

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ В УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ.

В. Н. Григорьев

В статье представлены особенности местного самоуправления, как важнейшего общественно-политического института и основные проблемы экономического характера в связи с реализацией Закона РФ №131 – «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

В условиях проведения политических, экономических и административных реформ в России по укреплению вертикали власти, развитию инициативы на местах возрастает потребность в повышении эффективности работы базиса всей системы – муниципального управления

Местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, формирования новой российской государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает импульсы-требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Суть в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально приближенном к населению уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла оказания услуг. Поэтому именно местное самоуправление, являясь властью местного сообщества, может реализовать эту идею, в силу знания местных условий, интересов совместного проживания и хозяйствования, а также подконтрольностью его органов власти населению.

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-политической природы. Являясь властью специфической, производной от государственной, местное самоуправление имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством. С этой точки зрения она осуществляет связь между государством и населением. Поэтому институт местного самоуправления является, с одной стороны, институтом власти, с другой – общественным институтом.

Осуществляя властные полномочия, органы местного самоуправления тем не менее имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти. Эти особенности сформулированы еще в начале XX в. Л.А. Велиховым [1], определившим четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти:

- самоуправление, в отличие от государственной власти, - власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;
- самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти;
- для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
- эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная.

В силу специфики своей природы местное самоуправление приобретает главенствующую роль в механизме взаимодействия гражданского общества и государства, обеспечивая баланс интересов общества и государства.

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Хартия понимает местное самоуправление как «право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [ст. 3 п.1]. В п. 2 этой статьи записано, что «это право осуществляется советами или собраниями, избранными путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования». Российский базовый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает осуществление этого права «и иными органами местного самоуправления». Отсюда и существующее сегодня на практике принижение роли представительных органов местного самоуправления и выдвигание на первый план исполнительных органов.

Такое положение дел приводит к тому, что на обочине политического процесса оказывается главное действующее лицо в системе местной власти - население. Люди на местах не видят смысла в избрании депутатов, которые ничего не решают, и мэра, которого невозможно снять, если он плохо ведет городское хозяйство. Такая ситуация естественным образом увеличивает число сторонников вертикали власти, в которой, как кажется многим гражданам современной России, все просто и понятно. При этом теряется нить стратегической перспективы местного самоуправления как важнейшего общественно-политического института.

Большинство проблем в законодательстве о местном самоуправлении связано с несовершенством экономических механизмов самоорганизации муниципального образования как основного звена территориального хозяйствования и самоуправления. В частности, в главе 3 «Вопросы местного значения» перечислены задачи местного самоуправления, которые имеют преимущественно обслуживающий характер, связанный с социальным потреблением, и практически не упоминаются задачи развития экономики и увеличения доходов местного бюджета. Получение различных социальных и других благ никак не увязывается с результатами экономической деятельности и вкладом населения в создание общественного богатства. По этим причинам основные усилия органов власти направляются не на развитие производства и экономической активности населения, а главным образом на дележку дефицитного бюджета. У местных властей отсутствуют стимулы для активной деятельности и развития предпринимательства. Практически любое увеличение собственных доходов приводит к погашающим изменениям в регулирующих доходах. Неудовлетворенность такой ролью муниципалитета выражают многие главы местного самоуправления.

Реализация нового законодательства предусматривает длительный и тщательно регламентированный переходный период. Муниципальную реформу необходимо увязать с налогово-бюджетной – именно в отсутствие такой согласованности заключалась одна из важнейших причин неудачи прежнего муниципального проекта. Одним из основных принципов построения и функционирования бюджетной системы является принцип самостоятельности бюджетов, предусматривающий, что расходы каждого бюджета должны покрываться его доходами. Однако анализ бюджетов на местном уровне свидетельствует о том, что этот принцип не получает достаточного практического воплощения. Это наглядно видно из представленной таблицы.

Соотношение собственных доходов и расходов муниципальных образований Республики Карелия

Год	Собственные доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс.руб.)	Соотношение доходов и расход.
2000	2066448	2644387	78,1%
2001	1856464	2912697	63,7%
2002	2225120	4497871	49,4%
2003	2960266	5063867	58,4%
2004	3042225	6260430	48,5%

Данные представленные в табл. 1 показывают, что доля собственных доходов в финансировании расходов муниципалитетов за последние 5 лет сократилась с 78,1% до 48,5%, соответственно увеличивается роль финансовой помощи из бюджетов других уровней. В 2004 г. доходная часть местных бюджетов более половины состояла из субсидий и дотаций вышестоящих бюджетов. Причем даже этот показатель – 48,5% поддерживается благодаря относительно более высокому уровню собственных доходов в бюджетах городов Костомукша, Петрозаводск, Кондопога и Кемь. В десяти муниципальных образованиях соотношение собственных доходов и расходов менее 40%, а в Олонецком и Пудожском районах меньше 30%.

На основе анализа динамики собственных доходов местных бюджетов можно сделать вывод о том, что налоговые реформы привели к снижению уровня фискальной автономии муниципалитетов, а их зависимость от региональных властей усиливается. В этих условиях главной проблемой органов местного самоуправления является обеспечение текущих расходов социальных объектов, говорить о финансировании капитальных расходов не представляется возможным.

В связи с реализацией Закона РФ от 06.09.2003 №131 – «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» еще более актуальным становится вопрос об эффективном управлении бюджетами территорий. Указанным Законом установлено обязательное формирование муниципальных образований на двух уровнях: в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. Введение практически четвертого уровня бюджетной системы влечет за собой значительный рост дополнительных расходов.

В первую очередь финансовые трудности возникают у муниципальных образований в связи с установленной Федеральным законом №131 необходимостью проведения инвентаризации и оценки собственности, а также разграничения прав собственников и ее регистрацией. Объем работ огромен. У муниципальных образований возникает необходимость практически одномоментной выплаты (в течение 2005 г.) значительных денежных средств, которые никак не учтены в межбюджетных отношениях. Кроме того, федеральные структуры, в чьи задачи входит регистрация права собственности, взимают государственную пошлину, которая полностью зачисляется в федеральный бюджет. Таким образом, средства из местных бюджетов поступают в федеральный бюджет, а на местах их может просто не хватать для проведения расчетов за весь объем необходимых работ. Поэтому было бы целесообразно освободить субъекты и муниципальные образования в 2005 г. от всяческой платы за проведение комплекса работ по разграничению прав собственности, либо выделить им целевую финансовую помощь на названные нужды.

Существует и другая сторона этой проблемы. С 1 января 2006 г. именно налоги на землю и имущество составят основную часть бюджетных поступлений муниципальных образований. Однако сегодня существуют трудности с регистрацией юридическими и физическими лицами принадлежащего им имущества. Без такой регистрации невозможно достоверно оценить налоговую базу муниципального образования, от этого зависит и величина налоговых поступлений в местные бюджеты. Согласно федеральному законодательству физические и юридические лица могут регистрировать свое имущество только в добровольном порядке. А учитывая, что такая регистрация требует больших затрат времени и денег, согласования большого количества документов, а впоследствии скажется на уровне уплачиваемых налогов, ни граждане, ни юридические лица не спешат зарегистрировать принадлежащее им имущество.

Так, например, на территории Прионежского района расположено 150 личных подсобных хозяйств, 187 участков для индивидуального дачного строительства, 111 индивидуальных садоводств, 183 садоводческих товарищества (21077 участков), 150 тыс. кв. метров частного жилья, но лишь единицы зарегистрировали свое имущество в установленном порядке. Назрела необходимость на федеральном уровне законодательно закрепить обязательность и одновременно возможность для физических лиц до определенного срока зарегистрировать принадлежащее им имущество на льготных условиях и по упрощенной системе. А к тем, кто не воспользуется этим правом в установленные сроки, установить возможность применять меры административной ответственности.

Важное звено для местного самоуправления – малый бизнес. На государственном уровне этот сектор экономики призван решить несколько задач, в частности политическую задачу создания среднего класса, класса собственников и предпринимателей. Для огромного большинства муниципальных образований малый бизнес – это единственный способ выживания и населения, и самого муниципального образования как хозяйствующего субъекта. Среди причин слабого развития малого бизнеса называются: несовершенство нормативно-правовой базы, несовершенство системы налогообложения, несовершенство государственной системы поддержки малого бизнеса. Чтобы изменить отношение местных органов власти к малому бизнесу, было бы целесообразно нормативно создать прямую зависимость благополучия муниципального образования от успехов малого бизнеса. Для этого все налоговые поступления от предприятий малого бизнеса необходимо закрепить за местным бюджетом. Причем сделать это на долгосрочной основе с условием, что все дополнительные доходы не повлияют на нормативы отчислений из вышестоящего бюджета.

Проблемой является и необходимость кардинального решения серьезнейшей кадровой ситуации, существующей на уровне местной власти не первый год. Пик этой проблемы придется на конец 2005 г., когда на территории Республики Карелия необходимо будет обеспечить кадрами 109 вновь созданное по поселенческому принципу муниципальное образование. Кадровая проблема усугубляется и повышенными требованиями к руководителям финансовых органов муниципальных образований. Если на уровне муниципального района кандидатуры, отвечающие этим требованиям, еще можно найти, то на уровне поселения в большинстве случаев – нет. Поэтому сегодня стоит задача обеспечить обучение и повышение квалификации большому количеству будущих муниципальных служащих.

Вопросы управления развитием территорий отражались в действующем законе как одна из функций местного самоуправления. И это не случайно. Ведь именно оно, даже по определению, – форма самоорганизации и самореализации людей. Более того, сама территориальная организация муниципальных образований должна строиться по принципу наличия возможностей для развития территории.

В настоящее время в республике завершена работа по установлению территорий и границ муниципальных образований. За основу взято административно-территориальное деление Республики Карелия.

Как известно, современное административно-территориальное деление было заложено в период районирования (1923-1929 гг.). С тех пор границы претерпели изменения, но основные принципы формирования административно-территориального деления остались прежними. Административные границы районов устанавливались на основе различных критериев, однако главным и определяющим из них был критерий, обеспечивающий более удобное управление территорией (в рамках единой государственной власти). Критерии экономической целесообразности учитывались, но они не были доминирующими.

На сегодня не все города, не говоря уже о селах, могут осуществить самостоятельное развитие своих территорий. При ныне действующем бюджетным и налоговым законодательством, если предположить, что все налоговые и неналоговые доходы, формирующие доходную часть бюджетов Республики Карелия поделить поровну между республиканским бюджетом и бюджетами муниципальных образований, самостоятельно сможет прожить без финансовой поддержки разве что г. Костомукша. Это, в частности, связано с тем, что время возникновения и развития многих современных поселений совпало с периодом индустриализации, которая проходила в условиях административной централизованной экономики. Эти условия не создавали предпосылок для формирования финансово-экономических основ саморазвития территории, т.е. не стимулировали разработку и осуществление собственных программ социально-экономического развития территории. В недавнем прошлом такое понятие, как «комплексное социально-экономическое развитие», в отношении поселений вообще не применялось (генеральные планы развития поселений не являлись социально-экономическими).

Сегодня российским законодательством комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено к вопросам местного значения со всеми вытекающими из этого правовыми и имущественными последствиями. Они получили право определять собственную стратегию развития, разрабатывать и реализовывать собственные проекты и планы.

Отсутствие условий для самостоятельного развития не означает отказ от местного самоуправления и возвращение к централизованному государственному руководству процессами развития. Невозможность в настоящее время самостоятельно осуществлять комплексное социально-экономическое развитие означает, что за прошедший период сверхцентрализованной государственной экономики не создана устойчивая экономическая база саморазвития соответствующего муниципального образования и, следовательно, необходимо эту базу создавать. Это означает, что экономический фактор наряду с процессами демократизации является определяющим в стратегии становления и развития местного самоуправления.

Литература

1. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. - М.;Л.; Госиздат, 1928;
2. Закона РФ от 06.09.2003 №131 - "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации"
3. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15.10.1985