

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Калужский М.Л.

Фонд региональной стратегии развития

DEVELOPMENT STRATEGY OF THE CITY GOVERNMENT IN THE NEW ECONOMIC CONDITIONS

Kaluzhsky M.L.

Fund regional development strategy

Аннотация: Статья о проблемах муниципальных органов самоуправления связанных с консолидацией бюджетов в регионах Российской Федерации и построением властной вертикали в период первого президентства В.В. Путина. Автор анализирует последствия сокращения финансовой базы органов городского самоуправления и предлагает перспективные направления институциональной трансформации их полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные финансы, городское самоуправление, региональное управление, муниципальные доходы, муниципальный бюджет, консолидированный бюджет, региональный бюджет, бюджетные противоречия, бюджетные доходы.

Abstract: Article about the problems of municipal governments related to fiscal consolidation in the Russian regions and the construction of the vertical of power during the first presidency of Vladimir Putin. The author analyzes the impact of the decline of the financial base of the city governments and offers promising areas of institutional transformation of their powers.

Keywords: local government, municipal finance, municipal government, regional government, municipal revenues, municipal budget, consolidated budget, regional budget, budget controversy, fiscal revenues.

Конец 1990-х гг. ознаменовался резким сокращением финансовой базы органов городского самоуправления. Принятие в 1998 г. Части 1 Налогового кодекса РФ окончательно закрепило передел бюджетных доходов между разными уровнями региональной власти. В материалах по подготовке Всероссийского съезда муниципальных образований (1999 г.) приводятся следующие данные распределения бюджетных средств:

Показатели, %	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет субъектов РФ	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
Доходы	52,1	47,9	23,4	24,5
Расходы	47,6	52,4	20,3	32,1

На примере приведенной таблицы очень хорошо видны объективные предпосылки экономической деградации системы городского самоуправления в России. И что бы ни твердили те или иные средства массовой информации о профессиональной пригодности глав городского самоуправления в регионах Российской Федерации, цифры говорят сами за себя.¹ У этого процесса есть свои минусы и плюсы. О минусах говорить можно долго. Главный же плюс заключается в том, что *нет большего стимула для экономического развития, нежели насущная необходимость*. Результат может быть весьма неожиданным.

Выход из сложившейся ситуации заключается в отказе от несвойственных функций, укреплении системы муниципального управления и мобилизации внутренних резервов территорий. Перед органами городского самоуправления стоит триединая задача, решение которой позволит не только решить насущные проблемы развития территорий, но и значительно укрепить систему муниципального управления. Речь идет об увеличении собствен-

¹ Тут есть и особая причина: законодательное сокращение финансовой базы местного самоуправления стало *первым звеном* в цепи мер по укреплению системы государственной власти в России.

ных доходов и оптимизации расходов. Рассмотрим каждую из этих трех составляющих в отдельности.

1) Отказ от несвойственных функций.

В период 1993-96 гг., когда реальные доходы городских бюджетов (за счет местных налогов) значительно превышали их расходные полномочия, органы городского самоуправления добровольно приняли на себя часть несвойственных функций госуправления. Теперь пришла пора отказаться от них в пользу их главного носителя – государства. Сюда можно отнести: *городскую политику занятости, промышленную и внешнеэкономическую политику, экологическую политику и ряд др.* Реально большинство из перечисленных функций давно уже не реализуется. Держаться за них – значит нерационально распылать если не средства, то силы и время в системе городского самоуправления.

Если ранее такая стратегия поведения имела политическое основание, то теперь она потеряла всякий смысл. Все функции, которые дублируются органами госуправления и не имеют жизненно важного значения для городского самоуправления – должны быть переданы на федеральный уровень и уровень субъекта Федерации. Причем отказываться от несвойственных территориальному самоуправлению функций следует открыто и гласно. Возможно даже в виде *Меморандума о реформировании системы городского самоуправления в новых экономических условиях*. Население территории должно иметь ясное представление о правах и полномочиях органов городского самоуправления.

2) Укрепление системы муниципального управления.

Практика свидетельствует о том, что эффективное управление возможно лишь там, где существует реальный контроль над финансовыми потоками. Существуют объективные закономерности развития любых социальных систем. И не всегда эти закономерности учитываются на муниципальном уровне. Так, к примеру, во многих регионах повторяется одна и та же ошибка. Органы городского самоуправления стимулируют развитие *Комитетов территориального самоуправления* (КТОС) на местах. Такая политика дает результаты до определенного момента, но затем начинаются проблемы. Причина в том, что формирование новых социальных систем неизбежно связано с формированием у них интересов собственной стабильности. Происходит т.н. «размывание власти».

Структуры, образованные в результате, более всего озабочены поиском ресурсов для своего существования. Тот, кто эти ресурсы предлагает – управляет ситуацией в целом. Население по-прежнему остается вне игры. Выход видится в усилении обратной связи между населением и органами муниципального управления. Необходимо искать пути работы с населением без привлечения дополнительных посредников. То же самое можно сказать и о системе управления административными округами крупных городов и о целом ряде других аспектов территориального управления.

3) Мобилизация внутренних резервов территорий.

Органам городского самоуправления пора повернуться лицом к местным товаропроизводителям. Для этого необходимо создать принципиально новую систему муниципальной статистики, ориентированную на потребности развития территорий. Собранные статистические материалы будут иметь прикладное значение для проведения мероприятий по увеличению доходов и эффективному использованию расходов бюджета.

На первое место должны выйти финансовые интересы территориального самоуправления. Если налоги товаропроизводителей поступают в бюджет муниципального образования – таким товаропроизводителям необходимо предоставить режим наибольшего благоприятствования. В другом случае они могут принять участие в реализации городских программ. Ненормально, когда в условиях ограниченной покупательной способности населения и общего спада промышленного производства значительную часть потребительского рынка занимают предприятия, не участвующие в социально-экономическом развитии территории.

Законодательная база для организации такой деятельности уже существует. Рычаги влияния на ситуацию тоже есть. Взять хотя бы вопросы размещения торговых точек или аренды муниципальной собственности. Остается только начать работу в этом направлении. Разуме-

ется, перечисленные мероприятия не панацея от проблем городского управления. Однако они позволят снизить степень зависимости органов муниципального самоуправления от системы госуправления, стимулировать местных товаропроизводителей и обеспечить дополнительные финансовые источники развития территории.

Прим.: Все, о чем шла речь в этом материале, носит характер одного из сценариев дальнейшего развития системы городского самоуправления и не может рассматриваться как руководство к действию. Хотя предварительная работа в указанном направлении уже ведется в рамках разработки *Концепции стратегического развития города Омска*.

Опубликовано: *Калужский М.Л. Как выйти из кризиса? // Информационно-аналитический бюллетень "Портал-инфо" – № 3. – 2000. – Омск, Администрация г. Омска. – С. 6.*