

# ЭКОНОМИКА АПК

УДК 336.14:352

С.В. Пакшенкова

## ОПТИМАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КРУПНОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БАРНАУЛА)

К настоящему времени сформированы и утверждены основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления (МСУ) в Российской Федерации. Возникшие в ходе реформы МСУ в РФ проблемы и трудности в одних случаях предопределены неудачной проработкой бюджетно-технических вопросов функционирования системы местных финансов и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне, а в других – эти проблемы выступают как следствие не вполне обоснованных, «жестких» решений по вопросам организации базовых институтов местного самоуправления в целом.

Муниципальная реформа, вступившая в силу с начала 2006 г., обозначила и в целом четко реализовала двоякое положение системы муниципального управления как необходимого элемента единой вертикали общегосударственного управления и как экономически и юридически обособленного института, выражающего начала гражданского общества при непосредственном участии населения в управлении территориями через различные формы «прямой демократии». При этом в настоящее время практически реализуется видоизмененная модель «запуска» реформы, и идет отсрочка полномасштабной и повсеместной реализации реформы, в том числе и ее бюджетных составляющих, что позволяет не только критически оценить ее ход и первые итоги, но и своевременно обосновать, подготовить и выбрать альтернативы некоторым положениям реформы с тем, чтобы более эффективно реализовать ее базовую гипотезу: развивать местное самоуправление как экономически самостоятельный и юридически совершенный институт гражд-

данского общества, функционирующий в интересах социальной стабильности и роста качества жизни населения страны.

В свете общего замысла реформы и ее первых итогов автор данной статьи посчитал актуальным и необходимым остановиться на одном из возможных аспектов ее корректировки, связанным с правомерностью и целесообразностью определенного ею муниципального и бюджетного статуса крупных городов Российской Федерации. Именно здесь видятся определенные альтернативы изменения к осуществляемым преобразованиям.

Поэтому определение оптимальных размеров муниципальных образований – городских округов – и путей повышения устойчивости их финансово-бюджетной базы побудили автора к написанию данной статьи.

Вопросы функционирования муниципальных органов власти неразрывно связаны с их территориальным устройством, так как организация местного самоуправления осуществляется в границах территориальных единиц. Административно-территориальное деление является для России с ее огромной территорией одной из главных основ государства. Оно представляет собой разделение территории на административно управляемые части – административно-территориальные единицы. Целью такого деления является создание оптимальной системы управления территорией.

В процессе рассмотрения территориальной организации власти необходимо различать государственно-территориальную организацию власти и организацию локальных публичных территориальных образований, то есть местное самоуправление.

Органы местного самоуправления могут создавать на местах структурные подразделения, делегируя им некоторые полномочия. В этом случае, по сути, создаются административно-территориальные единицы муниципальных образований.

В результате теоретических исследований автор пришел к выводу о том, что бюджетная система является производной в целом от территориальной организации местного самоуправления, что она испытывает на себе влияние всех территориальных характеристик.

Исследованием установлено, что основной целью реформирования административно-территориального деления Российской Федерации всегда было создание оптимальной системы управления территорией. С этих позиций автор статьи выдвинул гипотезу, что на современном этапе реформ, связанном с принятием Федерального закона № 131, допущен просчет [1]. Суть его заключается в том, что в упомянутом законе городские округа не входят в состав муниципальных районов, хотя и могут выступать административным центром района, самостоятельно выполняют функции как поселенческого, так и районного уровня.

На основе анализа исторического опыта местного самоуправления, исследования теоретических основ и базовых положений современного законодательства автором исследования были выявлены характеристики территорий, учет которых необходим при определении статуса муниципального образования. В их числе – социально-демографические, инфраструктурные, природно-географические, производственные, исторические, экономические, политические и др.

Анализ уровня экономического развития, обеспеченности социальной и инженерной инфраструктурой, численности населения, транспортной доступности двух муниципальных образований – города и муниципального района – позволил сделать важный вывод, что в Барнауле должны быть созданы два уровня муниципального образования взамен существующего ныне одного.

Не умаляя достоинств всех вышеперечисленных характеристик, положенных в основу муниципального развития, автор статьи выделил территориальный фактор бюджетной самостоятельности как наиболее показательный и значимый в сложившихся в стране условиях.

Для доказательства выдвинутой гипотезы он рассматривает влияние районного уровня власти на увеличение городской казны при условии, что этот уровень приобретает статус муниципального образования.

Вопрос об оптимальных размерах локализации институтов местного самоуправления имеет очевидный финансово-бюджетный аспект. В связи с этим в результате исследования была предложена и апробирована методика оценки качества управления муниципальными финансами, основанная на сравнительной оценке функционирования бюджетной системы в условиях разноуровневых моделей организации местного самоуправления в крупных городах.

Оценка качества управления муниципальными финансами за 10 лет (1996-2005 гг.) была проведена с помощью трех различных методов математической статистики: суммы мест, суммы расстояний, таксонометрического метода.

Исходя из полученных результатов автором делается важный вывод о том, что период до 2000 г. характеризуется более высоким качеством управления муниципальными финансами города. Одной из причин этого, предположительно, является то, что в сборе налогов в общегородской бюджет были заинтересованы районы города, наделенные в тот период полноценными сметами доходов и расходов.

Анализ теоретических подходов к управлению крупными городами Российской Федерации, а также дореформенного опыта организации муниципальной власти в крупных городах РФ и собственного опыта в Алтайском крае, позволил исследователю обосновать положение о том, что вопросы местного значения в районах города нельзя свести к перечню, установленному для поселений или муниципальных районов. Поэтому он дал предложения по качественному расширению компетенции местного самоуправления в крупных городах, очертив круг вопросов, которые должны находиться в компетенции районных органов местного самоуправления.

Результаты анализа демонстрируют, что, действительно, практически невозможно распространить на крупные города субъектов РФ общие положения, содержащиеся в законодательстве о местном самоуправлении и об общих принципах организации местного самоуправления. В то же время нет оснований считать, что

формирование структуры местного самоуправления можно полностью оставить в компетенции самих этих городов, монополию которых на осуществление властных полномочий она подрывает.

Делается вывод, что вопросы местного значения на внутригородских территориях нельзя свести к перечню, установленному для поселений и районов, потому что в обоих случаях в компетенцию соответствующего уровня входят инфраструктурные отрасли, как раз составляющие ядро городского хозяйства, единство которого необходимо сохранить в ходе децентрализации власти. Поэтому разделение функций, по мнению автора, должно осуществляться исходя из других признаков.

Предлагается к компетенции местной власти в крупных городах России отнести 4 группы функций.

Первая группа включает в себя потенциально конкурентные услуги, не имеющие экономии на масштабе.

Вторая группа содержит в себе предоставление услуг, имеющих минимальные «эффекты перелива» и обеспечивающих качество жизни на той или иной территории.

Третья группа – это общие полномочия, обеспечивающие нормальное «техническое» функционирование местного сообщества.

Четвертая группа функций является специфической для крупных городов и связана с участием в решении общегородских вопросов, затрагивающих конкретное местное сообщество.

Представляется, что в ряде случаев при неудовлетворенности решения данных вопросов на общегородском уровне внутригородские органы власти по согласованию с городскими могут предпринимать собственные действия по улучшению ситуации. Подобные дополнительные полномочия при наличии соответствующих финансовых ресурсов могут быть представлены в сферах транспортного обслуживания (введение дополнительных маршрутов), дорожного хозяйства и охраны общественного порядка.

Естественно, данный список, состоящий из четырех групп вопросов местного значения, является предварительным и может быть изменен или дополнен. В более глубокой проработке нуждаются конкретные механизмы реализации ряда функций, в первую очередь четвертой группы. В то же время совершенно очевидно, что, не нарушая принципов единства городского

хозяйства, данный подход качественно расширяет компетенцию местного самоуправления по сравнению с фактически существующей и позволяет достаточно органично вписать систему местного самоуправления в крупных городах в законодательное регулирование местного самоуправления в Российской Федерации.

Что касается финансовой основы, то наиболее предпочтительными для закрепления за внутригородскими территориями являются поимущественные налоги и налоги на малый бизнес. В то же время необходимо исходить из того, что целесообразно обеспечить покрытие подавляющей части расходов внутригородских территорий за счет собственных доходов, минимизируя предоставление нецелевой финансовой помощи.

Итогом анализа стала общая оценка существующей одноуровневой модели бюджетно-территориальной организации местного самоуправления в Барнауле и вывод о целесообразности ее замены на двухуровневую модель.

Непосредственно для Барнаула предлагается два варианта создания модели.

Первый вариант вполне может быть реализован в рамках действующего законодательства и не потребует внесения изменений в законодательство Российской Федерации и Алтайского края. Потребуется лишь внести изменения в Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Барнауле [2], а также в Положение о районе в городе и районной администрации в городе [3].

Данный вариант фактически был апробирован в городе Барнауле в течение пяти лет (1996-2000 гг.) и дал положительные результаты. Остается лишь воссоздать эту модель в условиях начавшейся реформы местного самоуправления. Указанная модель не предусматривает изменения статуса районов в городе. В связи с тем, что они не наделяются статусом муниципального образования, сохраняется прежняя система органов управления районом, т.е. районная администрация и глава района, назначаемый главой города.

В случае изменения федерального законодательства автор предлагает второй вариант, в котором учтены предложения по разделению функций между обоими уровнями власти местного самоуправления в крупных городах РФ.

Но вместе с тем следует отметить, что общие подходы к формированию системы управления в крупных городах России

не учитывают сложность территориального устройства города Барнаула, содержащего кроме пяти крупных административных районов села, поселки, населенные пункты, не имеющие статуса муниципального образования.

Следует отметить, что сегодня наибольший объем полномочий по социальному и бытовому обслуживанию населения сосредоточен на уровне районных администраций. Анализ, проведенный в ходе исследования, показал, что полномочия районных администраций в городе Барнауле схожи с полномочиями муниципальных районов Алтайского края. Но в силу высокой плотности проживания населения в городе Барнауле, сосредоточения объектов социальной сферы и жилищно-коммунальной инфраструктуры на его территории масштаб работы районных администраций более значителен, чем у администраций муниципального района. Администрации поселений в составе городского округа Барнаула действуют на ограниченной территории и решают в основном бытовые вопросы проживающего в этих поселках населения, поэтому их полномочия уже, чем полномочия сельского поселения муниципального района.

В отношении распределения полномочий по формированию доходов следует отметить, что значительная часть их сосредоточена на уровне городской администрации, районные администрации лишены собственных налоговых и неналоговых доходов, а осуществляют свою деятельность с начала 2006 г. на основании смет расходов. Поселковые администрации вообще не обладают полномочиями по формированию доходов, их деятельность и расходы контролируются городской администрацией и администрацией районов.

Налицо главное противоречие в организации управления территорией города: большинство расходных полномочий закреплено за одним уровнем, а большинство доходных полномочий находится на другом уровне, что не соответствует принципам эффективности управления. Он означает, что уровень, на котором решается значительный объем задач, должен обладать и значительным объемом собственных полномочий по формированию доходов.

Таким образом, при изменении федерального законодательства в городском округе (город Барнаул) будет создана четкая система распределения расходных

полномочий и доходных источников между двумя уровнями муниципальных образований: городским округом и районами в городе. Между районными администрациями и городской администрацией не будет жесткого соподчинения и подотчетности, районы в городе будут осуществлять самостоятельную деятельность по формированию и реализации своих доходов и расходов. Роль же городской администрации будет состоять в координации усилий на вопросах общегородского характера и в выравнивании финансовых возможностей районных администраций.

### Выводы

1. В городе Барнауле необходимо создать двухуровневую систему местного самоуправления, в основу которой должны быть положены общие подходы к формированию системы местного самоуправления в крупном городе.

2. При формировании двухуровневой системы местного самоуправления города необходимо учесть основные характеристики территориального образования.

3. В перспективе целесообразно предусмотреть двухуровневую бюджетную систему, наделяя оба уровня власти в крупном городе самостоятельными и полноценными бюджетами.

4. Бюджетная самостоятельность районов в городе должна базироваться на установлении единых нормативов отчислений налогов для всех районов городского округа.

Наиболее предпочтительными для закрепления за внутригородскими территориями следует считать поимущественные налоги и налоги на малый бизнес.

5. Рекомендовать закрепить за внутригородскими районами оказание услуг, не имеющих экономии на масштабе, потребление которых имеет локальный характер.

6. Концепция взаимоотношений между двумя уровнями создаваемых муниципальных образований должна:

– исходить из того, что основным документом будет являться вновь принятое Положение о районе в городе Барнауле и районной администрации в городе;

– считать действующую систему осуществления расходных полномочий администрации районов в городе оптимальной, учитывая, что оказание услуг населению осуществляется в непосредственной близости к потребителям социально-культурных услуг в полной мере.

7. Финансовые ресурсы на поддержку районных муниципальных образований должны концентрироваться в городском бюджете в фонде финансовой поддержки районов и в фонде муниципального развития города.

8. По мере развития двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления необходимо использовать предложенный автором исследования показатель оценки качества управления муниципальными финансами в условиях разнуровневых моделей организации местного самоуправления в крупном городе.

9. В качестве временной меры – ориентироваться на сложившуюся до реформы систему двухуровневой модели местного самоуправления в городе Барнауле, когда районы, не являясь отдельными му-

ниципальными образованиями, имели некоторую финансовую самостоятельность в виде смет доходов и расходов.

#### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003 г. № 40.

2. Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Барнауле: приложение к Решению городской Думы от 23 августа 2005 г. № 160.

3. Положение о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации: приложение к Решению городской Думы от 23 августа 2005 г. № 170.



УДК 336.14:352

И.В. Стрижкина

### АНАЛИЗ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

В течение нескольких последних лет были внесены значительные изменения в налоговое и бюджетное законодательство, основными целями которых федеральные органы власти провозгласили укрепление финансовых основ местного самоуправления, но экономическая и финансовая основа муниципальных образований пока не выстроена для реализации поставленных задач.

Поэтому актуально в переходный период при реализации муниципальной реформы, определенной в ФЗ-131 [1], провести анализ отношений между бюджетами субъектов РФ и муниципалитетов в области доходов и расходов и заняться анализом собственных возможностей.

Источники формирования доходной базы местных бюджетов Алтайского края на 2007 г. представлены в таблице 1.

В 2007 г. собственные доходы запланированы в объеме 7,1 млрд руб. (29,7% от общего объема доходов) с ростом к уровню 2006 г. в 1,1%. Рост объема финансовой помощи составит 1,2%. Из таблицы следует, что финансовая помощь из

бюджетов других уровней остается значительным источником доходной базы местных бюджетов (более 60% у бюджетов поселений и более 80% – у бюджетов муниципальных образований).

В собственных доходах местных бюджетов преобладает доля налоговых доходов, в которых, в свою очередь, наибольшие поступления приходятся на закрепленные на долгосрочной основе по единым нормативам отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы выглядит достаточно символической. В общем объеме местных бюджетов доля местных налогов планируется в размере 3,6%. Согласно налоговому законодательству местные власти не вправе устанавливать местные налоги, они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. В целом за весь период развития финансово-бюджетной базы местного самоуправления число местных налогов сократилось с 23 до 2.