уже закрепленные за муниципалитетами расходы, но и все вновь делегированные.

Требуется изменение земельного налога. Именно он может служить важным источником доходов муниципальных образований. Как считают в администрации города Каменска-Уральского, в настоящее время значительное количество земель освобождено от уплаты налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения. Исправить сложившееся положение можно, только исключив практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам. А там, где уже такие решения приняты, предусмотреть выплаты компенсаций из федерального бюджета в бюджеты соответствующих уровней.

Важными мерами для создания финансовых основ саморазвития территорий могут стать обсуждаемые депутатами Госдумы предложения по увеличению доходов муниципальных бюджетов. В частности, было бы правильным решение о передаче части налога на прибыль муниципальным бюджетам. Необходимо также увеличить отчисления в муниципальные бюджеты налога на доходы физических лиц до 50-60%. Наконец, надо

окончательно установить, что государство должно нести расходы по компенсационным выплатам по местным налогам.

Следует поддержать попытки Минфина РФ разработать новый вариант Концепции развития межбюджетных отношений на 2009-2012 годы. Предполагается, что в ней будут упорядочены сложившиеся в настоящее время межбюджетные трансферты, а также особое внимание будет уделено прозрачности региональных и муниципальных финансов и эффективности их расходования.

Саморазвитие и кадровая политика

Под влиянием критики чиновничьего аппарата за его неэффективную работу и раздутую численность и под предлогом кризиса (во многом обоснованном) главы муниципальных образований выдвинули в качестве одной из приоритетных антикризисных мер *сокращение числа муниципальных служащих*.

Мера по своему воздействию на общественное мнение является беспроигрышной, поскольку народ давно и в значительной степени заслужено недолюбливает чиновников как явление. Для этого существуют не только исторические корни. Текущая деятельность многих из них также вызывает раздражение людей. Факты коррупции, взяточничества, неграмотных решений постоянно приводятся следственными органами прокуратуры и освещаются в средствах массовой информации.

И все же можно утверждать, что большинство людей не любит абстрактных чиновников, и только в отдельных случаях конкретных, т.е. тех, по отношению к которым установлен факт их корыстного действия или преступного бездействия. Когда же людям предстоит разрешать конкретные вопросы проблемных взаимоотношений между собой или взаимоотношений граждан с частными, а также управленческими структурами государственной и муниципальной власти,

то они ищут помощи у конкретных чиновников. Правильный, обоснованный исход дела обычно зависит от юридической, экономической и психологической грамотности таких работников. Именно по признакам объективности и аргументированности решений люди оценивают работу конкретных государственных и муниципальных служащих.

Особую значимость представляет *установление численности и качественного состава работников органов управления для саморазвития территорий*, в том числе антикризисного саморазвития. В этом случае нужны не популистские меры по уменьшению численности чиновников, а *меры по формированию их оптимальной численности*, т.е. такой, которая позволяет эффективно и с наименьшими затратами бюджетных и народных средств решать возникающие проблемы.

Формирование численности аппарата управления для обеспечения саморазвития территории должно идти не по принципу «большой — малый», а по принципу «эффективный — неэффективный». Именно такой подход необходимо использовать в период существования кризисных явлений. Отбор лучших кадров и правильное распределение между ними объемов работы и функциональных обязанностей позволит органам управления находить нужные организационные, финансовые и экономические решения. Теоретические исследования и многолетняя практика подтверждают, что в периоды кризисов наряду с решением острых текущих вопросов важно сосредоточить внимание на выработке перспективных мер, которые востребуются при выходе из кризиса и в период послекризисного развития. К системе таких эффективных мер относится формирование планов стратегического развития территорий. Они затрагивают движение огромных масс денежных, материальных и человеческих ресурсов, определяют жизнь и судьбы многих людей, фактически устанавливают возможности

для благополучного развития территорий и ее жителей.

Важно осознать, что такие эффективные и долговременные меры, которые закладываются в стратегические планы развития территорий, могут разработать только профессионально грамотные чиновники и в определенном количестве. Ведь для выполнения всякой работы требуется определенное количество работников. Их недостаточная численность может или затянуть сроки выполнения работы, или привести к недостаточно качественным разработкам. И то и другое равносильно бессмысленности выполнения работы, так как и в первом и во втором случае она окажется или несвоевременной или не подкрепленной согласованными действиями.

Объективный ход экономического развития России показывает, что *ее территории вынуждены будут переходить на модель саморазвития*. Поэтому руководители муниципальных образований обязаны уже сейчас, в особенно трудный кризисный период, ориентироваться на идеи саморазвития территорий с целью обеспечения благополучия своих жителей в будущем послекризисном периоде. В связи с этим необходимо решать вопросы не механического сокращения численности муниципальных служащих, а оптимизации их численности по количественному и качественному составу, готовить команды управленцев, которые сумеют перевести в практику решение вопросов саморазвития. При этом следует определить часть муниципальных служащих специализировать непосредственно на разработке долговременных мер и механизмов их согласованной реализации с последующим закреплением таких мер и механизмов в документе под названием «Стратегический план развития территории», официально принимаемом на муниципальном уровне.

Сейчас в муниципальных образованиях сложилось противоречие между системой

принятых антикризисных мер, которые нацелены на активное недопущение или преодоление возникших негативных явлений, и докризисными способами и темпами их исполнения. Экстремальная ситуация требует быстрого, оперативного и эффективного решения вопросов, т.е. работы по-новому, как этого требуют кризисные условия. Поэтому общий смысл кадровой политики должен сводиться к развитию у муниципальных служащих умений и навыков эффективно работать, с одной стороны, на текущий результат, с другой стороны, на опережение.

Список литературы

1. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 года (Ратифицирована Федеральным Собранием Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 15, ст. 1695).
2. О бюджете города Орска на 2009 год и плановый период 2020 и 2011 годов. Решение Орского городского Совета депутатов от 10.12.2008 г.
3. О бюджете города Сарapulа на 2009 год. Решение Сарapulьской городской Думы от 11 декабря 2008 г. № 3-585.
4. О бюджете города Шадринска на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов. Решение Шадринской городской Думы от 25.12.2008 г. № 852.
5. О бюджете муниципального образования город Каменск-Уральский на 2009 год. Решение городской Думы города Каменска-Уральского от 24.12.2008 г. № 35.
6. О бюджете Озерского городского округа на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов. Решение Собрания депутатов Озерского городского округа от 04.02.2009 г. № 6.
7. О мерах по обеспечению сбалансированности бюджета на 2009 год. Распоряжение Главы города Нягани от 06 февраля 2009 года № 7-рг.
8. О мероприятиях по противодействию кризисным явлениям в экономике муниципального образования «Город Екатеринбург». Распоряжение Главы города Екатеринбурга от 6 марта 2009 г. № 62-р.
9. О плане действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и реальных отраслях экономики». Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 10.11.2009 № 595-рг.
10. О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1089.

11. О программе действий, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в Свердловской области. Постановление Правительства Свердловской области от 18.12.2008 № 1332-ПП.

12. О Программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по стабилизации ситуации на рынке труда на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2009 год. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.01.2009 № 4-п.

13. О создании городского антикризисного штаба по содействию в обеспечении устойчивой деятельности хозяйствующих субъектов на территории города Нижний Тагил и мерах по стабилизации социально-экономической обстановки в городе Нижний Тагил. Постановление Главы города Нижний Тагил от 31.12.2008 № 1160.

14. О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов. Федеральный закон от 24.11.2008 г. № 204-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 30.12.2008 № 324-ФЗ, от 28.04.2009 № 76-ФЗ, от 26.02.2009 № 26-ФЗ).

15. Об антикризисных мероприятиях. Распоряжение Главы Озерского городского округа от 14.11.2008 г. № 530.

16. Об организации общественных работ, временных работ для безработных граждан, граждан ищущих работу и для работников в случае угрозы массового увольнения на территории города Нижний Тагил в 2009 году. Постановление Администрации города Нижний Тагил от 31.03.2009 № 360.

17. Об утверждении Плана мероприятий по оперативному мониторингу и принятию мер по стабилизации ситуации в реальном секторе экономики города Челябинска. Распоряжение от 01.12.2008 г. № 5109.

18. Об утверждении Положения о выплате муниципального пособия отдельным категориям инвалидов. Постановление Главы города Нижний Тагил от 18.02.2009 № 175.

19. Об утверждении программы поддержки занятости населения Свердловской области в 2009 году. Постановление Правительства Свердловской области от 14.01.2009 № 5-ПП (в редакции от 20.02.2009).

20. Об утверждении Регламента оказания социально-психологических услуг. Постановление администрации города Мегион от 17.03.2009 г. № 256.

21. Положение об организации общественных работ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 875 (последняя редакция от 11.01.2007 № 4).